

TRAITÉ

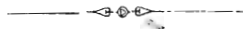
DE LA

HIÉRARCHIE ADMINISTRATIVE.

III

A 35.022.4 (44)

J



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 LÉGIION D'HONNEUR.

TOME TROISIÈME.

**Des administrations financières. — Des conseils consultatifs
et des commissions de surveillance.**

**Des corps délibérants, des conseils généraux de département et des conseils
d'arrondissement.**

TERMINÉ PAR UN APPENDICE

CONTENANT LES CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA LÉGISLATION DEPUIS 1843



PARIS,

PLON FRÈRES, LIBRAIRES-ÉDITEURS

RUE GARBAACIÈRE. 5

1854



COURS
DE
DROIT ADMINISTRATIF.

PREMIÈRE PARTIE.
HIERARCHIE ADMINISTRATIVE.

LIVRE II.—CHAPITRE VII.

DES AUXILIAIRES DE L'ADMINISTRATION.

SECTION II.

DES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES (Suite).

§ IV.

DE LA RÉGIE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

SOMMAIRE.

- 1081.—Des droits d'aides et des droits joints aux aides.
1082.—Ils sont supprimés par l'Assemblée Constituante.
1083.—A partir de l'an VI, les impôts indirects sont successivement rétablis.
1084.—Attributions diverses de l'administration des contributions indirectes.
1085.—Plusieurs taxes prélevées sur les boissons.
1086.—Du droit de circulation et de sa nature
1087.—Exemptions.
1088.—Montant de la taxe

- 1089.—Les vins, cidres, poirés et hydromels ne peuvent être déplacés sans une *expédition*.
- 1090.—Exceptions.
- 1091.—Les *expéditions* s'appellent congés, passavants, acquits-à-caution ou laissez-passer.
- 1092.—Quelles sont les obligations du conducteur ?
- 1093.—Des droits d'entrée.
- 1094.—Communes qui y sont soumises.
- 1095.—Du recensement de la population et du concours de la régie.
- 1096.—Doit-on considérer le domicile de droit ou le domicile de fait ?
- 1097.—Faut-il distinguer la population sédentaire et la population flottante ?
- 1098.—Les droits d'entrée n'atteignent que la population agglomérée.
- 1099.—Peut-on se pourvoir contre les ordonnances qui arrêtent les tableaux de recensement ?
- 1100.—Qui peut se pourvoir ?
- 1101.—Comment s'instruisent et se jugent les réclamations ?
- 1102.—L'exécution des ordonnances de recensement appartient au préfet.
- 1103.—Les droits d'entrée ne grèvent que la population agglomérée.
- 1104.—Du recours ouvert à ceux qui se prétendent en dehors de l'agglomération.
- 1105.—Des boissons sujettes aux droits d'entrée.
- 1106.—Exceptions pour l'alcool dénaturé.
- 1107.—Les boissons consommées dans la commune doivent toutes les droits d'entrée.
- 1108.—De l'entrepôt.
- 1109.—Les boissons fabriquées dans l'intérieur de la commune sont sujettes aux droits d'entrée.
- 1110.—Moyens de découvrir la fraude.
- 1111.—Peines contre les contraventions.
- 1112.—Du droit de détail.
- 1113.—Quelles boissons y sont soumises ?
- 1114.—Déclarations auxquelles sont sujets les débitants.
- 1115.—Comment les prix de vente sont-ils déterminés ?
- 1116.—De l'exercice.
- 1117.—Formalités et mesures préventives.
- 1118.—La régie peut-elle dispenser d'une obligation prescrite par la loi fiscale ?
- 1119.—Les ventes de détail sont-elles soumises à quelques formalités ?

- 1120.—Des contraventions.
- 1121.—Comment peut-on rechercher des entrepôts frauduleux, chez des individus non sujets à l'exercice ?
- 1122.—Les ventes en détail confèrent-elles nécessairement la qualité de débitant ?
- 1123.—Comment les droits sur une vente accidentelle sont-ils réglés ?
- 1124.—Des marchands en gros.
- 1125.—Question sur la confiscation prononcée par l'art. 106 de la loi du 28 avril 1816.
- 1126.—Du droit de consommation.
- 1127.—Des bouilleurs et des distillateurs.
- 1128.—Du droit de fabrication sur la bière.
- 1129.—Les droits sur les boissons peuvent être remplacés par divers abonnements.
- 1130.—De la taxe aux entrées.
- 1131.—Par qui les délibérations des conseils municipaux qui les votent sont-elles homologuées ?
- 1132.—Comment la taxe est-elle déterminée ?
- 1133.—Abonnements par communes.
- 1134.—Abonnements individuels.
- 1135.—Abonnements à l'hectolitre.
- 1136.—Abonnements collectifs par corporation.
- 1137.—Abonnements pour le droit sur la bière.
- 1138.—Des licences.
- 1139.—Des taxes sur les voitures publiques.
- 1140.—Droits sur le sucre indigène.
- 1141.—Taxe sur les cartes à jouer.
- 1142.—Taxe sur le sel.
- 1143.—Droits de garantie sur les matières d'or et d'argent.
- 1144.—De l'affinage et des argues.
- 1145.—Comment les contraventions à la loi du 19 brumaire an VI, sont-elles recherchées, constatées et punies ?
- 1146.—Formalités des procès-verbaux.
- 1147.—Des poursuites et de la procédure.
- 1148.—Monopole de la régie pour la fabrication et la vente des tabacs.
- 1149.—La culture du tabac n'est autorisée que dans certains départements; par qui et à quelles conditions ?
- 1150.—Des contraventions.
- 1151.—Le cultivateur est tenu de représenter toute la récolte.

- 1152.—Culture pour l'exportation.
- 1153.—Importation des tabacs étrangers.
- 1154.—Fabrication des tabacs.
- 1155.—Vente des tabacs.
- 1156.—La régie a le monopole de la fabrication et de la vente de la poudre à feu.
- 1157.—La régie encaisse certains produits : 1° Le revenu des bacs ;
- 1158.—2° Les droits de passe sur certains ponts et les péages sur certains canaux ;
- 1159.—3° Les produits de la pêche dans les canaux navigables ;
- 1160.—4° Les produits des francs bords et des plantations ;
- 1161.—5° Les prélèvements faits sur les octrois au profit de l'état, tels que :
- 1162.— L'indemnité pour le casernement et les lits militaires ;
- 1163.— Les droits de timbre des expéditions que délivre la régie ;
- 1164.— Les indemnités pour les exercices et les diverses fournitures faites à l'octroi.
- 1165.—Moyens de contrainte accordés à la régie.
- 1166.—Dispositions communes.—Visites domiciliaires.
- 1167.—Procès-verbaux.
- 1168.—A qui appartient la poursuite ?
- 1169.—Compétence et procédure en matière de délits.
- 1170.—Transactions.
- 1171.—Prescription des délits.
- 1172.—Contraintes pour recouvrer les droits.
- 1173.—L'opposition ou la demande en restitution est portée devant le tribunal civil.
- 1174.—Procédure.
- 1175.—Prescription des actions civiles.
- 1176.—Organisation de l'administration des contributions indirectes.
- 1177.—Du directeur.
- 1178.—Du sous-directeur.
- 1179.—Du conseil d'administration.
- 1180.—Personnel de l'administration départementale.
- 1181.—Du directeur de département.
- 1182.—Du directeur d'arrondissement.
- 1183.—Des contrôleurs de comptabilité.
- 1184.—Des contrôleurs de ville.
- 1185.—Des contrôleurs ambulants.
- 1186.—Des receveurs principaux.

- 1187.—Des entreposeurs.
- 1188.—Des receveurs principaux entreposeurs.
- 1189.—Des receveurs particuliers.
- 1190.—Des receveurs ambulants.
- 1191.—Commis à pied et à cheval
- 1192.—Buralistes.
- 1193.—Conditions communes à tous les employés.
- 1194.—De l'administration des tabacs.

4084. Les droits d'aides et les droits joints aux aides que la ferme générale percevait en 1789, ont un grand rapport avec les taxes, les principales au moins, dont le recouvrement est confié à l'administration des droits réunis.

Le sens du mot *aides* s'était successivement altéré et avait fini par perdre sa valeur étymologique.

Pendant long-temps les rois de France n'eurent pour ressources ordinaires que les revenus de leurs domaines. Dans les grandes nécessités de l'État, ils établissaient des impôts temporaires, et on les appelait *aides*.

Bientôt on ne donna plus le nom d'aides à tous les impôts perçus ainsi à titre de subsides, mais seulement aux taxes prélevées sur certaines marchandises.

Une ordonnance du 21 janvier 1582 en fait même un impôt permanent, ordinaire, et, sans souci de l'étymologie, on leur conserve le nom d'aides.

Il ne faut pas croire cependant que la cour des *aides* eût, comme son titre semblait l'exiger, une

compétence restreinte aux *aides* ; elle connaissait des procès qui se présentaient soit au civil , soit au criminel , à raison de tous les impôts ⁽¹⁾. Par un de ces caprices de l'usage et de la langue dont on trouve plus d'un exemple , le mot avait conservé toute sa généralité dans un cas et non dans l'autre.

Les aides étaient établies sur les denrées et les marchandises , vendues et transportées *au-dedans* du royaume. C'était en effet les droits de *traites* qui grevaient les marchandises , à l'entrée et à la sortie , ou au passage d'une province réputée étrangère , dans une province de l'intérieur ⁽²⁾.

Les aides n'avaient cours ni dans les pays d'états ni dans les provinces rachetées. On avait bien créé des impôts équivalents , mais comme ils n'étaient pas perçus sous l'autorité immédiate du Roi et au bénéfice direct du trésor royal , ce n'était pas des aides proprement dites.

Le royaume se divisait donc en pays d'aides et en pays non soumis aux aides. Les pays d'aides formaient le ressort de la cour des aides de Paris et de la cour des aides de Rouen.

Les droits d'aides se divisaient en droits généraux et en droits particuliers et purement locaux.

Les premiers ne grevaient pas , comme on serait tenté de le croire , toutes les généralités et toutes les

⁽¹⁾ Nouveau Denizart, v. Cour des aides.

⁽²⁾ Voyez notre tome II, n.º 905.

élections. S'il en fut autrement dans l'origine, l'uniformité ne se maintint pas long-temps : parmi les élections, les unes étaient sujettes à certains droits et les autres en étaient exemptes.

Les droits particuliers ne se percevaient que dans certaines villes ou dans certains cantons ⁽¹⁾.

Dans le principe, les aides s'étendaient à toutes les marchandises ; mais l'édit de novembre 1668 ne les conserva que sur les boissons, le poisson de mer, le bétail à pied fourché et le bois.

Le Roi préleva d'abord le 40^e du prix ; c'était, comme disent les vieux auteurs, une espèce de dîme profane. Bientôt la plupart des taxes sont réduites au 20^e. Au reste, quelques-unes étaient fixes et quelques autres variables, c'est-à-dire les unes étaient réglées sur la quantité seule des marchandises et les autres sur la qualité ou le prix de vente.

Deux droits différents sur les boissons, le *gros* et le *détail*.

Le premier était perçu sur les boissons vendues en gros. C'était le 20^e du prix. Le privilège avait obtenu de nombreuses exemptions.

Le détail avait été porté au 8^e du prix des boissons vendues en détail.

(1) On trouve dans Le Fèvre de la Bellande, Traité des droits d'aides, p. 8, 9 et 10 de son introduction, le tableau des divers droits généraux, et en regard les élections sujettes à chacun d'eux. V. aussi la nomenclature des droits particuliers et locaux dans le nouveau Denizart, v^o aides, et dans le traité de l'administration provinciale, p. 161.

Les débitants étaient soumis à la visite des employés qui inventoriaient les vins, les marquaient et constataient les manquants.

Les débitants achetaient, chaque année, la permission ou la *licence* de vendre des boissons.

Les aides sur les poissons de mer, le bétail à pied fourché et le bois étaient acquittés à l'entrée des villes, suivant un tarif arrêté par les officiers de l'élection.

Les *droits joints* étaient ceux dont la recette était réunie à la ferme des aides.

Ils n'étaient pas perçus à la vente, mais à la fabrication; telles étaient les taxes sur l'amidon, les huiles, les cartes, les droits de marque sur les cuirs, les fers et les matières d'or et d'argent.

La ferme des aides, par son personnel et ses attributions, était à peu près notre régie des contributions indirectes ⁽¹⁾. Elle fut remplacée en 1780 ⁽²⁾ par la régie générale; c'était une compagnie qui avait la recette des droits appelés droits d'exercice.

Il n'était peut-être pas d'impôt plus compliqué. On comptait en effet 25 droits généraux et presque autant de droits locaux. C'était, si l'on en croit Denizard, une science réservée aux financiers seuls; « C'est, ajoute un autre publiciste, une législation immense, et dont il est impossible aux ci-

⁽¹⁾ V. Le Fèvre de la Bellande, liv. 6, p. 179.

⁽²⁾ Arrêt du conseil du 9 janvier 1780.

« toyens d'acquérir la connaissance , de manière
« que les contraventions deviennent une des prin-
« cipales branches du produit. »

4082. Le système appelait donc de sérieuses réformes. L'Assemblée Constituante, au lieu de l'améliorer, supprima par ses décrets du 19 février, 2, 20 et 21 mars 1791, tous les droits d'aides et tous les droits joints aux aides. Elle crut devoir à l'opinion publique le sacrifice complet d'impôts véritablement impopulaires et odieux. Ajoutons que les théories de Quesnay avaient séduit les meilleurs esprits. On répétait comme un dogme à l'abri de toute controverse, que la terre est la source unique des revenus et de la richesse; qu'elle a seule la puissance fécondante et créatrice; que l'impôt territorial devait donc remplacer les autres impôts. Et l'Assemblée nationale, dont le génie savait *oser*, s'empressa de faire passer ces théories dans l'ordre des faits. Enfin toute révolution est réactionnaire, et la révolution de 89 chercha partout à remplacer l'extrême complication par l'extrême simplicité.

4085. L'expérience démontra bientôt les erreurs et les impossibilités pratiques de la doctrine de Quesnay. La terre n'est pas le seul instrument producteur. — Le prix des denrées agricoles ne peut rétablir l'équilibre, ni assez complètement, ni assez promptement. — L'agriculture n'est pas assez forte pour supporter la surcharge de tous les impôts

réunis et toutes les chances mauvaises. — Les taxes sur les consommations ont seules le secret d'atteindre les richesses de portefeuille, les capitaux et les rentes.

A partir de l'an VI on se met à rétablir successivement, mais sous des noms différents, à peu près tous les impôts indirects supprimés. On en crée même de nouveaux. La loi du 5 ventôse de l'an XII organise, pour les percevoir, une administration particulière, sous le titre de Régie des droits réunis.

Une ordonnance du 17 mai 1814 déclare « que « pour soulager les peuples de ce que tous les droits « réunis ont de vexatoire pour eux, » il importe de changer..... le nom. Et la régie des droits réunis prend le titre d'administration des contributions indirectes, qui convient beaucoup moins à son mandat.

4084. La régie des contributions indirectes a des attributions d'un ordre différent.

1^o Elle est chargée de l'assiette et du recouvrement de certains impôts, les taxes sur les boissons; les licences, les droits sur les voitures publiques, le sucre indigène, les cartes à jouer et les sels; les droits de navigation et de péage, de garantie, de tirage et de marque dans les argues royales.

2^o Elle a le monopole et la vente exclusive des tabacs et des poudres.

5° Elle a l'encaissement de certains produits ; tels sont les revenus des bacs et de la pêche dans les canaux navigables ; les péages et les divers prélèvements autorisés au profit de l'Etat sur les octrois.

La régie des droits réunis est une des administrations financières les plus importantes. Elle a versé au trésor, pour l'exercice 1844, 232,297,545 fr. (1)

Les boissons seules ont produit 95,469,461 fr.

1085. Les boissons sont grevées de diverses taxes, d'un droit de circulation, d'un droit d'entrée, d'un droit de détail, d'un droit de consommation et d'un droit de fabrication.

1086. En premier ordre d'un droit de *circulation*.

La loi du 5 ventôse de l'an XII avait établi un droit d'inventaire. Les vins, les cidres et les poirés étaient inventoriés par la régie dans les six semaines qui suivaient la récolte. Chaque hectolitre était grevé d'une taxe fixe, payable à la vente et par l'acheteur. Le propriétaire, constitué séquestre des boissons inventoriées, était comptable, lors du recensement annuel, des quantités manquantes, pour lesquelles il ne représentait pas de quittance de la régie.

La loi du 25 novembre 1808 remplaça le droit d'inventaire par un droit de mouvement, perçu à chaque déplacement des boissons.

(1) Loi du 22 mars 1844.

La loi du 28 avril 1846 établit un droit de circulation , c'est-à-dire elle maintint le droit de mouvement sous un autre nom.

Les lois des 25 mars 1847 et 45 mai 1848 , sans changer le mot , altèrent profondément le caractère du droit ; elles en firent un véritable droit de consommation.

Voyez en effet :

En cours de transport , l'expéditeur change la destination des boissons ; un nouveau droit sera-il exigé ? Oui , d'après l'art. 45 de la loi du 28 avril 1846. Non , aux termes de la loi du 25 mars 1847 , art. 82 , et de la loi du 45 mai 1848 , art. 84. Le texte pourrait être plus explicite , mais c'est ainsi qu'il a été interprété par la jurisprudence et la pratique (1).

Les boissons expédiées à un marchand en gros ou à un débitant soumis aux exercices , sont affranchies du droit de circulation par l'art. 82 de la loi du 25 mars 1847. La taxe sera perçue au dernier enlèvement , sur la vente faite au consommateur.

Enfin on déplace , avec un simple passavant , c'est-à-dire sans frais , les boissons qui ont déjà acquitté le droit ; et la régie n'exige pas toujours qu'on lui représente la quittance ; la certitude morale lui suffit ; et elle laisse à ses agents un pouvoir dis-

(1) Girard , manuel des contributions indirectes , p. 17 , n° 20. — Saillet et Olibo , commentaire de la loi organique du 28 avril 1846 , p. 49.

créationnaire, pour apprécier le fait et les circonstances.

Si l'on regarde donc à la nature intime, véritable de la taxe, telle que l'ont faite les lois de 1817 et de 1818, en modifiant le système de la loi de 1816, on trouve qu'elle est une taxe de consommation et non pas un droit de mouvement ou de circulation (1).

En thèse ordinaire, elle est perçue, il est vrai, au premier déplacement, mais c'est l'occasion de la recette et non pas le principe du droit (2).

Les vins, les cidres, les poirés et les hydromels sont seuls assujettis au droit de circulation, pour l'appeler comme la jurisprudence et la pratique. La loi du 24 juin 1824 a établi pour les eaux-de vie et les liqueurs un droit général de consommation.

1807. L'art. 5 de la loi du 28 avril 1816, et l'art. 5 de la loi du 17 juillet 1819, avaient consacré diverses exemptions; ils ont été abrogés par l'art. 15 de la loi du 25 juin 1844; son texte va certainement au delà de la pensée du législateur.

« L'exemption du droit de circulation ne sera accordée que dans les cas ci après..... »

Et l'article ne rappelle ni la disposition de l'art. 5 de la loi du 28 avril 1816 qui affranchit les bois-

(1) Sallet et Olibo, p. 16.

(2) Ce point est très-bien expliqué dans une circulaire du 15 octobre 1817, rapportée dans les annales des contributions indirectes, t. 1^{er}, 2^e partie, page 97.

sons enlevées pour l'étranger ou les colonies, ni l'art. 48 qui va jusqu'à dispenser les voyageurs de prendre une expédition, pour le vin destiné à leur usage, 5 bouteilles au plus; ni l'art. 82 de la loi du 25 mars 1847 qui exempte les boissons expédiées aux marchands, distillateurs ou débitants.

Et cependant la loi de 1844 n'a pas entendu abroger tous ces articles et revenir sur ces diverses exemptions. Le paragraphe qui termine l'art. 45 ne permet pas le doute : « les art. 5 de la loi du « 28 avril 1846 et 5 de la loi du 17 juillet 1849 « sont abrogés. » Le législateur n'avait donc réglé que les exemptions prévues par les deux articles qu'il rappelle. Ce point est certain, et la régie n'a même pas soulevé la question.

L'art. 45 de la loi du 25 juin 1844 affranchit du droit : 1° les vins, cidres et poirés transportés par le récoltant du pressoir dans sa cave, ou d'une cave dans une autre; 2° les boissons que le colon partiaire, le fermier ou le preneur à bail emphytéotique livre au propriétaire en vertu d'actes authentiques ou d'usages notoires.

Mais dans l'un ou l'autre cas, l'article exige que le mouvement se renferme dans les limites du même arrondissement ou de cantons limitrophes. Autrement le propriétaire n'obtiendrait la remise qu'en se soumettant à toutes les obligations imposées aux négociants en gros, la licence exceptée, c'est-à-dire qu'en prenant les boissons en charge au lieu de la

destination et en acquittant les droits soit à la vente, soit sur les manquants constatés.

Le propriétaire qui consomme sans les déplacer les boissons qu'il récolte est aussi exempt ; c'est contre le principe même de l'impôt ; taxe de consommation , il devrait atteindre tous les consommateurs , ceux qui récoltent aussi bien que ceux qui achètent. Mais comme la loi du 25 novembre 1808 a supprimé l'inventaire , il ne serait pas possible , comme l'explique la circulaire du 15 octobre 1817, de reconnaître au juste quelles quantités auraient été consommées et quelles vendues.

1088. La taxe sur les vins varie , suivant la classe à laquelle appartient la commune du destinataire. La loi du 12 décembre 1850 divise en effet les départements en quatre classes , et le droit est plus ou moins élevé suivant que le vin est boisson de luxe ou boisson ordinaire.

C'est une taxe fixe et uniforme qui grève les cidres , les poirés et les hydromels.

1089. Pour déplacer les vins , les cidres , les poirés et les hydromels , fussent-ils même affranchis du droit , il faut prendre une expédition ; elle doit les accompagner pendant le voyage , et le conducteur est tenu de la représenter immédiatement aux agents qui le requièrent (*).

(*) Arrêt de la Cour cass. du 27 mars 1840 (Dall. 1840. 1. 407).

L'expédition est un acte délivré par la régie qui indique avec tous les détails nécessaires pour prévenir une substitution ou un double emploi, les boissons à transporter, la route déclarée par l'expéditeur, l'époque et la durée du trajet.

La moindre infraction est un délit que n'excuserait pas la bonne foi la mieux prouvée. Les tribunaux interprètent et appliquent la loi avec une rigueur presque judaïque, seul moyen de déjouer les mille ruses de la fraude.

4090. L'art. 48 de la loi du 28 avril 1816 affranchit, non-seulement du droit, mais encore de la formalité, le vin que les voyageurs transportent pour leur usage.

Est-ce la seule exception? Le consommateur est-il assujéti à prendre un passavant pour les petites quantités achetées chez un débitant et transportées *à la main*? On objecte que la formalité est impraticable; qu'elle entraverait le commerce de détail si elle ne le rendait pas impossible; qu'en fait, la régie elle-même n'y tient pas. Sans doute, c'est une tolérance convenable, nécessaire même, si l'on veut, mais quel texte fait exception à l'art. 6? L'art. 48 ne confirme-t-il pas la généralité de la règle? N'y aurait il pas quelque danger à désarmer la régie du moyen d'atteindre des fraudes qui, judiciairement, ne seraient pas prouvées, de surveiller et de découvrir les entrepôts et les débits frau-

duleux ou clandestins. C'est donc, pour la régie, une affaire de discrétion ; mais quand elle poursuit un transport de boissons sans expédition, si petite qu'en soit la quantité, les tribunaux en acquittant violeraient la loi (1).

4091. L'expédition s'appelle congé, passavant ou acquit-à-caution. *Congé*, quand les droits ont été payés ; *passavant*, quand la loi en fait remise, et que la régie est en mesure de suivre le mouvement des boissons ; *acquit-à-caution*, quand la remise est conditionnelle et que la surveillance serait trop difficile. L'expéditeur s'engage à justifier que les boissons sont arrivées à leur destination et, à l'appui, il consigne les droits, ou un tiers le cautionne. La preuve rapportée, la régie décharge, *acquitte* la caution ou restitue les droits. — Les *laissez-passer* sont des expéditions provisoires ; ils suffisent pour déplacer les boissons ; voici dans quels cas : 1^o la commune n'a pas de bureau ; 2^o la loi n'exige qu'un simple *passavant* ; 3^o le chargement passera devant un bureau. Les *laissez-passer* sont remis en blanc aux propriétaires solvables de la commune ; l'expéditeur y porte les indications prescrites et les signe ; au premier bureau ils sont échangés contre un passavant (2).

4092. Les boissons doivent être conduites à la des-

(1) C. cass. 22 mai 1823. — Girard, art. 18, n° 9.

(2) Art. 12 de la loi du 28 avril 1816.

mination déclarée dans le délai imparti, c'est-à-dire aux jours et heures déterminés par la régie. Il est interdit d'avancer le départ; la surveillance des commis serait mise en défaut. Il est défendu d'arriver après l'heure fixée; la même expédition pourrait couvrir deux transports.

Retarder l'heure du départ serait même, d'après le considérant d'un arrêt de la Cour de cassation, à la date du 4 juin 1850, un délit réprimé par la loi fiscale, et les commentateurs de la loi de 1846 semblent partager cette doctrine (1).

Mais n'est-ce pas interpréter trop sévèrement, trop judaïquement l'art. 45 et l'expédition? Qu'importe un retard dans l'enlèvement? Les commis sont prévenus, et les boissons ne peuvent arriver après l'heure fixée. Il faudrait donc partir juste à la minute, pas une minute avant, pas une minute après; ce serait fort difficile (2).

Arriver avant l'heure n'est pas un délit. La régie ne l'a jamais prétendu. C'est au buraliste à ne pas accorder un délai assez long pour que la même expédition puisse couvrir deux transports.

La force majeure innocente le retard, pourvu qu'elle soit constatée légalement, c'est-à-dire, par

(1) Page 46.

(2) La Cour de cassation a rendu deux arrêts en ce sens, les 16 et 22 février 1844. — Dall., f. de 1844, p. 223.

des procès-verbaux dressés par les commis ou à leur défaut par le maire ou un adjoint (1).

L'impossibilité d'accomplir le trajet dans le délai imparti ne serait pas pour le juge un fait de force majeure ; c'est au buraliste à régler la durée du voyage, sauf, bien entendu, recours à l'autorité supérieure (1).

L'art. 44 de la loi de 1816 permet de suspendre le transport et, pendant l'interruption, le délai ne court pas. Nous reconnaissons volontiers la convenance de cette disposition ; mais elle n'est pas sans dangers. Voici comment on a cherché à les prévenir : 1° L'interruption est déclarée avant tout déchargement et dans les 24 heures ; 2° les expéditions sont remises aux employés et retenues jusqu'au départ ; 3° les boissons doivent être représentées à toute réquisition ; 4° les expéditions sont visées par les commis. Le visa indique le temps pendant lequel le transport a été suspendu ; 5° enfin, les expéditions doivent toujours accompagner les boissons. Si le conducteur ou le gardien n'était pas en mesure de les représenter aussitôt qu'il en est requis, la fraude serait possible et la peine encourue.

Le séjour qui se prolonge pendant plus de 24 heures prend le nom de transit ; il exige quelques formalités et demande une surveillance spéciale.

(1) Argument de l'art. 15 de la loi du 28 avril 1816.

(2) Arrêt de la Cour cass. du 27 février 1823.

Il faut suivre la route indiquée, mais la régie, quand on le requiert en cours de transport, change la destination.

Tout déficit est traité comme une contravention, à moins qu'il ne s'explique par des accidents légalement constatés. Au reste, une déduction est allouée pour coulage de route, d'après l'espèce des boissons, le mode de transport et la saison, d'après les usages du commerce en un mot.

1095. *Droits d'entrée.* — Créés ou pour mieux dire rétablis par la loi du 25 novembre 1808, ils furent maintenus par la loi du 28 avril 1816, qui règle encore les bases de l'impôt et le mode de perception. La loi de 1808 n'imposa que les villes d'une population de 2,000 âmes au moins; la loi du 25 mars 1817 étendit la taxe aux communes de 1,500 habitants; mais la loi du 12 décembre 1830 la supprima dans toutes les villes au-dessous de 4,000 âmes; il n'est pas de révolution qui ne sacrifie quelque impôt indirect à la faveur populaire.

1094. Ne sont donc soumises aux droits d'entrée que les villes ou les communes qui ont une population agglomérée de plus de 4,000 habitants.

Les droits varient suivant la classe à laquelle appartient le département (les départements sont divisés en 4 classes, suivant la valeur des boissons et la population de la commune).

1095. Tous les cinq ans, l'administration pro-

cède au recensement de la population, et une ordonnance royale en arrête et en proclame les tableaux officiels ⁽¹⁾.

Les lois du 19 juillet 1794 et du 10 vendémiaire an IV, qui règlent la procédure administrative, n'admettent pas le concours des employés de la régie, par l'excellente raison qu'il n'existait plus alors d'impôts indirects. Mais aujourd'hui que le recensement est l'assiette et la base des droits d'entrée, il est bien impossible de tenir la régie en-dehors d'une opération qui intéresse le fisc au premier chef. Admettre la régie à contrôler le travail fait arrière d'elle, ce serait doubler les frais et les embarras du recensement; ce serait surcharger l'administration et le conseil d'État d'une masse énorme de procès que la seule assistance d'un employé eût facilement prévenus. Fermer tout recours à la régie, ce serait sacrifier les intérêts du trésor trop souvent compromis par les influences locales. L'administration devait donc, comme elle l'a fait, autoriser et même prescrire le concours des employés de la régie ⁽²⁾; mais ils n'ont qu'un simple rôle de surveillance; ils n'ont pas de rapports officiels avec les citoyens, et ce n'est pas à eux, mais aux fonctionnaires délégués par la loi de 1794, qu'il appartient de faire le travail; leur droit se borne à faire insérer

(1) V. notre tome II, n° 446.

(2) Circulaires des 15 juillet 1838 et 5 mai 1841.

au fur et à mesure leurs observations au procès verbal ; les faits sont immédiatement vérifiés , et l'autorité se trouve en mesure de statuer en parfaite connaissance de cause.

1096. Il s'est présenté sur le fonds , sur le système même , une question assez grave.

Doit-on considérer le domicile *de droit* , ou le domicile *de fait* , la simple résidence en un mot ?

Le ministre de l'intérieur a pensé que l'on ne devait tenir compte que du fait (1).

Le conseil d'État consulté , a consacré cette opinion par un avis du 23 novembre 1842 (2) , avec grande raison , selon nous , au moins au point de vue fiscal. Et, en effet, quel est le but du recensement ? de constater la population qui *consomme* dans la localité , qui en partage les charges et les avantages ; il ne doit donc se préoccuper que de la résidence. Et d'ailleurs , le domicile de fait se dénonce lui-même ; mais quel moyen de connaître le domicile de droit ?

1097. Ce principe admis , n'avait-on pas à distinguer la population sédentaire et la population mobile , flottante , telle que la population des hospices , des maisons centrales , des prisons , des écoles , des garnisons , etc. ?

Le ministre de l'intérieur avait prescrit de com-

(1) Circulaire du 2 avril 1841.

(2) V. les annales des contributions indirectes , tome de 1843 , p. 62.

prendre dans le recensement la population flottante ; *si elle varie en ce qui concerne les individus, elle n'en fait pas moins, à quelques différences près, une portion réelle, constante et à peu près égale de la population des communes et des localités.* On n'avait pas sans doute à inscrire sur le tableau le nom des individus, mais à indiquer en bloc la population de telle maison, de telle garnison, etc....

Le conseil d'État s'est écarté sur ce point de l'opinion du ministre (1). Il a pensé que pour asseoir un impôt et régler l'organisation municipale, il fallait une base plus certaine et moins variable. Nous aurions été, pour notre compte, très porté à admettre les raisons qui avaient déterminé le ministère de l'intérieur.

1098. L'art. 20 de la loi du 28 avril 1816 exige une population *agglomérée* de 4,000 habitants. On considère comme agglomérée la population réunie dans des maisons contiguës, ou se tenant par des parcs ; des jardins et autres enclos de ce genre. Ainsi on ne compte pas la population éparsée dans les dépendances rurales, les hameaux ou villages séparés, les métairies, les maisons de campagne isolées (2).

1099. L'ordonnance qui arrête et publie les tableaux du recensement quinquennal peut-elle être attaquée et dans quel délai ?

(1) Avis du 23 novembre 1842.

(2) SAILLET et OLIBO, loi organique du 28 avril 1816, p. 69 et 70.

On a soutenu que tout recours était interdit : l'ordonnance déclare que les tableaux publiés sont *authentiques* pendant 5 ans ⁽¹⁾. En effet, était-il raisonnable d'astreindre l'administration à recommencer ou même à reviser sans cesse cet immense travail, au gré de critiques intéressées? Voilà justement pourquoi on a substitué le recensement quinquennal au recensement annuel.

Ces inconvénients ne sont pas sans quelque gravité, mais ils ne peuvent prévaloir sur le texte précis de l'art. 22 de la loi du 28 avril 1846 : « Les communes assujetties aux droits d'entrée, seront rangées dans les différentes classes du tarif, en raison de leur population agglomérée. S'il s'élève des difficultés relativement à l'assujettissement d'une commune, ou à la classe dans laquelle elle devra être rangée par sa population, la réclamation de la commune sera soumise au préfet, qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et du directeur, la transmettra avec son avis au directeur général des contributions indirectes, sur le rapport duquel il sera statué par le ministre des finances, sauf le recours de droit, et la décision du préfet sera provisoirement exécutée. » Ainsi point de délai fatal, la commune est toujours reçue à réclamer, aux termes de *la loi* du 28 avril 1846; si le système est mauvais, ce n'est pas à une ordon-

(1) Ordonn. du 30 décembre 1836.

nance, mais à une loi qu'il appartiendrait de le changer. Le principe, au reste, nous paraît excellent. L'impôt sur les boissons se règle sur la population dont l'état varie sans cesse; le recensement ne la rend pas stationnaire. Le chiffre qu'il proclame, exact à une époque donnée, ne l'est plus six mois, ou un an plus tard. Pourquoi donc condamner une commune à payer jusqu'à la révision périodique le droit d'entrée auquel légalement elle n'est plus sujette, grâce au mouvement de la population ou même à une distraction de territoire? Pourquoi, au contraire, si un fait nouveau, postérieur, l'assujettit à l'impôt, lui accorder le privilège d'une exemption au préjudice du trésor et des autres contribuables? Ajoutons que ces révisions partielles n'entraînent pas tous les embarras et toutes les difficultés pratiques et administratives que l'on redoute (1).

4400. A qui appartient-il de réclamer? A la commune d'abord; c'est-à-dire au maire, tuteur et organe des intérêts communaux.

Les habitants ont-ils tous et individuellement le droit d'agir? Ils ont sans doute un intérêt individuel; suivant que la commune sera ou ne sera pas rangée parmi les communes assujetties, ou sera mise

(1) Arrêt du conseil d'État du 18 mars 1842. — Avis du conseil d'État du 11 octobre 1837. — Commentaire de la loi organique du 28 avril 1816, p. 70.

dans telle ou telle classe , ils paieront ou ne paieront pas les droits d'entrée , le tarif en sera plus ou moins élevé. Mais cet intérêt est commun à tous les membres de l'association , et le droit est le même pour tous ; l'art. 22 a donc syndiqué toutes les actions individuelles , en a confié l'exercice au mandataire des intérêts communaux ; c'est le principe même de l'organisation municipale. Mais , comme nous allons l'expliquer , il faut admettre l'action individuelle pour le propriétaire qui se prétend en dehors de l'agglomération et invoque un droit individuel.

L'art. 22 ne parle que de la commune. Faut-il en conclure que la régie ne serait pas recevable à se pourvoir contre l'arrêté du préfet , déclarant que telle commune n'est pas sujette aux droits d'entrée ? La régie est chargée de défendre les intérêts du trésor ; elle a donc qualité. Il faudrait qu'un texte précis la désarmât du droit qu'elle tient de son mandat même. Le silence de l'art. 22 s'explique facilement. Le législateur a supposé que la régie n'aurait pas à réclamer contre un travail fait par l'administration elle-même (*).

1404. Comment s'instruisent et se jugent les réclamations ?

Aucun texte , ni l'art. 22 de la loi du 28 avril

(*) Arrêt du conseil d'État du 18 mars 1842.

1846, ni la loi du 18 juillet 1837 n'exigent précisément que le conseil municipal soit appelé à délibérer. Mais il s'agit, comme nous allons le voir, d'un véritable procès, d'une action judiciaire, et le conseil municipal délibère sur toutes les actions judiciaires, qu'elles soient civiles ou administratives, peu importe (1), les unes comme les autres grevant le budget et engageant le droit de la commune. L'art. 52 de la loi du 18 juillet 1837 fournit une analogie assez puissante; le conseil municipal réclame contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Enfin, l'art. 22 de la loi du 28 avril 1846 ne dit pas : la réclamation du maire, mais la réclamation de la commune. N'est-ce pas faire entendre que c'est le conseil municipal qui se pourvoit?

Le ministre des finances statue sur l'avis du sous-préfet, du directeur des contributions indirectes, du préfet et le rapport du directeur général. Il fait procéder à un nouveau recensement, s'il le juge convenable, par les agents qu'il désigne et contradictoirement avec les parties intéressées, c'est-à-dire avec la régie et le maire. Le recours est porté devant le conseil d'Etat par la voie contentieuse. C'est un litige, la commune et la régie invoquent la loi. L'autorité appelée à prononcer recherche et pro-

(1) Art. 19, n° 10 de la loi du 18 juillet 1837.

clame rigoureusement le droit ; elle ne le crée pas ; elle ne le règle pas arbitrairement , par conséquent elle *juge*.

4402. Le préfet déclare par un arrêté quelles sont, en conséquence du recensement ou des décisions ministérielles, les communes assujetties et la classe à laquelle chacune d'elles appartient : c'est un acte d'exécution et d'administration départementale.

4405. L'impôt pèse-t il sur tous les habitants d'une commune sujette ? Non ; en principe , il n'atteint que la population agglomérée ; les habitations éparses, détachées du lieu principal, en sont affranchies ; la taxe est le prix d'avantages dont elles ne jouissent pas. — Les faubourgs sont considérés comme une partie intégrante de la ville. — Les *débitants d'achat*, c'est-à-dire les débitants qui achètent des boissons pour les revendre en détail, quelque soit d'ailleurs le lieu de leur établissement, sont soumis à la règle générale. La fraude eût été trop facile (1).

4404. Vous vous dites en dehors de l'*agglomération* et vous refusez de vous soumettre à la taxe. Vous n'invoquez pas le droit de tous, mais un droit propre et personnel. Votre action n'intéresse pas la généralité des habitants ; l'exercice n'en est donc

(1) Arrêt de la Cour de cassation du 4 juin 1822.

pas confié au maire, et vous êtes reçu à agir en votre nom privé.

Comment et devant qui ?

Le redevable s'oppose aux poursuites de la régie ou bien il paie et forme une demande en restitution. Dans l'un et l'autre cas, l'instance s'engage devant les tribunaux seuls compétents.

Mais l'habitation est-elle détachée du lieu principal ? Voilà la difficulté qui se présente en premier ordre. C'est une question préjudicielle ; comme toutes les questions de recensement, elle échappe à l'autorité judiciaire ; elle est déférée, sinon d'après le texte, au moins d'après l'esprit de l'art. 22 de la loi du 28 avril 1846, au ministre des finances en 1^{er} ressort et au conseil d'Etat en appel. Ce point décidé, on en revient devant le tribunal qui prononce sur le fonds (1).

Il est un moyen simple de prévenir tout procès avec la régie ; c'est de déférer la question directement et principalement au ministre des finances.

4405. Sont taxés : le vin, le cidre, le poiré, l'hydromel, l'eau-de-vie, les liqueurs et dans une proportion déterminée par l'art. 25, les vendanges et les fruits à cidre et à poiré.

4406. La loi du 24 juillet 1845 a affranchi du

(1) Décision du conseil d'administration du 16 juillet 1828. — Avis du conseil d'État du 12 mars 1829. — Commentaire sur la loi du 28 avril 1846, p. 73.

droit d'entrée, comme de toute autre taxe, l'alcool dénaturé qui ne pourrait plus être consommé comme boisson. L'art. 25 de la loi du 28 avril 1846 avait une disposition précisément contraire; c'est en ce sens au moins que la jurisprudence avait fini par l'interpréter. On venait de trouver un nouveau mode d'éclairage par l'alcool carburé; mais les taxes qui grèvent les eaux-de-vie auraient tué la découverte, et l'on demanda aux chambres de faire le sacrifice de l'impôt à l'industrie, aux consommateurs, et surtout à la détresse des pays vignobles.

La loi du 24 juillet 1845 donne mandat au gouvernement pour établir, sauf la ratification législative, un autre droit qui serait appelé droit de *dénaturation*. Elle remet aussi à une ordonnance royale délibérée en conseil d'Etat le soin de déterminer le mode et les formalités de la dénaturation: l'ordonnance vient de paraître; elle est à la date du 14 juin 1844.

1107. Le droit d'entrée n'est pas un droit de mouvement; il faut donc que les boissons entrent dans la commune pour y être consommées; si elles ne font que la traverser, la taxe n'est pas due. Seulement pour mettre la régie en mesure de déjouer toute tentative de fraude, on prend une expédition que l'on appelle *Passe-debout*; le conducteur s'oblige au premier bureau à faire sortir les boissons; à l'appui de cet engagement, il présente une caution ou

consigne le droit ; la caution est déchargée ou le droit restitué au bureau de sortie. Quand il est possible de faire escorter le chargement, le buraliste n'exige ni caution, ni consignation.

Les boissons qui séjournent pendant plus de 24 heures sont mises en transit (art. 50).

1108. L'entrepôt donne aux redevables le moyen d'ajourner le paiement du droit.

Le mot se définit lui-même : c'est le dépôt dans un magasin public ou dans les propres caves du destinataire, avec l'engagement de faire sortir plus tard les boissons de la commune, ou d'acquitter les droits sur les quantités non représentées. — Dans le premier cas, l'entrepôt est réel, et dans le second fictif ou à domicile. La commune a-t-elle un magasin public ? Pour peu que le conseil municipal le demande, l'entrepôt à domicile est supprimé : par la force des choses il présente toujours des dangers de fraude ; et ni le commerce ni les consommateurs n'ont plus d'intérêt légitime à son maintien (1).

L'entrepôt entraîne toujours pour la régie quelques embarras d'écritures et de surveillance : il n'est donc autorisé que pour un certain intérêt ; c'est l'art. 51 de la loi du 28 avril 1846 qui détermine le nombre d'hectol. L'art. 39 de la loi du 21 avril 1852 a fait une exception en faveur des proprié-

(1) Art. 9 de la loi du 28 juin 1833.

taires et pour leurs récoltes ; ils ont un droit absolu d'entrepôt.

Les boissons introduites , il serait trop tard pour réclamer l'entrepôt ; le fait est consommé et la taxe acquise à la régie. Aux termes de l'art. 57 de la loi du 28 avril 1846 , il est procédé , à la fin de chaque trimestre , à un recensement , et les droits sont perçus sur les manquants.

Faut-il en conclure que l'entrepositaire soit autorisé à faire sortir de sa cave et à livrer à la consommation les boissons entreposées sans avoir acquitté le droit ? Pourrait-il soutenir en un mot que l'art. 57 lui accorde un crédit de 5 mois ? Ce serait une seconde faveur entée sur la première et que rien ne justifierait. L'entrepôt ajourne le paiement du droit , parce que fictivement il met les boissons en dehors de la commune. Mais elles ne sortent de l'entrepôt que pour entrer dans la commune , et si l'entrepositaire ne paie pas immédiatement , il manque à la foi promise. Le recensement trimestriel n'est qu'un moyen de contrôle et dont le but est d'atteindre les fraudes qui ne seraient pas légalement établies. L'art. 44 d'ailleurs explique la pensée de l'art. 57. Il est ainsi conçu :

« Les propriétaires qui jouiront de l'entrepôt
» pour les produits de leurs récoltes seulement , en
» vertu de l'article précédent , ne seront soumis
» outre l'inventaire , qu'à un recensement avant la

« récolte suivante ; toutefois ils seront obligés de
 « payer le droit d'entrée *au fur et à mesure de leurs*
 « *ventes à l'intérieur*. Lors du recensement, ils ac-
 « quitteront le même droit sur les manquants non
 « justifiés, déduction faite de la quantité allouée
 « pour coulage et ouillage. »

L'entrepositaire se rendrait donc coupable d'une fraude punie par l'art. 46 de la loi de 1816, en livrant des boissons qui n'auraient pas préalablement acquitté les droits (1).

1109. Les boissons fabriquées dans l'intérieur ne sont pas exemptes de la taxe, qui n'est, à vrai dire, qu'une seconde taxe de consommation. Mais quel sera le mode de recouvrement ?

L'art. 40 de la loi du 28 avril 1816 autorisa la régie à faire, après la récolte, l'inventaire des vins et cidres fabriqués et à exiger le droit d'entrée. Mais il paraît qu'elle rencontra des résistances devant lesquelles elle fut plus d'une fois obligée de s'arrêter.

La loi du 25 juin 1844 est venue à son aide. L'art. 47 enjoint, sous les peines portées par l'art. 46 de la loi du 28 avril 1816, à toute personne qui récolte ; fabrique ou prépare, dans l'intérieur d'une ville sujette aux droits d'entrée, des vins, cidres, poirés, hydromels, alcools ou liqueurs, de les déclarer à la régie 12 heures au moins avant la pre-

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 29 janvier 1836 (D. 36. 1. 425).

mière fabrication , et de payer immédiatement le droit, à moins qu'elle ne réclame la faculté de l'entrepôt.—Au surplus, il maintient aux employés le droit de faire à domicile toutes visites et toutes vérifications.

1110. Les fraudes tentées incessamment, quelquefois même par des personnes honorables qui probablement ne croient pas *charger leur conscience pour faits d'aides*, ont fait restreindre les privilèges de la liberté individuelle.—Les voitures publiques peuvent être arrêtées et fouillées aux barrières. Les lois du 29 mars 1852 et 24 mai 1854 ont même soumis les voitures particulières aux visites des commis, mais seulement dans les communes qui ont un octroi. Pourquoi cette restriction? Le législateur espéra que l'intérêt municipal ferait pardonner et passer la mesure.

Les personnes voyageant à pied ou à cheval et dans les communes qui n'ont pas d'octroi, les voitures particulières, ont le privilège de n'être pas fouillées à la barrière. Mais en cas de soupçon de fraude, elles peuvent être conduites devant un officier de police qui les visite ou les fait visiter, s'il le juge convenable.—Déplorables nécessités de l'intérêt fiscal qui expliquent seules l'impopularité des impôts indirects et de leurs agents!

1111. L'art. 46 de la loi du 28 avril 1846, l'art. 8 de la loi du 29 mars 1852 et l'art. 9 de la loi du 24 mai 1854 punissent les contraventions d'amen-

des élevées et quelquefois même de l'emprisonnement.

1442. *Droit de détail.*—Le Fèvre de la Bellande, et son opinion nous semble la plus probable, en reporte l'origine au XIV^e siècle. Des lettres patentes du 24 janvier 1582 établirent une aide pour faire face aux dépenses de la guerre contre les Anglais et, entre autres impôts, elles autorisèrent le prélèvement du 8^e sur toutes les ventes de boissons en détail (*).

Supprimée par le décret du 2 mars 1794, cette taxe fut rétablie par la loi du 24 avril 1806, qui la régla au 40^e du prix pour les débitants d'achat, et au 20^e pour les propriétaires. La loi du 8 décembre 1814 l'élève à 45 %₀, et elle n'accorde pas de remise au propriétaire. La loi du 28 avril 1816 maintint ce tarif; mais il fut réduit au 40^e par la loi du 12 décembre 1850, qui en revint à peu près au système de la loi du 24 avril 1806.

Le droit de détail est donc le prélèvement du 40^e sur le prix des ventes en détail. Quelquefois il se trouvera inférieur au droit de circulation, sans doute, contre le vœu du législateur, mais par la force des choses. Le droit de détail est proportionnel au prix, et par conséquent il varie suivant la qualité et la valeur des boissons, tandis que le droit de circulation est fixe et invariable.

(*) Le Fèvre de la Bellande, traité des droits d'aides, liv. 3. p. 2.

4443. Le droit de détail ne grève pas toutes les boissons, mais seulement les vins, les cidres, les poirés et les hydromels. Les eaux-de-vie et les liqueurs paient un droit fixe de consommation ⁽¹⁾, et la bière un droit de fabrication ⁽²⁾.

4444. Comment les droits de détail sont-ils assis et perçus ?

Distinguez les débitants de profession soumis au régime des exercices et le propriétaire ou le consommateur qui fait une vente accidentelle.

L'art. 50 de la loi du 28 avril 1816 qui ne fait au reste que reproduire les art. 4 et 2 du titre 2 de l'ordonnance de 1680, enjoint à quiconque entreprend le commerce de détail, d'en faire la déclaration au bureau de la régie et d'indiquer son débit par une enseigne.

La loi présume que le commerce de détail est le but ou l'accessoire nécessaire de certaines professions, des cafetiers, des aubergistes et de tous autres donnant à manger au jour, au mois ou à l'année. La régie n'a donc pas à prouver un fait de vente; il lui suffit d'établir que le redevable a embrassé l'une des professions énumérées dans l'art. 50. La présomption légale n'admet même pas la preuve contraire. C'est en ce sens que la loi du 25

(1) Loi du 24 juin 1824.—Loi du 12 décembre 1830.

(2) Art. 107 de la loi du 28 avril 1816.

avril 1856 a interprété l'art. 50 de la loi du 28 avril 1846.

Le débit clandestin est puni de peines sévères (1).

Le débitant est tenu, en outre, de déclarer par leur espèce et leur quantité toutes les boissons qu'il possède dans les caves de sa demeure, ou *ailleurs*, ajoute l'art. 50. Une exception eût permis de soustraire aux exercices, des entrepôts qui alimenteraient frauduleusement le débit. Si cependant les caves étaient éloignées et si la fraude n'était pas possible, la régie apprécierait le fait et ne poursuivrait pas. Mais sur ce point, elle a un pouvoir discrétionnaire, et si elle poursuit, les tribunaux en acquittant violeraient la loi; l'art. 50 ne distingue pas.

Le débitant est-il tenu de déclarer même les boissons qu'il destine à sa propre consommation? Oui, la loi lui accorde pour déchet et pour consommation de famille une remise de 5 pour 100.

La régie a toutefois fait une exception pour les *espèces de boissons destinées à son usage personnel et exclusif*, sur lesquelles, en un mot, ne porte pas le débit; point de confusion et de fraude possibles (2).

4415. Comment déterminer les prix de vente?

(1) D'une amende de 300 fr. à 1,000 fr. et de la confiscation des boissons saisies. L'art. 95 donne toutefois au débitant la faculté de les racheter en payant une seconde amende de 1,000 fr.

(2) SAILLET et OLIBO, p. 165.

Quand un débitant se propose de mettre des boissons en vente, il déclare ses prix aux commis qui en prennent note, et les affichent dans le lieu le plus apparent. Il conserve sans doute la faculté de les augmenter; mais à la charge d'en prévenir la régie. Toute vente au-dessus du taux indiqué, serait une contravention punie des peines édictées par l'art. 96 de la loi du 28 avril. Ce n'était pas assez pour l'intérêt fiscal, et si les boissons sont évidemment tarifées au-dessous du cours, les employés contesteront l'exactitude de la déclaration; il est fort difficile de saisir sur le fait des fraudes dont les consommateurs eux-mêmes se rendent assez volontiers complices, portés qu'ils sont à prendre parti contre le fisc et à croire que les droits fraudés retomberaient sur eux. — Le maire prononce provisoirement et en référé; le préfet statue définitivement, en conseil de préfecture (1).

4446. Les débitants sont soumis à l'exercice, c'est-à-dire, aux visites domiciliaires que les employés de la régie sont autorisés à faire seuls, sans l'assistance d'officiers municipaux (2).

L'exercice vérifie si le débit est légalement alimenté, et si toutes les boissons ont été déclarées. Enfin il arrête le décompte des sommes dues.

(1) V. notre tome 1^{er}, page 281.—Tome 2, n^o 460.

(2) Art. 56 de la loi du 28 avril 1816.—Arrêt de cass. du 27 décembre 1817

Le débitant est astreint à représenter les congés ou les acquits-à-caution et les quittances des droits d'entrée, pour toutes les boissons *nouvelles*, c'est-à-dire, qui n'ont pas déjà été prises en charge, pour les nouvelles venues, comme les appelle la régie; des congés, si les droits ont été payés par les expéditeurs; des acquits-à-caution, si les boissons lui ont été adressées en franchise du droit de circulation et de consommation, comme le permettent l'art. 82 de la loi du 25 mars 1817 et l'art. 5 de la loi du 24 juin 1824. Les acquits-à-caution sont déchargés au fur et à mesure de la prise en charge.

1117. Il est interdit au débitant d'avoir, sauf une autorisation spéciale, des boissons en vaisseaux d'une contenance inférieure à l'hectolitre. Elles échapperaient trop facilement à la surveillance des commis, soit à l'arrivée, soit au débit, soit à l'enlèvement. Deux exceptions à la règle : l'art. 58 permet aux débitants de mettre, en présence des commis, des vins en bouteilles; elles sont cachetées du cachet de la régie. Ils peuvent, en outre, recevoir en bouteilles, les liqueurs qui ne s'expédient et ne se conservent pas autrement ⁽¹⁾.

Les débitants sont comptables du dernier inventaire. — On déduit : 1° le déchet; 2° les bois-

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 11 janvier 1819.

sons perdues ou gâtées ; 5° les ventes en gros faites soit à des consommateurs, soit à des marchands ou débiteurs, pourvu qu'ils représentent des congés dans un cas et des acquits-à-caution dans l'autre, et pourvu encore que les vaisseaux aient été démarqués par les commis.

1118. L'art. 57 n'admet les ventes en gros qu'en futaille. Malgré le texte qui cependant est prohibitif, la régie autorise les débiteurs à expédier des paniers de 25 à 400 bouteilles (1). Sans doute il est peut-être assez difficile de justifier la disposition de l'art. 57. Mais l'art. 45 de la charte qui défend au roi de dispenser les citoyens de l'exécution des lois ne comprend-il pas même les lois fiscales ? Quand il s'agit de dispositions purement préventives de la fraude, la régie considère que le législateur l'a armée d'un droit, dont il lui est libre d'user ou de ne pas user, et l'art. 57 n'est pas le seul dont elle ait tempéré la rigueur. L'art. 45 ne repousse-t-il pas toutes ces distinctions ? N'est-il pas interdit au pouvoir exécutif de se montrer plus sage et plus tolérant que le législateur ? Quand la loi entend confier à la régie un pouvoir discrétionnaire, elle a soin de s'en expliquer, comme dans l'art. 58, par exemple : « Les vendants en détail ne pourront avoir ni « recevoir chez eux, à moins d'une autorisation spé-

(1) Circulaire du 20 septembre 1836.

« *ci*ale, des boissons en vaisseaux d'une contenance « moindre d'un hectol. » Ces objections ne manquent certes pas de gravité. C'est un autre principe qui assure à la régie le droit que lui refuserait l'art. 45 de la charte. Elle est autorisée à transiger et à remettre les amendes et par conséquent à laisser sans poursuites un délit purement fiscal, quand la bonne foi du contrevenant lui est démontrée. Il entre donc dans son mandat d'apprécier souverainement s'il convient ou non de tenir à la rigueur de certaines formalités préventives.

4419. Les ventes sont-elles soumises à quelques formalités? Non évidemment, si les boissons sont consommées dans le débit même. Mais elles sont transportées en dehors; faut-il une expédition? La loi de 1816 l'exige; son art. 6 est général, absolu; et l'art. 48 ne consacre qu'une seule exception, au profit des voyageurs et pour les boissons destinées à leur usage. La tolérance de la régie a toutefois dispensé d'une formalité presque impossible les petites quantités enlevées à la main.

Si le transport a quelque importance, il faut donc une expédition. Quels droits sont perçus? Le droit de vente en détail; il est payé comptant et la quittance est allouée en décharge au vendeur.

4420. Tout obstacle et tout retard apporté, sous quelque prétexte que ce soit, à l'exercice, constitueraient une contravention. On comprend qu'il ne

faut pas laisser au redevable le temps et le moyen de se mettre en règle et de faire disparaître la fraude.

En cas de refus d'exercice, les art. 68 et 96 déterminent la peine de la contravention et les dommages-intérêts dûs au fisc.

1121. Les commis sont-ils autorisés à faire des visites domiciliaires chez des particuliers non sujets à l'exercice pour rechercher les entrepôts frauduleux qui alimenteraient le débit ?

Plusieurs espèces se présentent :

La maison dénoncée n'appartient au débitant ni comme locataire, ni comme propriétaire. La visite peut être autorisée, mais par un employé supérieur du grade de contrôleur au moins. Les commis sont en outre tenus de requérir par écrit l'assistance soit du juge de paix, soit du maire ou d'un adjoint, soit d'un commissaire de police (1).

La maison appartient au débitant, mais un tiers s'en prétend locataire ; il faut qu'il représente sur-le-champ un bail authentique, sinon rien n'arrêtera la visite des employés. Tel est l'esprit plutôt que le texte de l'art. 61 (2). Si les appartements n'atteignent pas au débit, on admettrait le tiers à établir par tous les genres de preuve, qu'il les occupe réellement en vertu d'un bail, soit sous seing, soit verbal.

(1) Art. 237 de la loi du 28 avril 1816.

(2) Arrêt de la Cour de cass. du 20 novembre 1836.

Il existe des communications intérieures entre la maison du débitant et la maison voisine. Elles doivent être scellées.

Mais souvent la chose ne sera pas possible, les deux maisons ont une allée commune, peut-être le même escalier. Le voisin fait entrer une énorme quantité de boissons; il représente les congés, il est parfaitement en règle. Si les commis s'avisent de lui demander compte d'une consommation vraiment extraordinaire, il répond que la vie privée est murée, et qu'il vit comme bon lui semble. Avant 89 on appelait ces voisins complaisants des *provisionnaires*. Que faire? On a deux grands intérêts à concilier et à ménager; les droits du fisc et l'inviolabilité du domicile. Voici le système de la loi du 28 avril 1846. Le préfet prend un arrêté qui autorise l'exercice chez le voisin du débitant, sur le rapport des commis, la demande du directeur et l'avis du maire. Les commis n'ont plus besoin pour procéder aux visites domiciliaires, de requérir l'assistance du juge de paix ou d'un officier municipal; il leur suffit de représenter l'arrêté du préfet.

Si l'exercice constate une consommation apparente évidemment supérieure aux besoins de la famille, le préfet, sur le rapport du directeur, l'avis du sous-préfet et du maire, détermine par un nouvel arrêté, la quantité allouée à la consommation du voi-

sin ; l'excédant est assujéti aux droits de détail (¹). Quelle est, au vrai, la position du provisionnaire ? Il n'est pas débitant, mais seulement voisin trop complaisant d'un débitant. Il ne sera donc pas soumis au régime sévère que le § 2, chap. 5 de la loi de 1816 fait peser sur les débitants. Ses obligations se réduisent à deux : souffrir l'exercice et payer les droits sur l'excédant de la quantité qui lui est allouée par le préfet.

4122. Une vente isolée, accidentelle et pour la consommation extérieure, ne confère pas la qualité de débitant. Le débitant est celui qui spéculé habituellement sur l'achat et la revente des boissons.

Nous avons ajouté pour la consommation extérieure ; quiconque, en effet, donne à boire chez lui, est par le fait seul constitué débitant.

Les ventes en détail sont passibles d'un droit de 10 pour cent ; mais ceux qui les font ne sont pas soumis au régime préventif et tout exceptionnel des débitants de profession.

4125. Tout se réduira donc à prendre une expédition et à payer la taxe. Comment sera-t-elle réglée ? Il semblerait au premier abord que les art. 48 et 49 ont tracé la marche à suivre ; que le droit devrait être réglé sur le prix déclaré, sauf, en cas

(¹) Nous avons expliqué dans notre tome 1^{er}, n° 276, quel est le véritable caractère de l'arrêté préfectoral, et quelle voie de recours est ouverte contre lui.

de contredit, à en venir devant le maire et le préfet. Ces articles ne s'occupent textuellement que des débitants de profession, ils ne fourniraient donc, tout au plus, qu'un argument d'analogie. Mais les art. 402 et 404 en fournissent un autre. Un marchand en gros fait accidentellement une vente en détail, il paie le droit de détail, et ce droit est réglé d'après le prix courant *du lieu de sa résidence*. La pratique administrative a préféré ce dernier système. En conséquence, dans chaque recette buraliste, un état dressé par la régie indique le prix moyen des boissons⁽¹⁾. Ces espèces de mercuriales ont l'immense avantage de prévenir bien des fraudes et bien des difficultés.

1124. Plus de taxes spéciales sur les ventes en gros. L'art. 25 de la loi du 24 avril 1806 les avait imposées au 20^e du prix; mais il fut abrogé par la loi du 25 novembre 1809 (art. 15).

Les marchands en gros ne paient donc comme les simples consommateurs que les droits d'entrée, de circulation ou de consommation.

Il y a plus, par un privilège tout particulier, les droits de circulation ou de consommation ne sont exigibles qu'à la revente. Les droits d'entrée sont payés comptant par ceux qui n'obtiennent pas la faveur de l'entrepôt proprement dit.

Les marchands en gros sont donc de véritables

(1) Décision du 24 mars 1819.—Circulaire du 28 août 1837.

entrepôts comptables des boissons qui leur sont expédiées en franchise.

C'est là le principe du régime exceptionnel auquel ils sont soumis, la base des obligations que la loi du 28 avril 1816 leur impose.

Et d'abord qui doit être considéré comme marchand en gros? Il semble au premier abord que l'art. 98 a résolu la question : « *sera considéré comme marchand en gros, tout particulier qui recevra ou expédiera, soit pour son compte, soit pour le compte d'autrui, soit en fût d'un hectolitre au moins, ou en plusieurs fûts, qui réunies, contiendront plus d'un hectol., soit en caisse et paniers de 25 bouteilles et au-dessus.* »

Il est difficile de trouver un article plus mal rédigé. Si l'on s'en tenait au texte, il ferait un marchand en gros du simple consommateur qui *recevrait* pour son compte un baril ou une caisse de vin..... *sera considéré comme marchand en gros tout particulier qui recevra ou expédiera soit pour son compte, soit pour le compte d'autrui.....* Mais cette interprétation est inadmissible (1). Il faut donc lire qui recevra ET expédiera, c'est-à-dire, qui achètera pour revendre.

Pour son compte ou pour le compte d'autrui—L'art. 98 a voulu ranger dans la classe des marchands en

(1) Arrêt de la Cour de cassation du 14 janvier 1820.

gros, le commissionnaire, le préposé, aussi bien que celui qui spéculé pour son propre compte.

Une seule vente fait-elle un marchand en gros ? Oui, dit-on, l'art. 98 ne distingue pas, et l'art. 99 n'admet que trois exceptions :

« Ne seront pas considérés comme marchands
« les particuliers recevant accidentellement une
« pièce, une caisse ou un panier de vin pour le
« partager avec d'autres personnes, pourvu que,
« dans sa déclaration, l'expéditeur ait énoncé, ou-
« tre le nom et le domicile du destinataire, ceux
« des copartageants et la quantité destinée à cha-
« cun d'eux. La même exception sera applicable
« aux personnes qui, dans le cas de changement
« de domicile, vendront les boissons qu'elles au-
« ront reçues pour leur consommation. — Elle le
« sera également aux personnes qui vendraient, im-
« médiatement après le décès de celles à qui elles
« auraient succédé, les boissons dépendant de sa
« succession et provenant de sa récolte ou de ses
« provisions, pourvu qu'elle ne fût ni marchand
« en gros, ni débitant, ni fabricant de bois-
« sons. »

L'opinion contraire nous paraît certaine : ne peut pas être marchand en gros de boissons, celui-là qui n'est pas *marchand*. Or, aux termes de l'art 1^{er} du Code de commerce, pour être commerçant ou marchand, il faut exercer des actes de commerce et

en faire sa *profession habituelle*. L'art. 97 de la loi ~~du~~ 28 avril 1816 avait d'ailleurs posé le principe : les négociants, les marchands en gros et autres qui voudront faire le commerce des boissons en gros. *Le commerce* : ce mot explique l'art. 98 : le seul but de cet article était de distinguer les ventes en gros et les ventes en détail ; de définir en un mot les actes dont l'habitude constituerait le commerce de boissons en gros.

Déclarer les boissons qu'ils possèdent, tant dans le lieu de leur domicile qu'*ailleurs*, prouver en représentant les congés et les acquits-à-caution, que toutes les boissons reçues ou expédiées ont acquitté les droits, souffrir l'exercice, c'est-à-dire soumettre aux visites des commis leurs magasins, leurs caves et leurs celliers, payer le droit de détail sur les manquants constatés à chaque recensement trimestriel : telles sont les obligations des marchands en gros, d'après le chapitre 48 de la loi du 28 avril 1816.

Aux termes de l'art. 400, toute personne qui, ayant fait une déclaration de marchand en gros, exercera le commerce de boissons en détail, sera punie d'une amende de 500 à 2,000 fr. sans préjudice de la saisie et de la confiscation des boissons, etc..... etc.....

D'un autre côté, l'art. 402 autorise le marchand en gros à faire accidentellement des ventes de bois-

sons en quantité inférieure à celle fixée par l'art. 98.

Comment concilier ces deux articles ?

1° Celui qui a fait une déclaration de marchand en gros n'a pas le droit de faire réellement le commerce de détail, c'est-à-dire d'exercer en fait la profession de débitant. L'art. 402 ne tolère que la vente accidentelle.

2° Les marchands en gros ne peuvent exercer une de ces professions auxquelles l'art. 50 attache la qualité de débiteurs.

3° L'art. 402 ne permet de vendre que pour la consommation extérieure et dans des vaisseaux fournis par le marchand lui-même. « Ils seront tenus de payer le droit de détail pour ces ventes, lorsque la quantité *expédiée* ne formera pas un hectol., si elle est en une ou plusieurs futailles, ou 25 litres si elle est en bouteilles. »

Vendre à *pôt renversé* des boissons consommées immédiatement chez le vendeur, ou soutirées au moment de l'achat et emportées par l'acheteur, c'est faire non une vente en détail, mais un acte de *débit*, défendu par les art. 402 et 404 et qui ne rentre pas, même comme accident, dans le commerce en gros.

C'est ainsi que la régie a interprété les art. 402 et 406 (1).

(1) Circul. du 6 juin 1838.

Une déduction est allouée pour coulage ; — elle n'est plus fixée d'une manière uniforme pour tous les départements ; l'art. 6 de la loi du 20 juillet 1857 a remis à un règlement d'administration publique le soin de la déterminer, suivant les lieux et la nature des boissons. L'ordonnance du 24 novembre 1858 a divisé, en conséquence, les départements en 3 classes pour les vins, et en 2 classes pour les alcools et les liqueurs.

Le droit de détail est perçu sur les manquants , d'après le prix courant des lieux. (Art. 404).

4125. Une dernière question sur l'art. 406.

« Toute personne qui fera le commerce en gros ,
« sans déclaration préalable ou après une déclara-
« tion de cesser , ou qui ayant fait une déclaration
« de marchand en gros , exercera réellement le
« commerce des boissons en détail , sera punie
« d'une amende de 500 fr. à 2,000 fr. , sans préju-
« dice de la saisie et de la confiscation des boissons
« en sa possession. Elle pourra en obtenir la main-
« levée en payant une somme de 2,000 fr. , indé-
« pendamment de l'amende prononcée par le tri-
« bunal. — Toute autre contravention aux disposi-
« tions du présent chapitre sera punie de la confis-
« cation des objets saisis et d'une amende qui ne
« pourra être moindre de 50 fr. , ni supérieure à
« 500 fr. En cas de récidive , cette amende sera
« toujours de 500 fr. »

Le contrevenant, en payant une somme de 2,000 fr., obtient-il la restitution définitive des objets saisis, ou seulement une main-levée provisoire, et sauf aux tribunaux à prononcer plus tard la confiscation réelle et totale, ou sauf au contrevenant à payer le surplus de la valeur ? Les art. 95 et 106 ont voulu restreindre et limiter les conséquences de la confiscation, qui aurait pu enlever à un marchand des valeurs considérables, souvent tout son avoir commercial. Il importe à la moralité de la peine de prévenir des exagérations qui dépasseraient le délit et la nécessité de la répression.

1126. *Droit de consommation.* — Il n'est perçu que sur les eaux-de-vie et les liqueurs. Il fut créé par la loi du 24 juin 1824, en remplacement des droits de circulation et de détail. Un droit de consommation et un droit d'entrée, telles sont donc les deux taxes qui grèvent les alcools.

Le droit de consommation se règle sur la force alcoolique ; la loi du 12 décembre 1850 l'a fixé pour toute la France à 56 fr. par hectolitre d'alcool pur.

Il est payé ou à l'enlèvement par l'expéditeur, ou à l'arrivée par le destinataire ; dans le premier cas, la régie délivre un congé, et dans le second un acquit-à-caution. La loi du 24 juillet 1845 a, comme nous l'avons déjà dit, affranchi de toute taxe les alcools dénaturés, sauf au gouvernement et aux chambres à créer un droit nouveau qui serait appelé droit de dénaturation.

1127. L'industrie des distillateurs et des bouilleurs n'est pas complètement libre ; ils sont soumis à un régime exceptionnel, à des déclarations préalables, aux visites des commis. Ils sont comptables de toutes les quantités fabriquées, c'est-à-dire ils doivent représenter ou des expéditions régulières ou les boissons ; sinon, ils sont tenus de payer sur les manquants le droit de consommation. Ce n'est donc pas que la fabrication des eaux-de-vie soit soumise à une taxe spéciale, mais on a dû armer le fisc du moyen d'atteindre les distillateurs qui alimenteraient la fraude.

Le système est incomplet : les bouilleurs de crû, c'est-à-dire ceux qui n'opèrent que sur le produit de leurs récoltes, à moins qu'ils ne soient établis dans une commune sujette aux droits d'entrée, sont en effet placés en dehors de la règle et de la surveillance de la régie par les art. 158, 171 de la loi du 28 avril 1816 et par l'art. 47 de la loi du 25 juin 1844. En fait, l'exception ouvre une porte si large à la fraude, que la plus grande partie des alcools, consommés même dans les villes, ne paie ni droit d'entrée, ni droit de consommation (1).

1128. *Droit de fabrication.* — La bière n'est grevée que d'une taxe perçue à la fabrication.

Supprimée en 1794, elle fut rétablie par la loi du

(1) M. Vigier, rapporteur de la loi de 1843, l'a prouvé par des faits et des chiffres irrécusables.—Recueil de Duvergier, tome de 1843, p. 385.

5 ventôse de l'an XII. La loi du 24 avril 1806 voulut même soumettre la bière aux droits de vente en gros et en détail établis sur les boissons. Mais la régie rencontra tant de difficultés dans les départements du Nord, que l'Empereur renonça à ce système, et la loi du 23 novembre 1808 en revint au principe de la taxe unique (1).

Le tarif a été successivement modifié. La loi du 12 décembre 1850, c'est la loi en vigueur, impose la bière forte à 2 fr. 50 c. par hectol. et la petite bière à 60 c.

Déclarer préalablement à la régie sa profession et les ustensiles de la brasserie, ne mettre le feu sous une chaudière qu'après avoir prévenu les employés, 4 heures à l'avance dans les villes et 12 heures dans les campagnes; prendre en charge la bière fabriquée et régler tous les mois le décompte, soit en deniers, soit en effets de crédit à 3 et 6 mois de terme, s'il le préfère et si la somme dépasse 100 fr. : telle est l'économie des obligations imposées au fabricant de bière par le chap. 5 de la loi du 28 avril 1816.

Au surplus, les mouvements de la bière sont affranchis, non-seulement de tout droit, mais encore de toutes formalités. Elle voyage par conséquent sans congé ni passavant.

(1) D'Agard, manuel alphabétique des droits réunis, v^o bière.

4429. La grande difficulté de l'impôt sur les boissons, le vice considérable du système, celui qui, à toutes les époques, a fait la régie impopulaire, c'est sans contredit la nécessité de cette surveillance incessante et parfois tracassière. Aussi la loi offre-t-elle aux communes et aux redevables certains forfaits qui les débarrassent de l'exercice, ou au moins, en atténuent les inconvénients, la taxe unique à l'entrée, l'abonnement général par commune, l'abonnement individuel, l'abonnement à l'hect., l'abonnement par corporation.

4430. La *taxe unique* aux entrées est le forfait le plus étendu.

L'art. 92 de la loi du 28 avril 1846 affranchit les boissons, autres que la bière, de tout exercice dans l'intérieur de Paris et remplaça les droits de *détail* et d'*entrée* par une taxe unique perçue à l'entrée. La loi du 42 décembre 1850 a jugé convenable de réduire le tarif. La surveillance de la régie, même avec une armée de commis, eût toujours été en défaut.

C'était un privilège restreint à la ville de Paris seule. Mais l'art. 4 de la loi du 42 décembre 1850 autorisa les conseils municipaux à voter la suppression des exercices, en remplaçant les droits de détail par une taxe unique. La loi du 24 avril 1852 alla plus loin; elle permit aux conseils municipaux des villes, ayant une population agglomérée de plus de

4000 âmes, de convertir en une taxe unique les droits de licence, de circulation, d'entrée et de détail sur les vins, les cidres, les poirés et les hydromels.

La loi du 25 juin 1844, dans l'intérêt des villes autant que du trésor, en est revenue au système de la loi du 12 décembre 1850. La taxe à l'entrée ne comprendra plus ni le droit de circulation, ni le droit de consommation, ni le droit de licence, mais seulement les droits de détail et d'entrée.

En affranchissant de toutes formalités le mouvement des boissons dans l'intérieur des villes, on désarmait la régie et l'octroi du moyen le plus puissant pour prévenir et arrêter la fraude. Il semblait qu'on voulût assurer à la fraude, qui parvenait à franchir les barrières, une espèce de prime; son impunité bravait le découragement et l'impuissance des commis!

Les droits de détail et d'entrée peuvent donc être seuls supprimés, et encore faut-il que la commune ait une population agglomérée de plus de 4,000 âmes. La loi du 25 juin 1844 a modifié sur le premier point la loi du 24 avril 1852 qui avait elle-même abrogé sur le second la loi du 12 décembre 1850.

Les conseils municipaux sont tenus de s'adjoindre des marchands en gros et en détail, les plus imposés à la patente, en nombre égal à la moitié

des membres votants , *sans toutefois qu'au moyen de cette adjonction plus du tiers des votants puisse être formé de marchands ou débitants* (1).

Les femmes se font représenter par des fondés de pouvoirs.

4454. Les délibérations du conseil municipal doivent être approuvées par le préfet ou par le ministre des finances. L'art. 20 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale , pose en principe que l'approbation du préfet suffit , à moins que les lois et les règlements n'exigent un arrêté ministériel ou une ordonnance royale. Aucune loi , aucun règlement ne prescrit l'intervention du ministre. Mais le ministre des finances , par ses circulaires des 18 mai 1832 et 24 octobre 1844 , s'est réservé le droit d'approuver les délibérations des conseils municipaux ; ce faisant , il n'a pas dépassé son droit ; le préfet est son mandataire , il a donc pu restreindre son mandat. N'aurait-il pas toujours et sans exception le droit de réformer l'arrêté du préfet ? D'ailleurs , l'art. 73 de la loi du 28 avril 1846 exige , dans une espèce qui a la plus grande analogie , une décision ministérielle.

Le ministre a-t-il un droit de contrôle absolu et sans réserves ? Pourrait-il refuser d'autoriser l'établissement de la taxe ? Oui , si le conseil municipal

(1) Art. 20 de la loi du 25 juin 1841.

n'était pas régulièrement composé, si la délibération péchait par vice de forme; nulle difficulté dans ce cas.

Mais lui est-il permis d'examiner le mérite de la mesure en elle-même? Les principes généraux de la hiérarchie administrative lui donneraient ce pouvoir. Le droit d'approuver emporte celui d'improver. Mais les lois du 12 décembre 1830, 24 avril 1852 et 25 juin 1844, nous semblent avoir consacré un autre système. « Les conseils municipaux *pourront* « voter la suppression des exercices, au moyen soit « d'une taxe unique, etc. » (Art. 4 de la loi du 12 décembre 1830). — « Dans les villes ayant une population agglomérée de 4,000 âmes et au-dessus *et* « sur le vœu émis par le conseil municipal, les exercices SERONT supprimés. » — (Art. 25 de la loi du 24 avril 1852 — « Toute délibération qui aura pour « objet d'établir une taxe unique, ne pourra être « mise à exécution qu'au 1^{er} janvier, et pourvu « qu'elle ait été notifiée à la régie un mois avant cette époque. » (Art. 49 de la loi du 25 juin 1844).

Remplacer les droits de détail et d'entrée par une taxe unique, c'est donc pour le conseil municipal un droit absolu, et qui n'est pas subordonné au bon vouloir de la régie et du ministre. Le texte est impératif : *sur le vœu émis par les conseils municipaux, l'exercice sera supprimé.* Réaction contre l'impôt indirect, désir d'étendre le pouvoir des corps

municipaux aux dépens du pouvoir central , telle était la tendance de l'époque , et elle suffirait seule , sinon pour justifier , au moins pour expliquer la loi.

1152. Pour établir la taxe , on calcule le nombre d'hectolitres des diverses boissons introduites dans la ville et la somme totale obtenue par les droits à remplacer pendant les trois dernières années ; on prend la moyenne ; on divise le produit annuel par le nombre d'hectol. , et le chiffre donne la taxe que chaque hectol. paiera à l'entrée.

La taxe est un droit analogue aux droits d'entrée , ou plutôt c'est un véritable droit d'entrée. Pour la perception , c'est le même système et les mêmes formalités.

Le mouvement des boissons n'est donc pas libre des formalités établies dans l'intérêt du droit de circulation.

Les débitants sont bien affranchis des exercices proprement dits , mais non pas de toute surveillance.

Ainsi ils devront faire une déclaration préalable au débit , prendre une licence , et pour toutes les boissons qui entrent dans leurs caves , représenter aux commis les expéditions , soit de l'octroi , soit de la régie (1).

(1) Arrêt de la Cour de cassation du 15 juin 1844.

4455. *Abonnement général par communes.*

— La commune est autorisée par l'art. 75 de la loi du 28 avril 1846 à se rédimer des droits de détail et de circulation à l'intérieur, au moyen d'une somme annuelle qui en représente le produit.

Vote du conseil municipal, — fixation contradictoire de l'abonnement avec le directeur de la régie ou son délégué, — avis du préfet et du directeur général, — approbation du ministre des finances, telle est la marche tracée par la loi.

La somme convenue est payable par 24^e et de quinzaine en quinzaine. La régie en poursuit le recouvrement par voie de contrainte sur le receveur municipal, et même par la saisie des deniers et des revenus de la commune. L'intérêt du trésor, qui n'est après tout que l'intérêt public, fait fléchir la règle qui n'ouvre aux créanciers des communes, comme aux créanciers de l'Etat, que la voie de l'ordonnancement.

Si la régie et le conseil municipal ne se mettent pas d'accord, qui prononcera? La régie n'est pas libre de refuser l'abonnement; il faut donc que le conseil municipal puisse faire proscrire une demande exagérée. La loi du 28 avril 1846 n'indique pas le juge; c'est une lacune que comble l'analogie. Les art. 70 et 78 donnent au préfet en conseil de préfecture le droit de régler, en cas de contredit, le taux des abonnements demandés par un débitant

ou par la corporation tout entière. L'art. 40 de la loi du 24 avril 1852 s'occupe même d'une espèce qui a un rapport plus direct : les communes vignobles peuvent remplacer soit l'inventaire des vins nouveaux, soit le paiement immédiat du droit sur les vendanges par un abonnement général. La loi de 1852 renvoie, en cas de discussion entre la régie et la commune, aux art. 75 et 78 de la loi du 28 avril 1816, c'est-à-dire, donne compétence au préfet. Vainement on objecterait que la juridiction exceptionnelle du préfet a toujours besoin de se justifier par un texte précis qui, après tout, manque dans l'espèce. L'esprit de la loi est trop évident pour que l'on s'arrête à cette rigueur de la logique, et d'ailleurs le texte ne manque pas précisément. Le préfet est constitué juge par les art. 75 et 74 de la loi du 28 avril 1816 *interprétés* par les art. 70 et 78 et par l'art. 40 de la loi du 24 avril 1852.

Nous n'avons pas de précédent sur la question ; l'art. 75 est dans la loi de 1816 un article de luxe qui jusqu'ici n'a tenté aucun conseil municipal (1).

Comme nous le disions, les communes vignobles sont admises à remplacer, par un abonnement général, soit l'inventaire des vins nouveaux, soit le paiement immédiat ou par 42^e du droit sur les vendanges. La loi du 24 avril 1852 s'est bornée à rap-

(1) Circulaires de la régie des contributions indirectes du 5 avril 1838.

peler les dispositions de la loi du 28 avril 1846. C'est absolument le même système.

1154. *Abonnements individuels.* — Le débitant s'oblige à payer, au lieu des droits de détail, une somme convenue.

Le forfait ne comprend pas les eaux-de-vie et les liqueurs. L'art. 44 de la loi du 24 avril 1852 ouvre au redevable un moyen beaucoup plus simple de se soustraire aux exercices, c'est d'acquitter, à l'arrivée, le droit de consommation.

La régie n'est pas libre de refuser l'abonnement individuel : il faut donc, si les parties ne se mettent pas d'accord, qu'un juge règle les conditions du contrat ; c'est en premier ressort le préfet en conseil de préfecture, et en appel, le conseil d'Etat (1). Le débitant détermine les boissons pour lesquelles il s'abonnera et la durée de l'abonnement, qui toutefois ne peut jamais excéder un an.

L'art. 70 de la loi du 28 avril 1846 exige que la convention soit rédigée par écrit, et approuvée par le Directeur.

Il n'a pas été fait d'acte, mais la régie ou le débitant demande à prouver par témoins l'abonnement que rend vraisemblable un commencement de preuve par écrit, par exemple, la correspondance administrative. Le juge peut-il admettre la preuve ?

(1) V. notre 1^{er} vol., n° 275.

Nous ne le pensons pas. Les art. 1715 et 2044 exigent aussi pour le bail et la transaction un acte écrit, et d'après une jurisprudence constante, le commencement de preuve par écrit ne donne point passage à la preuve testimoniale (1). L'art. 70 est aussi impératif que les art. 1715 et 2044. L'urgence est extrême. Toute procédure judiciaire, quelque sommaire qu'elle soit, entraîne des délais assez longs; quelle serait cependant la position respective de la régie et des débitants?

L'abonnement est payable par mois et par avance (2).

Le débitant affranchi de l'exercice n'en est pas moins soumis à toutes les obligations que lui imposent l'art. 50 et le dernier § de l'art. 55.

L'abonnement ne lui confère ni monopole ni privilège, même contre les débitants qui voudraient plus tard s'établir dans la commune. Vainement il dirait que la position est changée et qu'au moins le contrat doit être résilié. C'est une chance qu'il pouvait prévoir.

1155. *L'abonnement à l'hectolitre* n'a qu'un but : prévenir toute difficulté sur les prix de ventes. Il détermine donc à forfait pour chaque espèce de boissons et par hectol. les bases du droit de détail

(1) Arrêt de la Cour de Caen du 29 mars 1840. — Recueil des arrêts de Caen, tom. de 1840, p. 80.

(2) Art. 21 de la loi du 25 juin 1841.

Il est fait de gré à gré; le débitant ne l'imposera pas à la régie, et il faudra que les deux parties se mettent d'accord sur les conditions. Il est rédigé par écrit, approuvé par le directeur, et sa durée est de deux trimestres au plus.

4456. *Abonnement collectif ou par corporation.* — Les débiteurs d'une commune réunis et syndiqués traitent avec la régie. Ils s'obligent solidairement à lui payer l'équivalent des droits perçus sur les vins, les cidres et les hydromels, et ils obtiennent la suppression des exercices.

Les débiteurs délibèrent sous la présidence du maire, et si l'abonnement est voté par les $\frac{2}{3}$ au moins, la majorité lie la minorité. La demande des débiteurs est soumise au conseil municipal qui vérifie l'utilité de la mesure et les motifs des opposants. S'il improuve, son vote est péremptoire. L'art. 77 n'admet pas de recours. — « Sur la demande des deux tiers au moins des débiteurs d'une commune, approuvée par le conseil municipal et notifiée par le maire, la régie *devra consentir.* »

Les conditions sont réglées par les débiteurs ou leurs délégués, et un employé supérieur de la régie, sous la présidence du maire. L'abonnement est fixé sur le produit d'une année moyenne d'après 5 années d'exercice, en tenant compte des circonstances particulières propres à influencer sur le débit.

Le préfet autorise l'exécution provisoire du traité qui toutefois ne devient définitif que par la signature du ministre.

Si la régie et les débiteurs ne sont pas d'accord pour fixer l'équivalent du droit, le préfet statue en conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'Etat (1).

Les syndics nommés par les débiteurs procèdent ensuite à la répartition individuelle de l'abonnement.

La répartition est-elle définitive? et si elle peut être attaquée, devant quelle autorité? questions difficiles et que nous avons déjà résolues (2).

La cote de chaque redevable arrêtée, des rôles sont dressés par les syndics, rendus exécutoires par le maire, et remis au receveur de la régie, qui en poursuit le recouvrement par 42^e, par avance et par voie de contrainte.

Au reste, tous sont solidaires et si l'un ne paie pas, la régie s'adresse aux autres.

A défaut de paiement d'un terme, la régie est autorisée à demander la révocation de l'abonnement; le préfet la prononce, comme juge, à notre estime du moins; l'art. 84 ne le dit pas, mais la matière est essentiellement contentieuse. Le recours qui n'empêchera pas l'exécution provisoire et immédiate de

(1) Voir notre tome 1^{er}, n^o 275.

(2) Voir notre tome 1^{er}, n^o 275.

l'arrêté sera porté devant le ministre et en appel devant le conseil d'Etat par la voie contentieuse.

Nul débitant ne peut s'établir dans la commune pendant la durée de l'abonnement, s'il ne remplace un autre débitant compris dans la répartition. Ce monopole serait, aux termes de l'art. 80, la conséquence de la solidarité : « les débitants ainsi abon-
« nés seront solidaires pour le paiement des sommes
« portées aux rôles, EN CONSÉQUENCE *aucun débitant*,
« etc..... » Si le nouveau venu ne payait pas, la corporation serait bien obligée de payer pour lui. Le législateur a dû permettre de le repousser, s'il ne présente pas de solvabilité. Mais alors comment justifier cette exception : *à moins qu'il ne remplace un autre débitant* ? N'a-t-on pas à craindre les dangers que la règle a voulu prévenir ? Une autre considération a déterminé le législateur : du moment où le dernier venu remplace un débitant, la position des abonnés n'est pas changée ; c'est toujours la même *concurrence* : il faut bien reconnaître que le système n'est pas parfaitement suivi.

Au reste, l'exclusion est temporaire, c'est un simple ajournement et qui ne se prolonge pas au-delà d'une année, terme du plus long abonnement. Le traité peut sans doute être renouvelé ; mais les débitants sont prévenus que la commune a un nouveau débitant, et la corporation un nouveau membre. qu'ils avisent donc et prennent dans cet

état le parti qui convient le mieux à leurs intérêts. Telle est l'entente la plus naturelle du texte, et puis il ne faut pas perdre de vue que finalement l'art. 80 déroge à l'un des principes sur lesquels repose notre ordre social, la liberté du commerce et de l'industrie.

Avons-nous besoin de faire observer que les débitants pourraient renoncer à leur droit? La régie a intérêt à voir augmenter le nombre des débitants.

Les ventes en détail faites par des individus étrangers à la corporation sont des délits qui l'intéressent. Sans doute les employés de la régie ont seuls qualité pour constater les contraventions, et les procès-verbaux dressés par les syndics, n'auraient aucune valeur juridique. Mais c'est au syndic qu'il appartient de poursuivre, de transiger, et les condamnations sont prononcées au profit de la masse. En un mot, la corporation a, dans ce cas, tous les droits de la régie.

Nous ne répèterons pas que l'abonnement collectif n'affranchit les débitants que des exercices et non de la surveillance de la régie et des obligations prescrites par l'art. 59.

4457. Abonnement pour le droit sur les bières.

C'est aussi un abonnement collectif, l'abonnement de la corporation des brasseurs.

Il est soumis aux mêmes règles que l'abonnement collectif des débitants. Nous signalerons les seules différences.

1^o Il n'est autorisé qu'à Paris et dans les villes qui ont plus de 50,000 âmes ;

2^o Il est facultatif pour la régie comme pour les brasseurs. Par conséquent, nul n'intervient comme juge dans une convention purement volontaire.

3^o C'est le ministre des finances qui approuve le traité et le rend définitif. C'est lui qui, à défaut de paiement, en prononce la révocation.

4^o Pendant la durée de l'abonnement, nul brasseur ne peut augmenter ses moyens de fabrication.

4458. *La licence* est une patente spéciale, dont est tenu de se munir quiconque exerce une industrie et fonde un établissement soumis à la surveillance de la régie des droits réunis.

Tels sont ceux qui spéculent sur les boissons, les fabricants de sucre indigène, les fabricants de cartes à jouer, les entrepreneurs de voitures publiques (1).

Tous ceux qui spéculent sur les boissons, c'est-à-dire les marchands en gros, les débitants, les brasseurs, les distillateurs et les bouilleurs de profession sont donc assujettis à la licence.

L'art. 444 de la loi du 28 avril 1816 est ainsi conçu :

« Toute personne assujettie, par le présent ti-

(1) Art. 144 et 164 de la loi du 28 avril 1816. — Art. 115 de la loi du 25 mars 1817. — Loi du 18 juillet 1837.

« tre, à une déclaration préalable, en raison d'un
 « commerce quelconque de boissons, sera tenue,
 « en faisant ladite déclaration et sous les mêmes
 « peines, de se munir d'une licence, dont le prix
 « annuel est fixé par le tarif ci-annexé. »

Le même individu exerce plusieurs industries, il est à la fois débitant et brasseur de bière; il a différentes maisons, différents établissements: une seule licence lui suffira-t-elle, ou ne devra-t-il pas en prendre autant qu'il exerce d'industries, qu'il a d'établissements? L'art. 446 exige autant de licences que de déclarations. Or, il faut évidemment pour chaque industrie, pour chaque établissement, une déclaration particulière: la loi, en effet, a voulu que la régie fût, par un avertissement spécial, mise à portée d'exercer sa surveillance sur le commerce qui va être entrepris. L'art. 274 est, au reste, fort explicite. « Les personnes dénoncées au tarif
 « ci-annexé ne pourront commencer la fabrication
 « ou le débit qu'après avoir obtenu une licence qui
 « ne sera valable que pour un seul établissement et
 « pour l'année (1). »

La licence est donc plutôt réelle que personnelle, c'est-à-dire, c'est la patente de l'établissement, de l'industrie, plutôt que du commerçant.

Le droit de licence pour les boissons varie selon

(1) Cass. 26 juillet 1825.

le genre de commerce, et la population de la commune, de 6 à 50 fr. ('). Pour les autres professions, c'est un droit uniforme.

Les licences ne sont plus payées que par trimestres (art. 44 de la loi du 24 avril 1852). — Sauf toutefois deux exceptions, l'une pour les voitures publiques et l'autre pour le sucre indigène : la licence est prise pour l'année entière, à *quelqu'époque que l'on commence et que l'on cesse le commerce.*

Les licences sont délivrées et les droits perçus par les agents chargés de recevoir les déclarations.

Commencer le débit ou la fabrication, avant de s'être mis en règle, c'est un délit puni par l'art. 474, d'une amende de 500 fr., augmentée, en cas de fraude, du quadruple des droits fraudés.

La licence est une espèce de patente, mais qui ne dispense pas le débitant de l'obligation de prendre la patente proprement dite, la patente commune à tous les commerçants.

4459. Les taxes sur les voitures publiques ont un caractère particulier. Elles sont, pour le trésor, moins un impôt qu'une indemnité. La voirie est une des charges les plus lourdes du budget. Sans doute le système des péages et des droits de passe que la loi du 9 vendémiaire de l'an VI voulait établir, à l'exemple d'un peuple voisin, ne va ni à nos

(') V. le tarif annexé à la loi du 28 avril 1816.

mœurs , ni à l'état de notre civilisation ; par les retards et les mille petites difficultés qu'il entraîne à sa suite , il serait vraiment insupportable à l'impatience des voyages et du commerce. Mais n'était-il pas juste d'imposer l'industrie qui dégrade les routes et en tire un profit direct et spécial?

Les taxes sur les voitures publiques de terre et d'eau sont réglées par les lois des 9 vendém. an VI et 5 ventôse an XII, par le décret du 14 fructidor an XII, les lois des 25 mars 1817, 20 juillet 1837 et 2 juillet 1858.

Les voitures publiques sont rangées dans 5 classes différentes.

1^o Les voitures à service régulier. Elles ont une destination et des départs fixes, indiqués à l'avance.

Le fisc prélève le 10^e du prix des places et du transport des marchandises.

Les places sont déclarées par l'entrepreneur, qui commettrait une contravention sévèrement punie en admettant un plus grand nombre de voyageurs.

La loi du 2 juillet 1858 a fait pour les chemins de fer une règle spéciale : le voyageur paie à la fois le prix du transport et un péage, c'est-à-dire une rétribution qui s'applique aux frais d'établissement et d'entretien. Si le cahier des charges ou le tarif ont distingué ces deux éléments, le 10^e ne porte que sur le prix du transport, sinon, sur le tiers seulement du prix total.

Le prix du transport des marchandises est relevé sur les feuilles de route qui sont soumises au visa des employés.

2° Les voitures d'occasion ou à volonté paient un droit annuel ; il varie suivant qu'elles sont à deux ou à quatre roues seulement et d'après le nombre de places.

La régie est autorisée par l'art. 447 de la loi du 25 mars 1847 à consentir des abonnements.

5° Les voitures qui font un service accidentel ou temporaire, paient, quand elles sont mises en circulation, un droit de 45 c. par place et par jour (1).

Déclaration préalable au préfet et au sous-préfet par tout entrepreneur de voitures publiques, — laissez-passer délivré par le directeur de la régie sur l'autorisation du préfet et dont le conducteur doit être muni, — *licence* avec paiement d'un droit annuel si la voiture a un service régulier, — droit pour les employés de la régie d'arrêter tout individu en contravention, mais seulement aux relais et à l'entrée des villes, — faculté pour le conducteur d'obtenir la main-levée de la saisie sous sa simple caution juratoire, — amende de 400 à 4000 fr. et confiscation des objets saisis : telles sont les dispositions qui assurent le recouvrement de l'impôt, préviennent ou punissent les fraudes.

(1) Loi du 20 juillet 1837, art. 11.

4440. Qui ne sait l'histoire du sucre indigène et ses fortunes si diverses, son origine, sa longue enfance, son opulente prospérité, ses luttes contre le sucre colonial et enfin sa récente défaite?

Le blocus continental et les guerres de l'empire avaient fermé nos ports au sucre de l'Amérique, denrée de luxe à son principe et déjà denrée de nécessité première. Napoléon était presque effrayé de cette disette et du désespoir des consommateurs. Tout-à-coup, la science, qui semblait, comme la nature, aux ordres du génie impérial, découvre qu'une plante indigène, la betterave, recèle non pas une substance analogue, mais le sucre même des tropiques. Cette immense découverte fut saluée par les railleries de notre esprit sceptique, c'est le sort commun; et puis ne faut-il pas que le temps mûrisse et féconde toutes les grandes idées? qu'elles procèdent du génie ou du hasard, peu importe!

Cependant, l'industrie s'empara de l'invention. Mais quand l'empire tomba, elle n'était encore qu'au berceau.

Alors la paix rouvrit tous les ports au sucre des colonies qui s'empara du marché en maître absolu. Son rival découragé ne songea même pas à défendre le terrain.

On ne tarda pas à s'apercevoir que le sucre colonial, grâce à la surcharge du fret et des droits de douane, n'était pas invincible. et. à l'abri de ce dou-

ble rempart , l'industrie se remit à fabriquer du sucre indigène.

Elle tâtonna long-temps et parvint à la fin à perfectionner ses procédés. En 1828 elle avait grandi ; et le sucre de betterave n'était plus une curiosité scientifique , mais un grand fait industriel et une inquiétude sérieuse pour les colonies et le trésor. En 1853 il avait envahi et conquis l'empire du marché. Chaque jour diminuait les recettes de la douane et augmentait la détresse des colonies , qui ne trouvaient plus à vendre leurs produits qu'au dessous du prix de revient.

Alors , la presse et les publicistes demandèrent par quel privilège le sucre indigène prospérait , exempt d'impôt , quand le sucre colonial succombait sous le fardeau d'une surtaxe ; s'il était juste de lier les colonies à la métropole par un traité qui ne leur permettait pas de vivre.

Deux grands intérêts se trouvèrent donc en présence , et la lutte commença.

Malgré la justice et l'évidence de leur droit , les colonies eussent peut-être été vaincues par l'intérêt industriel et l'intérêt agricole ; heureusement intervint dans la cause l'intérêt du commerce maritime ou plutôt de la marine française.

Grâces aux puissants organes des ports de mer , le jour de la justice est arrivé pour les colonies, après bien des lenteurs et des chicanes.

Et d'abord la loi du 18 juillet 1837 grève le sucre indigène d'une taxe de 40 fr. par cent kilog. , qu'elle élève à 45 fr. à partir du 1^{er} juillet 1839. Cette taxe dérisoire pour les colonies et le trésor n'est votée qu'à la majorité d'une voix !

La loi du 5 juillet 1840 porte le tarif à 25 fr. L'impôt qui ne tue pas, stimule : les fabriques de sucre indigène redoublèrent d'activité. — Le sucre colonial était refusé à 52 fr. quand le prix de revient dépasse 62, et l'on a calculé qu'à la fin de 1845 le trésor avait perdu 470 millions.

La patience du gouvernement et le courage des colonies étaient à bout : le ministère prend enfin un parti désespéré, et dans la session de 1845, il propose à la chambre des députés de supprimer la fabrique du sucre indigène, en lui accordant une indemnité de quarante millions. C'était une chose grave assurément; il est vrai que la douane eut bien vite rendu au trésor ces 40 millions. Le projet ne lui demandait qu'une avance, et les colonies se débattaient dans l'agonie d'une épouvantable détresse.

Quoiqu'il en soit, la commission proposa un autre système : l'égalité de tarif pour les deux sucres, et pour l'atteindre, une augmentation successive de 5 fr. par an pendant 4 ans, sur l'impôt du sucre indigène.

Ce délai n'était pour l'industrie française qu'une indemnité déguisée dont le trésor et les colonies

seraient les frais. Et puis on donnait aux fabricants le temps de se préparer à mourir s'ils ne parvenaient à lutter par la supériorité des procédés contre la supériorité de la matière.

La loi du 2 juillet 1845 adopta le projet de la commission. Le sucre indigène est donc grevé d'une taxe qui s'augmentera progressivement et atteindra en 1848 la taxe du sucre colonial. La régie des contributions indirectes est chargée de la recouvrer.

Les lois de 1857, de 1840 et de 1845 donnèrent mandat à la puissance exécutive pour organiser le mode de perception par des réglemens d'administration publique, — à la charge de les soumettre aux chambres dans leur prochaine session.

C'est l'ordonnance du 4 juillet 1858 qui a réglé la matière.

L'impôt est dû par le fabricant, mais à la vente et à l'enlèvement. C'est donc un système mixte entre l'impôt sur le sel et l'impôt sur la fabrication de la bière. — L'ordonnance du 4 juillet 1858 a emprunté à la fois à la loi du 24 avril 1806 et à la loi du 28 avril 1816.

Quiconque veut mettre une fabrique en activité, est tenu d'en faire la déclaration préalable à la régie, et de prendre une licence pour 50 fr.; elle est due pour l'année entière.

Le jus est pris en charge, et le fabricant est comptable d'une quantité de sucre déterminée.



Les sucres sont déclarés et leur qualité vérifiée avant l'enlèvement.

La régie délivre un laissez-passer, ou un acquit-à-caution si la vérification est faite chez le destinataire.

Dans le rayon de la fabrique, c'est-à-dire dans la commune où elle est établie et dans les communes limitrophes, le sucre ne peut voyager qu'avec une expédition de la régie.

Au delà, le mouvement du sucre est affranchi de toutes formalités.

Les fabricants sont soumis à la visite et à la surveillance des commis, aux exercices en un mot.

Tous les mois, il est procédé au décompte des sucres dont l'enlèvement a été déclaré. Si la somme dépasse 500 fr., le redevable est admis à payer en effets cautionnés à 5, 6 ou 9 mois de terme.

Du 4^{er} au 15 août de chaque année, il est fait un inventaire général et les droits sont perçus sur les manquants.

Les contraventions ne sont pas punies de la confiscation, mais seulement d'une amende de 100 à 600 fr., peine infiniment trop légère pour arrêter la fraude.

1144. L'impôt sur les cartes à jouer est prélevé sur les plaisirs du riche; il est le seul qui n'atteigne pas la classe indigente : malheureusement la fraude dont trop de personnes se rendent complices a fait

réduire les droits, qui ne produisent guère au trésor plus de six cent mille francs (en 1840 : 652,245 francs).

L'impôt a plusieurs éléments.

1^o Quiconque fabrique ou vend des cartes demande à la régie une commission qui ne peut être refusée , sauf toutefois révocation en cas de fraude (1).

En même temps on lui délivre une licence , au droit annuel de 50 fr.

2^o Les cartes ne sont fabriquées qu'avec les moules et le papier fournis par la régie, au prix fixé par le ministre des finances.

3^o Chaque jeu paie un droit de 3 cent.

Les cartes à portrait étranger et que l'on destine à l'exportation en sont exemptes.

De nombreuses précautions sont prises contre la fraude :

Les fabricants ne peuvent s'établir qu'aux chefs-lieux de *direction*, c'est-à-dire , dans un chef-lieu de département ou d'arrondissement. — Les moules des cartes à figures sont déposés et les cartes imprimées , dans le principal bureau de la régie. Le papier est filigrané et l'une des cartes porte une marque particulière. Les fabricants prennent en charge le papier qui leur est délivré. Chaque jeu est pla-

(1) Art. 9 de l'arrêté du 3 pluviôse an VI.—Art. 18 de l'arrêté du 19 floreal an VI.

cé sous une bande de contrôle à timbre sec. Les établissements publics qui donnent à jouer sont soumis à la surveillance et aux visites des employés ; — des amendes qui s'élèvent jusqu'à 3,000 fr. , quelquefois la peine de l'emprisonnement, punissent la fraude.

Tous les mois , le décompte du fabricant est arrêté, et le recouvrement du solde est poursuivi par voie de contrainte.

Telle est l'analyse sommaire de la loi du 9 vendémiaire an VI, des arrêtés du 5 pluviôse et 19 floreal an VI, du décret du 1^{er} germinal an XIII, des décrets du 16 juin 1808, 9 février 1810 et de la loi du 28 avril 1816.

1142. La régie des douanes et la régie des contributions indirectes concourent au recouvrement de l'impôt sur le sel, l'une dans le rayon frontière et l'autre à l'intérieur. — En traitant de l'administration des douanes, nous avons exposé le système et les principes de la législation (1). Nous n'avons pas à y revenir.

1143. Dans le XVI^e siècle on soumit l'*orfèvrerie* au contrôle de l'autorité publique, et à certaines taxes perçues par la ferme des aides. Nous n'avons pas à faire la nomenclature des anciens édits ; il suffira de noter l'ordonnance du 22 juillet 1684 et

(1) V. notre tome 2, n^{os} 992 et suivants.

les lettres patentes du 26 janvier 1749. *Les jurés et les gardes marquaient de leur poinçon* les ouvrages d'or et d'argent, après essai dans le bureau commun, en présence des commis préposés par le fermier pour percevoir les droits et appliquer un contre-poinçon.

L'Assemblée constituante considéra « qu'il im-
« portait au commerce d'orfèvrerie et de joaillerie,
« d'assurer l'exactitude et la fidélité des vendeurs,
« et d'inspirer aux acheteurs la confiance sur la-
« quelle repose la prospérité de cette branche inté-
« ressante de l'industrie nationale ; » et, en attendant
une loi nouvelle, le décret du 54 mars-5 avril 1794
ordonne l'exécution provisoire des réglemens sur
la marque et le contrôle des matières d'or et d'ar-
gent. L'Assemblée constituante comprit encore que
les droits de garantie sont bien un impôt indirect,
mais un impôt à part ; ils sont le prix d'un service,
et par une heureuse exception, prélevés sur le luxe
seul. Le décret du 30 septembre 1794-20 janvier
1792 ordonne que *les droits de la marque d'or et d'argent
continueraient d'avoir lieu.*

Il paraît toutefois que les anciens réglemens res-
tèrent à peu près sans exécution, au grand dommage
du commerce et du trésor ('). Et il intervint le 19
brumaire an VI une loi décrétée d'urgence qui régla

(') V. le préambule de la loi du 19 brumaire de l'an VI.

la matière; c'est le Code de l'orfèvrerie; elle n'a été abrogée que sur quelques points secondaires.

Poinçonnage, — *droits de garantie*, — *obligations des marchands et fabricants d'ouvrages d'or et d'argent, de plaqué et de doublé*, — *affinage*, — *argue*, — *recherche des contraventions, saisies et poursuites* : telles sont les principales divisions.

La pureté des métaux, la quantité *de fin*, le titre en un mot, s'exprime par millièmes. La loi ne tolère qu'un certain alliage; elle n'admet que 3 titres pour l'or et 2 pour l'argent (1).

Le titre est vérifié par un essai et constaté par un poinçonnage.

Plusieurs sortes de poinçons.

1° Le poinçon du fabricant.—Il est insculpé à la préfecture et à la mairie sur une planche en cuivre. — Tous les ouvrages d'orfèvrerie, même ceux jugés trop faibles pour recevoir le poinçon du titre, doivent porter le poinçon du fabricant.

2° Le poinçon du titre. Outre le type commun, le poinçon de chaque bureau de garantie a un signe distinctif.

Quand la fraude est parvenue à contrefaire les poinçons de l'Etat, on les change et on soumet tous

(1) Pour l'or, le 1^{er} titre est de 920 millièmes, le second de 840, et le troisième de 750.

Pour l'argent, le premier titre est de 950 millièmes, et le deuxième de 800. Art. 4 de la loi du 19 brumaire an VI.

les ouvrages d'or et d'argent possédés par les fabricants et les marchands à une espèce de recensement, à une vérification générale et à un poinçon que l'on appelle poinçon de *recense* (1).

Il ne donne lieu à aucun droit pour les ouvrages déjà poinçonnés, c'est une mesure de police et non pas une mesure fiscale.

Les produits de l'orfèvrerie et de l'horlogerie étrangères importés en France sont marqués d'un poinçon particulier. L'ordonnance du 28 juillet 1858 permet de le requérir dans tous les bureaux.

La commission de la monnaie fait confectionner les poinçons et veille à l'approvisionnement des divers bureaux de garantie.

Le poinçon du titre est exigé pour tous les ouvrages d'or et d'argent. La règle excepte :

1° Ceux qui seront exportés. Le poinçon français, c'est une injure que ne mérite pas assurément notre fabrique, les ferait refuser à l'étranger. (2). Ils n'en doivent pas moins être remis au bureau où l'on vérifie s'ils ont le titre légal, et où ils restent en dépôt jusqu'à l'exportation : une ordonnance royale détermine les mesures propres à prévenir la fraude.

2° Les bijoux que détériorerait le poinçonnage.

(1) V. notamment l'ordonn. du 7 avril 1838.

(2) Loi du 10 août 1839.

La régie et ses agents ont sur ce point un pouvoir discrétionnaire.

5^o. Les bijoux importés et qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Dans quel délai les bijoux neufs doivent-ils être poinçonnés? Avant que le fabricant ne les ait *achevés*. Le texte de l'art. 407 est précis; un autre système ouvrirait la porte à toutes les fraudes. La loi ne serait plus qu'une lettre morte, s'il suffisait à un fabricant ou à un orfèvre, pour échapper à une poursuite de la régie, de dire: ces bijoux sortent de l'atelier, *j'allais* les porter au bureau de *garantie*. Quant aux bijoux de *hasard*, il faut bien accorder à l'orfèvre qui les achète un délai moral; autrement on frapperait d'interdit ce genre de commerce (1).

Les bureaux de garantie sont au nombre de 94 (ordonnance du 5 février 1835). Trois fonctionnaires forment le bureau: — un essayeur nommé par le préfet sur un certificat de capacité délivré par la commission de la monnaie (ordonnance du 26 décembre 1827, art. 8), — un receveur nommé par le directeur des contributions indirectes, — un contrôleur nommé par le ministre des finances.

L'essayeur vérifie le titre et consigne sur un registre le résultat de ses expériences. — Un extrait est

(1) Cass. 8 frimaire an XIV.

remis au receveur qui pèse les ouvrages , liquide et perçoit les droits. Ils se composent d'un double élément , la taxe proprement dite et les frais d'essai : la quotité en est déterminée par les art. 24 et 62 de la loi du 49 brumaire an VI. — Le contrôleur appose ensuite le poinçon. — Les poinçons sont déposés dans une caisse à trois serrures sous la garde des trois employés.

Les obligations principales des orfèvres se réduisent à trois : 1° se faire connaître au préfet de leur département et au maire de leur commune, et s'ils sont fabricants faire *insculper* leurs poinçons ; 2° porter à l'instant même sur un registre coté et paraphé par la mairie toutes leurs ventes et tous leurs achats (1) ; — 3° délivrer aux acheteurs un bordereau détaillé , et dont le formulaire est rédigé par l'administration elle-même.

Les marchands ambulants ou qui viennent s'établir en foire sont tenus de se présenter au maire de la commune et de lui montrer les bordereaux des orfèvres qui ont vendu les ouvrages d'or et d'argent dont ils sont porteurs (art. 92).

Le maire fait examiner les marques par personnes à ce connaisseur. Il fait saisir par les agents de la police municipale tous objets qui ne sont point revêtus de poinçons *réguliers* , et défère les con-

(1) Lettres patentes du 24 juillet 1749 , et ordonn. du 19 septembre 1820

traventions au ministère public, qui les poursuit en police correctionnelle dans la forme ordinaire.

Le fabricant appose pour le *plaqué et le doublé* son poinçon, qui porte en toutes lettres le mot doublé. Au surplus, ces sortes d'ouvrages ne sont pas soumis au poinçon du titre.

1144. L'*affinage* qui purifie l'or et l'argent des métaux qui leur sont unis, n'est plus un monopole de la monnaie; cette industrie est déclarée libre par la loi du 19 brumaire an VI, qui se borne à en régler l'exercice. 1^o L'affineur fait une déclaration préalable au préfet, au maire et à la commission de la monnaie; 2^o il lui est défendu de recevoir des matières qui ne seraient pas essayées et titrées par un essayeur public; 3^o il insculpe son nom sur les lingots; 4^o il les présente au bureau de garantie qui en examine le titre, les passe en délivrance et les poinçonne, pourvu que l'or ne contienne que 3 millièmes d'alliage, et l'argent 20.

L'*argue*, au contraire, constitue un monopole pour le gouvernement. C'est un atelier établi à Paris, à Lyon et à Trévoux pour dégrossir et *tirer*, c'est-à-dire, *réduire en fils* les lingots d'argent et d'argent doré. On ne tire pas l'or pur.

Les tireurs d'or et d'argent sont obligés de porter leurs lingots aux argues royales (1). La nécessité jus-

(1) Art. 137 de la loi du 19 brumaire an VI. Ordonn. du 5 mai 1824.

tifie le monopole. Les fils d'or et d'argent ne peuvent être poinçonnés : comment alors assurer la pureté du titre et prévenir les fraudes ?

Les tireurs d'or ont la faculté d'achever le tirage chez eux et de donner aux fils le degré de finesse nécessaire.

Les droits sont perçus par le receveur des contributions indirectes (1).

Ils sont déterminés par la loi du 19 brumaire an VI et l'arrêté du 7 floréal an VIII.

L'ordonnance du 5 mai 1824 autorise les fabricants à établir chez eux des *argues* pour tirer le cuivre, c'est-à-dire le convertir en traits de laiton, de cuivre doré ou argenté; elle les soumet seulement à quelques mesures de police, en crainte des fraudes qu'ils auraient trop de facilité à commettre.

1145. Les contraventions à la loi du 19 brumaire an VI sont punies tantôt d'une amende fixe et tantôt d'une amende proportionnelle à la valeur des objets saisis, quelquefois de la confiscation. — Contrefaire ou falsifier les poinçons de l'Etat, c'est commettre un crime prévu et puni par l'art. 140 du Code pénal.

Comment les contraventions sont-elles recherchées, constatées et poursuivies? Ces points sont réglés par les art. 104 et 106 de la loi du 19 bru-

(1) Art. 9 de l'ordonn. du 26 décembre 1827. Annales des contributions indirectes, tome de 1843, page 1^{re}. Attributions de la Régie.

mairie de l'an VI, — par les art. 84 et 84 de la loi du 5 ventôse an XII et par le décret du 28 floréal an XIII.

Un receveur et un contrôleur peuvent, avec l'assistance d'un commissaire de police, faire chez les fabricants et les marchands d'or et d'argent, des visites domiciliaires; leur procès-verbal doit être dressé à l'instant et sans désemparer.

- Les employés de la régie ont aussi qualité pour faire des visites domiciliaires et constater les contraventions. L'art. 84 de la loi du 5 ventôse de l'an XII leur donne en effet, « le droit d'entrer en tous
« temps chez les individus sujets aux droits.....
« sur la marque d'or et d'argent. » Le décret du 28 floréal an XIII est plus explicite encore, « les em-
« ployés de la régie peuvent concurremment avec
« les employés au bureau de garantie, constater les
« délits et contraventions à la loi du 49 brumaire
« an VI et poursuivre la condamnation aux peines
« encourues. »

Exigera-t-on que les employés de la régie aient le grade, l'un de receveur et l'autre de contrôleur? Oui, dit-on, aux termes des art. 404 et 405 de la loi du 49 brumaire an VI. Les procès-verbaux doivent être dressés par deux employés du bureau de garantie, l'un du grade de receveur et l'autre du grade de contrôleur. Le décret du 28 floréal an XIII donne concurremment mandat aux employés de la

régie, mais à la condition d'accomplir les formalités prescrites par la loi de brumaire, en faisant intervenir un employé supérieur. La loi a voulu donner plus de garanties aux propriétaires d'objets précieux et si faciles à détourner. Son but serait manqué si l'on pouvait substituer des employés subalternes. Ces raisons qui ont certes de la gravité ont été admises par un arrêt de la cour de cassation du 17 août 1822, et Mangin affirme (1) qu'elles n'admettent aucune réplique. Nous conservons quelques doutes. La loi de l'an XII et le décret de l'an XIII confèrent purement et simplement mandat à la régie, sans exiger que ses employés aient le grade de receveur et de contrôleur. L'art. 44 de la loi de l'an XII les autorise à entrer en tous temps chez les individus sujets aux droits sur les tabacs, la marque d'or et d'argent, et les cartes. Tous les employés sont appelés à constater les contraventions aux lois sur les tabacs et les cartes à jouer : ce point n'est pas contesté. Pourquoi en serait-il autrement de la marque d'or et d'argent ? C'est le même texte ; le décret de l'an XII ne renvoie pas aux articles de la loi de brumaire an VI qui déterminent les agents qui ont qualité ; c'est un point qu'il règle ; il renvoie seulement aux articles réglementaires des formalités à suivre pour rechercher les contraventions et faire

(1) Procès-verbaux, page 385.

les saisies; et c'est un autre ordre d'idées. Mais, dit-on, ce serait une anomalie; pourquoi exiger, dans un cas, le grade de contrôleur ou de receveur, et non dans l'autre? Rien de plus facile à expliquer. L'art. 56 de la loi du 19 brumaire an VI n'avait composé le bureau de garantie que d'un essayeur, d'un receveur et d'un contrôleur. L'art. 101 ne parle que du contrôleur et du receveur, parce qu'il veut exclure l'essayeur qui, chargé des expériences d'art, n'est pas un fonctionnaire à proprement parler.

Mais nous convenons volontiers que le décret de l'an XIII, en obligeant les employés à remplir les formalités prescrites par la loi du 19 brumaire an VI, les astreint à se faire assister d'un officier municipal, à peine de nullité de leurs procès-verbaux (1).

1146. Le procès-verbal est-il soumis à la nécessité de l'affirmation? Fait-il foi jusqu'à inscription de faux? Nous réunissons ces deux questions: la jurisprudence qui les a résolues n'a peut-être pas été conséquente.

L'art. 23 du décret du 1^{er} germinal an XIII veut que les procès-verbaux dressés par les employés soient affirmés par deux saisissants au moins dans les 24 heures. Mais on a écarté cet article; c'est, dit-on, la loi générale, et elle n'a pas abrogé l'art.

(1) Arrêt de Cass. du 13 juillet 1834 (S. 34-1-378).

402 de la loi de l'an VI, tout spécial à la matière et qui ne prescrit pas l'affirmation. Le décret du 28 floréal an XIII ne renvoie-t-il pas pour les formalités à la loi de brumaire seule (1) ?

Mais les procès-verbaux feront-ils foi jusqu'à inscription de faux ? Oui, dit-on, l'art. 94 de la loi du 5 ventôse an XII, et l'art. 26 du décret du 4^{er} germinal an XIII, leur confèrent expressément ce privilège. Prenez garde, vous venez de repousser l'art. 25, comment pouvez-vous invoquer l'art. 26 ? La loi spéciale, c'est l'art. 402 de la loi de brumaire an VI ; il est muet, et l'art. 454 du Code d'instruction criminelle permet de combattre, par tous les genres de preuves, les procès-verbaux auxquels un texte n'accorde pas le droit d'être crus jusqu'à inscription de faux (2).

Le procès-verbal doit être remis au procureur du Roi dans les dix jours. Le délai est comminatoire. L'art. 402 de la loi du 19 brumaire an VI ne prononce pas la déchéance.

Le procès-verbal est nul ; le délit peut-il être prouvé par témoins, ou par l'aveu du prévenu, en un mot, suivant les règles du Code d'instruction criminelle ? Un arrêt de la cour de cassation du 5 novembre 1825 (3) juge qu'un procès-verbal régu-

(1) Mangin, Traité des procès-verbaux, page 291, et arrêts de la Cour de cass. du 1^{er} mai 1806. et 26 juillet 1809.

(2) *Contrà*, C. cass. 27 septembre 1830 (D. 30-1-371).

(3) Dalloz 1826-1-168.

lier est la base et la condition des poursuites, aux termes des art. 402 et 403 de la loi du 19 brumaire an VI et de l'art. 54 du décret du 4^{er} germinal an XIII.

Nous trouvons une difficulté sérieuse.

L'art. 402 de la loi de l'an VI ne détermine pas les conséquences de la nullité. En principe, l'art. 454 du Code d'instruction criminelle autorise à prouver un délit par témoins, à défaut de procès-verbal. Le fait est un délit social et non pas un simple délit fiscal. Il est impossible que l'action du ministère public soit à la merci d'un employé ignorant. Il faut donc écarter l'art. 54 du décret du 4^{er} germinal an XIII, fait pour les contraventions qui n'intéressent que la régie et dont elle est souveraine maîtresse (1).

L'art. 54 du décret du 4^{er} germinal an XIII permettrait au moins d'établir le fait par tous les genres de preuve, sinon pour faire condamner le prévenu à l'amende, au moins pour faire prononcer la confiscation des objets saisis (2).

4447. Le ministère public a l'initiative des poursuites ; est-ce à dire que la régie n'a pas qualité pour intenter une action ou pour relever un appel qu'il délaisse ? Le décret du 28 floréal an XIII lui donne mandat. Le délit est aussi un délit fiscal, et il compromet gravement les intérêts du trésor. La régie

(1) Nous avons résolu en ce sens la question en matière de douanes. V. notre tome 2, n° 1011.

(2) Arrêt du 13 juillet 1831 (D. 31. 1. 517).

est donc reçue à intervenir ou même à agir directement comme partie civile.

On ne suit pas la procédure spéciale tracée par le décret du 4^{er} germinal an XIII, mais la procédure ordinaire; l'art. 462 de la loi du 19 brumaire renvoie au droit commun et par suite à notre nouveau Code d'instruction criminelle.

Il s'élèvera quelquefois des questions d'art. Des ouvrages étaient-ils soumis au poinçonnage? Sont-ils au titre légal? Sont-ils revêtus de poinçons réguliers? La commission de la monnaie est chargée de juger tous ces points⁽¹⁾.

4448. La régie des contributions indirectes ne perçoit pas seulement des impôts proprement dits : elle se fait encore industrielle; elle achète, fabrique, et vend; mais, grâce aux avantages que lui assure le monopole, c'est bien, elle ne le cache pas, de belles et bonnes contributions qu'elle prélève sous une autre forme.

Elle a la fabrication et la vente exclusive des tabacs et des poudres à feu.

Ce fut en 1560, comme chacun sait, que le tabac fut importé en France par Jean Nicot. D'abord, ce fut un caprice de la mode; mais l'habitude en fit bientôt pour beaucoup de gens un besoin qui, pour être factice, n'en est pas moins réel. Chaque jour

⁽¹⁾ Art. 58 et 61 de la loi du 19 brumaire an VI.—Ordonnance du 28 décembre 1827, art. 8.

augmenta ses conquêtes , et il a fini par atteindre même les classes de la société qui ont tant de peine, hélas ! à satisfaire aux plus légitimes et aux plus impérieuses exigences de la nature.

Dès le xvii^e siècle on comprit que c'était là une matière éminemment imposable; l'impôt n'est-il pas, après tout , un tribut volontaire?

Mais , quel est le meilleur mode de perception ? Tous les systèmes ont été successivement essayés.

Et d'abord, les déclarations du 17 novembre 1629 et 1^{er} décembre 1670 grevèrent d'un droit d'entrée les tabacs introduits en France, sans restreindre au surplus la liberté commerciale et industrielle.

Une ordonnance du 29 septembre 1674 frappe d'interdit la fabrication et la vente du tabac; elle en réserve le privilège exclusif au roi qui l'affirme moyennant 600,000 livres.

Un édit du 14 mars 1676 vient réparer un oubli de l'ordonnance de 1674. Il défend la culture du tabac , excepté dans certaines généralités.

Un arrêt du conseil du 29 décembre 1719 révoque le privilège concédé à la compagnie dite d'Occident , et rend la faculté de faire le commerce du tabac , soumis seulement à divers droits d'entrée , mais il en prohibe absolument la culture.

Juillet et 1^{er} août 1721 , le privilège de la vente exclusive est rétabli au profit du roi ; les droits d'entrée sont supprimés et la culture indigène prohibée.

Ce privilège était affermé 50 millions en 1729. — Il n'échappa point à cette haine parfois aveugle de l'Assemblée constituante pour les impôts indirects et surtout pour les monopoles. — Le décret du 20-27 mars 1794 déclare qu'il est libre à toute personne de cultiver, fabriquer et débiter le tabac. Il prohibe l'importation du tabac étranger *fabriqué*, et il grève d'une taxe de 25 fr. par quintal l'entrée du tabac en feuilles. La loi du 22 brumaire an VII maintint ce système, mais elle soumit les fabricants à une taxe spéciale à raison des quantités fabriquées. L'impôt était perçu par la régie de l'enregistrement au moyen d'une espèce d'abonnement fixé par les administrations municipales, d'après les renseignements qu'elles pouvaient avoir, et principalement *d'après les procédés, le nombre et l'espèce des machines employées à la fabrication.*

Le titre V de la loi du 5 ventôse de l'an XII améliora ce système. La taxe de fabrication fut perçue par les employés des contributions indirectes au moyen d'exercices et sur toutes les feuilles indigènes et exotiques introduites dans la manufacture; la vente continua d'être libre; seulement les débiteurs furent astreints à se pourvoir d'une licence.

La loi du 24 avril 1806 augmenta le droit de fabrication et établit une nouvelle taxe payée à la vente par les fabricants.

A la fin de 1810, le prix du tabac était aussi éle-

vé qu'en 1789. Les cultivateurs étaient à la merci de quelques fabricants ; un système général de fraude s'était organisé sur tous les points de l'empire, le produit de l'impôt était à peu près nul pour le trésor.

L'Empereur prit un parti décisif, et le 29 décembre 1810, un décret confère à la régie des droits réunis le monopole de la fabrication et de la vente du tabac. — Il a été maintenu par le décret du 12 janvier 1811, par la loi du 8 décembre 1814 et la loi du 28 avril 1816 dont le tit. 5 règle complètement la matière. Mais le législateur de 1816 n'accorda au gouvernement qu'un monopole temporaire, à titre *d'aide* en quelque sorte : *Le présent titre relatif au tabac n'aura d'effet que jusqu'au 1^{er} juillet 1821* (art. 229). Il a été successivement prorogé, et en dernier lieu par la loi du 25 avril 1840 jusqu'au 1^{er} janvier 1852. En 1855, la chambre des députés voulut que la question fût complètement étudiée. Elle ordonna une enquête et nomma des commissaires pour recueillir tous les renseignements. L'examen a été approfondi ; il a démontré 1^o que l'impôt est légitime ; il s'adresse au luxe et à un besoin factice ; 2^o qu'il est établi depuis plus de 50 ans, accepté par tous et facilement perçu. — Qu'on le supprime, et il faut établir un nouvel impôt qui donne au trésor plus de 74 millions ; lequel ? 3^o que le principe admis, le monopole est, à tout prendre, le meilleur système de perception.

L'expérience est faite, et nous ne doutons pas, pour parler en style de palais, que le provisoire ne finisse par transir en définitif.

Les ventes de tabac ont produit, en 1844, 97 millions 948,587 f., et le bénéfice net de la régie s'est élevé à 74 millions environ.

1149. La culture n'est pas libre, et la régie a le monopole de la fabrication et de la vente; tel est, en deux mots, le système de la loi du 28 avril 1816.

La culture n'est autorisée que dans six départements (1). La régie ne pourrait avoir sur tous les points des magasins convenables et un service complet de surveillance; la nécessité justifie donc le privilège.

Pour planter, il faut une permission spéciale, et elle n'est accordée qu'à la charge de livrer toute la récolte à la régie ou de l'exporter.

Le ministre des finances détermine la fourniture que la régie demandera l'année suivante à la culture indigène, et il la répartit entre les arrondissements privilégiés: d'après l'art. 485 de la loi du 28 avril 1816, c'était *au moins* les 5/6 des approvisionnements. La loi du 12 février 1855 dispose, au contraire, que le ministre assure *au plus* les 4/5 de la fourniture aux tabacs français. La loi de 1816 fixait donc un minimum et la loi de 1855 un maximum. L'une

(1) Les départements du Nord, du Bas-Rhin, du Pas-de-Calais, d'Ile-et-Vilaine, du Lot et de Lot-et-Garonne.

se préoccupait surtout de l'intérêt agricole et l'autre de l'intérêt de la régie et des consommateurs ; c'est qu'en effet, si notre tabac en poudre n'a pas de rival, il faut bien reconnaître que le tabac à fumer exotique a une incontestable supériorité sur le tabac français.

La part affectée à chaque arrondissement est répartie entre les divers soumissionnaires qui se présentent par une commission spéciale, composée de cinq membres : du préfet, du directeur des contributions indirectes, d'un agent supérieur du service de culture, d'un membre du conseil général et d'un conseiller d'arrondissement ; ils sont choisis par leurs conseils, et à leur défaut, par le préfet, parmi les membres domiciliés dans l'arrondissement et non planteurs.

La commission considère l'importance des diverses cultures, les droits acquis, la solvabilité et jusqu'à certain point la moralité des soumissionnaires.

Ses décisions sont-elles souveraines ? Si elle avait dépassé son mandat ou si elle avait été irrégulièrement composée, la régie et les planteurs seraient reçus sans contredit à se pourvoir devant le ministre et même devant le conseil d'Etat, pour excès de pouvoir ou pour vice de forme.

Mais la loi du 12 février 1855 autorise-t-elle le ministre à connaître du fond, à réviser et à modi-

fier le travail des commissaires , à changer les bases de la répartition et à révoquer des permissions accordées ?

On serait, au premier abord, tenté de lui dénier ce pouvoir ; la loi de 1855, en modifiant le système de la loi de 1846, n'a-t-elle pas justement voulu assurer aux cultivateurs des garanties contre l'arbitraire et les caprices de l'autorité administrative ? La commission ne prononce-t-elle pas comme jury et avec ses connaissances personnelles ? Pourquoi ses décisions ne seraient-elles pas souveraines comme celles du conseil général quand il répartit les impôts ? Il est possible que telle fût la pensée du législateur , mais alors, il devait s'expliquer plus clairement. En principe , en effet , tout acte émané d'un agent, d'un juge administratif ou même d'un corps délibérant est réformable par l'autorité supérieure , si un texte ne fait pas une exception bien claire , bien précise ; cette exception n'est pas écrite dans la loi du 28 avril 1846. Dans l'imprévoyance de nos lois administratives , il faut, pour ne pas s'égarer, se tenir fermement aux grands principes qui dominent et coordonnent le droit. — Au reste, c'est une faculté dont le ministre n'usera que dans des circonstances fort rares.

L'art. 480 de la loi de 1846 dispose : *Nul ne pourra se livrer à la culture du tabac, sans en avoir fait préalablement la déclaration et sans en avoir obtenu*

la permission. La jurisprudence a conclu ⁽¹⁾ de ce texte que les permissions sont incessibles ; elles sont en effet déterminées par des motifs tout personnels. Ajoutons qu'il n'eût pas été moral d'autoriser le trafic de ces faveurs administratives. Il ne faudrait pas cependant aller jusqu'à dire que le droit ne passe pas aux héritiers et que le contrat est résolu par la mort du concessionnaire, ce serait une exagération : le droit est acquis et à la régie et au planteur contre la régie : autrement que deviendraient les tabacs plantés et les approvisionnements des manufactures royales ?

Les prix sont fixés par le ministre, un an à l'avance et pour chaque arrondissement.

Le cahier des charges règle les autres conditions, le mode de contrôle et de surveillance de la culture, le mode de livraison.

La permission limite le plant sur la fourniture concédée. Comme un excédant de culture ne s'explique que par un projet de fraude, il est puni d'une amende calculée sur le nombre de pieds ⁽²⁾. Toutefois, la loi laisse une certaine marge aux éventualités de la récolte, un 5^e.

4450. Le tribunal de police correctionnelle prononce l'amende.

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 13 septembre 1833. S. 33, p. 750.

(2) Art. 183 de la loi du 28 avril 1816, interprété par la loi du 23 avril 1836.

Le prévenu soutient qu'il n'a pas dépassé les limites de la concession et il conteste le mesurage des terres plantées ou le dénombrement des pieds de tabac ; qui statuera ? L'art. 494 est ainsi conçu : « En cas de contestation sur le mesurage des terres plantées en tabac et sur le nombre des pieds excédants, la vérification en sera ordonnée d'*office* par le préfet et les *frais* resteront à la charge de celle des parties dont l'estimation aura présenté la différence la plus forte comparativement avec la contenance réelle. » La vérification se fait donc administrativement ; le préfet statue après avoir ordonné pour s'éclairer, les errements qu'il juge convenables ; par exemple une expertise , comme paraît le supposer l'art 494. Le tribunal surseoit quand cette question préjudicielle est soulevée.

4454. Le cultivateur est tenu de représenter toute la récolte , et le produit en est calculé d'après les bases arrêtées par la commission. Toutefois son compte est déchargé des quantités perdues ou avariées, pourvu que le fait soit constaté par les employés de la régie en présence du maire.

Le déficit ne donne pas lieu à une *amende* , mais à des dommages-intérêts réglés sur le taux du tabac de cantine. Les sommes dues sont recouvrées sur un état dressé par le directeur des contributions indirectes et rendu exécutoire par le préfet , *dans la*

forme des contributions directes, ajoute l'art. 200. Est-ce à dire que le percepteur des contributions directes est chargé des poursuites et de l'encaissement? Non, sans doute, rien ne motiverait cette confusion de services et de comptabilité. Mais le receveur de la régie suit pour le recouvrement les mêmes formes et les mêmes moyens de contrainte que le percepteur pour les impôts directs, tel est le sens de l'art. 200 interprété au besoin par l'art. 84 de la loi du 28 avril 1816.

Les cultivateurs ont un mois pour attaquer le décompte devant le conseil de préfecture.

Le nombre de kilogrammes convenu est livré aux manufactures royales et le surplus détruit.

1152. La culture du tabac pour l'exportation est autorisée dans les départements privilégiés; c'est le même système.

La commission délivre les permissions de culture (loi du 12 février 1855.)

Le planteur est également comptable de la récolte, et en cas de déficit, tenu des dommages-intérêts liquidés d'après les mêmes bases et recouverts de la même manière.

La récolte doit être exportée avant le 1^{er} août et avec un acquit-à-caution qui est déchargé sur un certificat de sortie.

Planter du tabac sans permission est un délit puni d'une amende calculée sur le nombre de pieds, aux

termes de l'art. 184 de la loi du 28 avril 1846.

C'est le tribunal de police correctionnelle qui applique la peine.

Mais l'autorité administrative peut faire cesser la contravention ; les tabacs sont détruits sur l'ordre du sous-préfet, provoqué par le contrôleur des contributions indirectes.

1155. La régie a seule le droit d'importer des tabacs étrangers.

La loi du 7 juin 1820 et la loi du 2 juillet 1836 ont tempéré les rigueurs de la prohibition : le ministre des finances peut autoriser , par un arrêté spécial, l'entrée de petites provisions de tabac, dites provisions de *santé ou d'habitude*, par les ports et les bureaux déterminés et moyennant le paiement de certains droits. — Les voyageurs font entrer avec eux le reste de leurs provisions de voyage.

1154. La régie a sans réserves le monopole de la fabrication. Des peines sévères punissent les contrevenants (art. 24). La loi du 12 février 1835 a même défendu la fabrication du tabac factice, que l'inventeur chercha vainement à soustraire aux poursuites de la régie en l'appelant autitabac, ou de toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac, quand même elle ne renfermerait aucune parcelle de nicotiane.

Les ustensiles et machines propres à la fabrication sont saisis et confisqués, et si l'on trouve chez le mè-

me individu des tabacs en feuilles, le délit de fabrication frauduleuse est prouvé.

1455. Enfin la régie s'est réservé le monopole de la vente.

Elle vend le tabac de ses manufactures par des agents qu'elle commissionne sous le nom de *débitants* et auxquels elle accorde certaines remises.

C'est à une ordonnance royale qu'il appartient de régler le prix : la loi de 1816 a cependant fixé un maximum pour les tabacs indigènes.

Le tarif n'est pas uniforme et dans les contrées où la fraude lui fait une concurrence redoutable, la régie vend à prix réduit des tabacs qu'elle appelle tabacs de cantine; il est défendu de les transporter au-delà de la zone privilégiée.

La vente et le colportage des tabacs fabriqués par la régie elle-même est un délit, et pour prévenir la fraude, la loi de 1816 prohibe les provisions excédant 40 kilogrammes. — Il est cependant permis d'exporter les tabacs fabriqués, et la loi accorde à titre de prime une remise sur le prix ordinaire.

L'art. 217 punit la *possession* du tabac en feuilles, quelle qu'en soit la quantité, et la *provision* de tabacs fabriqués qui ne proviendraient pas des manufactures royales.

Que faut-il entendre par provision? Après avoir hésité, la jurisprudence a fini par reconnaître que

c'était autre chose que la simple possession ; c'est au juge à apprécier , d'après les circonstances du fait , si la quantité saisie constitue ou non une provision (1).

1156. Le gouvernement s'est réservé le droit exclusif de fabriquer , de distribuer et de vendre la poudre à feu dans un intérêt politique et social , et aussi , mais secondairement , dans un but fiscal. C'est ce qu'explique très-bien le préambule de la loi du 15 fructidor an V : « Il importe à la sûreté
 « intérieure de l'Etat et à la tranquillité des citoyens
 « de faire cesser les abus qu'entraînent les fabrica-
 « tions et les ventes clandestines de poudres à tirer.
 « La préparation et la distribution de cette matière
 « ainsi que des salpêtres ont été , jusqu'à présent ,
 « réservées au gouvernement , comme une partie
 « essentielle de la puissance publique ; il ne pour-
 « rait en être autrement sans donner lieu à de
 « grands désordres au dedans , et sans exposer l'Etat
 « à l'impossibilité de se défendre contre les nations
 « étrangères en cas de guerre. Ce serait en même
 « temps renoncer à une branche de revenus de la
 « république dont la perte obligerait à imposer de
 « nouvelles charges aux citoyens. »

La loi du 15 fructidor an V et le décret du 25 pluviôse de l'an XIII ne punissaient les contraventions

(1) Arrêt du 5 novembre 1838. Dev. 1838 , p. 873.

que de simples amendes. En 1854, à l'époque où les sociétés secrètes constituées en permanence délibéraient, presque tous les jours, l'assaut au gouvernement et à la capitale, on comprit qu'il fallait armer la puissance exécutive d'une répression efficace, énergique, et la loi du 24 mai 1854 ajouta aux peines pécuniaires des peines afflictives.

La fabrication de la poudre forme un service spécial; il est organisé par une ordonnance royale du 26 février 1859. Placé dans le département de la guerre, il est étranger à l'administration civile et à notre plan; nous n'avons pas à nous en occuper.

La direction des poudres livre aux ministres de la guerre, de la marine et des finances la poudre nécessaire aux services dont ils sont chargés. Le prix de revient est réglé par une ordonnance royale (1).

Le ministre des finances exploite la vente de la poudre de chasse par la régie des contributions indirectes qui commissionne des débitants. C'est aussi une ordonnance qui fixe le prix et les remises des débitants. En 1844, les recettes se sont élevées à 5,509,599 fr., d'après la loi des comptes du 22 mars 1844.

La poudre de guerre est hors du commerce. Les armateurs, les corsaires, les artificiers patentés, les entrepreneurs qui exploitent des mines et des

(1) Voyez notamment l'ordonnance du 5 octobre 1842.

carrières, obtiennent cependant la poudre dont ils ont besoin, à la charge, bien entendu, de se soumettre à certaines mesures de police.

Il y a plus, on ne peut détenir, et par conséquent le débitant ne peut vendre, en même temps et au même individu, plus de 2 kilogrammes de poudre de chasse.

Avant 1854, comme le délit était à la fois un délit social et un délit fiscal, l'initiative des poursuites appartenait concurremment au ministère public et à la régie des contributions indirectes (1). La loi de 1854, en le punissant de peines afflictives, a modifié son caractère pour en faire principalement un délit social; c'est en conséquence au ministère public seul qu'il appartient d'agir, sauf toutefois à la régie à intervenir pour conclure les peines pécuniaires prononcées par la loi (2).

1157. La régie des contributions indirectes est chargée d'un dernier mandat, de l'encaissement de certains produits dont une autre autorité détermine l'assiette et le chiffre; c'est à ce titre qu'elle perçoit les revenus des bacs.

Les bacs sont dans le domaine de la puissance administrative; ils se rattachent, en effet, au grand

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 1^{er} septembre 1831. S. 31, 1^{re} partie, p. 353.

(2) Arrêt de la Cour de cass. du 17 mars 1837. S. Dev. t. de 1837. 1^{re} partie, p. 901.

intérêt des communications publiques ; on ne les eût pas abandonnés à la spéculation privée, sans exposer les voyageurs à de coupables exigences, sans compromettre la régularité du service et même la sûreté du passage.

La révolution de 89 trouva les bacs dans les mains des seigneurs ; c'était un droit ou plutôt une usurpation de la féodalité ; il fut aboli par la loi des 15-18 mars 1790, tit. 2, art. 45, et par la loi du 25 août 1792 qui autorisèrent tous les citoyens à tenir sur les rivières des bacs, des coches et voitures d'eau. On ne tarda pas à reconnaître les vices et les dangers de ce système, et la loi du 6 frimaire an VII donna au gouvernement le droit exclusif d'établir des bacs, d'en affermer et d'en surveiller l'exploitation.

Les art. 1 et 2 ne parlent que des bacs sur les rivières navigables ; faut-il en conclure que le droit de l'Etat ne s'étende pas aux autres cours d'eau ? En théorie, la question présenterait une assez grave difficulté ; on dirait en effet : la loi du 25 août 1792 a proclamé la liberté absolue : la loi du 6 frimaire an VII a restreint le principe, mais il faut renfermer l'exception dans les limites du texte, or le texte est clair ; il ne s'occupe que des rivières navigables. On fait deux réponses : 1^o — Le mot navigable n'a pas dans les art. 1 et 2 un sens absolu, mais un sens relatif ; il signifie les rivières sur lesquelles des bacs peuvent être établis. 2^o — Dans tous les cas,

l'analogie serait complète, et les mêmes motifs d'intérêt général appelleraient la même disposition ; le bac appartient à la voirie , comme le chemin ou la route que traverse la rivière sur laquelle il est placé, et la voirie est toujours et essentiellement en dehors du domaine privé. Ce dernier moyen a déterminé le conseil d'Etat (1).

C'est ainsi que la pratique administrative a, depuis long-temps, résolu la difficulté, et l'on ne voit même pas qu'elle ait rencontré de contredit sérieux.

Il n'entre pas dans notre plan d'embrasser l'ensemble de la matière ; le rôle de la régie des contributions indirectes est trop secondaire pour que nous l'évoquions sous ce titre.

Les bacs sont établis et leur emplacement déterminé par une ordonnance royale ; c'est aussi le gouvernement qui arrête le tarif des péages (arrêté du 8 floréal an XII). La police et la surveillance administrative sont confiées au préfet qui, dans les questions d'art, c'est-à-dire pour tout ce qui se rapporte au matériel, aux travaux, aux constructions, à l'entretien, a pour auxiliaires les ingénieurs des ponts et chaussées.

Les bacs sont affermés aux enchères dans la forme administrative, c'est le préfet qui arrête le cahier des charges et reçoit l'adjudication : le directeur des

(1) Avis du 2 avril 1829. — Il n'est rapporté que dans le traité de la fortune publique. liv. 1^{re}, n^o 112, p. 340.

contributions indirectes lui fournit des renseignements, il assiste même à l'adjudication ou il s'y fait représenter, si elle n'a pas lieu à la sous-préfecture. (Girard, art. 400 n^{os} 5, 6 et 7 bacs.)

Le mandat de la régie ne commence qu'après la mise à ferme ; il se borne à recevoir les fermages payables de trois mois en trois mois d'après le cahier des charges arrêté le 49 prairial an XII, ou à défaut de paiement à poursuivre l'adjudicataire par les voies de contraintes décernées par le receveur et visées par le préfet ⁽¹⁾.

L'opposition se porte devant les tribunaux ordinaires : les baux sont par leur nature des actes privés et il ne se rencontre pas dans la loi du 6 frimaire an VII des dispositions exceptionnelles qui aient déferé le contentieux aux conseils de préfecture ⁽²⁾.

4458. C'est encore la régie des contributions indirectes qui est chargée du recouvrement des droits de passe qui se perçoivent au profit de l'État sur certains ponts (loi du 44 floréal an X), et des péages sur les canaux, soumissionnés par *des compagnies*.

4459. La pêche appartient à l'État dans les rivières et canaux navigables ; elle est affermée par adjudication, ou si l'adjudication a été tentée sans succès, par concession ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Art. 4 du décret du 5 germinal an XII.

⁽²⁾ Arrêts du conseil d'État du 6 août 1836 et du 27 août 1839.

⁽³⁾ L. du 15 avril 1829, art. 10 et 19 ; l. du 6 juin 1840.

Le prix de l'adjudication ou de la concession est encaissé pour les rivières navigables par la régie des domaines et pour les canaux, par la régie des contributions indirectes. Pourquoi cette distinction? Nous n'en savons pas de motifs raisonnables, mais elle est faite très-clairement par un décret du 25 décembre 1810, non inséré au bulletin des lois (1).

1160. Cette administration encaisse aussi, aux termes du même décret, les produits des francs-bords et des plantations *dépendant des canaux*. — C'est le même mode de recouvrement que pour les bacs.

1161. Enfin la régie des contributions indirectes encaisse les sommes que l'État prélève, sur le produit des octrois communaux.

Les droits d'octroi sont des taxes indirectes et locales, perçues à l'entrée d'une commune et pour son compte, sur les objets destinés à sa consommation intérieure.

Supprimés par la loi des 2-17 mars 1794, ils furent rétablis par la loi du 27 frimaire an VIII, qui par son art. 5 investit le gouvernement du pouvoir de faire des réglemens généraux et locaux pour leur perception.

Une ordonnance du 9 décembre 1814 forme avec le titre 2 de la loi du 28 avril 1816 la législation dont nous exposerons le système en traitant

(1) Voir le traité de la Fortune publique, liv. 1^{er}, n° 139; Girard, n° 380 et 381; annales, l. de 1843, p. 1 et 2.

du budget communal, sous le titre des conseils municipaux.

Les droits d'octroi ont une grande affinité avec les droits d'entrée : aussi quoique séparées et distinctes, l'administration des impôts indirects et l'administration des octrois se tiennent et se prêtent un mutuel appui. Leurs employés constatent les fraudes commises contre l'un ou l'autre service ⁽¹⁾. La régie des contributions indirectes exerce seule pour son compte et pour le compte de la commune chez les brasseurs, les distillateurs et les entrepositaires de boissons ⁽²⁾. De leur côté les employés de l'octroi sont ordinairement chargés de percevoir les droits d'entrée et si la régie juge à propos d'établir un receveur spécial, elle le place dans le bureau même de l'octroi, aux termes de l'art. 154 de la loi du 28 avril 1816. La commune est autorisée à traiter avec la régie de la perception de son octroi ; les frais sont prélevés sur les recettes, à l'exception du traitement supplémentaire des employés qui est fixé à forfait. — Enfin l'octroi est sous la surveillance de la régie.

1162. L'État prélève le 10^e du produit net, une indemnité pour le casernement et les lits militaires, le timbre des quittances et des expéditions ; ces prélèvements constituent un véritable impôt. La ré-

(1) Art. 33 de la loi du 1^{er} germinal an XIII.

(2) Art. 91 de l'ord. du 9 décembre 1814.

gie se rembourse en outre des frais d'exercices et du prix des registres , expéditions et bordereaux qu'elle fournit à l'octroi ; c'est le recouvrement d'une dette.

Les *octrois*, comme le mot l'indique, étaient établis par une concession de l'autorité royale que les communes payaient en partageant les produits avec le fisc ; un édit du 25 septembre 1665 lui attribue la moitié. L'art. 455 de la loi du 28 avril 1846 fixe le prélèvement au dixième du produit net. Il ne porte pas sur les centimes ajoutés temporairement au tarif pour subvenir aux dépenses d'établissements publics ('). Le montant en est arrêté tous les mois sur les bordereaux des recettes et des dépenses vérifiées et visées par le préposé surveillant de l'octroi.

Une garnison augmente la consommation intérieure et partant les produits de l'octroi. Le décret du 7 août 1810 ordonna que, pour prix de cet avantage , les villes fourniraient aux troupes le casernement et les lits militaires. La loi du 15 mai 1818 convertit ces prestations en nature en un prélèvement sur l'octroi. Elle le fixe pour chaque année à raison de 7 fr. par homme et de 5 fr. par cheval.

On s'était demandé si l'on devrait comprendre dans le décompte les soldats logés chez l'habitant. Le ministre de la guerre soutenait l'affirmative ; il in-

(') Art. 16 de la loi du 22 juillet 1822.

voquait l'esprit de la loi du 15 mai 1818, relative aux militaires casernés ; le logement de ceux qui sont distribués chez l'habitant constitue une dépense à la charge de l'État et d'ailleurs la seule présence des troupes dans une ville profite indistinctement à son octroi, quel que soit le mode de logement.

Le ministre de l'intérieur répondait « qu'avant 1818 les communes n'étaient légalement passibles que des dépenses se rapportant au casernement et aux lits militaires ; qu'en les relevant de l'obligation de subvenir directement à cette dépense, au moyen d'un abonnement, il était naturel que l'abonnement fût limité à la mesure des deux objets de dépense auxquels il s'était substitué ;

« Que le texte de l'art. 46 de la loi du 15 mai 1818 est précis ;

« Que les expressions de casernement et de lits militaires dont il se sert, ont une acception définie et limitée, et que par conséquent ce serait ajouter à la disposition légale que de vouloir l'étendre indistinctement à tous les modes possibles de logement militaire.

Le conseil d'Etat par un avis du 17 mai 1835 a préféré cette dernière opinion ⁽¹⁾ et elle a été adoptée par la régie ⁽²⁾.

(1) Annales des contr. ind., liv. 2, p. 504.

(2) Circulaires du 4 novembre 1833 et 7 septembre 1836, ann. liv. 2, p. 508 et 509.

Tous les mois le sous-intendant remet à l'intendant militaire un état des recrues ; celui-ci fait le décompte ; il adresse le rôle au préfet qui le communique au maire et le rend exécutoire par son visa. En cas de contredit, le ministre de la guerre prononce administrativement (1).

7 fr. par homme et 3 fr. par cheval, c'est le maximum ; mais ce droit n'est pas absolu et invariable ; autrement, dans beaucoup de cas, il dépasserait le bénéfice réel de l'octroi. Les villes peuvent obtenir des remises, des modérations ; mais c'est surtout par l'abonnement qu'elles corrigent les vices et les injustices du système. Le traité est fait avec la régie et approuvé par le ministre de l'intérieur sur l'avis du ministre de la guerre et du ministre des finances (2).

4463. La quittance et les expéditions délivrées par l'octroi sont revêtues du timbre spécial des contributions indirectes ; le droit de 10 centimes est payé par les contribuables pour le compte de la régie.

4464. Nous avons vu que les employés des contributions indirectes procédaient seuls aux exercices chez les distillateurs, brasseurs et entrepositaires de boissons ; la commune supporte une partie des dépenses qu'entraîne l'exercice.

C'est la régie qui détermine le mode de compta-

(1) Art. 4 et 5 de l'ord. du 5 août 1818.

(2) Ord. du 5 août 1818, art. 10.

bilité et les écritures des octrois ; elle fournit aux communes, qui lui en paient le prix, les registres, les quittances, les bordereaux et les instruments de vérification. Quelques registres sont communs aux deux services et payés par moitié.

Le receveur particulier est chargé de recouvrer, tous les mois, les sommes dues par l'octroi à la régie des contributions indirectes.

4465. En principe, le créancier d'une commune n'a, pour se faire payer, que la voie administrative de l'ordonnancement. L'intérêt du trésor a fait faire une exception notable au principe : les deniers de l'octroi peuvent être saisis, et le receveur contraint par corps.

4466. Il ne nous reste plus qu'à expliquer quelques dispositions communes à tous les impôts et à toutes les taxes dont nous venons d'esquisser le système : la recherche, la preuve et la poursuite des contraventions, le recouvrement des droits et les oppositions.

Les individus sujets à l'exercice sont obligés de souffrir les visites et les recherches des employés à toutes les heures du jour, et même de la nuit, pendant tout le temps que leurs établissements sont en activité ou ouverts au public.

Les employés n'ont pas besoin de l'assistance d'un officier municipal pour pénétrer dans la maison où se réfugie la fraude qu'ils poursuivent ; le

délit est flagrant et l'inviolabilité du domicile qui se fait son complice serait un scandale (1). — Voici dans tous les autres cas à quelles conditions la loi autorise une visite domiciliaire chez les particuliers *souçonnés*. 1° Il faut l'ordre d'un employé supérieur, du grade de contrôleur au moins, qui rend compte de ses motifs au directeur de département; 2° les employés doivent être assistés du juge-de-peace, du maire, d'un adjoint ou d'un commissaire de police, lesquels sont tenus de déférer à la réquisition qui leur en est faite et qui est transcrite en tête du procès-verbal.

4467. Les art. 77, 78, 84 de la loi du 5 ventôse an XII, les art. 21, 22, 25, 24 du décret du 4^r germinal an XIII, l'art. 68 de la loi du 28 avril 1816, l'art. 57 de la loi du 24 avril 1806, le décret du 16 mars 1815, soumettent aux mêmes formes les procès-verbaux de contravention aux lois sur les boissons, les tabacs, les voitures publiques, les cartes à jouer, les sels, les poudres et les salpêtres.

Il nous suffit de signaler, sans entrer dans les détails, deux formalités essentielles : 1° Les procès-verbaux doivent être signés et dressés par deux employés, au moins; 2° ils doivent être affirmés, dans les trois jours au plus tard, devant le juge de paix ou son suppléant. — Nous avons indiqué les règles spéciales aux autres matières.

(1) Art. 237 de la loi du 28 avril 1816.

Un procès-verbal régulier est-il la base et la condition *sine quâ non* de toute poursuite? Oui, aux termes de l'art. 54 du décret du 4^{er} germinal an XIII. Les contraventions, en effet, comme l'a fort bien dit M. Mangin (1), gisent moins dans des faits que dans des omissions; elles résultent moins de l'existence de choses nuisibles en elles-mêmes, que du lieu, des heures auxquelles les choses sont aperçues: rapides, momentanées, fugitives, les contraventions laissent rarement après elles des traces qui permettent de les reconnaître; c'est pourquoi la loi a exigé qu'elles fussent constatées à l'instant de leur apparition et qu'il y eût main-mise instantanée sur les choses qui en sont l'objet. — Toutefois, malgré la nullité du procès-verbal, le juge prononce, en vertu du même article, la confiscation des objets saisis, s'ils sont prohibés, ou si la contravention est d'ailleurs suffisamment justifiée.

4468. Le ministère public n'a pas en cette matière l'initiative des poursuites; il n'est que partie jointe; les jugements rendus contradictoirement avec lui n'auraient même pas l'autorité de la chose jugée contre la régie. Le délit est éminemment fiscal, même quand la loi prononce la peine d'emprisonnement; c'est au fisc à apprécier l'opportunité des poursuites et la bonne foi du prévenu dont le juge n'a

(1) Traité des procès-verbaux, liv. 1^{er}, p. 14.

pas à s'occuper. C'est en ce sens que la jurisprudence a fini par interpréter les art. 77, 88, 89 et 90 de la loi du 5 ventôse an XII, l'art. 25 du décret du 5 germinal an XII et le chapitre 7 du décret du 4^{er} germinal an XIII (1).

4469. Les contrevenants sont jugés par le tribunal de police correctionnelle et on suit la procédure et les règles du code d'instruction criminelle. Toutefois, le décret du 4^{er} germinal an XIII a des règles spéciales pour l'inscription de faux qui doit être déclarée, au plus tard, à la 4^{re} audience, et pour l'appel qui est interjeté par exploit et dans le délai de huitaine, à partir de la signification du jugement (2).

La régie qui succombe peut être condamnée en des dommages-intérêts.

4470. Une transaction éteint à la fois l'action civile de la régie et l'action publique. Elle devient définitive jusqu'à concurrence de 500 fr. par la seule approbation du directeur de département, de 500 fr. à 5,000 fr. par le concours du directeur général; au-dessus, elle est soumise au ministre des finances (décret du 5 germinal an XII, art. 25).

4474. La loi du 15 juin 1855, en interprétant et en modifiant l'art. 28 du décret du 4^{er} germinal an XIII, a soumis les délits à une prescription ex-

(1) Arrêt de cass. du 1^{er} octobre 1842, tome de 1843, 1^{re} partie, 252.

(2) Cass. 13 février 1840. S. Dev. 1841-1-149.

trêmement courté: il faut, à peine de déchéance, que l'assignation soit donnée dans le délai de 3 mois de la date du procès-verbal, et même si les prévenus sont en état d'arrestation, dans le délai d'un mois.

4472. Dans le cas où il n'existe pas de délit, la régie procède au recouvrement des sommes qui lui sont dues par voie de contrainte. Les contraintes sont décernées par le directeur ou le receveur, visées et rendues exécutoires par le juge de paix.

Elles n'emportent pas hypothèque; aucune loi ne leur confère ce privilège (1).

L'opposition n'arrête pas les poursuites; l'art. 239 de la loi du 28 avril 1846 a modifié sur ce point l'art. 45 du décret du 4^{er} germinal an XIII.

4473. L'opposition, ou si les droits ont été payés, la demande en restitution est portée devant le tribunal civil.

Sauf les exceptions que nous avons indiquées, il faut tenir pour principe que le contentieux des impôts indirects est de la compétence des juges ordinaires: les questions soit de fait, soit de droit, ne sont pas administratives par leur nature, et d'ailleurs on a cru devoir donner aux citoyens contre l'arbitraire et les exigences du fisc la garantie de l'autorité judiciaire.

4474. La procédure est tout exceptionnelle, sans

(1) Nous avons discuté la question en matière d'enregistrement, vol. 2, n° 760.

plaidoirie, sans ministère d'avoués. L'art. 88 du 5 ventôse an XII a adopté purement et simplement le système de la loi du 22 frimaire an VII pour l'enregistrement. Nous l'avons exposé dans notre n° 758. Il faut, en outre, comme l'exige l'art. 88, que le débat porte sur le fond des droits : aussi la régie engage-t-elle avec un tiers une question de privilège, on en revient aux règles de la procédure ordinaire (*).

Que si la question s'élevait sur le fond des droits, mais incidemment à une poursuite correctionnelle, le juge de l'action serait juge de l'exception (**).

4475. Quel est le délai de la prescription ? De six mois pour la régie et contre les demandes en restitution, d'un an pour les redevables et contre les demandes en paiement. Telle est la règle posée par l'art. 50 du décret du 4^{er} germinal an XIII combiné avec l'art. 267 de la loi du 28 avril 1816.

4476. L'administration des contributions indirectes est organisée par la loi du 5 ventôse an XII, — les décrets du 5 germinal an XII et 4^{er} germinal an XIII, — les ordonnances des 17 mai 1814, 5 janvier 1821, 4 décembre 1822, 5 janvier 1831 et 11 novembre 1842.

(*) Cass. 18 janvier 1830.—C. de Lyon, 1^{er} avril 1841, S. Dev. 41-2, p. 344.—C. de Limoges, 8 juin 1842, S. Dev. 42-2-827.

(**) Cass. 11 mai 1839. Dalloz, 39-1, p. 336.

Elle se divise en régie de contributions indirectes, proprement dite, et en administration des tabacs.

4477. L'administration centrale se compose d'un directeur et de quatre sous-directeurs qui forment le conseil.

Le directeur nommé par le Roi a des fonctions analogues à celles des directeurs des autres régies financières.

Il travaille seul avec le ministre des finances ; sous ses ordres , il dirige et surveille tout le service ; il correspond avec les autorités militaires , judiciaires et administratives ; il nomme à tous les emplois , sauf cependant aux places de directeur de département qui sont à la nomination du Roi , de sous-directeurs , de directeurs d'arrondissement et d'entreposeurs à la nomination du ministre , et de buralistes que commissionnent les directeurs de département.

Il rend définitives , en les approuvant , les transactions qui portent sur un intérêt de 500 à 5,000 fr , pourvu toutefois que le conseil ait émis un avis favorable. En cas de dissentiment ou au-dessus de 5,000 fr. , l'affaire est soumise au ministre.

4478. Le ministre des finances répartit le travail entre les quatre sous-directeurs , et il détermine les attributions de chacun d'eux.

1179. Le conseil délibère :

1° Sur le budget général des dépenses, et il donne son avis motivé ;

2° Sur toutes les affaires résultant de procès-verbaux, saisies et contraventions ;

3° Sur le contentieux de la comptabilité, les débits des receveurs, les contraintes à exercer contre les redevables ;

4° Sur les demandes en décharge ou en remise de droits ;

5° Sur la liquidation des pensions de retraite ;

6° Sur la suppression, la création ou la division d'emplois ;

7° Sur les projets, devis et marchés ;

8° Sur la révocation, la destitution et la mise à la retraite des employés.

Tel est le texte de l'art. 5 de l'ordonnance du 5 janvier 1821. Il est conçu dans les mêmes termes que l'ordonnance du 5 janvier 1821 portant règlement pour la régie de l'enregistrement et des domaines. Nous en avons expliqué le sens dans notre vol. II, p. 599, et nous avons essayé d'indiquer quelle est au vrai la compétence des conseils d'administration institués pour chaque régie financière.

1180. Un directeur de département ;

Un directeur d'arrondissement ;

Un contrôleur de comptabilité ;

Des contrôleurs de ville ;



Des contrôleurs ambulants;
 Des receveurs principaux;
 Des entreposeurs ;
 Des receveurs principaux entreposeurs ;
 Des receveurs particuliers sédentaires ;
 Des receveurs ambulants;
 Des commis à pied et à cheval;
 Des buralistes:

tel est le personnel de l'administration départementale.

Chaque département a un directeur de département, et chaque arrondissement un directeur d'arrondissement.

Au surplus, le nombre et le grade des autres employés varie selon les besoins du service.

1181. Le directeur de département dirige et surveille le service de tout le département.

Il décerne des contraintes contre les redevables, mais ce n'est pas un droit exclusif, il le partage avec le directeur d'arrondissement et les receveurs de la régie (art. 44 du décret du 4^{er} germinal an XIII).

Il est chargé par l'art. 49 du décret du 5 germinal an XII de décerner des contraintes et de faire des poursuites contre les préposés en débet.

Il représente la régie dans toutes les instances qui sont portées devant les tribunaux.

Il rend définitives, en les approuvant, les transac-

trons faites par les directeurs d'arrondissement à raison des délits qui n'entraînent pas des amendes et des confiscations dépassant 500 fr.

Il nomme les buralistes et il est responsable de leur gestion, sauf son recours contre les receveurs et les contrôleurs ambulants (1).

4482. Le directeur d'arrondissement a des fonctions analogues, mais subordonnées : il est au directeur de département ce que le sous-préfet est au préfet. Si l'on en excepte les contraintes, les mesures de service extérieur qu'il arrête ont besoin, pour avoir un caractère officiel, de l'attache du directeur de département. Au chef-lieu, ses fonctions sont réunies à la direction départementale.

4483. Le contrôleur de comptabilité est un auxiliaire placé auprès du directeur de département et chargé spécialement de la surveillance de tous les comptables du ressort.

4484. Les contrôleurs de ville sont des inspecteurs sédentaires qui, sous les ordres du directeur et des contrôleurs ambulants, exercent une haute surveillance et sur les employés et sur les individus soumis aux exercices. Dans les villes où ils n'ont pas de supérieurs, ils donnent eux-mêmes l'ordre de travail.

4485. Les contrôleurs ambulants à pied ou à che-

(1) Voyez le manuel des contributions indirectes, p. 69, v° buraliste.

val exercent leur inspection dans toute l'étendue du ressort qui leur est assigné.

4486. Les receveurs principaux centralisent toutes les recettes des comptables de leur arrondissement. Ils remplissent eux-mêmes au chef-lieu les fonctions de receveur particulier sédentaire et quelquefois de buralistes ; et à ce titre, ils reçoivent toutes les déclarations et délivrent toutes les expéditions.

4487. Les entreposeurs ont l'entrepôt des tabacs. Les tabacs nécessaires pour approvisionner les débiteurs leur sont expédiés par les manufactures royales : ils les livrent par quantité de dix kilo, au moins et au comptant. (Instruc. du 7 juin 1844.)

4488. Quelquefois les receveurs principaux sont en même temps entreposeurs, et on les appelle receveurs principaux entreposeurs.

4489. Les receveurs particuliers sédentaires font la recette de tous les droits, et même, quand la régie l'exige, des droits de circulation et d'entrée, de telle sorte qu'ils remplissent dans ce cas les fonctions de receveurs buralistes.

Ils perçoivent donc les droits résultant d'exercices, mais toutefois ils ne vont point au domicile des redevables pour en faire le recouvrement : les droits liquidés par les commis à pied sont portables à leur bureau ; à défaut de paiement, ils décernent des contraintes.

1190. Les receveurs ambulants à pied ou à cheval ont diverses attributions.

1° Ils font par eux-mêmes et à domicile la recette des droits dus en conséquence de visites et d'exercices par les débitants de boissons, les brasseurs, les distillateurs, les entrepreneurs de voitures et les cartiers.

Ils font en outre une tournée chez les buralistes qui versent entre leurs mains les sommes qu'ils ont reçues. Ils sont chargés de vérifier en même temps leur gestion et leur comptabilité.

2° Ils exercent avec le commis à cheval qui leur est adjoint tous les redevables sujets à cette formalité.

3° Enfin il leur est spécialement enjoint de surveiller la circulation des boissons.

1191. Les commis à pied et à cheval sont préposés aux exercices et placés sous les ordres immédiats des contrôleurs ou du directeur ; ils viennent deux fois par jour prendre l'ordre. Les commis chargés dans les départements qui ont la culture et dans les départements frontières, de rechercher les fraudes sur les tabacs, prennent le nom de commis surveillants.

1192. La régie établit un buraliste dans toutes les communes où il se présente une personne solvable pour en remplir les fonctions.

Les buralistes reçoivent les déclarations, délivrent

les expéditions et perçoivent les droits qui se paient comptant. Leur bureau est ouvert du lever au coucher du soleil, mais les jours ouvrables seulement.

Ils doivent même, quand ils en sont requis, assister les employés du service actif et concourir avec eux à la découverte et à la saisie de la fraude.

Nous n'avons pas à revenir sur les attributions des bureaux de garantie.

Nous n'avons pas non plus à nous occuper des individus commissionnés pour la vente du tabac et de la poudre, la vente et la fabrication des cartes à jouer. Ils n'appartiennent pas à la hiérarchie administrative.

4493. Posons en terminant quelques règles communes à tous les employés de la régie.

1^o Ils doivent être âgés de 24 ans accomplis ;

2^o Ils sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de prêter serment devant le juge de paix du tribunal civil de leur arrondissement ;

3^o Tout procès-verbal dressé par deux employés et affirmé devant le juge de paix dans les 5 jours, fait foi jusqu'à inscription de faux ;

4^o Les actes inscrits par les employés dans le cours de leurs exercices sur leurs registres portatifs font foi en justice jusqu'à inscription de faux, et l'art. 242 de la loi du 28 avril 1816 n'exige pas qu'ils soient affirmés.

4494. L'ordonnance du 5 janvier 1854 a confié

à une administration spéciale la fabrication du tabac, les approvisionnements et les services qui en dépendent.

Voici son personnel :

Un directeur nommé par le Roi, deux sous-directeurs et deux inspecteurs spéciaux nommés par le ministre des finances, et qui réunis, forment un conseil qui prend le titre de conseil supérieur des tabacs (1); et en outre des régisseurs, des inspecteurs, des contrôleurs, des gardes-magasins dont le nombre est fixé d'après les besoins du service.

Point de conflit possible entre l'administration des tabacs et la régie des droits réunis; les deux services sont parfaitement séparés et distincts.

La direction des tabacs agit jusqu'à ce que le tabac fabriqué soit arrivé dans les entrepôts; mais lorsqu'il y est rendu, le magasinage, la vente par les entreposeurs aux débitants, et par ceux-ci au public, la surveillance des uns et des autres, la recherche et la poursuite de la contrebande, le personnel des agents chargés de ces services, leur comptabilité, en un mot, tout ce qui concerne plus ou moins directement la vente du tabac, reste dans les attributions de la régie des contributions indirectes.

(1) Ord. du 11 novembre 1842.

§ V.

DE L'ADMINISTRATION DES POSTES.

SOMMAIRE.

- 1195.—Service de l'administration des postes.—Division.
 1196.—Monopole de la poste aux lettres.
 1197.—Exceptions.
 1198.—Celui qui se charge de remettre une lettre accidentellement et sans rétribution contrevient-il à l'arrêté du 27 prairial an IX?
 1199.—Sur quelles personnes peut-on exercer des perquisitions?
 1200.—Quels sont les agents chargés de faire des perquisitions et des saisies?
 1201.—Des procès-verbaux.
 1202.—Différentes taxes prélevées sur les lettres, les journaux, les imprimés et les échantillons.
 1203.—Taxes fixes.
 1204.—Taxes progressives.
 1205.—Taxes supplémentaires.
 1206.—Taxes de dimension.
 1207.—Par qui et comment la taxe est-elle acquittée?
 1208.—De la franchise et du contre-seing.
 1209.—Responsabilité de la poste.—Lettres chargées.
 1210.—Lettres recommandées.
 1211.—En cas de soustraction, la poste est-elle responsable?
 1212.—Du secret des lettres.
 1213.—Exceptions.
 1214.—Services pour lesquels la concurrence est admise.
 1215.—Compétence.
 1216.—Des poursuites correctionnelles.
 1217.—Les transactions sont autorisées.
 1218.—Des procès purement civils.—Espèce.
 1219.—Par quel délai se prescrivent les réclamations contre la taxe?
 1220.—Autres espèces.

- 1221.—L'administration des postes prend-elle quelquefois le rôle de demandeur ?
- 1222.—Des rebuts.
- 1223.—Espèce dans laquelle l'administration est demanderesse.
- 1224.—De la poste aux chevaux.
- 1225.—Monopole.
- 1226.—Cinq établissements de poste.
- 1227.—Personnel de l'administration centrale.
- 1228.—Attributions du directeur et des sous-directeurs.
- 1229.—Attributions du conseil d'administration.
- 1230.—Personnel de l'administration départementale.
- 1231.—De l'inspecteur.
- 1232.—Des directeurs.
- 1233.—Du directeur comptable.
- 1234.—Versements des directeurs.
- 1235.—Du sous-inspecteur.
- 1236.—Des distributeurs.
- 1237.—Des entreposeurs et des boitiers.
- 1238.—Des maîtres de poste et autres employés subalternes.

4495. L'administration des postes a le droit exclusif de transporter les lettres, les journaux et les paquets dont le poids n'exécède pas un kilog., et de conduire les voyageurs en poste; elle se charge, mais en concurrence avec les entreprises particulières, de la remise des fonds qui lui sont versés, du transport des valeurs cotées et des livres brochés, etc.; elle prend des voyageurs dans ses malles-postes; elle perçoit à raison de ces faits les taxes et les rétributions fixées par les lois ou les réglemens.

Elle a un double caractère.

C'est, avant tout, un service public; elle est établie, en effet, pour desservir les relations politiques et

administratives comme les relations de famille et d'affaires ; en un mot , les intérêts généraux et les intérêts privés ; c'est là son but direct, fondamental, et il justifie parfaitement le monopole que lui conféra l'arrêt du conseil du 18 juin 1684 et que maintinrent les lois de la constituante et de la révolution (1).

La spéculation privée n'offrirait sous aucun rapport autant de garanties que des fonctionnaires publics ; et la concurrence enlèverait à l'État le moyen d'avoir sur tous les points un service complètement organisé. C'est peut-être le seul monopole qui ne soit pas attaqué, même par l'opinion la plus avancée. Il est vrai que le service des postes est à peu près irréprochable , et nous ne serons que justes en disant qu'il a constamment suivi et favorisé les progrès du commerce et de la civilisation.

C'est encore, mais accessoirement, accidentellement en quelque sorte, une institution fiscale. Elle fait payer les services qu'elle rend, et les recettes excèdent les dépenses. Voici les chiffres arrêtés par la loi du 22 mars 1844 pour l'exercice 1844. Les dépenses se sont élevées à 26,212,575 fr., et les recettes à 42,503,568 fr. L'excédant n'aurait pas assez d'importance *relative* pour justifier le système, s'il était établi principalement comme impôt.

(1) Loi du 26 août 1790 ; décret du 27 prairial an IX.

Les postes ont deux grandes divisions, la poste aux lettres et la poste aux chevaux.

1496. La poste aux lettres a le transport exclusif des *lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilog. et au-dessous* : tel est le texte de l'arrêté du 27 prairial an IX qui reproduit et maintient les dispositions des arrêts du conseil des 18 juin et 29 novembre 1684, et de la loi du 26 août 1790. Il punit les contraventions d'une amende de 150 à 500 fr.

1497. La règle a été restreinte ou interprétée par la législation, le gouvernement ou la jurisprudence.

1^o On peut faire porter une lettre par son domestique ou un exprès. (Arr. de Cass. du 3 décembre 1845, S. V. 44-1-p. 427.)

2^o Point de contravention, quand on habite une commune rurale, à faire prendre ou porter des lettres aux bureaux circonvoisins. (Art. 3 de la loi du 5 juin 1829.)

3^o Exception pour les sacs de procédure et les lettres et papiers non *cachetés* qui sont relatifs au service personnel des entrepreneurs et conducteurs de voitures. (Art. 3 de l'arrêté du 27 prairial an IX, combiné avec les arrêts du conseil de 1684).

4^o La petite poste, c'est-à-dire celle qui est établie dans les villes pour porter les lettres d'un quartier à l'autre, ne peut réclamer un privilège que les lois organiques n'ont conféré qu'à la grande poste. Une déclaration du 8 juillet 1759 a fait une excep-

tion pour la petite poste de Paris et encore pour les lettres seules et non pour les journaux et les imprimés (1).

5 On a le droit de porter une lettre écrite dans son propre intérêt, comme une lettre de crédit ou de recommandation, pourvu, ajoute l'art. 852 de l'instruction générale, qu'elle ne soit pas cachetée; la Cour suprême n'a pas admis cette restriction (2) qui ne repose, au reste, ni sur un texte, ni sur un intérêt bien grave.

4498. L'arrêté du 27 prairial an IX punirait-il le simple voyageur qui se chargerait de remettre une lettre, sans rétribution, par pure obligeance, accidentellement? On le nie et on invoque le texte même de l'arrêté du 27 prairial : *Il est défendu à toute personne étrangère au service des postes de s'IMMISER dans le transport des lettres. S'immiscer!* Le mot emporte l'idée d'une spéculation et d'une concurrence et non d'un acte isolé et gratuit. Il faut hésiter à étendre une loi pénale à des faits passés dans les mœurs, et qui, tous les jours, se commettent sans scrupule, même par les personnes les plus honnêtes (3).

La Cour de cassation a repoussé cette distinction (4). Elle s'en est tenue sévèrement au texte, et,

(1) Arrêt de cass. du 15 janvier 1836. S. v. 36-1-429.

(2) Arrêt du 14 mai 1842. S. v. 42-1-860.

(3) Foucart, t. 2, n° 961.

(4) A. du 25 juillet 1840. Dalloz 40-1-328.

selon nous, elle a bien fait de ne pas ouvrir cette porte à la fraude. Comment prouver qu'un salaire n'a pas été promis et qu'il ne s'agit pas d'un acte isolé? Est-ce à dire que l'administration poursuivra toujours? Non, sans doute, elle n'usera du droit dont elle est armée que pour atteindre la fraude.

1199. Après avoir posé un principe absolu, l'arrêté du 27 prairial an IX n'en a pas tiré toutes les conséquences; il ne soumet aux perquisitions et aux visites des agents chargés de rechercher et de constater les délits que les *messagers*, les *piétons qui portent les dépêches*, les *voitures de messageries* et autres de même espèce. Faite sur une personne qui n'est pas comprise dans l'arrêté, la fouille serait un acte illégal et qui ne pourrait servir de base à une poursuite. On a sacrifié la logique à la liberté individuelle (*).

1200. Les directeurs, les sous-inspecteurs qui remplacent les contrôleurs, les inspecteurs, les employés des douanes et la gendarmerie sont investis du droit de faire faire des perquisitions et des saisies. (Art. 5 de l'arrêté du 27 prairial an IX.)

Quelle est la portée de ces expressions, *faire faire*? La délégation ne peut-elle être donnée qu'à l'un des agents désignés dans l'art. 5? Ce serait un véritable non-sens. On requerra valablement tous les agents

(* Arrêts des 11 juin 1842. S. v. 42-1-654. 13 décembre 1843 S. 44-1-428.

auxquels la loi reconnaît un caractère officiel et le droit de dresser des procès-verbaux, comme les employés des octrois et des contributions indirectes ; l'arrêté n'exige même pas une réquisition spéciale et par écrit ⁽¹⁾.

Les employés subalternes des postes, dont le grade n'est pas rappelé, seraient sans qualité pour faire une saisie et un procès-verbal, même en vertu d'une réquisition expresse : ni la loi spéciale, ni la loi générale ne leur confèrent de mandat.

4204. Les procès-verbaux ne font pas foi jusqu'à inscription de faux ; aucune loi ne leur reconnaît ce privilège (art. 154, c. d'instr. crim.). Aussi ils sont libres de toute formalité ; ils ne sont même pas soumis à la nécessité de l'affirmation. — A défaut de procès-verbaux, le délit pourrait être prouvé par témoins ⁽²⁾.

4202. Différentes taxes sont prélevées sur les lettres, les journaux, les imprimés et les échantillons.

4203. Les unes sont fixes, c'est-à-dire elles ne varient pas suivant les distances. Elles sont perçues sur les lettres que l'on appelle dans le langage ordinaire *lettres de faire part*. Les art. 188 et 275 de l'instruction générale ont cependant limité la dimen-

(1) Arrêts de cass. du 7 novembre 1836. S. v. 36-1-917—12 novembre 1841 S. v. 42-1-942.

(2) Arrêt de cass. du 18 juin 1842 S. v. 42-1-655.

sion de chaque feuille. — Les lettres adressées aux sous-officiers, aux soldats et aux marins présents sous les drapeaux, quand elles n'excèdent pas un certain poids, ne sont soumises qu'à une taxe fixe de 25 cent. Toutefois, pour jouir de la modération de la taxe, ces avis et ces lettres doivent être affranchis, sinon ils sont taxés comme lettres ordinaires.

4204. Les autres sont *progressives*.

Elles sont calculées en raison composée du poids et de la distance; quand le départ et la destination se trouvent dans le ressort du même bureau, on ne tient compte que du poids.—Elles s'appliquent aux lettres et aux échantillons.

4205. Les taxes *supplémentaires* sont ajoutées à raison d'une circonstance spéciale, quand, par exemple, la lettre est destinée pour une commune qui n'a ni bureau, ni distribution; c'est la loi du 5 juin 1829 qui a établi cette taxe que l'on appelle *taxe rurale*.

4206. La taxe des journaux, des ouvrages périodiques et des imprimés est une taxe de *dimension*, c'est-à-dire elle est réglée quelle que soit la distance, sur la dimension de chaque feuille, et sous ce rapport on pourrait la ranger dans la classe des taxes progressives (1).

(1) Loi du 15 mars 1827.—Loi du 14 décembre 1830. — Arrêt de cass. du 10 mai 1837 S. v. 37-1-385.

4207. Le destinataire paie la taxe , à moins qu'elle n'ait été d'avance acquittée par l'expéditeur , et c'est ce que l'on appelle un affranchissement.

L'affranchissement est ou obligatoire ou facultatif. Obligatoire , pour les pays d'outre-mer et l'étranger , sauf les conventions faites avec les offices étrangers : on est encore obligé d'affranchir les lettres , les journaux et les imprimés auxquels on veut faire obtenir une modération de taxe ou le bénéfice d'une taxe spéciale.

Dans tous les autres cas, l'affranchissement est facultatif.

La taxe est payée comptant au facteur qui remet la lettre, quand elle est portable , ou au directeur quand l'adresse ajoute : poste restante.

4208. Quelquefois les lettres sont expédiées en franchise de droit. Il y a deux sortes de franchises : l'une est accordée à la qualité du destinataire et l'autre à la qualité et au contre-seing de l'envoyeur. Nous n'avons pas à faire la nomenclature des hauts dignitaires et des fonctionnaires qui ont la franchise et le contre-seing , ni à exposer les formalités prescrites pour prévenir les abus ; c'est affaire de détail ; ces points sont au reste réglés par l'ordonnance du 44 décembre 1825 et la circulaire du 29 mars 1852.

4209. La poste n'est pas responsable même de la *perte* des lettres affranchies. La loi du 5 nivôse an V

crainit qu'un autre système n'exposât l'administration à trop de fraudes et de procès.

Cependant on peut charger une lettre : on la présente au directeur qui l'inscrit sur un registre spécial et délivre un récépissé. Le port est fixé au double et acquitté d'avance. En cas de perte, le destinataire ou à défaut de réclamation de sa part dans le délai d'un mois, l'expéditeur a droit à une indemnité fixée à forfait à 50 fr. (art. 14 de la loi du 5 nivôse an V.)

1210. Il ne faut pas confondre la lettre *chargée* et la lettre simplement *recommandée*.

L'envoyeur peut faire constater le dépôt d'une lettre sur un registre à souche ; on lui délivre un bulletin indiquant la date et le numéro de l'enregistrement : le destinataire, en recevant la lettre, en donne décharge sur le journal dont le facteur est muni. L'affranchissement est facultatif et il n'est payé que la taxe ordinaire ; mais en cas de perte la poste n'est exposée à aucun recours judiciaire. Ce n'est pas cependant une vaine formalité : elle appelle la surveillance spéciale de l'administration et la met en mesure de découvrir les fraudes qui seraient commises. L'ordonnance du 11 janvier 1829 ne permettait de recommander que les lettres à la destination de Paris. D'après une ordonnance du 21 juillet 1844, les lettres recommandées sont reçues dans

tous les pays et pour tous les lieux où la France entretient des bureaux de poste.

1211. Une lettre a été soustraite par un des employés ; c'est un délit puni par l'art. 487 du Code pénal , et le destinataire ou l'expéditeur obtiendra sans contredit des dommages-intérêts ; mais l'administration sera-t-elle responsable ? Oui , à notre estime ; elle choisit et impose ses agents au public , et l'art. 4584 rend les commettants responsables des dommages causés par leurs préposés dans l'exercice des fonctions qui leur sont confiées. La jurisprudence a constamment appliqué ce principe aux accidents occasionés par les malles-postes.

1212. Le décret du 10 août 1790 et l'art. 2 de la loi du 26 août 1790 prescrivent de garder et d'observer fidèlement la foi due au secret des lettres, et l'art. 487 du Code pénal punit les fonctionnaires et les agents du gouvernement et de l'administration des postes qui violeraient le secret des lettres. Ce code pénal de 1794 atteignait même les simples particuliers. N'était-ce pas une juste sévérité ? Et ne serait-il pas assez difficile de justifier la loi nouvelle ?

Le principe du secret des lettres est absolu :

1^o Il est défendu aux agents des postes de donner aucun renseignement sur les lettres que telle personne reçoit ou expédie , quels que soient d'ailleurs le titre et l'intérêt de celui qui se présente.

2^o Aucune lettre , même celle qui a été chargée

comme renfermant des valeurs, ne peut être saisie.

5° Les lettres sont remises au destinataire même ou à son domicile.

L'art. 474 du Code de commerce fait une exception en cas de faillite. Les lettres adressées à un commerçant sont remises à ses syndics qui, autrement, se trouveraient dans l'impossibilité de continuer ses affaires et de poursuivre ses recouvrements.

1215. Le secret des lettres n'est que la conséquence du principe qui protège la liberté et le foyer des citoyens. Comme le principe lui-même, il cède au droit supérieur de la société. Les magistrats chargés d'une poursuite criminelle ont donc le droit de saisir à la poste les lettres qu'ils croient utiles à la manifestation de la vérité. Aucun texte ne le dit expressément, mais c'est la conséquence des art. 55, 56, 57, 87 et 88 du Code d'instruction criminelle.

Tel est le monopole de l'administration des postes.

1214. Elle transporte aussi, mais en admettant la concurrence des entreprises particulières,

4° Les valeurs *cotées*, c'est-à-dire les bijoux et autres objets précieux de petite dimension. La valeur en est fixée, *cotée* par l'expéditeur et le directeur du bureau. On ne reçoit pas d'objets estimés à moins de 50 fr. et à plus de 4000 fr. (1) Le paquet est

(1) Art. 309 de l'inst. du 29 mars 1832.

chargé et le port est payé d'avance. En cas de perte, l'administration rembourse l'estimation ;

2^o Les sommes qui lui sont versées à deniers découverts ; c'est plutôt une opération de *change* que de messagerie. La poste ne transporte pas , en effet, les espèces mêmes qui lui sont remises , mais elle délivre un mandat non négociable qui donne au destinataire le droit de toucher au bureau indiqué une somme de..... Elle prélève une espèce d'escompte ou de change de 5 p. 100. Huit ans passés sans réclamation , elle est libérée. La loi du 51 janvier 1855 abrège dans l'intérêt de la comptabilité, les délais de la prescription ordinaire. (Loi du 5 nivôse an V, art. 44.)

3^o Les voyageurs qui prennent la malle.

4245. Aux termes de l'art. 5 et dernier de la loi du 26 août 1790 , *toutes les contestations dont les jugements étaient renvoyés par les réglemens des postes et des messageries aux intendants de province et au lieutenant de police de Paris , ainsi que celles qui peuvent s'élever à l'occasion de l'exécution des décrets , des tarifs de perception et des recouvrements , sont portées devant les juges ordinaires.*

En principe donc , le contentieux est déféré aux juges ordinaires , c'est-à-dire au tribunal de police correctionnelle, au juge de paix ou au tribunal civil.

4246. Un individu est poursuivi pour s'être im-

miscé dans le transport des lettres et des journaux , pour avoir attenté au monopole garanti à l'administration des postes ; il est traduit devant le tribunal de police correctionnelle à la requête du procureur du roi , qui a l'initiative des poursuites (1). Le délit est un délit social , car le service confié à l'administration des postes est surtout et principalement un service public.

Mais l'administration pourra-t-elle se porter partie civile ? Le décret ne le défend pas et cela suffit. Ses intérêts pécuniaires sont compromis par la fraude ; l'amende est destinée à réparer le préjudice , et c'est elle qui , aux termes de l'art. 6 , en suit et en reçoit le paiement. Elle a donc qualité pour intervenir.

4217. Le décret de l'an IX défendait de remettre ou de modérer l'amende sous quelque prétexte que ce fût. Une ordonnance du 19 février 1845 a reconnu que les contraventions pouvaient , dans certains cas , présenter des circonstances atténuantes , et elle a autorisé l'administration des postes à transiger *avant* comme *après* jugement , mais sauf l'approbation du ministre des finances , dans toutes les affaires qui concernent son service.

4218. On soutient qu'une lettre a été surtaxée ; on conteste le poids ou la distance , ou bien on pré-

(1) Art. 5 du décret du 27 prairial an IX.

tefois l'opposition du propriétaire, et s'il s'élève une question de propriété, elle est jugée par les tribunaux civils (1).

Mais ce n'est pas à vrai dire une exception. Les lois de l'an VI et de l'an VII n'en font qu'une seule, au profit de l'État. Il peut faire saisir les rentes appartenant aux comptables reliquataires (2).

2° Le 3^e § du titre XI de la loi du 22 frimaire an VII exempte de la formalité et du droit d'enregistrement, l'inscription sur le grand livre, les quittances d'intérêts et les transferts (3).

Une rente nouvelle ne peut être créée et inscrite qu'en vertu d'une loi. Pour rendre la fraude impossible, l'art. 173 de l'ordonnance du 31 mai 1838, déclare l'agent des transferts et mutations et l'agent du grand livre responsables des accroissements de la dette, sauf à eux à demander leur décharge à la Cour des comptes, et elle ne les libère, qu'après avoir reconnu que les nouvelles inscriptions n'excèdent pas les crédits législatifs et qu'elles ont été faites sur pièces régulières.

1513. Quant au transfert, on distingue les rentes nominatives et les rentes au porteur.

Les premières sont inscrites au nom du créancier.

(1) Arrêt de la cour de cass. du 28 novembre 1838. S. v. 39-1-225.

(2) Art. 4 de la loi du 8 nivôse an VI.

(3) Voir notre t. 2, n° 732.

du 31 janvier 1855, n'est relative qu'aux sommes déposées dans les bureaux de poste ; nous restons donc pour tous les autres cas dans les termes du droit commun.

4221. Dans les hypothèses que nous venons de parcourir, l'administration est défenderesse. Est-ce qu'elle ne prend jamais le rôle de demandeur ?

Elle n'agit jamais en justice, elle ne décerne même pas de contrainte pour le paiement des droits : et, en effet, le prix du transport des voyageurs et des valeurs cotées, et le change des sommes remises à la poste sont toujours payés d'avance.

Quant aux lettres non affranchies, il est libre à tous de les refuser au moment où elles sont présentées et avant de les décacheter (1).

Quand on consent à recevoir une lettre, il faut payer comptant la taxe fixée. A défaut de paiement, le facteur doit retenir la lettre. Le seul moyen de contrainte est donc la *réten tion*.

4222. Les lettres tombées en rebut sont envoyées à l'administration centrale qui les ouvre après un délai de trois mois, et les expédie à leur auteur, si elles présentent quelque intérêt ou renferment des papiers importants.

Si les signataires sont inconnus, il en est dressé

(1) Art. 19 de la loi du 5 nivôse an V.

procès-verbal et on conserve la lettre ou les papiers pendant cinq ans (1).

1223. Il est cependant une espèce dans laquelle l'administration se fera demanderesse : une lettre ou des valeurs cotées sont perdues ; elle est bien obligée de payer l'indemnité de 50 fr. ou la valeur estimative ; mais elle exercera son recours contre l'agent coupable.

1224. La poste aux chevaux est un service établi pour effectuer , au moyen de relais , le transport et la conduite des malles-postes , des estafettes , des courriers extraordinaires et des voyageurs.

Le titulaire d'un relais s'appelle maître de poste : il est agent d'un service public et commissionné par le ministre des finances (ordonnance du 9 janvier 1822 , art. 8.) — Il est admis avec l'agrément du ministre à céder son brevet : c'est un privilège qui est reconnu en fait et qui repose d'ailleurs sur l'art. 69 de la loi du 25 juillet 1795.

L'administration ne conserve pas moins le droit de le révoquer quand elle le juge convenable , sans motifs *ad nutum*. Il y a plus , l'art. 44 de la loi du 19 frimaire an VII l'autorise à supprimer les relais dont elle reconnaîtrait l'inutilité , et le maître de poste n'est même pas entendu , d'après une jurisprudence constante , à réclamer par la voie con-

(1) Art. 708 et suiv. de l'instruction du 29 mars 1832.

tentieuse (1) le prix d'un brevet payé souvent de toute sa fortune.

La question a , dans les circonstances actuelles , une immense portée. Les lignes de chemin de fer ont entraîné et entraîneront encore la suppression d'un nombre considérable de relais. Espérons que les grands pouvoirs de l'Etat entendront la voix de l'humanité et viendront au secours de toutes les infortunes.

1225. La loi assure aux maîtres de poste un monopole absolu ; toutefois elle permet aux entrepreneurs de voitures publiques , partant à heures fixes , d'établir des relais , mais en payant une indemnité de 25 centimes par poste et par cheval.

Les loueurs de chevaux ne pourraient relayer , même en se soumettant à cette condition , et s'ils voyagent à grandes journées , ils sont tenus d'acquitter le droit de 25 centimes. Les contrevenants sont punis d'une amende de 500 francs , qui est partagée entre les maîtres de poste intéressés et l'administration. Au surplus , c'est la spéculation qui seule est interdite. Le particulier qui voyage avec ses chevaux et même avec des chevaux qu'il loue et *qu'il conduit* n'est pas passible de la rétribution de 25 centimes.

(1) Arrêt du conseil du 21 janvier 1842.

Le tarif des droits dus par les voyageurs qui prennent la poste, est arrêté par ordonnance royale.

1226. Les établissements de poste sont de 5 espèces.

1° *Les bureaux.*—Ils sont simples ou composés : simples, quand ils sont gérés par un directeur seul ; composés, quand le directeur a sous ses ordres un ou plusieurs employés. Les bureaux sont chargés de toutes les opérations qui constituent le service des postes.

2° *Les distributions.*—Annexes des bureaux, elles ont des attributions moins étendues.

3° *Les entrepôts.*—Ils reçoivent et expédient les dépêches des bureaux et des distributions qui ne se trouvent pas sur le passage des courriers.

4° *Les boîtes.*—Elles reçoivent en dépôt les lettres que le public confie à la poste.

5° *Les relais.*—Nous savons leur destination.

1227. Quel est le personnel de l'administration ?

L'administration centrale se compose d'un directeur et de deux sous-directeurs qui forment le conseil. (Ordon. du 9 janvier 1822 et 5 janvier 1854)

1228. Travailler seul avec le ministre, correspondre avec les autorités militaires, administratives et judiciaires, signer les ordres généraux de service : telles sont les attributions que le directeur des postes partage, au reste, avec les autres directeurs. Il nomme aux emplois inférieurs : les places de sous-directeurs, d'inspecteurs, de sous-inspecteurs, de maîtres de poste et même de directeur quand le traitement s'élève à 2,000 fr., sont à la nomina-

tion du ministre des finances.— Il représente l'administration dans tous les procès qu'elle soutient en justice.

Les sous-directeurs ont les attributions et le travail qui leur sont assignés par le ministre.

1229. Le conseil délibère :

Sur le budget général des dépenses ; il donne son avis motivé ;

Sur toutes les affaires résultant de procès-verbaux, de saisies et de contraventions ;

Sur le contentieux de la comptabilité, les débits des comptables et les contraintes à exercer contre ces derniers ;

Sur la liquidation des pensions de retraite de tout grade ;

Sur les suppressions, divisions et créations d'emplois ;

Sur les projets, devis, marchés, adjudications à passer pour l'administration. — Dispositions communes à tous les conseils d'administration ;

Sur les bases des services d'entreprises ;

Sur les traités conclus et à conclure avec les offices étrangers ;

Sur l'établissement des bureaux de poste et des distributions ; le nombre des directions, celui des employés dont elles doivent être composées et les frais de régie ;

Sur l'établissement des services en poste à grands courriers et sur tout projet tendant à mettre en entreprise les

routes desservies en poste , ainsi qu'à augmenter ou à diminuer le nombre des ordinaires sur les routes directes , et sur celles qui desservent un chef-lieu de département ;

Sur la position , le nombre des relais et leur distance respective , ainsi que les distances dites de faveurs qui peuvent être accordées aux maîtres de poste à raison de l'étendue des villes dans lesquelles leurs relais sont placés ;

Sur la fixation des gages des maîtres de poste et des indemnités qui peuvent leur être dues à raison des localités difficiles et pour les pertes majeures et imprévues qu'ils auraient éprouvées ;

Sur les révocations , destitutions et mise à la retraite des employés.

La délibération est prise à la majorité des voix ; si elle donne lieu à une dépense nouvelle , elle est nécessairement soumise au ministre : dans tous les cas, le directeur peut en suspendre l'effet et la déférer au ministre des finances.

4250. Un inspecteur ,
 Des directeurs ,
 Des sous-inspecteurs ,
 Des distributeurs ,
 Des entreposeurs ,
 Des boitiers ,
 Des maîtres de poste :

Tel est le personnel de l'administration départementale.

4251. Dans chaque département , un inspecteur

est placé à la tête du service : il a l'autorité que nous avons reconnue aux directeurs des régies financières.—Il dirige et surveille tous les agents ; il vérifie la comptabilité des comptables ; il fait tous les ans une tournée d'inspection ; enfin il est ordonnateur secondaire , c'est-à-dire , il ordonnance dans les limites du crédit qui lui est ouvert par le ministre toutes les dépenses à la charge de l'administration.

4252. Le directeur est l'agent placé à la tête d'un bureau de poste.

Les directeurs sont rangés dans trois classes : les uns ont un bureau simple, les autres un bureau composé, et enfin dans chaque département et ordinairement au chef-lieu, un directeur remplit les fonctions de directeur comptable.

Taxer et expédier les lettres, les journaux et les paquets, recevoir les *affranchissements*, recouvrer par les facteurs dont il est responsable les taxes des lettres à distribuer et recevoir directement les taxes de celles qui sont prises au bureau, estimer les valeurs que l'on appelle valeurs cotées, délivrer des mandats sur le bureau indiqué par l'expéditeur contre la remise d'espèces, suivre les procès qui sont soutenus au nom de l'administration des postes (elle est stipulée et représentée par le directeur demeurant à Paris, poursuites et diligences de M. le directeur de tel bureau....), recevoir les arrhes et le

prix des places payés par les voyageurs qui prennent les malles-postes : telles sont les attributions de chaque directeur, quelle que soit d'ailleurs la classe à laquelle appartient son bureau. Sous le rapport de la compétence, point de distinction à faire entre le directeur d'un bureau composé et le directeur d'un bureau simple. Cependant le dernier choisit et salarie les individus chargés de distribuer les lettres, tandis que dans les autres bureaux, les facteurs de ville et les facteurs ruraux sont nommés par le directeur général, sur la double présentation du directeur et de l'inspecteur.

4233. Le directeur comptable rattache la comptabilité de tous les directeurs du département à sa propre comptabilité, qui seule est soumise à la cour des comptes.

Toutefois, il n'exerce sur eux aucune espèce de contrôle, il vérifie seulement la régularité des pièces de dépenses qui lui sont présentées. C'est l'inspecteur qui, tous les mois, apure la comptabilité des autres directeurs et surveille leur gestion.

En conséquence, le directeur comptable ne répond pas des infidélités qui seraient commises.

4234. Les directeurs des postes ne doivent conserver en caisse que les fonds strictement nécessaires à l'acquit des dépenses assignées sur leurs bureaux, et ils versent l'excédant à la caisse du receveur particulier qui leur délivre un récépissé. Les

versements sont faits par l'intermédiaire du directeur du chef-lieu d'arrondissement.

4255. Le sous-inspecteur surveille le service du bureau auquel il est attaché et des bureaux correspondants.

4256. Le distributeur n'est qu'un simple préposé. Il est chargé de la remise des dépêches qui lui sont adressées, et tous les jours il envoie son compte et sa recette au directeur dont il relève et qui est responsable. Ses attributions sont très-restreintes. Il n'acquiesce aucune dépense ; il ne reçoit ni sommes d'argent, ni valeurs cotées, ni lettres chargées. C'est même l'ordonnance du 24 juillet 1844 qui l'a autorisé à recevoir les lettres recommandées ou affranchies.

4257. L'entreposeur reçoit les dépêches et les remet aux courriers ; il n'a aucun rapport avec le public.

Le boîtier a la garde de la boîte où sont jetées les lettres qu'un facteur vient lever.

4258. Nous ne parlons ni des maîtres de postes, dont les attributions sont expliquées, ni des facteurs, dont le mandat se borne à remettre les lettres, les journaux et les paquets confiés à la poste, et à recevoir la taxe fixée par le directeur, ni des courriers préposés au transport des dépêches et des voyageurs (1).

(1) Voici la législation qui régit la matière :

Arrêts du conseil des 18 juin et 29 novembre 1681.—Lois du 26 août

§ VI.

DE L'ADMINISTRATION DES EAUX-ET-FORÊTS.

SOMMAIRE.

- 1239.—Importance du sol forestier.
 1240.—Du régime forestier.
 1241.—Législation.
 1242.—Division.
 1243.—BOIS DOMANIAUX.
 — De la délimitation et du bornage.
 1244.—De l'aménagement.
 1245.—Des coupes et des adjudications.
 1246.—La décision qui intervient sur les difficultés soulevées pendant l'adjudication est-elle souveraine et sans appel?
 1247.—Quelle est l'autorité compétente pour annuler l'adjudication pour incapacité de l'adjudicataire?
 1248.—*Quid* dans le cas de coalition?
 1249.—Des déclarations de command.
 1250.—Plus de surenchère.
 1251.—Des obligations de l'adjudicataire.
 1252.—*Quid* s'il ne se présente pas d'enchérisseurs?
 1253.—Des exploitations.

1790, 17 août 1791, 8 février 1792, 23 juillet 1793, 18 messidor an II, 5 nivôse an V, 19 frimaire an VII, 1^{er} prairial an VII.—A. du 27 prairial an IX et 19 germinal an X.—Décret du 2 messidor an XII.—Loi du 15 ventôse an XIII.—Loi du 25 mars 1817.—Ord. du janvier 1822.—Ord. du 14 décembre 1825.—Loi du 15 mars 1827.—Loi d. 3 juin 1829.—Loi du 14 décembre 1830.—Loi du 21 avril 1832.—Loi du 31 janvier 1833.—Ord. du 19 février 1843.—Ord. du 21 juillet 1844.—ENFIN LE CODE DES POSTES ET L'INSTRUCTION DU 29 MARS 1832 EN 1832 ARTICLES.

- 1254.—Réarpentage et récolement.
1255.—Bois façonnés pour le compte de l'État.
1256.—De l'adjudication des produits accessoires.
1257.—Affectations et droits d'usage.
—Révision des titres.
1258.—Exercice des droits d'affectation.
1259.—Exercice des droits de marronnage et d'affouage, etc.
1260.—Du cantonnement.
1261.—Exercice des droits de pâturage, de panage et de glandée, etc.
1262.—Du recours contre la désignation des chemins faite par les agents forestiers.
1263.—Du rachat.
1264.—Du droit de martelage.
1265.—Endigage des bords du Rhin.
1266.—Mesures préventives.
1267.—Recherche des délits.
1268.—Procès-verbaux.
1269.—Poursuite des délits.
1270.—Pénalité.
1271.—Exécution des jugements.
1272.—BOIS DE LA COURONNE.
1273.—BOIS CONSTITUÉS EN APANAGES ET EN MAJORATS RÉVERSIBLES A L'ÉTAT.
1274.—Des bois appartenant aux communes et aux établissements publics.—Dans quels cas sont-ils soumis au régime forestier?
1275.—Ils ne peuvent jamais être partagés entre les habitants.
1276.—Les habitants ont-ils toujours un droit d'affouage dans les bois de la commune?—Renvoi.
1277.—De la délimitation.
1278.—Exploitation et adjudications.
1279.—Des usages.
1280.—De la régie et de la conservation des bois.
1281.—BOIS DES PARTICULIERS.
1282.—Du cantonnement et du rachat des droits d'usage.
—Question de compétence.
1283.—Des déclarations de défensabilité.
1284.—Autres dispositions du Code applicables dans l'intérêt de la propriété privée.
1285.—Des réquisitions pour l'endigage du Rhin.

- 1286.—De l'opposition au défrichement.
 1287.—Des bois indivis entre un particulier et un co-propriétaire soumis au régime forestier.
 1288.—Pêche et conservation de la pêche.
 1289.—Quelles sont en résumé les attributions de l'administration des eaux-et-forêts ?
 1290.—Lois et ordonnances organiques de l'administration des eaux-et-forêts.
 1291.—Personnel.
 1292.—Dispositions générales.
 1293.—Du directeur général.
 1294.—Des sous-directeurs.
 1295.—Du conseil d'administration.
 1296.—Du vérificateur général des arpentages.
 1297.—Des conservateurs.
 1298.—Des inspecteurs.
 1299.—Des sous-inspecteurs.
 1300.—Des arpenteurs et des ingénieurs forestiers.
 1301.—Des gardes généraux.
 1302.—Des gardes généraux adjoints.
 1303.—Des gardes forestiers.
 1304.—Des gardes-pêches.
 1305.—Organisation militaire des agents et des gardes forestiers.

1259. Les forêts sont l'une des richesses les plus précieuses de la France. La prospérité et l'avenir de la marine, du commerce et de l'industrie se lient, en effet, à la conservation, au bon emploi et au développement de nos ressources forestières.

D'un autre côté, les bois forment à peu près toute la fortune domaniale de l'Etat qui possède encore 4,098,784 hectares de forêts estimées en capital à 729 millions, et en revenu à plus de 24 millions (1).

(1) On n'est bien d'accord ni sur l'étendue, ni sur la valeur des bois

On comprend donc que les bois et les forêts soient soumis à un régime exceptionnel que l'on appelle régime forestier, et à la surveillance d'une administration spéciale, l'administration des forêts.

Comme la pêche, qui appartient à l'Etat dans les rivières navigables et flottables, rentre dans ses attributions, elle a pris ou plutôt elle a conservé le titre *d'administration des eaux-et-forêts*.

1240. Le régime forestier déroge, dans l'intérêt des propriétés qu'il protège, à certains principes du droit commun. Il substitue souvent la juridiction administrative à celle des tribunaux ordinaires; il qualifie de délits et place, par suite, sous la compétence des tribunaux correctionnels, des actes qui, accomplis dans d'autres propriétés, n'auraient entraîné que des réparations civiles; enfin il grève les héritages contigus et voisins de servitudes particulières.

Les forêts domaniales sont seules assujetties à la *plénitude* du régime forestier. Pour les autres, le système est plus ou moins sévère, suivant que le corps social a un intérêt plus ou moins direct, plus ou moins prochain à leur conservation.

appartenant aux communes, aux établissements publics et aux particuliers. Selon quelques statistiques, leur contenance serait de 5,590,163 hect., et selon d'autres de 7,622,316; des économistes évaluent leur produit net, en y comprenant les forêts domaniales, à 170,422,000 fr. et d'autres à 271,234.286 fr. Voir la statistique de la France par Schnitzler, tome 1, p. 88, 89 et 90.

1244. L'ordonnance de 1669 fut pendant longtemps le code de la matière. C'est un de ces beaux monuments législatifs qui illustrèrent le règne de Louis XIV. Elle avait réuni *l'administration et la juridiction* et confié à une autorité unique, la maîtrise des eaux-et-forêts, la conservation, la police intérieure et la répression des délits prévus par les lois pénales ; c'était le principe qui dominait et coordonnait toutes les dispositions.

Appelée à réprimer de grands désordres et rédigée dans un esprit essentiellement conservateur, elle renfermait des règles rigoureuses et imposait à l'exercice du droit de propriété des restrictions graves et multipliées. Jusqu'en 89, elle satisfît à tous les besoins et ne fut pas sérieusement attaquée ; mais la loi du 49 décembre 1790, en supprimant la juridiction des eaux-et-forêts, avait attaqué le système par la base. Ce régime de prohibitions et de rigueurs n'allait plus d'ailleurs aux principes nouveaux qui avaient profondément bouleversé la société et la législation.

La loi du 45 septembre 1794 créa une nouvelle organisation ; mais, comme le disait M. de Martignac en 1825 à la Chambre des Pairs, cette loi incomplète laissa subsister l'ordonnance et les autres réglemens en vigueur dans toutes les parties auxquelles il n'était pas expressément dérogé, et il en résulta que la législation forestière se trouva com-

posée de deux parties conçues dans un esprit entièrement différent, et qui ne pouvaient avoir entre elles rien de lié et d'homogène. Ce vice fut un des grands obstacles qui arrêterent l'administration et les tribunaux quand ils voulurent conserver et protéger la propriété forestière.

On comprit la nécessité d'un nouveau Code, et après de longues et sérieuses études, une loi complète fut proposée par le gouvernement et votée par les deux chambres, c'est la loi du 21 mai 1827, l'une des meilleures lois de la restauration et qui par la sagesse de ses dispositions, sa méthode et sa clarté mérite tous les éloges que l'on donnait à l'ordonnance de 1669.

Elle avait eu grand soin de ne pas empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif, et une ordonnance du 4^{er} août 1827 régla les points qui lui avaient été réservés.

Nous exposerons le système général et l'économie du Code forestier, sans entrer dans des détails qui ne présenteraient aucun intérêt pour le droit administratif et pour notre but; nous ne voulons que faire connaître le rôle assigné dans la hiérarchie à l'administration des eaux-et-forêts.

1242. Suivant à peu près l'ordre du Code, nous nous occuperons d'abord des bois domaniaux soumis à la plénitude du régime forestier, puis il nous sera facile de déterminer les dispositions applicables

aux bois de la couronne , aux bois possédés à titre d'apanage ou de majorat réversible à l'Etat, — aux bois des communes et des établissements publics, — aux bois indivis avec l'Etat, la couronne , une commune ou un établissement public, et un simple particulier.—Nous examinerons enfin les restrictions que le Code apporte à la *propriété privée*.

1245. BOIS DOMANIAUX.—*Délimitation et bornage*.

L'art. 4 du titre 27 de l'ordonnance de 1669 était ainsi conçu : « Tous les riverains possédant
« bois joignant nos forêts et buissons , seront te-
« nus de les séparer des nôtres par des fossés ayant
« 4 pieds de largeur et 5 de profondeur , qu'ils
« entretiendront en cet état , à *peine de réunion*. »

L'utilité publique ne justifiait *pas suffisamment* cette servitude onéreuse, et le nouveau Code a eu grande raison de revenir aux principes du droit commun : le bornage peut être demandé, conformément à l'art. 644 du Code civil, par le riverain comme par l'Etat, il s'opère à frais communs, et si l'une des parties requiert des fossés de clôture, ils sont exécutés à ses frais et pris en entier sur son terrain (art. 8 et 14).

Il faut toutefois distinguer la délimitation générale et la délimitation partielle ; c'est-à-dire si l'Etat procède au bornage avec tous les voisins ou avec un ou plusieurs d'entr'eux seulement.

La délimitation partielle est *judiciaire* ; si l'Etat et

les riverains ne se mettent pas complètement d'accord sur le bornage, il s'engage alors une instance entre le préfet, représentant le domaine de l'Etat et les riverains, devant les tribunaux ordinaires et suivant les règles du droit commun. L'administration forestière n'intervient qu'officieusement et pour renseigner la régie des domaines chargée même dans ce cas de préparer la défense de l'Etat.—Nous reviendrons sur ce point.

La délimitation est *amiable ou administrative* quand les deux parties s'entendent et sur la nécessité d'un bornage et sur les limites à placer. Le préfet, après avoir consulté le conservateur des forêts et le directeur des domaines, nomme un agent forestier pour expert de l'Etat. Le procès-verbal est signé par le riverain et homologué par une ordonnance royale. Point de mise en demeure et de déchéance : le contrat n'est parfait que par le consentement des deux parties réellement exprimé et légalement prouvé.

Pour prévenir les embarras et les frais de bornages partiels nécessairement fort nombreux, l'administration a le droit de procéder à la délimitation générale de la forêt, et quand elle déclare que tel est son projet, il est sursis pendant 6 mois à toute instance judiciaire.

C'est au reste une mesure fort grave et qui doit

être autorisée par le conseil d'administration et le ministre des finances ⁽¹⁾.

Sans doute, ce sont les agents forestiers et les arpenteurs désignés par le préfet qui opèrent; mais comme souvent une simple explication suffit pour prévenir une erreur ou un contredit, les riverains sont appelés à assister à l'opération par un arrêté publié et affiché dans les communes limitrophes deux mois à l'avance et signifié à leur domicile ou à celui de leurs fermiers, gardes et agents (art. 40), *au nom et à la diligence de l'administration des forêts*.

Le procès-verbal est déposé à la préfecture, et par extrait au secrétariat de la sous-préfecture, en ce qui concerne chaque arrondissement.

Les intéressés sont avertis d'en prendre connaissance et de produire leurs contredits dans le délai d'un an. La mise en demeure emporte une déchéance absolue et même la perte des droits de propriété; cependant il suffit, aux termes de l'art. 44, que l'arrêté du préfet soit publié et affiché dans les communes limitrophes. Pourquoi ne pas avoir aussi prescrit une notification individuelle et judiciaire qui certes eût présenté beaucoup plus d'intérêt que dans le cas de l'art. 40?

L'Etat lui-même a une année pour examiner le travail et pour déclarer par une ordonnance royale s'il l'homologue ou s'il refuse de l'approuver.

(1) Art. 43 de l'instruction générale de 1840.

Les contredits formulent des questions de propriété qui sont soumises au jugement des tribunaux civils. Quand elles ont été vidées ou quand l'opération est devenue définitive, les agents forestiers procèdent dans le mois au bornage, en présence des parties intéressées ou elles dûment appelées.

Les frais des incidents sont à la charge de la partie qui succombe ; tous les autres sont supportés en commun par l'administration et les propriétaires riverains dans la proportion de leurs droits. Les états de frais sont dressés par le conservateur, soumis au contrôle de l'administration centrale et remis ensuite aux receveurs des domaines qui en poursuivent le recouvrement par voie de contrainte. L'opposition est portée devant les tribunaux ordinaires qui prononcent définitivement.

1244. *Aménagement.* — C'est l'ordre des coupes réglé pour les forêts de l'Etat, par une ordonnance royale.

Il n'est pas d'acte plus important. C'est l'aménagement, en effet, qui détermine la consistance de la forêt, qui met les exploitations en rapport avec l'accroissement annuel de ses produits, ou en d'autres termes qui proportionne la jouissance à la production, qui ménage et prépare la régénération du bois en choisissant le système de culture le mieux approprié aux essences, au climat et à la nature du sol ; qui détermine enfin à l'aide de la théorie éclairée

par des expériences locales le meilleur mode d'exploitation.

L'administration forestière fait l'arpentage et les études, rédige les mémoires statistiques, prépare en un mot le projet d'aménagement et donne à l'autorité supérieure les renseignements nécessaires pour prononcer en parfaite connaissance de cause.

Le plan adopté, c'est la persévérance et l'esprit de suite qui fait la prospérité de la forêt. Une ordonnance spéciale peut seule déroger à l'ordre établi et autoriser une coupe extraordinaire. Elle est rendue sous la responsabilité du ministre et insérée au bulletin des lois pour provoquer le contrôle de la presse et des grands pouvoirs de l'Etat. Nullité de la vente, recours des adjudicataires contre les agents qui l'auraient ordonnée ou autorisée : telle est la sanction de l'art. 46.

L'art. 46 donne bien au Roi le pouvoir d'autoriser une coupe extraordinaire, mais non pas *d'aliéner* la forêt : il faudrait une loi (¹).

Une coupe extraordinaire ne serait-elle pas dans certains cas une véritable aliénation ? Oui sans doute, si l'on ne se bornait pas à anticiper la jouissance et si l'on dérogeait en même temps aux règles du Code forestier, notamment pour l'exploitation : on

(¹) Loi du 22 novembre 1790. V. notre t. 2, p. 383.

attenterait à la *propriété*. Le conseil d'Etat, en proclamant ces principes dans son avis du 5 juillet 1857, s'est montré le gardien sévère de la fortune publique (1).

1245. *Coupes et adjudications*.—Les coupes extraordinaires sont autorisées par une ordonnance royale, et les coupes ordinaires par le directeur général, sur l'avis du conseil d'administration (2).

Le directeur a donc le droit de retarder une coupe et de l'ajourner à l'exercice suivant. Moins grave assurément qu'une anticipation, cette mesure dérange cependant l'ordre des aménagements et trompe jusqu'à certain point leurs calculs et leurs prévisions; il faut qu'elle soit commandée par les circonstances, par l'état des bois ou du *marché*.

Les agents forestiers dressent des états que l'on appelle états *d'assiette* et qui indiquent la contenance et les limites de chaque coupe, l'essence dominante, les réserves. Puis ils procèdent aux opérations de *balivage* et de *martelage*, c'est-à-dire ils appliquent le marteau royal aux baliveaux et aux arbres réservés, quand la coupe est à *tire et aire*, et aux arbres vendus, quand la coupe s'exploite en *jardinant* ou

(1) Cet avis inédit est rapporté dans la dernière édition de M. de Cormenin, t. 1^{er}, p. 275.—Dans l'espèce, il ne pouvait, il est vrai, s'élever de difficulté sérieuse : le gouvernement se proposait de vendre *sur soumission*, et l'art. 17 exige, à peine de nullité, une adjudication avec *publicité et concurrence*.

(2) Ord. du 10 mars 1831, et ord. du 1^{er} août 1827, art. 7.

par pieds d'arbres. Ils en dressent procès-verbal. Ils font une double estimation ; l'estimation en matière qui cube les arbres et détermine le nombre de stères, et l'estimation en argent qui en fixe la valeur vénale. Cette dernière estimation est un acte d'administration intérieure et qui, dans l'intérêt des enchères, n'est pas communiqué aux adjudicataires.

Les conditions générales sont arrêtées par un cahier des charges rédigé chaque année par le directeur et approuvé par le ministre des finances. Le conservateur ajoute seulement les clauses particulières, après les avoir préalablement soumises à l'administration. — 45 jours au moins avant l'époque fixée pour la vente, l'agent forestier, chef du service, dépose au secrétariat du fonctionnaire qui présidera à la vente :

1^o Les procès-verbaux d'arpentage, de balivage et de martelage ;

2^o Le cahier des charges.

Dans le même délai et avec l'autorisation du préfet, il fait apposer des affiches au chef-lieu du département, dans la commune où se fera la vente, dans celle où les bois sont situés et dans les communes voisines ; les affiches, rédigées par lui, sont approuvées par le conservateur. L'inexécution de ces formalités emporterait nullité. L'art. 49 prononce contre les fonctionnaires, et en cas de complicité, contre les acquéreurs, une amende considérable.

L'art. 18 exige , sous la même peine , que l'adjudication ait lieu avec publicité et libre concurrence ; mais aux termes de la loi du 4 mai 1837, c'est à une ordonnance royale qu'il appartient d'en déterminer le mode ; on en connaît trois : la vente aux enchères, la vente par *soumissions cachetées* et la vente au *rabais*. Il a été reconnu que ce dernier système était plus propre que les autres à prévenir et déjouer les coalitions et à élever les prix ; il est suivi depuis 1837.

Les adjudications sont reçues par une commission composée :

1° Du préfet, et au chef-lieu d'arrondissement du sous-préfet, qui président ; quand la coupe n'est pas évaluée à plus de 500 fr. , un arrêté du préfet peut renvoyer l'adjudication au chef-lieu d'une des communes voisines , et le maire a la présidence ;

2° Du receveur général ou de son délégué ; il répond de l'insolvabilité de l'adjudicataire ;

3° Du receveur des domaines ;

4° Du conservateur, et, en cas d'empêchement, de l'agent supérieur qui a fait l'estimation des coupes ;

5° De l'inspecteur ou du sous-inspecteur de l'arrondissement.

1246. S'il s'élève des difficultés *pendant les opérations*, soit sur la validité desdites opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui auront fait les offres et de leurs cautions, elles sont décidées immédiatement par le fonc

tionnaire qui présidera la séance (1); il prononce seul; toutefois une circulaire du ministre des finances, à la date du 25 octobre 1828, lui enjoint de prendre l'avis du bureau.

La décision est-elle souveraine, sans appel ni recours possible à une autorité quelconque? Tous les auteurs sont d'accord pour proclamer l'affirmative (2). Lors de la discussion de l'art. 20, on avait proposé un amendement qui admettait le recours au conseil de préfecture, et il fut rejeté par le motif qu'en matière d'enchères et d'adjudication, tout doit être prompt et définitif, et qu'il faut bien s'en remettre à la prudence et à l'intégrité du fonctionnaire chargé de cette mission délicate. Certes ces considérations sont graves, quoique l'on eût dans ce système quelques dangers à craindre, mais le législateur devait s'expliquer plus clairement; le recours est de droit contre la décision de tout agent et de tout tribunal administratif; on voulait déroger à ce principe, soit, mais au moins fallait-il le faire par un texte clair et explicite, car tous les doutes se lèvent dans le sens de la règle. Or, par eux-mêmes, les termes de l'art. 20 du Code forestier et de l'art. 2 de la loi du 4 mai 1837 sont loin d'être formels. Est-ce que les mots : sont *décidés immédiate-*

(1) Art. 20 du Code forestier, et art. 2 de la loi du 4 mai 1837.

(2) Dupin, commentaire du C. forestier, art. 20. — De Cormenin, t. 1^{er}, p. 275, à la note. — Dufour, traité général de droit administratif appliqué, t. 1^{er}, n^o 471, p. 389; et surtout Duvergier, note sur l'art. 20.

ment, excluent nécessairement le recours devant une autre autorité ?

1247. L'art. 21 défend à certains individus de se rendre adjudicataires par eux-mêmes ou par personnes interposées, sous peine de nullité de la vente, de dommages-intérêts, d'amendes et même, dans certains cas, d'emprisonnement. On a craint que leur influence n'écartât les enchérisseurs ; c'est le même principe qui avait dicté l'art. 1596 du Code civil.

Qui prononcera la nullité ? Le préfet ou le fonctionnaire qui préside, aux termes d'une décision ministérielle du 6 mai 1850 (1). Nous comprenons bien que le préfet puisse repousser l'incapable qui se présente pour enchérir ; on se trouve dans le texte et dans l'esprit de l'art. 20 du Code forestier ; mais quand l'adjudication est consommée, à quel titre le préfet interviendrait-il pour l'annuler, sous le prétexte, par exemple, que l'adjudicataire ne serait que le prête-nom d'un agent forestier ? Ce n'est pas un *incident* de l'adjudication, et en cette matière la plénitude de la juridiction appartient, depuis que les maîtrises ont été supprimées, aux tribunaux civils (2).

L'art. 21, en prononçant contre les acquéreurs une amende et quelquefois même la peine d'empri-

(1) Inst. générale de 1840, art. 411.

(2) De Cormenin, v^o bois, l. 1^{er}, p. 280. — Ar. de cas., des 26 juin et 6 juillet 1837. — Arrêt du Conseil d'état, du 28 février 1828.

sonnement, ne suppose-t-il pas que les tribunaux sont appelés à prononcer sur la validité de la vente?

1248. L'art. 22 défend et punit les coalitions et les manœuvres des marchands de bois qui tendraient à nuire aux enchères, et il annule la vente qui serait faite aux contrevenants. C'est le tribunal de police correctionnelle devant lequel le délit est poursuivi, qui *accessoirement* prononce la nullité (1).

1249. L'art. 25 n'autorise les déclarations de command qu'immédiatement et séance tenante; il faut que le bureau vérifie la solvabilité de l'acheteur déclaré.

Quel délai est imparti au command pour accepter? Aucun, et il suffira qu'il se présente à temps pour remplir les conditions imposées par le cahier des charges; et, comme nous le verrons, par le fait, il a cinq jours.

L'adjudicataire ne peut opposer à l'administration les reventes qu'il aurait faites, et il reste non-seulement débiteur du prix, mais encore responsable de l'exploitation; c'est la conséquence de l'art. 25.

1250. L'adjudication est définitive: l'art. 25 du Code admettait jusqu'au lendemain la surenchère du cinquième, mais il a été abrogé par la loi du 4 mai 1837. Avec le système des surenchères, les ventes se feraient nécessairement aux enchères, et

(1) Ar. de cas., du 22 avril 1837, S. v. 37-1-391.

c'est le mode qui favorise le plus les associations et les manœuvres des marchands de bois.

4251. Si l'adjudicataire ne remplissait pas dans le délai prescrit les engagements que lui impose le cahier des charges, le préfet le déclarerait déchu, et il serait procédé à la revente de la coupe sur folle-enchère. L'art. 24 ne déroge pas au droit commun, et l'adjudicataire serait reçu à se pourvoir contre l'arrêté de préfet devant le ministre, et en dernier ressort devant le Conseil d'Etat. La matière est essentiellement contentieuse.

Le prix est réglé en quatre traites souscrites au profit du trésor, et payables à la recette générale. Elles sont remises au receveur général qui répond du recouvrement (').

4252. Quand il ne se présente pas d'enchérisseurs ou quand leurs offres sont insuffisantes, la vente est remise au jour qui est indiqué par le président, sur la proposition de l'agent forestier.

Le directeur-général autorise quelquefois le renvoi au prochain exercice; il peut même, avec l'approbation du ministre, ordonner que les bois seront exploités pour le compte de l'état et par *entreprise*.

4253. DES EXPLOITATIONS. Protéger la forêt contre les délits qui seraient commis par les adjudicataires et leurs ouvriers, assurer le repeuplement des

(') Voir au surplus notre n° 703.

coupes, tel est le but du code et de ses prescriptions sévères.

Et d'abord l'acquéreur serait traité comme un délinquant s'il commençait l'exploitation avant d'avoir obtenu par écrit un *permis d'exploiter* de l'*agent forestier local*. Par *agent*, l'art. 50 n'entend pas les simples *gardes* ; c'est un point qui fut bien expliqué à la Chambre des Députés et sur lequel nous aurons occasion de revenir (1).

Avant d'accorder le permis, l'inspecteur, le sous-inspecteur ou le garde-général vérifie si l'adjudicataire a rempli les formalités préalables et tous les engagements que lui impose le cahier de charges.

Le permis obtenu, l'acquéreur devient responsable de tous les délits commis dans la vente et à l'*ouïe de la cognée*, c'est-à-dire à la distance de 250 mètres à partir des limites de la coupe ; la loi présume qu'il en est l'auteur ou au moins le complice, et elle le rend passible des dommages-intérêts, des restitutions et même des amendes. Cette responsabilité cesse si son facteur (on appelle ainsi le garde-vente qu'il fait agréer par l'agent forestier et assermenter devant le juge de paix) a fait son rapport dans les cinq jours, et dénoncé l'auteur du délit, ou au moins fait toutes les diligences convenables pour le découvrir (2).

(1) Duvergier, note sur l'art. 30.

(2) Cass. arrêt du 24 juin 1837, S. v. 38-1-283.

Le facteur est autorisé à dresser, dans la vente et à l'ouïe de la cognée, des procès-verbaux soumis aux mêmes formalités que ceux des agents forestiers, mais qui ne font foi que jusqu'à preuve contraire.

L'adjudicataire a donc grand intérêt à faire reconnaître, avant la délivrance du permis, les délits commis dans la vente ou à l'ouïe de la cognée, et il *peut* requérir qu'il soit procédé contradictoirement au *souchetage* ou au récolement des *souches* et des arbres coupés.

Viennent ensuite les détails et les mesures de police intérieure, relatives à l'abattage, au nettoyage des coupes, à la vidange et à la traite. Les bois doivent être abattus avant le 15 avril et enlevés dans le délai d'une année. Il nous suffira de poser la règle : l'adjudicataire est tenu de se conformer strictement aux clauses de son cahier des charges, et toute infraction est punie d'une amende de 50 à 500 fr.

1254. Après la vidange, il est procédé au réarpentage et au récolement, deux actes également importants pour toutes les parties.

Le réarpentage détermine *définitivement* pour les coupes assises et vendues par *contenance*, l'étendue du terrain *adjudgé* et le prix à payer : le mesurage indiqué par l'aménagement ou par l'arpentage antérieur à la vente quand il n'existe pas d'aménagement régulier, est purement provisoire.

En conséquence, et suivant les résultats de l'opération, le prix est maintenu, augmenté ou diminué proportionnellement. Nous supposons, bien entendu, que l'adjudicataire a respecté l'assiette de la coupe, c'est-à-dire, qu'il s'est renfermé dans les limites tracées sur le terrain; autrement il aurait commis une contravention sévèrement punie par l'art. 29.

Le récolement recherche et constate tous les faits à la charge des adjudicataires. Ainsi il vérifie avec le premier procès-verbal si les limites de la coupe ont été outrepassées, si tous les arbres et les baliveaux marqués ont été réservés; si les travaux prescrits ont été exécutés, etc., etc.

L'art. 47 du Code ordonne un récolement et l'art. 98 de l'ordonnance ajoute qu'il doit être fait par deux agents au moins, mais il ne prononce pas la peine de *nullité* et le conseil d'État a refusé d'annuler un procès-verbal dressé par un seul agent (1).

L'arpentage et le récolement doivent être faits contradictoirement avec les adjudicataires ou eux dûment appelés. Au surplus, les procès-verbaux ne sont soumis à aucune formalité, ni à l'affirmation, ni même à l'enregistrement; ce sont des actes d'administration intérieure et qui peuvent être combattus par tous les genres de preuve (2).

En effet, ils ne font pas foi jusqu'à inscription

(1) Arrêt du 17 mai 1833; Macarel, t. de 1833, p. 260.

(2) Voir l'arrêt ci-dessus.

de faux⁽¹⁾ : loin de leur conférer ce privilège, l'art. 50 du Code permet à l'administration et aux adjudicataires de les attaquer, et pour défaut de forme, ou pour *fausse énonciation* devant le conseil de préfecture. La compétence administrative se justifie suffisamment ; on conteste une opération faite par des agents administratifs ; la juridiction du conseil de préfecture est plus prompte et plus économique que celle des tribunaux ordinaires.

Le dernier § de l'art. 50 est ainsi conçu : « En cas d'annulation du procès-verbal, l'administration pourra dans le mois qui suivra, y faire suppléer par un nouveau procès-verbal. »

Ce nouveau procès-verbal pourrait-il être attaqué devant le conseil de préfecture ? Non, aux termes d'une circulaire du 11 septembre 1827 et de l'art. 658 de l'instruction générale ; l'erreur nous semble manifeste. L'art. 50 n'attribue pas au second procès-verbal une autorité souveraine ; il ne défend pas de l'attaquer ; il est comme le premier, l'œuvre des seuls agents de l'administration, et il est bien impossible de rendre les adjudicataires victimes de leurs erreurs, surtout quand elles ont des conséquences aussi graves.

Lorsque le procès-verbal n'est pas attaqué dans le délai d'un mois, ou lorsqu'il a été définitivement

(1) Arrêt du 6 août 1840, Papinot.—De Serrigny, tome 2, n° 778.

statué sur les contredits, le préfet, après avoir pris l'avis du conservateur, délivre un certificat de décharge.

Cet acte fait cesser pour l'adjudicataire la responsabilité qui commence à partir du permis d'exploiter.

Il a donc grand intérêt à ce que l'administration fasse promptement procéder à l'arpentage et au récolement. Trois mois après l'époque fixée pour la vidange des coupes, il peut la mettre en demeure par un acte extrajudiciaire, et un mois après, il est définitivement libéré.

1255. *Coupes façonnées pour le compte de l'Etat.* Les bois sont vendus sur pied à un adjudicataire responsable; tel est le mode adopté en principe, et c'est le seul, en effet, qui donne au trésor toutes ses garanties, et au contrôle administratif, toute son efficacité.

Il y a toutefois nécessité de s'en écarter dans deux circonstances : 1° quand une adjudication est vainement tentée et que les bois restent invendus; 2° quand il s'agit de coupes d'*éclaircies* ou d'*amélioration*; le choix des bois à enlever demande la direction immédiate du forestier. Dans le premier cas, il faut, nous l'avons vu, l'autorisation du ministre; dans le deuxième, celle du directeur général suffit. L'abatage, le façonnage et le transport des bois sont adjugés au rabais ou aux enchères.

Où la nature des bois permet de leur appliquer

le marteau , ou ils sont trop faibles pour en supporter l'empreinte. Je prends d'abord la première hypothèse. On suit la marche tracée pour les adjudications , sauf que l'on substitue à un adjudicataire un entrepreneur soumis par son cahier des charges à la même responsabilité et aux mêmes obligations ; les agents forestiers ont , par une surveillance incessante , à prévenir le détournement des bois coupés.

Dans la deuxième hypothèse le *martelage* est impossible ; les brins à couper sont trop faibles pour le supporter, et les réserves trop nombreuses pour être marquées et dénombrées. La conservation des bois coupés et des bois réservés repose donc uniquement sur la surveillance et l'activité des agents.

Après l'exploitation , il est procédé à un procès-verbal de dénombrement qui règle le salaire de l'entrepreneur.

Les bois façonnés sont adjugés par lots au chef-lieu , soit de l'arrondissement , soit du canton , soit des communes voisines (Ordonnance du 4 mai 1857). Si la vente a lieu au comptant ou à six mois d'échéance au plus , le prix en est versé au receveur des domaines , sinon il est réglé en traites payables au receveur des finances.

4256. Les produits accessoires des forêts, comme les *chablis*, et c'est ainsi qu'on appelle les arbres abattus ou déracinés par les vents et les orages , les ar-

bres de *délit* ou coupés par les délinquants, la glandée et le panage, ou la récolte des glands et des faines, le pâturage, etc., sont adjugés avec publicité et concurrence, et dans la même forme que les coupes elles-mêmes; c'est ce que l'on appelle les *menus marchés*.

1257. *Affectations et droits d'usage*. Ces servitudes que M. de Martignac caractérisait parfaitement en les appelant des servitudes dévorantes, sont régies, l'art 656 du Code civil a pris soin de le déclarer, par des lois particulières.

Les affectations donnent aux propriétaires de certains établissements industriels la faculté d'obtenir les bois dont ils ont besoin, moyennant un prix convenu à l'avance et en général sans rapport avec le cours du marché.

Les usages sont aussi divers que les produits mêmes de la forêt.

Toutefois on les divise en deux classes, en grands et en petits usages.

Les premiers s'exercent sur les bois; c'est, par exemple, l'*affouage* (*focus*), qui donne à l'usager son chauffage, le *marronage* qui lui accorde les arbres nécessaires pour l'entretien et la reconstruction de ses bâtiments.

Les petits usages s'exercent sur les autres produits de la forêt, sur les herbes et les fruits, tels sont notamment le *pâturage* et la *glandée*.

Des affectations et des usages avaient été concédés par le prince ou par des particuliers et des établissements publics auxquels l'État avait succédé, soit par contrats d'acquisition, soit en vertu des lois révolutionnaires.

L'ordonnance de 1566 avait par son art. 5 « dé-
« fendu aux cours de parlement et chambres des
« comptes d'avoir aucun égard aux lettres patentes
« contenant aliénation du domaine et fruits d'ice-
« lui hors les deux cas d'apanage et d'engagement...

L'ordonnance de Blois de 1579 et l'ordonnance de 1669 (titre 27, art. 4^{re}) avaient confirmé ces prohibitions.

Toutes les affectations concédées par les Rois de France soit à perpétuité, soit pour un temps limité, étaient donc illégales.

Toutefois, pour ne pas prendre au dépourvu des établissements considérables, le Code (art. 58), disposa que les affectations seraient servies jusqu'au 1^{er} septembre 1837.

Les droits d'usage étaient aussi des concessions illégales: l'ordonnance de 1669, après en avoir supprimé une partie et ordonné le remboursement du surplus, avait défendu d'en établir de nouveaux, *pour quelque cause que ce fût*.

Mais les forêts avaient pu arriver à l'État valablement grevées par leurs anciens propriétaires de droits d'affectation et d'usages, et ces droits n'é-

taient pas atteints par les prohibitions des anciens édits et des lois nouvelles.

Toutefois le législateur de 1827 exigea que les concessionnaires d'affectations fissent reconnaître leurs titres par les tribunaux, et il ne leur accorda qu'une année à peine de déchéance. Le contrôle de l'autorité judiciaire était fatalement prescrit, et l'autorité royale elle-même eût été impuissante pour conférer un titre irrévocable. La cour de cassation en a conclu avec raison que le concessionnaire n'était pas obligé de présenter au préfet le mémoire exigé par l'art. 45 de la loi du 28 octobre—3 novembre 1790 comme préalable à toute action judiciaire ; c'est une tentative de conciliation, mais du moment où l'État ne serait pas lié par l'acquiescement et la reconnaissance de l'autorité administrative, la formalité serait sans but et sans résultat possible (1).

Il avait été également prescrit de reviser les titres des usagers.

La loi du 28 ventôse an XI enjoignit à ceux dont les droits n'avaient pas été reconnus et fixés par des arrêts de l'ancien conseil, de déposer leurs titres, dans un délai de six mois, au secrétariat de la préfecture et de la sous-préfecture.

La loi du 44 ventôse an XII leur accorde un nouveau délai de six mois.

Tantôt la déchéance fut rigoureusement appliquée

(1) V. notre tome 1^{er}, p. 379.

et tantôt les usagers en furent relevés et autorisés à produire ; enfin il n'avait pas été donné suite à beaucoup d'instances.

Les lois du 28 ventôse an XI et 44 ventôse an XII ne déterminaient pas l'autorité chargée de reconnaître définitivement les titres des usagers. Dans le principe , on crut que c'était aux conseils de préfecture qu'il appartenait de prononcer. C'était une erreur , et en effet , l'État conteste ou l'État acquiesce : dans le premier cas , aucune loi n'investit les conseils de préfecture du droit exorbitant de juger une question de titre et de propriété qui , par sa nature et les principes du droit commun , rentre dans la compétence de l'autorité judiciaire. D'un autre côté , c'est au gouvernement seul qu'il appartient de lier le domaine par un acquiescement. La jurisprudence a donc réduit les arrêtés du conseil de préfecture à l'état et à la force de simples avis qui n'enchaînent ni l'administration ni les tribunaux (1).

Mais à la différence des *affectations* , les droits d'usage peuvent être définitivement reconnus par le gouvernement (art. 64 du Code forestier) ; par *gouvernement* il faut entendre le pouvoir central , et une décision du ministre des finances suffit (2).

(1) Avis du Conseil d'état , du 11 juillet 1820. — Ar. du Conseil d'état , du 7 mars 1838. — Ar. de la Cour de cas. , du 6 février 1838 , S. v. 113 ; et 17 juillet 1838 , S. v. 381-819. — De Serrigny , t. 1^{er} , pag. 384 et 385.

(2) Ar. de cas. du 6 février 1838.

Le Code forestier a fait trois classes des usagers.

1^o Ceux dont les titres ont été déclarés légitimes soit par des actes du gouvernement, comme des arrêts de l'ancien conseil ou des décisions du ministre des finances, soit par des jugements ou arrêts définitifs ; ils sont maintenus dans l'exercice de leurs usages.

2^o Ceux qui ont formé une instance, soit devant l'administration, soit devant les tribunaux ; leur sort est subordonné à la décision à intervenir.

3^o Ceux qui n'ont pas intenté d'action, mais qui n'ont pas cessé de jouir ;—ils ont un délai de deux ans pour faire reconnaître leur droit par les tribunaux, et ils sont par cela même relevés des déchéances qu'ils auraient encourues aux termes des lois du 28 ventôse an XI et 14 ventôse an XII

4^o Les usagers qui n'ont pas agi et qui ne sont pas en jouissance ; ils sont irrévocablement déchus.

1258. Nous supposons un titre légitime, régulièrement reconnu ; reste à déterminer les conditions de son exercice.

S'agit-il d'une affectation ? Le concessionnaire est tenu, sous peine d'être traité comme délinquant, d'obtenir de l'agent forestier, chef de service, un acte de délivrance, et il est soumis pour l'arpentage, le balivage, le martelage, l'usance et la vidange des coupes, le réarpentage et le récolement à tout ce qui est prescrit aux adjudicataires.

Quand les délivrances sont faites par stères, elles sont imposées comme charges aux adjudicataires des coupes.

L'affectation cesse de plein droit et sans retour, si le roulement de l'usine est arrêté pendant deux années, sauf le cas de force majeure. L'État peut en outre s'en affranchir par le *cantonement*, c'est-à-dire par l'abandon en toute propriété d'une partie de la forêt. Si les parties ne se mettent pas d'accord, les tribunaux prononcent; la question est une véritable question de propriété. Comme le concessionnaire n'est pas copropriétaire de la forêt, mais créancier d'une servitude, il ne pourrait provoquer le cantonnement; c'est un droit purement facultatif pour l'État.

4259. L'exercice des droits d'usages est soumis à d'autres conditions; elles varient suivant qu'il s'agit de grands ou de petits usages.

4° Les usages en bois doivent toujours être réduits selon l'état et la possibilité de la forêt; ce n'est là au reste que la conséquence des principes qui obligent l'usufruitier à conserver la substance de la chose (art. 578 C. c.) et à se conformer notamment à l'ordre et à la quotité des coupes (art. 590 C. c.).

Les conseils de préfecture essentiellement incompetents pour prononcer sur l'étendue et la validité des titres, sont constitués juges de cette question de fait, la *possibilité de la forêt*. La matière est urgente

et jusqu'à certain point administrative. S'il n'était pas juste de mettre, comme le demandait le projet, l'usage complètement à la merci de l'administration forestière, au moins était-il parfaitement raisonnable d'appeler à statuer, un tribunal dont la procédure est sommaire et qui se préoccupe des grands intérêts de l'État.

L'usager pourrait-il même absorber tous les produits et réduire le droit du tréfoncier à une véritable abstraction? Non, si l'on en croit une circulaire du 8 janvier 1852 (1).

Il ne faut pas confondre deux questions bien distinctes, la question de droit et la question de fait. En droit, une seule limite est apportée à la jouissance de l'usager, la possibilité de la forêt, et la loi ne devait pas aller plus loin : du moment où la forêt est sauve-gardée, peu importe que l'usager absorbe tous les produits sans laisser une part au propriétaire. Ce n'est plus qu'une affaire d'intérêt privé elle ne devait pas être réglée d'autorité. Mais reste la question d'interprétation : le propriétaire n'a-t-il pas entendu se réserver une certaine portion des produits? On le supposera facilement si la concession est gratuite.... c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de résoudre cette difficulté.

2° L'usager doit obtenir de l'agent forestier un

(1) Instruction générale, p. 176

acte de délivrance , sous les peines portées par le Code pour les bois coupés en délit.

5° Si les bois de chauffage se délivrent par coupes, l'exploitation en est faite par un entrepreneur spécial choisi par le collège des usagers, et agréé par l'administration. Il est soumis à la responsabilité et à toutes les obligations de l'adjudicataire.

Les lots ne sont faits qu'après l'abattage et l'exploitation complète de la coupe. Il eût été bien impossible d'obtenir une exploitation régulière , progressive et méthodique , si chaque usager avait été admis à couper sa portion de bois et à composer son lot ; on eût en outre , en éparpillant la surveillance , multiplié les chances de délit.

4° Le droit est doublement personnel. Il est défendu à l'usager , sous les peines édictées par l'art. 85, de vendre les bois qui lui ont été délivrés et même de les détourner de leur *destination*. Il y en a deux raisons : l'une de principe et l'autre d'inconvénient. Les droits d'usages sont incessibles et limités aux besoins *prévus* du concessionnaire (art. 650 et 651, C. c.). Vainement on dirait qu'il importe peu que les usagers pauvres consomment ou vendent ; après avoir vendu leur affouage , ils se jetteraient dans la forêt pour y commettre des délits : les protéger contre le besoin , c'est protéger la forêt elle-même.

1260. L'État a la faculté de demander le canton

nement ; l'ordonnance de 1827 trace la marche à suivre.

La mesure proposée par le conservateur est soumise par le directeur général à l'approbation du ministre. Avant d'en venir devant les tribunaux , il est convenable de tenter un arrangement amiable.

En conséquence , un agent forestier désigné par le conservateur , deux experts choisis , l'un par le directeur des domaines et l'autre par le préfet , estiment quelle est en argent la valeur représentative des usages et les parties de bois qu'il conviendrait d'abandonner en remplacement. Ils rédigent leur procès-verbal et le préfet le fait signifier à l'usager.

Si la proposition est acceptée , il en est passé acte entre le préfet et l'usager dans la forme administrative ; toutefois le cantonnement n'est définitif pour l'État qu'après avoir été homologué par une ordonnance royale rendue sur l'avis de la direction des domaines et de la direction des forêts.

En cas de refus , le préfet porte , avec l'autorisation du ministre , la demande devant le tribunal civil , chargé d'apprécier la valeur représentative de l'usage.

Quelques auteurs ont prétendu que l'usager ne devait jamais obtenir plus du tiers. Cette règle ne repose sur rien. Le cantonnement est un partage ou un paiement , et il faut que la partie de bois délaissée au copropriétaire ou au créancier soit le juste équi-

valent de ce qu'il perd. C'est donc une affaire de fait, d'expertise et d'arbitrage.

4264. D'autres règles pour les usages exercés dans les forêts et sur les produits autres que les bois.

1° Le pâturage et le panage ne peuvent être exercés, nonobstant toute possession contraire, que dans les cantons déclarés *défensables* par l'administration forestière; en d'autres termes, il faut que les tiges soient assez élevées et assez fortes pour pouvoir se défendre contre la dent et les attaques des bestiaux.

Un recours est ouvert devant le conseil de préfecture.

L'art. 447 de l'ordonnance royale du 4^{er} août 1827 est ainsi conçu : « En cas de contestation sur
« l'état et la possibilité des forêts et le refus d'ad-
« mettre les animaux au pâturage et au panage
« dans certains cantons non déclarés défensables, le
« pourvoi contre les décisions rendues par le con-
« seil de préfecture, en exécution des art. 50 et 67
« du Code forestier, aura effet suspensif jusqu'à la
« décision rendue par nous en conseil d'État. »

Cet article suppose évidemment que le pourvoi est formé par l'administration : en exécutant provisoirement les arrêtés du conseil de préfecture, on pourrait occasionner un préjudice irréparable à la forêt. Tel est le principe de l'exception introduite en faveur du sol forestier.

Si le conseil de préfecture confirme le règlement de l'administration forestière, son arrêté est exécutoire malgré le pourvoi. Si au contraire il le modifie, le recours est suspensif.

2^o Nous n'entrerons pas dans le détail de toutes les mesures, de toutes les précautions si minutieusement prescrites par le Code et l'ordonnance dans le but de prévenir les abus et les délits. Je signale les plus importantes. L'administration forestière fixe le nombre des bestiaux qui peuvent être admis dans la forêt... d'après les *droits des usagers*. En cas de contredit, qui prononce? Le tribunal civil. Il s'agit d'interpréter le titre constitutif, et l'art. 6 a posé en principe la compétence de l'autorité judiciaire.

1262. 3^o Les agents forestiers désignent les chemins par lesquels les bestiaux devront passer pour aller au pâturage ou au panage et en revenir. Si par caprice ou pour fatiguer les usagers, ils leur imposaient sans motif un trop long détour, la décision serait-elle cependant souveraine et sans appel? Nul ne le soutient malgré le silence de l'art. 74 qui ne réserve pas le recours. Mais devant qui sera-t-il permis de se pourvoir? Voilà la grande difficulté. Un amendement avait indiqué le conseil de préfecture et l'analogie de l'art. 67 y conduisait peut-être assez naturellement: ne s'agit-il pas, jusqu'à certain point, d'une question de défensabilité? M. de Martignac fit observer « Que la matière appartenait tout-à-fait

« à l'intérieur de l'administration forestière ; qu'on
« avait conservé les dispositions de l'ordonnance
« de 1669 et qu'il serait impossible de concevoir
« l'exercice de l'administration forestière, si toutes
« les fois qu'une discussion serait élevée par un u-
« sager sur le chemin à traverser, il y avait lieu
« à recourir devant le conseil de préfecture et par
« conséquent devant le conseil d'État. » Et l'amendement fut rejeté. Mais voilà qu'à la chambre des pairs, le directeur général des forêts reconnaît que l'usager pourra s'adresser aux tribunaux ordinaires. Sans doute ils ont la plénitude de la juridiction, mais ils sont dessaisis par la nature d'un litige aussi bien que par un texte ; or, la question nous paraît essentiellement administrative : appeler les tribunaux à désigner les chemins qui, dans l'intérêt de la forêt, seront assignés au passage des bestiaux, c'est les appeler à faire acte d'administration : d'ailleurs le temps du panage est limité à 5 mois ; et comme l'état de la forêt change tous les ans, il faut tous les ans une nouvelle désignation. La lenteur des formes judiciaires ne va donc pas à l'extrême urgence du litige.

Il n'est pas possible d'en revenir au conseil de préfecture après le vote de la chambre des députés.

M. de Serrigny (1) a indiqué une autre marche.

(1) Tome 2, n° 789.

On attaquera la décision de l'agent forestier devant le ministre, et la décision du ministre devant le conseil d'État.

Le recours au ministre est la conséquence des principes les plus élémentaires, et il fut proclamé par M. de Martignac lui-même. Mais que l'on puisse arriver par la voie contentieuse devant le conseil d'État, c'est un point sur lequel nous avons des doutes.

La procédure a la lenteur et la solennité des formes judiciaires. Le conseil d'État sera obligé de demander des renseignements et peut-être même d'ordonner une expertise; c'est un fait à éclaircir. — L'arrêt ne sera presque jamais rendu en temps utile; si la chambre des députés et la chambre des pairs ne voulurent pas du conseil de préfecture, c'est précisément parce que le conseil d'État se fût trouvé le tribunal d'appel.

En principe, la matière nous semble essentiellement administrative: il s'agit d'apprécier avec une sorte d'arbitraire et de discrétion les exigences de l'intérêt forestier: le législateur a dû s'en remettre sur ce point à l'agent local seul bien renseigné et à ses supérieurs dans l'ordre hiérarchique.

Si la loi n'a pas voulu qu'on s'adressât au conseil de préfecture parce que l'affaire appartenait à l'administration intérieure, elle a par cela même interdit le recours devant le conseil d'État

Si l'on autorisait un débat dans la forme contentieuse, on n'avait qu'à suivre le système admis par le Code lui-même, et donner pour juges aux usagers en première instance le conseil de préfecture ; et en appel, le conseil d'État.

1265. 4° Le cantonnement n'est pas possible ; il dénaturerait le droit de l'usager en lui donnant des bois au lieu d'un pâturage.

Mais les usages sont rachetables en argent.

L'art. 64 fait toutefois une exception. Le droit de pâturage ne peut être racheté dans les lieux où il est devenu d'une indispensable nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes. Si cette nécessité est contestée, le conseil de préfecture prononce après enquête de *commodo et incommodo*.

L'indemnité est réglée de gré à gré et en cas de contestation par les tribunaux. M. Foucart ajoute (1) : *c'est-à-dire par le jury conformément à la loi du 5 mai 1844*. Il ne déduit pas les motifs qui ont déterminé son opinion, mais il est bien facile de les deviner. L'usager, *contraint* de recevoir le rachat de *son droit*, souffre une véritable expropriation pour cause d'utilité publique ; l'intérêt public demande, en effet, que les bois soient dégrevés de ces servitudes dévorantes et il exige le sacrifice du droit privé. L'art. 64 du Code forestier renvoie le règlement de l'in-

(1) T. 2, n° 774.

demnité aux tribunaux, parce qu'on était en 1827 sous l'empire de la loi du 8 mars 1810 ; mais la loi du 7 juillet 1855 a changé le système et chargé un jury spécial de liquider les indemnités d'expropriation. L'art. 67 dispose : « La loi du 8 mars 1810 est
« abrogée. Les dispositions de la présente loi seront
« appliquées dans tous les cas où les lois se réfèrent
« à celle du 8 mars 1810. »

Il nous est impossible de partager l'opinion de notre savant collègue.

Les particuliers ont, comme l'État, les communes et les établissements publics, le droit de racheter les usages (art. 449 du Code forestier) ; qui liquide l'indemnité ? Est-ce le jury ? Nous ne pensons pas qu'on le soutienne ; la question n'intéresse que le propriétaire et l'usager ; or le jury n'intervient que pour régler les suites d'une expropriation pour utilité publique ; des intérêts purement privés ne peuvent avoir le privilège de mettre en mouvement cette institution sociale.

Si les tribunaux liquident l'indemnité de rachat quand le tréfoncier est un simple particulier, pourquoi donc en serait-il autrement quand c'est l'État ? Est-ce que l'État ne procède pas *au même titre*, en qualité de propriétaire ?

Dans le cantonnement, c'est le même principe ; seulement l'usager reçoit une indemnité en nature au lieu d'une indemnité en argent. Or M. Foucart

reconnait que les tribunaux civils sont compétents pour statuer, soit sur l'assiette du cantonnement, soit sur l'évaluation du droit d'usage, et certes il est bien impossible de soumettre la difficulté au jury. Mais sur quels principes reposerait la distinction?

Il est un argument qui attaque au cœur le système que nous combattons.

Le rachat est autorisé dans l'intérêt de la propriété forestière, et cet intérêt que la forêt appartient à l'État ou à un simple particulier, n'est pas un intérêt public, mais un intérêt privé et de propriétaire. C'est une simple faculté pour le tréfoncier, toujours libre d'y renoncer.

Mais, dit-on, c'est toujours l'utilité publique qui fait concéder le privilège du rachat à la propriété privée.

Sans doute, et l'expropriation a pour cause immédiate l'utilité privée, et pour cause médiate, si l'on veut, l'intérêt public.

Reste à savoir si l'expropriation qui a pour cause directe l'utilité privée, et pour cause indirecte l'utilité publique, est une expropriation dans le sens de la loi du 5 mai 1844. Non certes.

C'est l'utilité publique qui autorise le remboursement des rentes stipulées irrachetables; c'est elle qui permet d'exercer le retrait successoral et le retrait de droits litigieux, de demander aux propriétaires voisins un passage en cas d'enclave, d'acheter la mitoyenneté d'un mur mitoyen, etc.

Jamais on n'a soutenu que le règlement des indemnités avait été dans tous ces cas délégué au jury par l'art. 65 de la loi du 7 juillet 1855, et par la loi du 5 mai 1844.

C'est notre question.

La loi a donc déclaré les droits d'usages rachetables dans l'intérêt de la propriété forestière. Il ne s'agit pas d'une expropriation pour utilité publique, mais de l'exercice d'un droit privé, et l'art. 65 de la loi du 7 juillet 1855 n'a pas abrogé l'art. 65 du Code forestier qui règle la compétence.

1264. *Du droit de martelage.* Dans les bois soumis au régime forestier et lorsque des coupes doivent avoir lieu, le département de la marine peut faire choisir et marteler par ses agents les arbres propres aux constructions navales, mais toutefois en dehors des réserves. Le service de la marine exige des arbres de choix et d'une grande dimension, et il est tout naturel que l'État applique ses ressources à ses besoins.

Les arbres marqués sont cependant compris dans les adjudications et ils sont livrés à la marine par les adjudicataires moyennant un prix convenu à l'amiable ou réglé par experts choisis par les parties. En cas de partage, le tiers expert est désigné par le président du tribunal civil.

Si les parties ne se mettent pas d'accord sur la régularité ou sur les résultats de l'expertise, qui pro-

noncera ? L'art. 427 ne l'explique pas , mais les experts ne sont pas constitués juges , ils n'émettent pas une sentence , mais un *simple avis*. Le *juge* , en cas de contestation , c'est le tribunal civil (1).

Les martelages n'approprient pas la marine qui peut les annuler jusqu'à l'abattage. Les arbres abattus , elle a même la faculté de les prendre *tous* ou de les laisser *tous* ; si elle ne se présente pas pour demander la livraison , l'adjudicataire fait notifier l'abattage à la sous-préfecture , et trois mois après , il a le droit de disposer des arbres.

Le martelage ne serait pas utilement exercé dans toute la France , et une ordonnance royale publie l'état des localités exceptées.

Une ordonnance du 14 décembre 1858 , « considérant que le département de la marine a pu s'approvisionner depuis quelques années en bois de chêne pour les constructions navales , sans le secours du martelage , en laissant aux adjudicataires des fournitures le soin de rechercher eux-mêmes les arbres nécessaires à leurs exploitations , tant dans les bois soumis au régime forestier que dans les bois des particuliers ; que ce mode paraît pouvoir être continué sans inconvénient pendant la paix , » supprime le service de la surveillance

(1) Duvergier , sur l'art. 127.

des fournitures de bois , et suspend indéfiniment l'exercice du droit de martelage.

1265. *Endigage des bords du Rhin.* L'utilité ou, pour mieux dire, le salut public donne au préfet le droit de requérir à une distance de 5 kil. des bords du Rhin les bois nécessaires pour les travaux d'endigage. Il s'adresse d'abord aux forêts domaniales, puis aux forêts des communes et des établissements publics et, en cas d'insuffisance, aux bois des particuliers.

L'indemnité est réglée conformément au mode indiqué pour le martelage.

1266. *Mesures préventives. — Répression des délits.*

Le Code protège le domaine forestier par un système exceptionnel de surveillance, de mesures préventives, de poursuites et de répression. — Je néglige les dispositions de détail, surtout celles qui, par leur nature, appartiennent plus au droit pénal qu'au droit administratif.

1^o Il est défendu de porter et d'allumer du feu, non-seulement dans l'intérieur de la forêt, mais encore à une distance de 200 mètres.

2^o Une autorisation du gouvernement est nécessaire pour établir un four à chaux et à plâtre, une briqueterie ou une tuilerie dans l'intérieur de la forêt et à moins d'un kilomètre. — Il n'est pas de voisinage plus dangereux que ces usines, toujours prêtes à utiliser le bois volé en faisant disparaître les traces du délit.

5° Il est interdit d'établir à la même distance sans autorisation, des maisons sur perches, loges ou baraques; elles serviraient d'asile aux malfaiteurs.

4° Les maisons et les fermes ne sont pas aussi suspectes, et la loi exige seulement qu'elles soient éloignées de 500 mètres. Il n'est même pas nécessaire que le gouvernement autorise leur construction; il suffit qu'il ne s'y oppose pas dans un délai de six mois après la demande.

5° Pour les usines à scier le bois et qui dès lors pourraient si facilement dénaturer les arbres volés et les soustraire aux recherches, l'art. 455 prescrit, sauf l'autorisation du gouvernement, une distance de 2 kilomètres.

6° Les hangars et les usines autorisés sont soumis aux visites des agents et des gardes forestiers; l'assistance d'un officier public n'est pas requise quand deux agents se présentent ou quand un seul agent est accompagné de deux témoins. Pour les maisons et les fermes on suit le droit commun.

Les servitudes établies par les art. 453, 454 et 455 ne grèvent pas tout naturellement les maisons et les usines construites dans les villes, les villages et les hameaux dont la population est agglomérée.

Certes ces mesures sont énergiquement préventives.

1267. Tous les agents de l'administration forestière sont chargés de rechercher et de constater les

délits. Les gardes sont même responsables des faits dommageables commis dans leur triage quand ils ont négligé de les constater, et ils sont passibles des amendes et des indemnités encourues par les délinquants (art. 6) ; sûr moyen de prévenir une négligence qui dégènerait souvent en complicité.

Ils sont traduits directement et sans autorisation préalable devant le tribunal de police correctionnelle (1).

Les gardes sont autorisés à saisir les bestiaux trouvés en délit, les instruments, les voitures et les attelages des contrevenants et à les mettre en séquestre. Le propriétaire obtient main-levée provisoire de la saisie en payant les frais de séquestre et en donnant caution : si la solvabilité de la caution est contestée, le juge de paix statue. C'est encore lui qui fait procéder par le receveur des domaines à la vente des bestiaux qui ne sont pas réclamés dans le délai de 5 jours.

Pour s'introduire dans les maisons, bâtiments, cours adjacentes et enclos, les gardes et les agents forestiers sont tenus de requérir l'assistance du juge de paix ou d'un officier municipal.

4268. Les procès-verbaux des gardes *écrits* et *signés* par eux, doivent être affirmés le lendemain au

(1) Mangin, procès-verbaux, p. 251.

plus tard devant le juge de paix du canton ou devant le maire, soit de leur résidence, soit de la commune où le délit a été commis. Les procès-verbaux dressés par les agents supérieurs, inspirent tout naturellement plus de confiance et ils ne sont pas soumis à cette formalité. Les art. 465 et 466 combinés prouvent sans réplique que le Code par le mot *agents forestiers* ne comprend pas les simples gardes et les arpenteurs; il n'appelle ainsi que l'inspecteur, le sous-inspecteur et les gardes généraux : au reste l'art. 44 de l'ordonnance du 4^{er} août 1827 est explicite.

Le Code exige, avons-nous dit, que le procès-verbal soit écrit par les gardes, mais l'art. 465 ajoute : sauf le cas d'un empêchement quelconque ; il admet par conséquent toute espèce d'empêchement; il ne les astreint même pas à en indiquer les causes, et il ne permet pas d'en discuter la légitimité ou la force (1).

Tous les procès-verbaux doivent être enregistrés dans le délai de 4 jours à peine de nullité, même ceux qui sont dressés par les agents supérieurs.

Les procès-verbaux signés par deux agents font foi jusqu'à inscription de faux des faits matériels qu'ils constatent. Il y a plus, le procès-verbal signé par un seul agent ou même un seul garde ferait la

(1) Cas., arrêts du 1^{er} août 1828 et 18 juin 1829.

même loi, si le délit n'entraînait pas une condamnation de plus de 400 fr.

1269. La poursuite des délits appartient concurremment à l'administration forestière et au ministère public. Il y a plus, l'agent forestier qui suit l'affaire, a le droit de l'exposer devant le tribunal, et il occupe une place particulière au parquet, à côté du procureur du Roi.

1270. Le Code a bien tempéré, sans doute, la rigueur de l'ordonnance de 1669, mais son système de pénalités est encore fort sévère. Il érige en délits des faits qui ne donneraient lieu sur d'autres propriétés qu'à des réparations civiles; il prononce des dommages-intérêts, des confiscations et des amendes: tantôt l'amende est fixe, quand le délit est positif et absolu; tantôt elle est proportionnelle et réglée sur le dommage causé; tantôt enfin la loi donne au juge la latitude d'un minimum et d'un maximum.

1271. L'administration recherche et constate les délits; elle obtient et fait signifier les jugements, mais elle n'est pas appelée, par son organisation, à percevoir des deniers publics. Le jugement signifié, son mandat finit, et c'est alors que commence le rôle de l'administration des domaines (1).—C'est le receveur des domaines, en effet, qui encaisse les sommes dues par les condamnés pour frais, dom-

(1) Voir notre t. 2, p. 361, n° 812.

mages-intérêts ou amendes , qui en poursuit le recouvrement par tous les moyens d'exécution , même par la voie de la contrainte par corps. (Art. 212.)

1272. Tel est le régime forestier proprement dit.

Comme les forêts domaniales y sont seules assujetties sans exception ni réserves , il nous reste à déterminer les dispositions applicables aux bois possédés par d'autres propriétaires.

Les bois et les forêts qui font partie du domaine de la couronne ne cessent pas d'appartenir à l'État , mais ils sont affectés à un service public et la liste civile en a l'usufruit.

De là une double conséquence :

1^o Ils sont soumis à toutes les règles que nous venons d'analyser.

2^o L'intendant général de la liste civile, les agents et les gardes de la couronne sont substitués aux agents et aux gardes de l'administration forestière dont ils ont toute l'autorité et dont ils exercent les attributions.

La régie des domaines est chargée de poursuivre le recouvrement des condamnations pécuniaires ; elle remet au trésor de la liste civile les dommages-intérêts et les restitutions , et à la caisse de l'État le produit des amendes et des confiscations. (Art. 204, C. for.).

1275. Les princes apanagistes et les particuliers, au profit desquels des majorats ont été constitués

avec clause de réversion, sont possesseurs et même propriétaires des bois distraits du domaine; mais ils sont grevés de substitution et l'État conserve un droit conditionnel, éventuel.

Comment concilier l'intérêt des titulaires, des appelés et de l'État?

S'agit-il de la jouissance? Ces bois sont traités comme ceux des particuliers.

S'agit-il de ces actes qui pourraient compromettre la propriété? On applique les règles du Code forestier, et l'administration forestière fait intervenir ses agents.

Ainsi la délimitation, le bornage et l'aménagement sont soumis aux dispositions du titre 2, et les agents forestiers sont chargés d'y procéder seuls.

Le préfet et la régie des domaines représentent l'État dans les débats et les actions qui intéressent la propriété, sauf aux titulaires à intervenir, s'ils le jugent convenable, pour défendre leurs droits.

4274. Les bois et forêts appartenant aux communes et aux autres établissements publics sont soumis au régime forestier et à la garde de l'administration forestière.

Leur contenance dépasse 4,800,000 hectares (1). Leur conservation intéresse donc au plus haut point et les propriétaires et le corps social. D'un autre

(1) 4,803,206 hectares, d'après l'état publié en 1837 par l'administration des forêts; Schnitzler, tome 1^{er}, p. 88.

côté, les établissements publics sont des mineurs, et leur tutelle est confiée à l'autorité administrative. Le Code avait donc incontestablement le droit d'imposer à ces sortes de biens un régime sévère et d'adjoindre à leurs tuteurs ordinaires la surveillance des agents établis pour défendre et conserver les forêts domaniales.

L'art. 90 du Code forestier renvoie aux articles du titre III qui forment ce que l'on appelle le régime forestier : il admet, sans doute, quelques modifications ; mais comme nous allons l'expliquer, elles tiennent plutôt à la *forme* qu'au fond.

Et d'abord, pour que les bois des établissements publics soient assujettis au régime forestier, il faut qu'ils soient susceptibles d'aménagement ou d'une exploitation régulière, et qu'ils aient été reconnus et déclarés tels par une ordonnance royale. (Art. 128 de l'ordonnance du 4^{er} août 1827.) Jusque là ils sont régis par le droit commun (1).

L'administration forestière propose le classement, et les conseils municipaux ou les administrateurs sont naturellement appelés à donner leur avis sur une mesure aussi grave.

(1) Deux arrêts de cas., à la date du 27 avril 1833 et 23 septembre 1837, jugent que jusqu'à cette reconnaissance le régime d'exception n'est pas applicable, et que l'administration forestière n'a pas qualité pour poursuivre les délits. — Ils sont indiqués par l'instruction générale, p. 3 et 4.

L'affaire, par sa nature, est essentiellement administrative; et en cas de contredit, l'ordonnance statue dans la forme purement gracieuse. Ce point fut bien expliqué dans la discussion, et la chambre des députés rejeta même un amendement de M. Ricard qui proposait de renvoyer la question au conseil de préfecture.

Que si, au contraire, le conseil municipal et les administrateurs soutiennent contre les agents forestiers que des *prés-bois* ne doivent pas être *aménagés*, le débat devient contentieux, et il est soumis par l'art. 90 au conseil de préfecture, non qu'en principe son caractère soit différent, mais l'omnipotence législative a jugé convenable de donner cette garantie aux intérêts de la commune.

Une ordonnance royale détermine aussi le mode d'aménagement ou d'exploitation, pour empêcher que l'égoïsme des administrateurs ne sacrifie l'avenir au présent, et ne diminue par des coupes exagérées et inintelligentes les produits du sol forestier. — Le conseil de la commune ou de l'établissement donne son avis sur la proposition d'aménagement. — Un quart est toujours mis en réserve, à moins que les bois n'atteignent pas, réunis ou divisés, une contenance de 40 hectares, ou qu'ils soient totalement peuplés d'arbres résineux. C'est la ressource de l'avenir et des nécessités imprévues. Les forêts des communes ou des établissements publics ne sont

pas inaliénables, mais du moment où elles sont aménagées, il faut qu'une ordonnance royale autorise l'aliénation; un arrêté du préfet, même dans les limites tracées par l'art. 48 de la loi du 48 juillet 1857 ne suffirait pas.

4275. L'art. 92 pose en principe que la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu au partage *entre les habitants*: ceci veut être expliqué.

La commune a des biens patrimoniaux et des biens communaux; elle est propriétaire et elle jouit des premiers comme un simple particulier; elle est aussi propriétaire des seconds, mais elle en abandonne la jouissance aux habitants (1).

C'est le corps moral, *universitas* et non pas les individus, les membres de l'association qui sont propriétaires: il y a plus, les habitants n'ont aucun droit propre et personnel aux produits des communaux; ils ne sont pas usagers; leur jouissance est un fait entièrement subordonné à la volonté toujours libre, toujours indépendante de la commune (2).

Les biens communaux ne sont donc pas *indivis* et les habitants n'ont donc pas le droit de former une demande en partage aux termes de l'art. 845 Code civ.

(1) Voir notre livre 1^{er}, n^o 38.

(2) Ces principes ont été consacrés expressément par un arrêt de la Cour royale de Caen, du 10 juin 1839, et implicitement par les arrêts de la Cour de cass. du 1^{er} août 1842, S. 42-1-758.

Mais la loi du 40 juin 1795, pour rattacher à la cause de la révolution une nouvelle classe de propriétaires, et peut-être aussi dans l'intérêt de l'agriculture, avait autorisé, nous nous trompons, avait *prescrit* le partage des communaux.

La loi du 21 prairial an IV en suspendit les effets. Le sursis a-t-il été levé? C'est une question que nous examinerons plus tard en traitant de la fortune communale. Toujours est il que l'administration autorise souvent le partage des communaux, mais sous forme de vente. Le législateur de 1827 a défendu d'une manière absolue de partager les bois communaux, parce qu'un partage les eût fait passer du domaine communal gouverné au point de vue de l'intérêt public, dans le domaine privé à peu près libre, parce qu'un morcellement eût déprécié les ressources et les avantages du sol forestier.

1276. L'instruction générale suppose que tous les bois appartenant aux communes sont des *communaux* dans le sens propre du mot, et que les habitants ont aux affouages un droit qui ne pourrait être ni détruit ni modifié. Ce sont là des erreurs, comme nous espérons le démontrer, en traitant des attributions des conseils municipaux et de leur pouvoir réglementaire sur les communaux et les affouages.

1277. Il est procédé à la *délimitation* conformément aux règles prescrites pour les forêts de l'État. Seulement le préfet, avant de désigner l'expert char-

gé d'opérer dans l'intérêt des communes et des établissements publics, consulte le conservateur, le maire ou les administrateurs. — Le maire ou l'un des administrateurs est appelé à toutes les opérations. Le procès-verbal est soumis au conseil de la commune ou de l'établissement. S'il le conteste, il s'élève alors une question de propriété, et elle est intentée ou soutenue par le maire ou les administrateurs dans la forme ordinaire.

1278. Les dispositions du Code qui concernent l'assiette, le balivage, le martelage, l'adjudication et le récolement des coupes dans les bois domaniaux sont applicables aux bois des établissements publics.

Le receveur municipal (art. 46 de la loi du 18 juillet 1857), le maire ou l'un des administrateurs, sont appelés à l'adjudication. Les incapacités prononcées par l'art. 24 sont étendues aux maires, adjoints et receveurs des communes, aux administrateurs et receveurs des établissements publics.

Lors des adjudications, il est prélevé les bois nécessaires pour les besoins de l'établissement.

Les coupes affouagères sont estimées par les agents forestiers et leur valeur est définitivement fixée par un arrêté du préfet (art. 405 du Code forestier, art. 5 de la loi du 25 juin 1844).

1279. Quant aux usages proprement dits, on applique les règles adoptées pour les forêts domaniales, sauf toutefois que les conseils municipaux ou les ad-

ministrateurs sont consultés sur la convenance et l'utilité soit du rachat, soit du cantonnement, et que quand une *action* s'engage devant les tribunaux, elle est suivie par le maire ou les administrateurs, comme nous l'avons déjà énoncé.

1280. La *régie* et la *conservation* de ces bois sont exclusivement confiées à l'administration forestière; c'est elle qui constate et poursuit les délits; c'est même le receveur des domaines qui recouvre les dommages-intérêts et les restitutions.

Seulement la commune ou l'établissement public est tenu d'entretenir à ses frais des gardes particuliers. Le nombre en est déterminé, sauf l'agrément du préfet, par le maire ou les administrateurs, l'administration forestière préalablement consultée. Le préfet règle leur salaire sur la proposition du conseil municipal ou de l'établissement. Ils sont nommés par les administrateurs ou par le maire et agréés dans ce cas par le conseil municipal; ils sont commissionnés par l'administration forestière, et, quand il se produit un dissentiment, le préfet prononce. — L'administration forestière les suspend, mais le préfet a seul le pouvoir de les destituer, après avoir pris l'avis du conseil municipal ou des administrateurs ainsi que de l'administration forestière. — Les gardes particuliers remplacent les gardes forestiers; ils en exercent les fonctions et ils en ont toute l'autorité; leurs procès-verbaux font la même foi et sont soumis aux mêmes formalités.

Tous les autres frais de régie sont au moyen d'une espèce d'abonnement à la charge de l'État. Aux termes de l'art. 406 du Code forestier, il était ajouté annuellement à la contribution foncière établie sur ces bois une somme équivalente aux frais d'administration et dont le montant était réglé chaque année par la loi de finances. On avait réclamé contre ce système qui faisait peser sur certains départements une taxe supérieure aux déboursés dont ils devaient indemniser le trésor. La loi du 20 juillet 1857 statua que l'on imposerait sur chaque département, non plus un contingent proportionnel, mais le montant des dépenses réellement occasionnées par la régie de ses bois. Ce mode qui paraît assez juste au premier abord excita d'autres plaintes : quelques localités voyaient les produits de leurs bois absorbés par les frais. Après une étude spéciale, on a reconnu que la contribution devait être proportionnelle aux revenus. En conséquence, aux termes de la loi du 25 juin 1844, il est payé au trésor pour l'indemniser des frais d'administration des bois appartenant aux communes et aux établissements publics sur tous les produits tant principaux qu'accessoires, 5 centimes par franc en sus du prix principal. Pour les coupes vendues par adjudication, nulle difficulté ; mais comment évaluer les affouages ou les produits délivrés en nature ? Les agents forestiers font une proposition ; on la sou-

met aux conseils municipaux ou aux administrateurs ; le préfet ainsi renseigné fixe la valeur , et le trésor percevoit le 20^e.

1281. Le corps social a un intérêt au moins indirect à la conservation et à la prospérité des bois appartenant aux particuliers. En conséquence , l'édit de 1669 se crut en droit d'en régler (titre 26) l'aménagement et l'exploitation. La loi du 15 septembre 1791 se préoccupa d'un autre intérêt , l'intérêt de la liberté , et l'art. 6 de son livre 1^{er} déclare : « que les bois appartenant aux particu-
« liers cesseront d'être soumis à l'administration fo-
« restière et que chaque propriétaire sera libre de
« les administrer et d'en disposer à l'avenir comme
« bon lui semblera. »

Mais les propriétaires abusèrent de cette liberté inaccoutumée : les défrichements se multiplièrent à l'infini , sans distinction des lieux où ils étaient opérés ; de telle sorte que , dans plusieurs localités , l'éboulement des terres défrichées et le déboisement des montagnes firent disparaître la terre végétale et laissèrent les rochers à nu (1).

On chercha un remède à cet état de choses et la loi du 9 floréal an XI (29 avril 1803) prohiba le défrichement sans autorisation : toutefois, c'était une

(1) Exposé des motifs du Code forestier, par M. de Martignac, commissaire du roi, à la Chambre des députés.

pas inaliénables, mais du moment où elles sont aménagées, il faut qu'une ordonnance royale autorise l'aliénation; un arrêté du préfet, même dans les limites tracées par l'art. 48 de la loi du 48 juillet 1857 ne suffirait pas.

4275. L'art. 92 pose en principe que la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu au partage *entre les habitants*: ceci veut être expliqué.

La commune a des biens patrimoniaux et des biens communaux; elle est propriétaire et elle jouit des premiers comme un simple particulier; elle est aussi propriétaire des seconds, mais elle en abandonne la jouissance aux habitants (1).

C'est le corps moral, *universitas* et non pas les individus, les membres de l'association qui sont propriétaires: il y a plus, les habitants n'ont aucun droit propre et personnel aux produits des communaux; ils ne sont pas usagers; leur jouissance est un fait entièrement subordonné à la volonté toujours libre, toujours indépendante de la commune (2).

Les biens communaux ne sont donc pas *indivis* et les habitants n'ont donc pas le droit de former une demande en partage aux termes de l'art. 845 Code civ.

(1) Voir notre livre 1^{er}, n^o 38.

(2) Ces principes ont été consacrés expressément par un arrêt de la Cour royale de Caen, du 10 juin 1839, et implicitement par les arrêts de la Cour de cass. du 1^{er} août 1842, S. 42-1-758.

« testée par l'administration forestière, les parties
 « se pourvoiront devant le conseil de préfecture,
 « qui, après une enquête de commodo et incom-
 « modo, statuera, sauf le recours au conseil d'État. »

Art. 420. « Toutes les dispositions contenues
 « dans les art. 64. . ., sont applicables à l'exer-
 « cice des droits d'usages dans les bois particu-
 « liers. »

Art. 424. « En cas de contestation entre le pro-
 « priétaire et l'usager, il sera statué par les tribu-
 « naux. »

L'art. 424 a posé un principe général qui domine et modifie l'art. 64, comme les autres articles : la compétence de l'autorité judiciaire est, pour toutes les questions qui s'élèvent entre le propriétaire et l'usager, substituée à la compétence des tribunaux administratifs.

On répond : l'art. 420 a déclaré applicables toutes les dispositions de l'art. 64, le dernier § aussi bien que le 4^{er}; le § qui règle le fond et celui qui règle la compétence.

Cette seconde opinion nous semble préférable. Sans doute, l'argument tiré du texte des art. 64 et 420 combinés n'est pas sans réplique, et bien qu'il ait déterminé la jurisprudence du conseil d'État, ce n'est pas lui qui nous a convaincus. Mais si, en écartant le texte, on se demande quel est le véritable caractère du litige, on trouve qu'il est essentiel-

lement administratif. Le pâturage est-il indispensable aux habitants de telle commune? Voilà la question. Pour la résoudre, il faut apprécier les résultats d'une enquête de *commodo* et *incommodo*, les mœurs et l'industrie des habitants, l'état et les ressources de l'agriculture; telle n'est pas la mission d'un tribunal civil. Il y a plus, en théorie et cessant l'art. 64, nous n'aurions pas hésité à regarder la matière comme rentrant dans le domaine de l'administration active: il s'agit en effet d'apprécier une question d'*utilité communale*, c'est-à-dire d'utilité publique (1).

1285. 2° Les droits d'usages ne peuvent être exercés que dans les cantons défensables et suivant l'état et la *possibilité* des forêts. Telle est, nous l'avons vu, la conséquence du principe consacré par les art. 578 et 590 du Code.

C'est à l'administration forestière qu'il appartient de reconnaître et de déclarer les parties de bois défensables et leur possibilité. L'agent désigné par le conservateur, sur la demande du propriétaire et de l'usager, procède à la visite, dresse son procès-verbal et le dépose à la sous-préfecture. Si ses conclusions sont contestées, le tribunal civil est

(1) Le conseil d'État avait, par un arrêt du 2 juin 1839, proclamé la compétence de l'autorité judiciaire, mais il n'a pas tardé à changer sa jurisprudence: V. les arrêts des 6 août 1840, 4 septembre 1841, et 5 décembre 1842.

seul compétent pour juger, aux termes de l'art. 421 du Code forestier.

Cet arbitrage, ou plutôt cette expertise de l'administration forestière, semble prescrite par le Code. Il ne faut pas se méprendre sur le sens et la portée de l'art. 419. Sans doute, l'usager ou le propriétaire a le droit d'exiger l'intervention de l'autorité administrative; c'est une tentative de conciliation et le renseignement le plus propre à éclairer la justice. Mais c'est une disposition de droit privé et les deux parties peuvent incontestablement renoncer à son bénéfice et s'en rapporter à d'autres arbitres, ou nommer d'autres experts.

4284. 5° L'art. 420 renvoie à tous les articles qui ont pour but de prévenir les abus et les délits dans l'exercice des droits d'usages.

4° La section 4^{re} du titre 10 est applicable aux bois privés et, par mesure de police, elle érige en délits certains faits qui, d'après le droit commun, n'entraîneraient qu'une réparation civile et souvent même resteraient impunis.

5° Le titre xii qui établit un système sévère de pénalités, est fait pour tous les bois et toutes les forêts en général.

Seulement on ne suit pas la disposition de l'art. 474 qui renvoie tous les délinquants devant les tribunaux correctionnels. Pour les bois privés, on en revient au droit commun, et, suivant la peine, c'est

le juge de paix ou le tribunal correctionnel qui se trouve compétent.

Les poursuites sont dirigées, soit d'office par le ministère public, soit à la requête de la partie.

6° L'administration des forêts n'intervient même pas pour constater les délits. Mais les propriétaires peuvent préposer à la conservation de leurs bois des gardes particuliers agréés par le sous-préfet (sauf recours au préfet en cas de refus) et assermentés devant le tribunal ; leurs procès-verbaux font foi, mais seulement jusqu'à preuve contraire.

4285. Deux restrictions au droit de propriété.

1° Le cours du Rhin est tellement irrégulier qu'il faut, chaque jour, le combattre par des travaux d'endigage et de fascinage. Le Code oblige les propriétaires à fournir, sur la réquisition du préfet, les bois et les ozeraies dont les ponts-et-chaussées ont besoin, mais seulement en cas d'insuffisance des bois soumis au régime forestier, et à une distance de 5 kilomètres des bords du fleuve.—Le prix est réglé de gré à gré ou après expertise par l'autorité judiciaire.—Ce n'est pas au surplus une exception, mais la conséquence la plus directe de l'art. 9 de la charte qui donne à l'État le droit d'exiger le sacrifice d'une propriété privée pour cause d'intérêt public légalement constaté.

4286. 2° Il pourrait arriver qu'un défrichement compromît les habitudes de la consommation, les

ressources d'usines importantes, le commerce et l'industrie de toute une contrée; la science prétend même que le déboisement exerce une fâcheuse influence sur les sources et l'état de l'atmosphère.

C'est donc un fait grave et dont le législateur s'est toujours préoccupé. L'ordonnance de 1669 défendait de défricher. La loi du 29 avril 1805 suspendit, pendant 25 ans, l'exercice de cette liberté absolue proclamée par la loi du 25 novembre 1791. Le Code forestier prorogea, pendant 20 années, jusqu'au 21 mai 1847, la défense de défricher sans autorisation, et en 1856 le gouvernement a remis la question à l'étude.

Voici le système du Code :

Le propriétaire, avant de défricher, en passe la déclaration à la préfecture.

Le conservateur des forêts a six mois pour s'opposer. Ce délai passé sans opposition, le droit de défricher est irrévocablement acquis. — Un nouveau délai de 6 mois est imparti à l'autorité administrative pour statuer sur le mérite de l'opposition, si elle a été formée. Le préfet prend, dans le mois, un arrêté; c'est un simple avis, car il appartient au ministre des finances seul de rendre une décision définitive: il faut, à peine de déchéance, qu'elle soit signifiée au propriétaire dans le délai.

C'est là une question de pouvoir *discrétionnaire* et

qui ne peut motiver un recours dans la forme contentieuse (1).

L'art. 220 prononce des peines sévères contre celui qui défriche sans déclaration préalable, ou malgré les défenses de l'autorité administrative.

La prohibition ne s'appliquerait pas aux bois qui, comme propriété forestière, n'auraient aucune importance réelle.

Par exemple.

1° Aux jeunes bois, pendant les 20 premières années après leur semis ou plantation.

2° Aux parcs et jardins clos et attenants aux habitations.

5° Aux bois non clos d'une étendue au-dessous de 4 hectares, lorsqu'ils ne font point partie d'un autre bois qui compléterait une contenance de 4 hectares, ou ne sont pas situés sur le sommet ou la pente d'une montagne.

Il importe peu que les bois, dont la réunion forme un ensemble de plus de 4 hectares, appartiennent à des propriétaires différents. La loi considère les *propriétés* et non les *propriétaires* (2).

Le Code avait encore soumis les bois privés au martelage pour le service de la marine, mais cette

(1) Voir la discussion à la chambre des députés et les arrêts du conseil des 20 février 1822 et 23 février 1825.

(2) Cass. arrêt du 15 septembre 1837, S. v. 38-1-919.

servitude était temporaire et son terme est arrivé en 1837.

Les bois indivis entre un particulier et l'État ou un établissement public sont, en attendant le partage, soumis au régime forestier, comme s'ils étaient la propriété exclusive de l'État ou de l'établissement public.

4288. Nous n'avons à nous occuper ni de la pêche maritime, dont la police est confiée à l'administration de la marine, ni de la pêche dans les petites rivières qui constitue pour les riverains un droit purement privé.

Mais la pêche dans les rivières navigables et flottables appartient à l'État. — Ses produits annuels s'élèvent à 500,000 fr. environ, et forment un des services de l'administration des eaux et forêts.

La loi du 15 avril 1829, calquée pour beaucoup de points sur la loi du 21 mai 1827, est le Code de la pêche fluviale.

La pêche est divisée par cantons adjugés soit aux enchères, soit au rabais. La loi du 6 juin 1840 a abrogé l'art. 49 qui admettait une surenchère.

Toutefois une distinction : s'agit-il d'un fleuve ou d'une rivière? Les agents forestiers provoquent et préparent l'adjudication, y assistent, et le prix est payé suivant les clauses du cahier des charges au receveur des domaines.

S'agit-il d'un canal ou d'une rivière canalisée? Les agents des ponts-et-chaussées remplacent les

agents forestiers , et c'est le receveur des impôts indirects qui encaisse le prix de l'adjudication (1).

La police de la pêche est réglée sur certains points par le titre IV du Code , et sur certains autres par des ordonnances royales aux termes de l'art. 26.

L'administration des eaux et forêts est chargée de constater et de poursuivre les délits ; elle prépose des agents spéciaux qui prennent le titre de gardes-pêches et qui sont assimilés aux gardes-forestiers.

Les procès-verbaux dressés par les agents forestiers , les gardes généraux et les gardes-pêches sont soumis aux mêmes formalités et font la même foi que les procès-verbaux en matière forestière.

S'ils sont signés par un seul garde ou un seul agent , ils ne font foi jusqu'à inscription de faux , que dans le cas où le délit n'entraînerait pas une condamnation de plus de 50 fr. C'est le principe de l'art. 177 du Code forestier.

Les délits sont poursuivis , ou d'office par le ministère public , ou à la requête de l'administration des eaux et forêts , et les *agents* forestiers ont le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal.

Les gardes-pêches sont autorisés à signifier les citations et les exploits.

Si le délit , au lieu d'être un délit public , est un délit privé , c'est-à-dire s'il n'est pas commis contre

(1) Loi du 12 septembre 1791.— Circulaire du 22 octobre 1839.— Instruction générale de 1840. art. 1443, 1444 et 1760.

la police de la pêche , mais contre le droit de l'adjudicataire ou du concessionnaire , il est poursuivi à la requête de la partie intéressée. Il est constaté par des gardes qui sont assimilés aux gardes-bois des particuliers , et dont les procès-verbaux ne font foi que jusqu'à preuve contraire.

Cependant les agents de l'administration *peuvent* constater le délit spécifié en l'art. 5, c'est-à-dire contre le monopole de l'adjudicataire. C'est pour eux une *faculté* et non pas un *devoir*. Le texte de l'art. 56 est clair et fut d'ailleurs très-bien expliqué à la chambre des députés par le rapporteur de la loi.

1289. Exercer la police de la pêche dans les rivières navigables ; — conserver , exploiter et améliorer les bois de l'État ; — conserver et régir les bois des établissements publics ; — constater et poursuivre les délits forestiers : tel est , en résumé , le mandat de l'administration forestière.

Avons-nous besoin de rappeler que , dans les instances domaniales , son rôle est officieux et purement consultatif ? Devant les tribunaux , le préfet représente l'État ; la régie des domaines est appelée à concourir à sa défense , mais les agents forestiers n'interviennent que pour *renseigner* les représentants et les défenseurs *officiels* du domaine ⁽¹⁾.

C'est encore le préfet qui siste , au nom de l'État ,

(1) Ord. du 26 août 1824 et 6 mars 1838. V. notre t. 1^{er}, page 369, n^o 297.

dans tous les actes civils qui intéressent la propriété forestière, les ventes, les adjudications, les échanges (1).

Enfin, notre administration n'est pas une régie financière et comptable; elle ne reçoit aucune espèce de revenus; tous les produits forestiers sont encaissés par le receveur général ou par le receveur des domaines.

1290. L'administration forestière a été organisée par l'ordonnance du 4^{er} août 1827, modifiée par les ordonnances des 5 janvier et 10 mars 1851, 9 juillet 1855, 12 février 1840, 6 juin 1844 et 17 décembre 1844.

1291. Un directeur général et quatre administrateurs, qui forment le conseil d'administration (ils sont nommés par le roi), un vérificateur général des arpentages nommé par le ministre des finances: tel est le personnel de l'administration centrale.

L'administration locale se compose :

De conservateurs,

D'inspecteurs,

De sous-inspecteurs,

D'arpenteurs et d'ingénieurs forestiers,

De gardes généraux,

De gardes généraux adjoints,

De gardes-forestiers,

(1) Art. 9 de la loi du 16 brumaire an V. — Art. 25 du Code forestier et 84 de l'ord. du 1^{er} août 1827. — Ord. du 12 décembre 1827, art. 2. V. notre f. 1^{er}, nos 290 et 295.

Et de gardes-pêches.

1292. Pour occuper un emploi forestier, il faut être âgé de 25 ans accomplis. Les élèves de l'école forestière peuvent obtenir des dispenses d'âge.

Les fonctions forestières sont incompatibles avec toute autre fonction administrative ou judiciaire.

Nul n'est promu au grade de garde général, s'il n'a été admis à l'école forestière, ou s'il n'a exercé, pendant deux ans au moins, les fonctions de garde général adjoint. L'ordonnance de 1827 a soumis l'avancement à certaines règles hiérarchiques. Ainsi, toutes les nominations doivent être faites parmi les agents du grade immédiatement inférieur qui ont, au moins, deux ans d'exercice. — Ne serait-il pas convenable de donner cette garantie à toutes les administrations?

Avant d'entrer en fonctions, les agents et les préposés prêtent serment devant le tribunal civil.

1295. Le directeur général surveille et dirige toutes les parties du service; il correspond avec les diverses autorités; il reçoit et ouvre la correspondance; il donne et signe les ordres généraux de service; il nomme à tous les emplois jusqu'au grade de sous-inspecteur exclusivement.

En principe, il règle seul les affaires qui ne sont pas expressément renvoyées au conseil ou réservées au ministre.

1294. Le ministre détermine les attributions des administrateurs.

1295. Le conseil donne son *avis* et le directeur général statue :

1° Sur les destitutions, les révocations et les mises en jugement des préposés.

2° Sur les affaires contentieuses.

3° Sur toutes les dépenses au-dessous de 500 fr.

Le conseil délibère et le directeur autorise :

1° Les coupes ordinaires et les coupes des *chablis*.

2° Le récépage.

3° Les élagages le long des routes et des lisières.

4° Les remboursements pour moins de mesure, quand ils n'excèdent pas 500 fr.

5° Les extractions de minerai et de matériaux.

6° La concession de terrains à charge de repeuplement, quand la contenance ne dépasse pas 5 hectares et la durée de la concession 6 années (1).

Le conseil délibère encore sur certaines mesures d'administration, qui présentent une importance telle qu'elles doivent être résolues par le ministre. On en trouve la nomenclature dans l'art. 7 de l'ordonnance du 1^{er} août 1827, qu'il faut toutefois combiner avec l'ordonnance du 10 mars 1831 (2).

(1) Ord. du 10 mars 1831.

(2) C'est le budget général de l'administration, la création ou suppression d'emplois supérieurs; la révocation, destitution ou mise en jugement des agents forestiers du grade d'inspecteur et au-dessus; la liquidation des pensions, les changements dans la circonscription des

Le vérificateur général des arpentages surveille les opérations confiées aux arpenteurs, et il en vérifie l'exactitude, tantôt dans son cabinet et tantôt sur le terrain.

1297. Le sol forestier est divisé en 52 conservations. D'après une ordonnance royale du 9 juillet 1855, la 4^e classe serait supprimée au fur et à mesure des extinctions, et le nombre des conservations réduit à 20.

Le conservateur nommé par le Roi est chef du service local ; il dirige et surveille l'ensemble des opérations ; il propose les mesures générales comme les cantonnements ou le rachat des droits d'usages ; il assiste aux adjudications ; il dirige l'arpenteur chargé de faire le réarpentage et il procède lui-même, quand il le juge à propos, au récolement des coupes ; le préfet prend son avis avant de délivrer la décharge d'exploitation ; il s'oppose au défrichement déclaré et il est l'ordonnateur secondaire de toutes les dépenses, etc., etc.

1298. Le ministre des finances détermine, suivant les besoins du service, le nombre et le ressort

arrondissements forestiers ; les projets d'aménagement, de partages et d'échanges de bois, de cantonnement ou de rachat de droits d'usage ; les coupes extraordinaires ; les cahiers de charges ; les remboursements pour moins de mesure, lorsqu'ils excèdent la somme de 500 fr. ; les remises ou modérations d'amendes ; les constructions à proximité des forêts ; les pourvois au conseil d'État ; les mesures qui donnent lieu à une dépense au-dessus de 500 fr. ; les oppositions au défrichement.

des inspecteurs et des sous-inspecteurs et il nomme les titulaires.

Les inspecteurs exercent une haute surveillance sur les forêts, les agents et les gardes qui leur sont subordonnés ; ils donnent leur avis sur tous les actes qui intéressent la propriété, l'amélioration, l'exploitation et la conservation des forêts ; ils représentent l'administration dans la poursuite des délits forestiers, et ils figurent en nom dans l'instance ; c'est à peu près le seul acte extérieur et officiel qu'ils soient autorisés à faire.

1299. Les sous-inspecteurs exercent des fonctions analogues, mais par *délégation*.

1500. Les arpenteurs sont chargés des travaux d'art, de l'arpentage et du réarpentage des coupes, des délimitations. Ils ont même, dans l'étendue du ressort pour lequel ils sont commissionnés, le droit de rechercher les délits et d'en dresser procès-verbal.

Une ordonnance du 12 février 1840 a créé des ingénieurs forestiers : ils sont chargés des opérations de géométrie à faire dans les bois de l'État, des communes et des établissements publics ; de la rédaction des devis, de la surveillance et de la réception des travaux de construction, entretien et réparation des routes, maisons de gardes, scieries, clôtures et assainissements, et généralement de tous les travaux qui ont pour objet l'aménagement, l'amé-

lioration et la conservation des forêts. Le corps des ingénieurs-forestiers remplacera les arpenteurs, mais il est loin d'être organisé, et le titre d'ingénieur n'a encore été conféré qu'à un très-petit nombre d'arpenteurs.

4504. Les forêts sont divisées en *garderies* et *triages* : une garderie est le canton auquel est proposé un garde général ; le triage la partie des bois surveillée par les simples gardes.

Les gardes généraux surveillent le canton et les gardes placés sous leurs ordres ; ils constatent les délits ; ils ont, comme les conservateurs, les inspecteurs et les sous-inspecteurs, le titre d'*agents* ; ils délivrent aux adjudicataires les permis d'exploiter ; ils recherchent les délits et dressent des procès-verbaux.

4502. L'ordonnance de 1827 avait créé des gardes à cheval ; ils ont été supprimés par une ordonnance du 6 juin 1844, et remplacés par des gardes-généraux adjoints dont les fonctions sont analogues, mais subordonnées à celles des gardes généraux.

4505. Les gardes-forestiers font des visites journalières dans les triages qui leur sont assignés ; ils constatent jour par jour les délits qu'ils découvrent, ils en dressent procès-verbal ; dans toutes les actions exercées au nom de l'administration des forêts, ils ont qualité pour faire les citations et les significations d'exploits, sans pouvoir toutefois pro-

céder aux saisies-exécutions. Quelques-uns ont le titre de *brigadier*, avec les mêmes fonctions, mais avec un droit de surveillance sur les autres gardes de leur triage.

D'autres sont préposés aux travaux de terrassement et s'appellent gardes-terrassiers.

1504. Nous avons défini les attributions des gardes-pêches.

1505. Les agents et les gardes-forestiers sont portés sur un contrôle de guerre, et si le territoire était attaqué ou menacé par l'ennemi, ils formeraient des compagnies que l'ordonnance du 27 août 1854 appelle compagnies *des guides* de l'administration des forêts.

§ VII.

DE LA TRÉSORERIE.

SOMMAIRE.

- 1306.—Définition du trésor public.
- 1307.—Des différents services que comprend la trésorerie.
- 1308.—*Direction du mouvement général des fonds.*
- 1309.—*Direction de la dette inscrite.*—Division.
- 1310.—De la dette exigible et de la dette flottante.
- 1311.—De la dette inscrite.—Sa division.
- 1312.—De la dette fondée.—Ses privilèges.
- 1313.—Transferts des rentes nominatives.
- 1314.—Formalités à remplir quand le titre est adiré.
- 1315.—Des rentes au porteur.
- 1316.—Prescription des arrérages.

- 1317.—De la dette viagère.
 1318.—Des pensions.
 1319.—Des cautionnements.
 1320.—*Direction de la comptabilité générale.*
 1321.—*Du caissier central.*
 1322.—*Du contrôleur central.*
 1323.—*Direction du contentieux.*
 1324.—De l'agent judiciaire du trésor.
 1325.—Du bureau des oppositions.
 1326.—*Du payeur central et des payeurs de département.* — Règles communes.
 1327.—A qui appartient-il de déterminer les pièces justificatives qui doivent être produites aux payeurs ?
 1328.—Délai dans lequel le titulaire d'un mandat est tenu d'en réclamer le paiement.
 1329.—De la quittance des parties prenantes.
 1330.—Dans quels cas le payeur doit-il suspendre le paiement ?
 1331.—Quelles sont les conséquences de l'arrêt qui refuse d'allouer au payeur un paiement comme indûment fait ?
 1332.—Le payeur central délivre un mandat sur la caisse centrale.
 1333.—Le payeur de département remet des espèces.
 1334.—Exceptions.
 1335.—Qui nomme aux divers emplois de la trésorerie ?

4506. Le trésor public centralise les ressources et acquitte les dépenses de l'État ; l'art. 404 de la constitution du 24 juin 1795 l'avait défini « le point central des recettes et des dépenses de la République. »

4507. Un arrêté du 5 vendémiaire an X, avait érigé la trésorerie en département ministériel, mais en 1814, elle fut réunie au ministère des finances (1).

Elle comprend plusieurs services :

(1) Arrêté du 3 avril 1814.—Ord. du 13 mai 1814.

- 1^o La direction du mouvement général des fonds;
- 2^o La direction de la dette inscrite ;
- 3^o La direction de la comptabilité générale ;
- 4^o La caisse centrale ;
- 5^o Le contrôle central ;
- 6^o La direction du contentieux et l'agence judiciaire ;
- 7^o Le payeur central et les payeurs de département.

Parmi ces administrations , les unes ont un mandat officiel, extérieur; les autres sont purement auxiliaires ou instituées dans un but unique de contrôle et de surveillance.

1508. *La direction du mouvement général des fonds* fut établie par le décret du 16 juillet 1806 et l'ordonnance du 18 novembre 1817, pour saisir et centraliser fictivement les ressources disponibles du trésor et les combiner sur tous les points du royaume avec les besoins du service.

Un arrêté du ministre des finances, à la date du 9 octobre 1852, détermine son mandat.

Le directeur est chargé, *sous les ordres du ministre*, d'appliquer sur tous les points du royaume les recettes aux dépenses, de prescrire tous les mouvements de fonds propres à assurer le service, de donner une direction convenable aux excédants de recettes que présentent certains départements, et dans d'autres, de pourvoir aux insuffisances, de propo-

ser et de suivre la négociation et l'escompte des effets publics, de régler les comptes du trésor avec ses correspondants, et, en 4^{or} ordre, avec les receveurs-généraux, de liquider les dépenses de la trésorerie (art. 4^{er}).

Il tient le compte des crédits législatifs et il prépare l'ordonnance qui, tous les mois, fait entre les différents ministères la distribution des fonds disponibles.

Il reçoit les ordonnances ministérielles, les vise, les met en paiement et les adresse, soit en original, soit par extrait, aux payeurs sur lesquels elles sont délivrées.

Il faut donc qu'il soit tenu parfaitement au courant de la situation du trésor; en conséquence, des bordereaux ou états lui sont remis tous les soirs par le caissier central, et tous les 40 jours par les receveurs-généraux.

La somme dont il débite un receveur-général, produit à l'instant même des intérêts; à ce moyen on n'a pas à craindre une stagnation onéreuse de fonds et un attermoiement de dépenses.

Les dispositions faites par les receveurs-généraux sur la caisse centrale, doivent être admises par le directeur du mouvement des fonds qui en autorise le paiement au fur et à mesure des échéances. Il vise également les bons du caissier central sur la banque.

Il établit le compte général des frais de trésorerie et des intérêts de la dette flottante. Ce compte, avant d'être apuré judiciairement, est soumis à l'examen d'une commission nommée par le Roi, conformément aux ordonnances du 18 novembre 1817, 19 janvier 1820 et 8 juin 1821.

Le directeur a la signature et il correspond avec les comptables, les receveurs et les payeurs ; mais dans la réalité, il n'est qu'un auxiliaire et il ne signe que comme délégué du ministre. Tous les jours, en effet, il lui présente la situation du trésor, lui rend compte du service *et prend ses ordres* (*).

1509. La direction de la dette inscrite est confiée à un directeur, à un sous-directeur, à un agent comptable des transferts et mutations, à un agent comptable du grand livre et à un agent comptable du livre des pensions.

1510. La dette de l'État se divise en dette exigible, en dette flottante et en dette inscrite.

La 1^{re} comprend toutes les obligations qui ne sont soumises qu'aux seuls termes des crédits législatifs. Nous avons exposé dans notre tome 1^{er}, n^o 156, les règles et les formes de l'ordonnancement.

La dette flottante comble le déficit des recettes prévues. Chaque année, le budget autorise le ministre des finances à émettre et négocier des bons

(*) Art. 19 de l'arrêté du 9 octobre 1832. — Art. 68 de l'ord. du 31 mai 1838.

royaux jusqu'à concurrence d'une certaine somme, de 200 millions pour l'exercice 1844 ⁽¹⁾, et en même temps il lui ouvre un crédit pour acquitter les intérêts. C'est un moyen de service et une affaire de trésorerie.

1544. La dette *inscrite* n'est pas exigible. On l'appelle ainsi parce qu'elle est enregistrée sur le grand livre de la dette publique, formé en vertu de la loi du 24 août 1793.

Elle comprend 1^o les rentes perpétuelles; c'est la dette *fondée* ⁽²⁾;

2^o La dette viagère, c'est-à-dire les rentes constituées en viager et les pensions;

3^o Les cautionnements.

1542. Les rentes perpétuelles ont été créées à diverses époques et à différents taux, à 5, à 4, à 4 et 1/2 et à 5 pour 0/0.

Le titre unique et fondamental des créanciers est le grand livre de la dette ⁽³⁾.

La loi et l'ordonnance du 44 avril 1849, en créant des inscriptions départementales, n'ont point, à proprement parler, dérogé à ce principe. Sans doute on a le droit de demander qu'une rente sur l'État soit servie par la recette générale de tel ou tel département, mais toutes les rentes assignées sur une

⁽¹⁾ Loi du 24 juillet 1843.

⁽²⁾ Chap. 13, § 1^{er} de l'ord. du 31 mai 1838.

⁽³⁾ Art. 6, sect. 1^{re} de la loi du 24 août 1793.

recette sont inscrites collectivement et sous un même n° au nom du département. La recette, dans un livre auxiliaire, ouvre un compte séparé et nominatif à chacun des titulaires, et leur délivre des extraits d'inscription que l'on appelle inscriptions départementales.

La loi confère aux rentes sur l'État des privilèges exorbitants et que justifie à peine l'intérêt du crédit.

1° Elles sont insaisissables ; le trésor ne reçoit aucune opposition soit au transfert, soit au paiement des arrérages (1). C'est le champ d'asile et le lieu de refuge de la fraude et des insolvabilités. La république, dans ses mauvais jours, cherchait par tous les moyens à attirer les capitaux dans la rente, aujourd'hui, et malgré le cours élevé de la bourse, on maintient encore cette prime immorale par respect pour les droits acquis, pour ne pas compliquer le service de la trésorerie et surtout pour ne pas entraver les *transactions*.

Quoiqu'il en soit, l'administration maintient sévèrement le principe. Le ministre des finances refuse même d'exécuter les jugements qui ordonnent le transfert d'une rente au profit d'un créancier ou d'une masse de créanciers (2).

L'art. 7 de la loi du 22 floréal an VII, admet tou-

(1) Art. 4 de la loi du 8 nivôse an VI, art. 7 de la loi du 22 floréal an VII.

(2) Arrêt du conseil d'État du 19 décembre 1839.

tefois l'opposition du propriétaire, et s'il s'élève une question de propriété, elle est jugée par les tribunaux civils ⁽¹⁾.

Mais ce n'est pas à vrai dire une exception. Les lois de l'an VI et de l'an VII n'en font qu'une seule, au profit de l'État. Il peut faire saisir les rentes appartenant aux comptables reliquataires ⁽²⁾.

2° Le 3^e § du titre XI de la loi du 22 frimaire an VII exempte de la formalité et du droit d'enregistrement, l'inscription sur le grand livre, les quittances d'intérêts et les transferts ⁽³⁾.

Une rente nouvelle ne peut être créée et inscrite qu'en vertu d'une loi. Pour rendre la fraude impossible, l'art. 173 de l'ordonnance du 31 mai 1838, déclare l'agent des transferts et mutations et l'agent du grand livre responsables des accroissements de la dette, sauf à eux à demander leur décharge à la Cour des comptes, et elle ne les libère, qu'après avoir reconnu que les nouvelles inscriptions n'excèdent pas les crédits législatifs et qu'elles ont été faites sur pièces régulières.

1513. Quant au transfert, on distingue les rentes nominatives et les rentes au porteur.

Les premières sont inscrites au nom du créancier.

(1) Arrêt de la cour de cass. du 28 novembre 1838. S. v. 39-1-225.

(2) Art. 4 de la loi du 8 nivôse an VI.

(3) Voir notre t. 2, n° 732.

La saisine du titre n'approprie pas le détenteur , elle lui donne seulement le droit ou plutôt le *mandat* de recevoir les arrérages (1).

Il faut que la cession soit constatée par un acte signé par le propriétaire et reçu par un agent de change. Celui-ci certifie l'identité et le droit du signataire ; il est responsable pendant 3 ans (2).

L'agent comptable des transferts ou mutations examine les titres, rédige et signe un certificat, qui constate le droit de l'ancien propriétaire à vendre et le droit de la personne indiquée à être inscrite. — L'agent comptable du grand livre vérifie la régularité de ce certificat et la conformité de l'inscription avec l'immatricule, puis il fait inscrire la rente sous le nom du cessionnaire et délivre un extrait d'inscription. L'extrait est visé par l'agent du contrôle, vérifié de nouveau et signé par le directeur ou son délégué.

L'agent des transferts et l'agent du grand livre sont *simultanément* responsables (3).

Si la direction de la dette inscrite refuse d'opérer le transfert, on se pouvoit devant le ministre des finances : est-ce le seul recours qui soit ouvert aux parties ?

(1) Loi du 22 floréal an VII, art. 7.

(2) Arrêté du 27 prairial an X.

(3) Arrêté du 9 octobre 1832 — Loi du 24 avril 1833. — Ord. du 31 mai 1838, ch. 13, § 1.

Il semblerait au premier abord, qu'il convient de distinguer entre les difficultés de forme et celles qui portent sur le fond même, c'est-à-dire sur le droit du cédant ou du cessionnaire.

On reconnaît généralement, que le ministre est juge souverain du point de savoir si toutes les formalités ont été remplies, et que sa décision n'est attaquant que devant le Roi et par la voie administrative : c'est l'esprit, si ce n'est le texte de l'art. 6 de la loi du 14 ventôse an III. On a soutenu, au contraire, que les questions de droit pouvaient être déferées aux tribunaux ou au moins au conseil d'État.

Cette distinction n'a pas été admise. Un arrêt du conseil d'État du 11 mars 1845 juge que l'art. 6 de la loi du 14 ventôse an III, met complètement et sans réserve dans les attributions du ministre tout ce qui concerne la tenue, la surveillance du grand livre et la délivrance de l'inscription.

Ce n'est pas qu'il ne s'élève quelquefois une question préjudicielle de la compétence de l'autorité judiciaire. Ainsi, les tribunaux jugeront si une rente est ou n'est pas dotale, et leur jugement aura une grande autorité pour le ministre, mais ce sera une autorité de raison et non une autorité de chose jugée ; il restera toujours maître en effet d'ordonner ou de ne pas ordonner le transfert. Si on le mettait en cause, il déclinerait la compétence de l'autorité judiciaire : l'art. 44, titre 2 de la loi du 16-24 août

4790 défend aux juges de troubler les opérations des corps administratifs, et de citer devant eux des administrateurs pour raison de leurs fonctions (1).

4544. Quand le titre est *adire*, le créancier obtient la délivrance d'une nouvelle inscription en suivant les formes prescrites par le décret du 5 messidor an XII. Rien de plus simple : il se présente devant le maire de sa commune et lui déclare, en présence de deux témoins, qu'il a perdu son titre ; le procès-verbal du maire est remis par un agent de change à la direction de la dette inscrite, qui suit au surplus pour la délivrance de l'extrait les formes que nous avons indiquées.

4545. Les ordonnances des 29 avril et 10 mai 1834 ont permis de convertir les rentes nominatives en rentes au porteur ; dans ce cas, ni l'immatricule, ni l'inscription n'indiquent le nom du propriétaire.

La direction délivre en même temps des coupons pour 10 semestres d'arrérages.

Le titre de la rente et les coupons d'arrérages se transmettant donc par la seule tradition ; l'ordonnance a voulu, dit-elle, affranchir les rentiers et les capitalistes des formes et des embarras qu'entraînent les justifications de propriété et d'individualité exigées par le trésor ; mais a-t-on bien réflé-

¹ Arrêt du conseil du 17 juillet 1843.

chi aux dangers d'un pareil système? Il permet à un père de famille de dénaturer toute sa fortune et de soustraire à ses enfants et à la justice la trace de honteuses libéralités.

1516. Les arrérages se prescrivent par 5 ans aux termes d'une loi spéciale, l'art. 156 de la loi du 24 août 1793 et du droit commun, l'art. 2277 du Code civil.

Quand le créancier est resté 5 ans sans réclamer, la rente n'est plus comprise dans le bordereau d'ordonnancement, sauf à la rétablir s'il se présente plus tard.

1517. La dette viagère comprend les rentes constituées en viager et les pensions.

L'État fit à diverses époques, et surtout pendant la République, des emprunts en viager. Les rentes constituées à ce titre s'élevaient encore, en 1845, à 5 millions. Insaisissables comme les rentes perpétuelles, elles sont, comme elles, cessibles, et nous avons indiqué les formes du transfert.

Les arrérages ne se prescrivent que par 5 années, mais, après 5 ans, la loi présume que la rente est éteinte et elle cesse de figurer dans les bordereaux de paiement (1).

1518. L'agent comptable du livre des pensions n'est qu'un agent d'exécution. Son mandat se borne

(1) Décret du 8 ventôse an XIII.

à inscrire une pension sur le grand livre, après avoir vérifié si elle a été régulièrement concédée et régulièrement ordonnancée. Le certificat est visé par l'agent du contrôle (1).

Les pensions, cette récompense de longs services, cette réserve alimentaire de la vieillesse, sont déclarées *incessibles* et *insaisissables* par l'arrêté du 7 thermidor an X.

Toutefois l'art. 28 de la loi du 11 avril 1854 et l'art. 20 de la loi du 19 mai 1854 ont fait une double exception pour les pensions militaires. Elles peuvent être saisies pour un 5^e à la requête du trésor et pour un tiers à la requête de ceux auxquels il est dû des aliments, aux termes des art. 203, 205 et 214 C c.

C'est le ministre de la guerre, en 1^{er} ressort et en appel le conseil d'Etat qui *jugent* si un militaire doit, sur sa solde de retraite, des aliments à sa femme et à ses enfants (2).

L'art. 151 de l'ordonnance du 30 novembre 1840 relative à la comptabilité du ministère de l'intérieur, l'art. 119 de l'ordonnance du 16 décembre 1841 pour le ministère de l'instruction publique, l'art. 113 de l'ordonnance du 31 octobre 1840 pour la marine et les colonies, l'art. 129 de l'ordonnance du 3 décembre 1844 pour le ministère de l'agri-

(1) Nous nous sommes occupés de la liquidation, tome 1, n° 172.

(2) Avis du conseil d'Etat du 11 janvier 1808. Voir notre t. 1, n° 188.

culture et du commerce ont étendu ce principe aux autres pensions de retraite, mais sans déterminer la quotité saisissable et sans déroger à la compétence des tribunaux ordinaires ; le juge saisi de la demande en aliments fixera donc l'étendue de la saisie-arrêt.

1519. La loi exige de certains fonctionnaires et de presque tous les officiers ministériels un cautionnement, garantie matérielle presque toujours insuffisante sans les garanties morales.

Le titulaire n'est installé qu'après avoir versé la somme fixée, soit à la caisse centrale à Paris, soit à la caisse du receveur général ou du receveur particulier dans les départements (art. 96 de la loi du 28 avril 1846).

Sur la remise de récépissé, visé par un agent de contrôle, il lui est ouvert un compte au livre des cautionnements, et le directeur lui délivre un certificat d'inscription (1).

Le directeur de la dette inscrite, l'agent comptable des transferts, l'agent comptable du grand livre et l'agent comptable du livre des pensions ont donc la signature, ils font des actes et exercent des fonctions propres et extérieures.

1520. Le directeur de la comptabilité générale, au contraire, n'est qu'un simple auxiliaire et un agent de surveillance : il prépare et propose des

(1) Arrêté du 9 octobre 1832.

mesures, mais c'est le ministre qui les arrête. Il est donc en dehors de la hiérarchie administrative, et il nous suffira d'expliquer en quelques mots quel est le service ou plutôt le travail dont il est chargé par l'arrêté du 9 octobre 1852.

Il règle les formes des diverses comptabilités et il en réunit les éléments et les pièces justificatives; il en contrôle les résultats et les constate dans des écritures qui servent de bases aux comptes présentés au Roi et distribués aux chambres; il prépare et propose les mesures relatives au règlement législatif des budgets et à l'apurement des exercices; il surveille la gestion des comptables et reçoit leurs comptes annuels; avant de les transmettre à la Cour des comptes, il vérifie s'ils concordent avec ses écritures. Il donne à la Cour des comptes tous les renseignements dont elle a besoin pour rendre la déclaration de conformité qu'elle est appelée à prononcer par l'ordonnance du 9 juillet 1826.

1524. Le caissier central est chargé des recettes et des dépenses de la trésorerie, à Paris.

Tel est le mandat que lui confère l'art. 295 de l'ordonnance du 54 mai 1858. — Quelques mots sur sa portée.

Le caissier central reçoit les versements que les comptables font au trésor, mais sans pouvoir, en cas de retard, exercer contre eux des poursuites judiciaires ou administratives; ce droit est réservé à d'autres agents.

Il reçoit les fonds que l'on remet pour obtenir en échange des bons royaux ou des mandats sur la recette d'un département, et c'est lui qui délivre les bons et les mandats.

Il encaisse les effets de commerce remis en compte courant par les receveurs-généraux ainsi que les traites souscrites au profit du trésor, soit par les adjudicataires de coupes de bois, soit par les redevables de droits de douanes et d'impôts indirects. A défaut de paiement, il se borne à faire un protêt et en cas d'urgence des actes conservatoires, et il renvoie les effets et les traites aux correspondants du trésor ou à la direction du contentieux qui font les poursuites.

Il acquitte les mandats délivrés par le payeur central, les bons royaux et les traites acceptées par le trésor.

Les soustractions commises par deux caissiers, Mathéo et Kessner, ont fait soumettre la caisse centrale à la plus sévère surveillance. Les arrêtés du 9 octobre 1852 donnent au trésor toutes les sûretés matérielles possibles; il n'était plus permis de compter sur les garanties morales.

Le service est partagé entre plusieurs caisses secondaires que dirige et surveille le caissier central, responsable de ses délégués.

Toutes les valeurs qui entrent ou qui sortent sont enregistrées par un contrôleur qui constate ainsi

tous les faits qui augmentent ou qui déchargent la responsabilité du caissier. En conséquence, les récépissés et les bons royaux n'engagent le trésor qu'autant qu'ils sont délivrés sur des formules à talon revêtues du visa du contrôle (1). Les paiements et les remises de valeurs sont autorisés par le directeur du mouvement des fonds.

Tous les soirs, les soldes de la *sous-caisse numéraire* sont enfermés dans une caisse ou serre à deux serrures, et l'une des clefs est remise au chef du contrôle. Tous les soirs, le caissier remet un état de situation au directeur du mouvement général des fonds et au directeur de la comptabilité; enfin il est soumis à des vérifications et il est justiciable de la Cour des comptes.

1522. La mission du *contrôleur central* est une mission de surveillance, mais de surveillance officielle et nécessaire.

Il est chargé par la loi du 24 avril 1855, l'arrêté ministériel du 9 octobre 1852 et l'ordonnance du 17 décembre 1844 : 1° de contrôler contradictoirement les recettes et les dépenses du caissier central et les diverses opérations de la caisse qui engagent le trésor public;

2° De vérifier que les mandats délivrés par le

(1) Loi du 24 avril 1833, art. 1 et 2.

payeur central sur la caisse du trésor reposent sur un titre constituant un droit acquis contre l'État ;

3° De reconnaître et de constater que tout certificat d'inscription sur les livres de la dette publique, rentes, pensions, cautionnements, résulte soit de la concession d'un droit, soit de l'échange d'un autre titre préalablement annulé ;

4° De constater le solde matériellement reconnu et renfermé dans la caisse centrale dont il conserve une clef ;

5° Enfin, de soumettre tous les soirs au ministre des finances un tableau résumant les opérations du trésor.

1525. *La direction du contentieux* est confiée à un directeur, assisté de l'agent judiciaire du trésor, sous-directeur.

Quand elle se borne à instruire certaines affaires et à proposer au ministre les mesures qu'elle juge convenables, elle n'est qu'un moyen de service; mais elle comprend aussi l'agence judiciaire du trésor et le bureau des oppositions qui ont reçu le mandat de faire certains actes en leur nom et sans le concours officiel d'une autre autorité. Elle rentre sous ce dernier rapport dans la hiérarchie administrative.

1524. L'agent judiciaire représente le trésor dans toutes les actions qu'il intente ou soutient devant les tribunaux.

Dans quels cas les intérêts de l'État sont-ils représentés, non par les agents de l'administration générale, mais par cette administration spéciale que l'on appelle le Trésor? Ce point n'est complètement éclairci ni par les lois qui ont organisé l'agence judiciaire, ni par la jurisprudence.

Une loi du 27 mai 1794 enjoint aux ministres d'adresser à l'agent du trésor les décrets *qui ordonneront des poursuites ou recouvrements publics*. — L'assemblée nationale détermina les attributions de l'agent par un décret du 27-31 août 1794.

Représenter l'État dans les procès auxquels donnent lieu les créances actives du trésor; le défendre contre *les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation*; accorder des délais à un débiteur et même adhérer à un contrat d'union, mais après avoir pris l'avis du commissaire de la trésorerie; transiger, mais sauf l'approbation du pouvoir législatif : tels sont les pouvoirs qui lui sont conférés explicitement ou implicitement. L'art. 6 ajoute que les significations faites à l'agent judiciaire ne seront valables que quand il les aura visées.

Si quelques articles de la comptabilité des receveurs ou des payeurs soulèvent des contestations, l'art. 9 du titre 2 de la loi du 17 septembre 1794 le charge d'en poursuivre le jugement devant les tribunaux de district. C'est encore à lui qu'il appartient, aux termes de l'art. 45, d'intenter contre les comptables les actions en responsabilité.

Il suit l'exécution des arrêts qui condamnent les comptables comme reliquataires (art. 45 de la loi du 16 septembre 1807).

Les receveurs sont responsables, sauf les cas de force majeure, des droits dont le recouvrement leur est confié. Les questions de responsabilité sont jugées, en 1^{er} ressort, par le ministre des finances, et, en appel, par le conseil d'État.

L'art. 5 de l'ordonnance du 8 décembre 1852 est ainsi conçu : « Les comptables en exercice verseront
« immédiatement dans leurs caisses le montant des
« droits dont ils ont été déclarés responsables; s'ils
« sont hors de fonctions, le recouvrement en sera
« poursuivi contre eux à la diligence de l'agent ju-
« diciaire du trésor public. »

Aux termes de l'art. 69 du Code de pr. civ., le trésor est assigné en la personne ou au bureau de l'agent.

En conséquence, 4^o l'agent judiciaire poursuit le recouvrement des condamnations prononcées contre un comptable, soit pour cause de débet, soit pour cause de responsabilité : même dans le cas où le comptable est en fonctions? L'art. 45 de la loi du 16 septembre 1807 ne distingue pas. L'art. 5 de l'ordonnance du 8 décembre 1852, au contraire, ne donne mandat à l'agent du trésor que lorsque les fonctions ont cessé. La force des choses ne permet pas qu'il en soit autrement. Si le comptable

paie, point de poursuites ; et, s'il ne paie pas, il est révoqué.

Donner à l'agent le droit de poursuivre, c'est l'autoriser à s'interposer dans tous les procès que la poursuite entraîne, d'ordre, de privilège et d'hypothèque, etc.

2^o S'il s'élève une difficulté à l'occasion d'avances faites par l'État au commerce ou à un fournisseur ; si l'on soutient qu'un paiement n'a pas libéré le trésor, parce qu'il aurait été fait au mépris d'une opposition régulière ; si l'on demande la mainlevée ou la réduction d'une hypothèque conférée au trésor ou la décharge d'un cautionnement, c'est le trésor qui plaide en nom et il est représenté par son agent (1).

Au reste, les exceptions déterminent mieux qu'une nomenclature la portée de la règle.

1^o Le recouvrement de tous les impôts directs ou indirects est confié aux receveurs des régies financières et l'agent du trésor n'a jamais à poursuivre les redevables.

2^o Le trésor reste étranger aux actions domaniales ; qu'il s'agisse d'immeubles ou de créances, peu importe ; elles sont suivies par la régie des domaines ou de l'enregistrement, et, quand le droit est contesté, par le préfet.

(1) V. l'arrêt de la Cour de Paris du 17 mai 1836. S. v. 36-2-411.— Arrêt de la Cour de cass. du 19 juillet 1842. S. v. 42-1-584.— Arrêt du conseil d'État du 30 mars 1842.

3^o Quand une demande d'argent est formée à raison d'un fait qui concerne directement le service d'un ministère, c'est le ministre ou son délégué et non pas l'agent du trésor qui défend l'État, ainsi pour les indemnités d'expropriation et les fournitures faites, par exemple, au ministre de la guerre (1).

4^o Dans les questions de déchéance, c'est le ministre qui figure seul. Elles naissent à l'occasion d'une demande d'ordonnancement, et comme c'est le ministre qui ordonnance, les principes de la hiérarchie veulent que le délégué s'efface (2).

Les arrêts du conseil d'État des 24 mars 1854 et 30 mai 1840 jugent des questions de responsabilité ; c'est le ministre des finances qui est partie, et cependant les art. 9 et 15 de la loi du 17 septembre 1794 donnent à l'agent judiciaire un mandat exprès pour représenter le trésor, et l'on ne trouve pas de loi qui les ait abrogés. La loi de 1794 déférait le litige aux tribunaux de district, mais la loi du 12 vendémiaire an VIII et l'ordonnance du 8 décembre 1852 ont changé l'ordre des compétences (3). C'est le ministre qui juge en premier ressort, et, par la force des choses, l'agent du trésor, qui n'est après tout que le mandataire du ministre, a perdu son mandat.

(1) V. les arrêts du conseil d'État des 28 mai 1838 et 29 octobre 1839.

(2) Arrêts du conseil des 27 mai, 1^{er} juillet et 28 novembre 1839.

(3) Voir notre t. 1, n^o 193.

A qui appartient-il d'homologuer les transactions faites par l'agent judiciaire? Au pouvoir législatif, d'après le décret du 27 août 1791. Nous trouvons cependant dans l'espèce d'un arrêt du conseil à la date du 23 février 1845, qu'une transaction a été homologuée par un décret impérial du 2 pluviôse an XIII, et nous n'avons pas vu que des transactions purement mobilières aient été homologuées par une loi. A cette époque, c'était une réaction, on agrandit outre mesure le domaine législatif aux dépens de la puissance exécutive. C'est ainsi que l'art. 7 de la loi du 5 août 1791 soumit au législateur les contrats d'acquisition faits par les communes, et, à partir de 1814, on a toujours considéré qu'il suffisait d'une ordonnance royale. — Toutes les analogies du droit civil et du droit administratif conduisent à cette solution. Le tuteur transige valablement sur des objets purement mobiliers (art. 464 Code civ.). Les régies financières sont autorisées à transiger, et, si l'intérêt dépasse 5,000 fr., la loi ne fait intervenir que le ministre. Enfin, aux termes de l'art. 2045 Code civ., ceux-là sont habiles à transiger qui ont le droit d'aliéner; or la loi du 22 novembre—1^{er} décembre 1790 ne prescrit le concours du pouvoir législatif que pour l'aliénation du domaine de l'État, et l'art. 1^{er} du 1^{er} paragraphe explique que le *domaine* ne comprend que les propriétés foncières et les droits réels et mixtes.

L'agence judiciaire a mandat pour poursuivre les débiteurs de l'État, mais non pour recevoir et expédier quittance; les versements sont faits à la caisse centrale ou aux caisses des receveurs-généraux et des receveurs particuliers (art. 45 de l'arrêté du 9 octobre 1852.)

L'agent judiciaire est essentiellement subordonné au directeur du contentieux et au ministre des finances dont il est le mandataire.

4523. C'est au bureau des oppositions que sont signifiées les saisies-arrêts et les transports des sommes dues par l'État. Le chef de ce bureau a le titre de conservateur des oppositions.

L'art. 45 de la loi du 9 juillet 1856 a tranché une question fort grave.

On s'était demandé si la saisie-arrêt notifiée au bureau des oppositions invalidait les paiements faits par un payeur départemental en vertu d'une ordonnance postérieure. — La Cour de cassation, par un arrêt du 24 décembre 1855 ⁽¹⁾, avait jugé que la notification faite au trésor public à Paris valait pour toute la France. Les ordonnances de tous les ministères sont soumises au visa du ministre des finances; qu'il ne les mandate qu'après avoir vérifié s'il existe ou non des oppositions. Quel moyen aurait le créancier d'empêcher la délivrance d'un mandat sur telle

(1) S. v. 36-1-26.

ou telle caisse, au préjudice de son opposition? L'intérêt du trésor a prévalu sur ces considérations certes fort graves. Le ministre des finances, quand on lui soumet des ordonnancements, n'a et ne doit avoir qu'un seul point à vérifier; rentrent-ils dans les limites des crédits ministériels?—La saisie-arrêt signifiée au bureau des oppositions, n'empêche donc que le paiement des sommes ordonnancées sur la caisse centrale. Quand les mandats sont délivrés sur la caisse d'un payeur de département, il faut lui faire une signification spéciale.

Les saisies-arrêts ou oppositions sont non-avenues si elles ne sont renouvelées après 5 ans; ce délai passé, les recherches seraient trop difficiles.

Aucun mandat délivré en paiement par le payeur central n'est acquitté par la caisse du trésor s'il n'est visé par le conservateur des oppositions (ord. du 17 décembre 1844, art. 7.)

1526. Le payeur central à Paris et un payeur unique dans chaque département, sont préposés au paiement des ordonnances et des mandats.

Ils ont les mêmes attributions, et leur comptabilité est soumise aux mêmes règles, sauf toutefois quelques différences que nous aurons soin de signaler.

Avant d'acquitter la somme que réclame un créancier de l'État, ils sont tenus de vérifier,

1° Si elle a été régulièrement ordonnancée par le ministre ou son délégué;

2° Si l'on produit toutes les pièces justificatives de la dépense ;

5° Si le mandat est présenté avant le 30 octobre de la 2^e année de l'exercice.

Je reprends.

Il faut que la dépense ait été ordonnancée soit par un ministre, soit par son délégué, sur la caisse du payeur.

Les ordonnances ministérielles sont visées par le ministre des finances et transmises au payeur soit en original, soit par extrait par le directeur du mouvement des fonds qui lui ouvre en même temps le crédit nécessaire.

Quand le mandat est délivré par un ordonnateur secondaire, le payeur vérifie s'il rentre dans les limites de la délégation.

L'ordonnateur joint au mandat les pièces justificatives.

4527. Mais à qui appartient-il de déterminer les pièces qui seront produites ? Est-ce au ministre seul, ou le payeur d'abord, et plus tard la cour des comptes, ont-ils le droit d'exiger des justifications et des pièces qui ne sont pas comprises dans la nomenclature arrêtée par le ministre ? grave question sans contredit, puisque d'un côté elle touche à la juridiction de la cour des comptes, et, de l'autre à l'indépendance de l'autorité administrative et des ordonnateurs.

La cour des comptes a soutenu qu'elle ne pouvait être contrainte d'allouer des dépenses qui ne seraient pas complètement justifiées, ou l'on annihile son contrôle et l'on destitue le trésor de ses meilleures garanties. L'art. 40 de l'ordonnance du 44 septembre 1822 a proclamé son droit : « Toute ordonnance de paiement et tout mandat résultant d'une ordonnance de délégation doivent, lorsqu'ils sont présentés à l'une des caisses de notre trésor, être accompagnées des pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter en tout ou en partie, une dette de l'État *régulièrement justifiée*.

Par deux ordonnances à la date du 8 septembre 1839 et 22 mars 1841, le conseil d'État a cassé deux arrêts qui avaient proclamé ces principes.

Le système de la cour des comptes soumet à sa juridiction et au contrôle des payeurs les ordonnateurs dont l'art. 48 de la loi du 16 septembre 1807 proclame cependant la complète indépendance.

D'ailleurs la difficulté est tranchée par le législateur lui-même, par cet art. 48 de la loi du 16 septembre 1807. « La cour ne pourra en aucun cas
 « s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs,
 « ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements
 « par eux faits, sur des ordonnances revêtues des
 « formalités prescrites et accompagnées des acquits
 « des parties prenantes et des *pièces que l'ordonna-*
 « *teur aura prescrit d'y joindre.* »

L'art. 40 de l'ordonnance du 44 septembre 1822 ne pouvait, ni ne voulait abroger la loi de 1807 ; elle aurait d'ailleurs été abrogée elle-même par l'art. 65 de l'ordonnance du 31 mai 1838, qui reconnaît aux ministres le droit d'arrêter la nomenclature des pièces justificatives.

Ajoutons que le rapporteur de la commission du budget protesta en 1844 contre la doctrine de la cour des comptes (1).

La même question s'est présentée sous une autre face : un payeur doit-il acquitter une créance mandatée, mais atteinte par la prescription quinquennale, aux termes de la loi du 29 janvier 1834 ? Non, avait répondu la cour des comptes, il est légalement prouvé que l'État n'est pas débiteur ; mais le conseil d'État a considéré qu'en le décidant ainsi, elle s'attribuait juridiction sur l'ordonnateur ; qu'elle soumettait le comptable à produire des pièces non exigées par le ministre, les pièces prouvant que la déchéance avait été interrompue (2).

1528. Le titulaire d'un mandat a, pour en réclamer le paiement, jusqu'au 30 octobre de la 2^e année de l'exercice. Après cette époque, l'ordonnance est non-avenue, sauf à lui à en obtenir une autre.

(1) Voir le *Moniteur* du 30 mai 1841, supplément. — En ce sens de Serrigny, t. 2, n^o 1070.

(2) Arrêt du 22 mars 1841.

4529. Il faut enfin que le mandat soit quit-tancé.

Si les ayant-droit sont illettrés, ils le déclarent et le payeur en dresse procès-verbal en présence de deux témoins. Toutefois, pour tout paiement de 450 fr. on s'en tient à la règle, et, si les parties ne savent pas signer, elles sont obligées d'apporter une quit-tance notariée (1).

4550. Quand le payeur reconnaît *une omission* ou *une irrégularité matérielle dans les pièces produites*, il suspend le paiement qui ne serait pas alloué par la cour des comptes (art. 69 de l'ordonnance du 31 mai 1858). Mais pour prévenir un refus arbitraire ou qui aurait pour véritable cause un détournement de deniers, l'ordonnance l'oblige à remettre au porteur une déclaration écrite et motivée. Si l'ordonnateur requiert par écrit et sous sa responsabilité qu'il soit passé outre, le payeur est tenu de procéder au paiement sans délai. Il lui suffit pour sa garantie d'annexer au mandat une copie de sa déclaration et l'acte de réquisition.

4551. Les payeurs sont justiciables de la cour des comptes. Quand elle rejette un article comme irrégulier, ils sont tenus de rétablir sans retard dans la caisse du receveur la somme qu'ils ont indûment payée. Mais ont-ils un recours contre la partie pre-

(1) Art. 318 de l'ord. du 31 mai 1838.

nante ou contre le signataire du mandat? C'est une difficulté dont l'art. 520 de l'ordonnance du 54 mai 1838 réserve le règlement à l'administration. A notre estime, il convient de distinguer. Le créancier s'est-il mis en règle? Il a reçu ce qui lui est dû, et les principes du droit ne permettent pas de le rendre responsable d'une informalité commise par l'agent de l'administration : il en serait autrement s'il n'avait pas fourni toutes les justifications prescrites.

Pour savoir si la responsabilité doit rejaillir sur le signataire du mandat, on examinera de quel côté est la faute.

Ces difficultés entre le payeur et la partie prenante, ou entre le payeur et le signataire du mandat, sont-elles portées devant la justice administrative ou réservées à l'administration active?

Aux termes de l'art. 520 de l'ordonnance du 54 mai 1838, c'est l'administration qui statue.—Par *administration*, on entend l'administration active et non pas les tribunaux administratifs. Si nous ne nous trompons, la matière est administrative par sa nature. La question se réduit, en effet, à une question d'*ordonnement*. Il s'agit de savoir qui a manqué aux *formes de la comptabilité*. Or, on ne peut se pourvoir par la voie contentieuse contre la décision qui refuse d'ordonner une créance ou qui soumet l'ordonnement à certaines for-

mes (1) C'est donc le ministre ordonnateur ou le ministre des finances qui statuera en 1^{er} ressort, et, en appel, le Roi, mais par la voie administrative.

1552. Le payeur central ne remet pas d'espèces au porteur de l'ordonnance, mais un mandat sur la caisse centrale, et ce mandat est, comme nous l'avons vu, soumis au visa du contrôle.

1553. Le payeur de département, au contraire, ne délivre pas de mandat sur la caisse du receveur-général; il paie en écus qu'il fait prendre dans la caisse du receveur-général sur l'avis que le préfet a soin de lui adresser avant de remettre les mandats aux parties.

1554. Il est toutefois une hypothèse où le payeur de département opère comme le payeur central. Le créancier demande à être payé par la caisse d'un receveur particulier ou d'un percepteur; c'est son droit; le mandat est soumis au payeur chargé du service pour tout le département, et c'est lui qui examine et conserve les pièces; mais s'il les trouve régulières, au lieu de donner des espèces, il met au pied du mandat *vu bon à payer*, et le paiement est fait par la caisse déléguée; c'est, qu'on le remarque, le payeur qui est seul comptable et responsable.

1555. Les directeurs, le caissier, le payeur cen-

(1) V. l'arrêt du 4 décembre 1835 et notre t. 1. n° 160.

tral et le contrôleur central sont nommés par ordonnance royale (1).—Les sous-directeurs, l'agent judiciaire du trésor et les payeurs de département sont à la nomination du ministre des finances (2).

§ VIII.

DE LA CAISSE D'AMORTISSEMENT ET DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS.

SOMMAIRE.

- 1336.—La caisse d'amortissement et la caisse des dépôts et consignations sont chargées d'un service public, mais non administratif.
- 1337.—De la caisse d'amortissement.—But de son institution.
- 1338.—Sa dotation.
- 1339.—Dans quels cas la caisse achète-t-elle des rentes sur l'État?
- 1340.—Les réserves de la caisse sont quelquefois employées à éteindre les découverts du trésor.
- 1341.—La caisse peut-elle rembourser les rentes sur l'État quand leur cours dépasse le pair?
- 1342.—De l'administration et de la surveillance de la caisse.
- 1343.—Fonctions du directeur.
- 1344.—Fonctions du caissier.
- 1345.—Surveillance de la commission.
- 1346.—La caisse des dépôts et consignations est instituée pour recevoir les consignations judiciaires.
- 1347.—Elle est chargée de quelques autres services.
- 1348.—Les récépissés du caissier sont soumis au visa du contrôleur.

(1) Art. 13 de l'ord. du 17 décembre 1844.

(2) Art. 10 de l'ord. du 18 novembre 1817.

1349.—Préposés de la caisse dans les départements.

1350.—De la remise des sommes consignées.

1556. La caisse d'amortissement et la caisse des dépôts et consignations ne concourent pas à l'exercice de la puissance administrative, et rigoureusement elles se trouveraient en dehors de notre plan; mais elles ont une telle importance pour la fortune publique et la fortune privée, elles touchent de si près à la trésorerie, qu'on nous pardonnera sans doute d'exposer en quelques mots leur organisation.

1557. La caisse d'amortissement est instituée pour éteindre ou amortir la dette publique, en employant sa dotation à racheter des rentes sur l'État.

Appliquer une part de ses revenus au remboursement de ses emprunts, c'est une règle de sage administration pour les peuples comme pour les particuliers, et, telle est la puissance de l'intérêt composé, que le trésor, en remettant chaque année un million à la caisse d'amortissement, se libère en 56 ans d'une dette de 400 millions.

Le système n'est pas de découverte récente, et des édits de mai 1749, d'août 1764 et un arrêt de 1765 avaient fondé une caisse des amortissements ou remboursements; mais il se trouva qu'elle n'avait rien remboursé: avec les embarras et la pénurie du trésor, il n'était pas possible que ses réserves fussent long-temps respectées ⁽¹⁾.

(1) Voici ce que rapporte M. Say dans son cours d'économie politique:

Elle disparut en 1789; ce n'était pas avec l'action normale et lente de l'amortissement que l'on pouvait songer à éteindre une dette de plus de 4 milliards.

Reconstituée par la loi du 6 frimaire de l'an VIII, la caisse d'amortissement reçut le dépôt des cautionnements auxquels divers comptables et divers officiers ministériels furent successivement assujettis; mais l'insuffisance de sa dotation ne lui permit pas d'entreprendre l'amortissement de la dette; elle était réduite à faire quelques achats dans l'intérêt du crédit et pour relever un peu le cours de la bourse.

La loi du 28 avril 1816 en ordonna la liquidation et la rétablit sur de nouvelles bases: c'est à partir de cette époque que l'amortissement a été régulier et suivi.

La plupart des économistes attaquent l'institution. Selon les uns, l'amortissement serait un jeu ruineux, une jonglerie, ou, tout au moins, une duperie financière. Comment opère-t-il? Dans les jours de crédit et de prospérité, il rachète à un taux élevé

(t. 2, p. 466, à la note): « En 1765, un arrêt du conseil avait créé une *caisse des remboursements* pour laquelle on fit une retenue d'un dixième sur les rentes viagères et d'un quinzième sur les rentes perpétuelles... On nomma deux conseillers au parlement pour veiller à la sûreté du dépôt; cette caisse ne remboursa rien; le dépôt fut versé au trésor royal, et l'on donna à chacun des deux conseillers mille écus de pension pour qu'ils se fissent tranquilles. »

des rentes que l'État avait vendues à vil prix dans les temps de crises. N'amortissez pas ; le capital de la dette s'accroîtra ; qu'importe ? C'est une charge fictive ; mais l'impôt sera réduit et c'est une charge réelle , la seule qui atteigne le contribuable (1). Ne peut-on pas répondre qu'il importe d'appliquer les ressources, les immenses ressources de la paix, à la réduction de la dette , qui autrement finirait par écraser l'État et le crédit ? L'amortissement n'exerce-t-il pas d'ailleurs une salubre influence sur les emprunts ? Et sous ce rapport, il compense bien les pertes dont on l'accuse.—D'autres prétendent qu'il est un rouage inutile. Avec quels fonds opère la caisse ? Avec ceux dont la dote le budget. Eh bien ! au lieu de lui donner 46 millions pour qu'elle les emploie à racheter des rentes , que le budget vote un excédant de 46 millions sur les dépenses ; le trésor les appliquera directement à racheter des rentes et l'on aura économisé les frais de régie. Telles sont les objections développées par M. Say, t. 2. , p. 466.

Sont-elles bien sérieuses ?

Tout se réduit à savoir si le service de l'amortissement doit être confié à une caisse spéciale ou à une direction de la trésorerie. Avec ce dernier système on n'obtiendrait qu'une faible économie ; la

(1) Cette thèse est admirablement développée par M. Louis Blanc, Histoire de 10 ans, t. V, p. 313.

caisse d'amortissement et la caisse des dépôts et consignations, quoique parfaitement séparées et distinctes, ont une seule administration et partagent les frais. Il faut d'ailleurs considérer les choses de plus haut : le législateur, en organisant une caisse spéciale, a voulu assurer la suite et la persévérance des opérations, mettre les réserves à l'abri d'un caprice, se lier en un mot.

1538. Le fond de la caisse se compose 1^o d'une dotation annuelle, 2^o des arrérages des rentes qu'elle a rachetées et qui sont inscrites en son nom.

Chaque année, le budget affecte une certaine somme à la caisse d'amortissement, 46,526,685 fr. pour l'exercice 1845 (1).

Comme ce n'est pas l'État, mais la caisse qui se trouve créancière, les rentes rachetées ne sont pas éteintes par confusion; elles sont inscrites au nom de la caisse qui en touche les arrérages, et, grâce à l'intérêt composé, augmente sa réserve dans une rapide proportion. Toutefois, le législateur s'est maintenu le droit d'annuler les rentes acquises, aux époques et pour les quotités qu'il juge convenables (2).

Les rentes inscrites au nom de la caisse s'élèvent, d'après la loi du 6 août 1844, à 56,607,469 f. Elle a donc, pour l'exercice 1845, un fonds d'amortissement de 405,455,852 f.

(1) Loi de finances du 4 août 1844.

(2) Art. 109 de la loi du 28 avril 1816.—Art. 3 de la loi du 10 juin 1833.—Art. 1^{er} de la loi du 28 juin 1837.

Les rentes sont immobilisées et l'immatricule comme l'inscription indiquent qu'elles ne sont pas transférables.

L'art. 2 de la loi du 10 juin 1833 dispose qu'à l'avenir, tout emprunt sera doté d'un fonds d'amortissement qui sera réglé par une loi et qui ne pourra être au-dessous d'un pour 0/10 des rentes créées: promesse fort sage sans doute, mais qui ne lie pas le législateur; c'est une règle de conduite qu'il s'engage à suivre et rien de plus.

L'État est grevé de plusieurs espèces de rentes : rentes à 3, à 4, à 4 1/2 et à 5 f. p. 0/10; la dotation est répartie entre elles également et au marc le franc de leurs capitaux.

1559. Toutefois, la caisse n'est autorisée à racheter que les rentes qui descendent au-dessous du pair. Quant à la part affectée aux rentes dont le cours est supérieur, elle est mise en réserve et acquittée chaque jour en bons du trésor portant intérêt à 5 p. 0/10; ces bons ne deviennent exigibles que dans le cas où la rente redescend au pair.

Nous avons peine à comprendre ce système. Sans doute, nous concevons que, dans l'intérêt du crédit, on fasse une égale répartition du fond d'amortissement entre les diverses espèces de rentes; mais quand le cours élevé de la bourse ne permet pas de faire jouer l'amortissement sur une rente, pourquoi ne pas le reporter sur une autre?

1540. La caisse d'amortissement est placée sous la sauve-garde de l'autorité législative ⁽¹⁾. Sa réserve n'a-t-elle pas été plusieurs fois et par des lois récentes détournée de sa destination ? L'art. 36 de la loi du 25 juin 1841 affecte les fonds non employés par la caisse, à l'extinction successive des découverts du trésor public sur les budgets des exercices 1840, 1841 et 1842.—Sans doute on a violé la lettre, mais en restant dans l'esprit de l'institution ; quel est son but ? Amortir la dette ; or, qu'elle soit ou qu'elle ne soit pas consolidée , peu importe. Du moment où il existe un déficit, il faut le couvrir, et, si l'on ne veut augmenter les charges du budget, créer de nouvelles rentes, et, ces rentes une fois créées, la caisse aurait à les racheter.

Par le même motif, quand des rentes nouvelles sont négociées par l'État, les bons du trésor *sont convertis en rentes* (art. 7 de la loi du 40 juin 1855) au profit de la caisse, aux prix et aux conditions de l'adjudication.

1544. Quand les rentes sont au-dessus du pair, la caisse à laquelle il est défendu de les racheter ne pourrait-elle pas les rembourser ? On est assez généralement d'accord pour reconnaître le droit de l'État ; il est écrit dans les art. 5 et 84 de la loi du 24 août 1795, dans l'art. 6 de la loi du 40 juin 1855.

(1) Art. 115 de la loi du 28 avril 1816.—Loi du 10 juin 1833.

Pourquoi d'ailleurs enlèverait-on au trésor le bénéfice de la loi commune (1) ?

Mais le remboursement est une grande affaire : il faut qu'il soit opportun et ne compromette pas le crédit. On a d'un autre côté des précautions à prendre. Il ne serait pas juste d'abandonner à la caisse le choix de ses victimes. L'art. 6 de la loi du 40 juin 1853 veut donc que le remboursement de la dette consolidée ne puisse avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale.

1542. La caisse d'amortissement n'est placée sous l'autorité d'aucun ministre ; elle a une administration indépendante et qui ne relève que du pouvoir législatif et de la cour des comptes ; du pouvoir législatif, par la surveillance qu'exerce la commission spéciale, et le rapport annuel qu'elle fait à la chambre des pairs et à la chambre des députés ; de la cour des comptes : elle apure la comptabilité du caissier.

Le service de la caisse d'amortissement est confié à un directeur général, à un sous-directeur et à un caissier, tous nommés par le Roi. — Le directeur qui prête serment devant la commission ne peut être révoqué que sur une demande écrite et motivée de la commission ; garantie contre les exigences ministérielles.

(1) Voir sur cette question la remarquable dissertation de M. Tropolong, tom. 14, p. 382, n° 442, sous l'art. 1911 C. c.

1545. Le directeur ordonne les opérations, surveille le service, ordonnance les dépenses, rédige et vise les états et les comptes. C'est lui qui règle le travail des sous-directeurs.

1544. Le caissier a la recette et la garde des deniers et des valeurs qui appartiennent à la caisse. Les récépissés, pour être valables, doivent être visés par le directeur. — Il acquitte les dépenses mandatées par le directeur. Sa gestion est apurée judiciairement par la cour des comptes.

1545. L'administration de la caisse est surveillée par une commission composée 1^o d'un pair de France, 2^o de deux députés, 3^o d'un président de la cour des comptes, 4^o du gouverneur de la banque, 5^o du président de la chambre de commerce de Paris.

Le pair de France, les deux députés et l'un des présidents de la cour des comptes sont désignés par ordonnance royale; mais la chambre des pairs présente au roi une liste de deux membres et la chambre des députés, une liste de six.

Les commissaires entendent tous les trois mois le compte qui leur est soumis par le directeur et qui est rendu public. Ils vérifient, toutes les fois qu'ils le jugent convenable, et au moins une fois par mois, l'état des caisses, la bonne tenue des écritures et tous les détails administratifs.

Tous les ans, et à l'époque de leur session an-

nuelle , le pair de France , commissaire du Roi , présente aux deux chambres, en présence du directeur, un rapport sur la direction morale et la situation matérielle de l'établissement (1).

1546. La caisse des dépôts et consignations, quoique complètement séparée et distincte de la caisse d'amortissement, a cependant les mêmes administrateurs, le même régime et la même surveillance.

Elle est instituée pour recevoir le dépôt des consignations judiciaires. Il importe à la sûreté publique, comme le proclame l'édit d'octobre 1772, qu'il existe, *sous les yeux des magistrats* , un dépôt permanent et inviolable pour toutes les consignations judiciaires.

La loi du 15-20 avril 1794 ordonna que les consignations seraient faites sans frais aux greffes des tribunaux de district. La loi du 23 septembre 1795 substitua aux greffes la trésorerie nationale et les caisses des receveurs de district, et la loi du 28 nivose an XIII, la caisse d'amortissement. L'ordonnance du 5 juillet 1816, dans son préambule, accuse ces établissements *d'avoir manqué d'indépendance et d'une surveillance et d'une garantie qui n'eussent rien d'illusoire*. Il paraît qu'en effet la plupart du temps les sommes litigieuses, loin d'être mises en séquestre, dans une caisse publique, restèrent soit entre

(1) Voir la loi du 28 avril 1816 et les ord. des 22 mai 1816 et 12 mai 1825.

les mains des débiteurs, souvent insolvable; soit entre les mains des officiers ministériels qui plus d'une fois les détournèrent.

L'art. 444 de la loi du 28 avril 1816 chargea le pouvoir exécutif d'organiser une caisse des dépôts et consignations. Les ordonnances sont à la date des 22 mai, 5 juillet 1816 et 12 mai 1825.

La caisse des dépôts et consignations a seule le droit de recevoir les consignations judiciaires. L'art. 5 de l'ordonnance du 5 juillet 1816 « défend aux
« cours, tribunaux et administrations quelconques
« d'autoriser ou d'ordonner des consignations en
« autres caisses et dépôts publics ou particuliers,
« même d'autoriser les débiteurs, depositaires,
« tiers-saisis, à les conserver sous le nom de sé-
« questre ou autrement; et, au cas où de telles con-
« signations auraient lieu, elles sont nulles et non
« libératoires. »

Dans quels cas y a-t-il lieu à consignation? C'est un point qui rentre dans le droit civil, et qui, d'ailleurs, est à peu près réglé par le texte de l'ordonnance du 5 juillet 1816.

1547. Les retenues faites sur le traitement des fonctionnaires publics sont versées à la caisse qui ouvre un compte courant à chaque administration. A la fin de l'année, les sommes qui restent au crédit de l'établissement, après le service des pensions, sont employées à acheter à son profit des rentes sur l'État.

La caisse est autorisée à recevoir les dépôts volontaires.

Elle est enfin chargée de quelques autres services dans l'intérêt de divers établissements, notamment, et c'est le plus considérable de tous, dans l'intérêt des caisses d'épargnes. La loi du 31 mars 1857 dispose qu'elle recevra et administrera, *sous la garantie du trésor public*, les fonds que les caisses d'épargnes auront été admises à placer au trésor en compte courant : elle a la faculté de les placer au trésor public lui-même et à l'intérêt de 4 p. 070 soit en compte courant, soit en bons royaux à échéance fixe. — Il lui est défendu d'acheter ou de vendre des rentes sur l'État sans l'autorisation préalable du ministre des finances ; elle bonifie les caisses d'épargnes d'un intérêt de 4 070.

1548. Les récépissés du caissier sont soumis au visa du contrôle établi par la loi du 24 avril 1855. Après 60 jours, la caisse paie pour les sommes consignées par autorité de justice un intérêt de 3 p. 070, et pour les sommes versées volontairement un intérêt de 2 p. 070 (ord. du 19 janvier 1855).

1549. Les préposés de la caisse sont, dans les départements, les receveurs-généraux et les receveurs particuliers.

1550. Les sommes consignées sont remises aux ayant-droit par la caisse qui les a reçues, 40 jours après la réquisition adressée au préposé. Toutefois,

les sommes déposées volontairement ne sont exigibles qu'après un délai de 45 jours.

§ IX.

DE LA COMMISSION DES MÉDAILLES ET MONNAIES.

SOMMAIRE.

- 1351.—Des monnaies et du droit de battre monnaie.
- 1352.—Organisation d'une commission des médailles et monnaies.
- 1353.—Du système monétaire.
- 1354.—Des ateliers monétaires.
- 1355.—De l'administration centrale et de l'administration locale.
- 1356.—Attributions de la commission.
- 1357.—Des commissaires généraux.
- 1358.—Du conservateur du musée.
- 1359.—Du bureau d'essai.
- 1360.—Du graveur général.
- 1361.—Administration de chaque établissement.—Du directeur de la fabrication.
- 1362.—Des commissaires.
- 1363.—Des contrôleurs au change et au monnayage.

1354. Les monnaies sont des valeurs tarifées et garanties par la puissance publique, et qui, à ce titre, deviennent le signe et la représentation des autres valeurs.

Le droit de battre monnaie est donc ce que l'on appelle un droit régalien, c'est-à-dire un attribut de la puissance exécutive, un monopole légal. Il n'était pas possible, on le conçoit, de le communiquer à l'industrie privée; elle eût tenté mille petites frau-

des sur le poids ou sur le titre des métaux, et la défiance eût entravé les transactions les moins importantes. A toutes les époques, le législateur a décrété des peines terribles contre ceux qui attentaient à cette prérogative du souverain; on en avait même fait un crime de lèse-majesté. Le Code pénal de 1810 envoyait sans merci les faux monayeurs à l'échafaud et confisquait leurs biens. Sans doute il faut qu'une répression énergique protège le corps social contre un immense danger; mais tous les publicistes dans leurs écrits, et les jurés par leurs verdicts, protestaient depuis long-temps contre une pénalité vraiment outrée et qui assimilait une espèce de vol à un assassinat. Le Code pénal de 1832 se contente de prononcer les *travaux perpétuels*. Heureusement les circonstances atténuantes permettent de tempérer les rigueurs de la loi.

1552. La commission des médailles et monnaies est donc instituée dans un intérêt administratif, et, si petite qu'elle soit, elle occupe une place dans la hiérarchie.

Elle a été organisée par les lois des 7-11 septembre 1790, 5 mars 1794, 26 pluviôse an II, 22 vendémiaire an IV, par l'arrêté du 10 prairial an XI, les ordonnances des 26 décembre 1827, 24 mars 1832 et 17 décembre 1844.

1553. C'est la loi du 7 germinal an XI (28 mars 1803) qui détermine le titre, le poids, la valeur et le type des diverses espèces de monnaies.

1554. Les ateliers monétaires ont été réduits à 7 par l'ordonnance du 16 novembre 1837. Ils sont établis dans les principales villes de France : à Paris, à Bordeaux, à Lille, à Lyon, à Marseille, à Rouen et à Strasbourg.

1555. L'administration centrale exerce son autorité et sa surveillance sur tous les établissements monétaires.

Chaque hôtel ou chaque établissement a, en outre, une administration spéciale.

L'administration centrale est confiée 1° à une commission composée d'un président et de deux commissaires généraux ;

2° A un bureau formé d'inspecteurs vérificateurs des essais, d'essayeurs et d'aides-essayeurs ;

3° A un conservateur du musée ;

4° A un graveur des médailles.

L'administration de chaque établissement appartient à un directeur de fabrication, à des commissaires du Roi, à des contrôleurs au change et au monnayage.

Le Roi nomme, sur la proposition du ministre des finances, 1° les membres de la commission, 2° les commissaires, 3° les directeurs de fabrication, 4° le graveur des médailles.

Le ministre pourvoit aux places d'inspecteurs-vérificateurs des essais, d'essayeurs et d'aides-essayeurs, de contrôleurs, de conservateur du mu-

sée.—Le président de la commission nomme, avec la délégation du ministre, aux emplois inférieurs (1).

Aux termes de l'art. 7 de l'ordonnance du 26 décembre 1827, un jury de concours devait désigner 5 candidats pour les places de graveur général, de directeurs des essais (l'ordonnance du 17 décembre 1844 leur donne le titre d'inspecteurs-vérificateurs des essais), de vérificateurs et d'essayeurs. L'ordonnance de 1844 n'a point reproduit cette disposition ; nous ne pensons pas toutefois qu'elle ait entendu l'abroger. Il faut que les candidats fassent leurs preuves, et un jury spécial est seul compétent pour apprécier leur capacité *artistique*. L'ordonnance du 17 décembre 1844 a seulement posé les assises des diverses administrations, les grands principes d'organisation et de compétence, en se référant pour les détails aux règlements spéciaux.

1356. 4° La commission juge le titre et le poids des espèces fabriquées.—La fabrication terminée, le commissaire et le contrôleur au monnayage prennent chacun 5 pièces au hasard et sans choix et les adressent au président de la commission. La commission vérifie le poids ; si elle ne le trouve pas exact, ou si la tolérance est dépassée, elle ordonne la refonte aux frais du directeur. Si le poids *est dans les remèdes*, elle fait vérifier le titre par deux essayeurs et séparément : s'ils se trouvent d'accord, le titre

(1) Ord. du 17 décembre 1844.

est jugé d'après leur rapport ; dans le cas contraire, il est procédé à un nouvel essai par un vérificateur, en présence d'un inspecteur-vérificateur.

Aux termes de l'art. 8, la commission *juge*. Faut-il en conclure qu'elle rende un véritable jugement attaquant devant le conseil d'État par la voie contentieuse ? A notre estime, du moins, elle est appelée à faire, non un acte de juridiction contentieuse, mais d'administration active, et juger signifie *apprécier*. Il faut bien qu'elle ait, c'est la force des choses qui le veut ainsi, un pouvoir discrétionnaire pour juger ou *apprécier* le poids et le titre des pièces fabriquées. Déferer la matière au conseil d'État, ce serait lui donner à résoudre, non des questions de droit, mais des questions d'art. Quand toutes les formes prescrites par le titre 5 de l'ordonnance du 26 décembre 1827 ont été observées, il ne reste donc au directeur que le recours administratif devant le ministre des finances et ensuite devant le Roi. Avons-nous besoin de faire observer qu'il serait presque toujours sans résultat ? — Si la refonte avait été ordonnée sans que les essais eussent été régulièrement accomplis, le directeur serait recevable à attaquer devant le conseil d'État une mesure qui léserait son droit.

2° Elle délivre aux essayeurs du commerce et aux essayeurs des bureaux de garantie les certificats de capacité dont ils doivent être pourvus avant d'entrer en fonctions.

5° Elle statue sur les difficultés relatives au titre et à la marque des lingots et ouvrages d'or et d'argent, bien qu'elles se présentent quelquefois incidemment à un procès porté devant les tribunaux. Elles ne sont pas des questions contentieuses, mais des questions d'art (1).

4° Enfin elle délibère sur le budget des dépenses de la commission et sur les réglemens relatifs au service des monnaies.

Le président de la commission dirige et surveille toutes les parties du service; il a la correspondance, la nomination aux emplois du personnel intérieur et la présentation pour les autres places.

1557. Un commissaire général est chargé plus spécialement de ce qui concerne le poids des échantillons, la vérification de leurs empreintes et de leurs titres, leur garde, le dépôt et la conservation des poinçons.

L'autre commissaire général qui a sous ses ordres un vérificateur et des essayeurs, dirige et surveille l'essai des matières d'or et d'argent.

1558. Le musée est confié à la garde d'un conservateur chargé de classer les collections et de remplir auprès du comité des graveurs les fonctions de secrétaire.

(1) Voir notre tome 1^{er}, n° 1147.

4559. Les fonctions du bureau d'essai n'ont pas besoin d'être expliquées.

4560. Le graveur général fabrique et fournit tous les carrés, coins et coussinets nécessaires à la fabrication, ainsi que les poinçons de garantie.

4561. Deux mots seulement sur l'administration de chaque établissement. Le directeur reçoit, au prix du tarif légal, les matières destinées à la fabrication. Les frais sont évalués à 9 fr. par kilogramme d'or et à 5 fr. par kilogramme d'argent (art. 41 et 42 de la loi du 7 germinal an XI); il fabrique donc pour son compte et à ses risques et périls. — Il fait frapper les médailles avec les coins qui lui sont remis, soit par le gouvernement, soit par des graveurs. — Ses opérations sont apurées par la cour des comptes.

4562. Les commissaires du roi sont chargés de la police.

Ils veillent à l'exécution des réglemens et des tarifs qui règlent le prix des matières versées au change. — Ils vérifient, au moins une fois tous les mois, les registres du directeur et du contrôleur au change.

4563. Le contrôleur au change enregistre les matières remises au directeur pour être converties en espèces.

Le contrôleur au monnayage surveille les opérations du monnayage.

SECTION III.

DES CONSEILS CONSULTATIFS ET DES COMMISSIONS DE
SURVEILLANCE.

SOMMAIRE.

- 1364.—Des conseils consultatifs et des commissions de surveillance.
 1365.—Conseil supérieur de santé.
 1366.—Conseil de perfectionnement du conservatoire des arts et métiers.
 1367.—Conseil supérieur des établissements généraux de bienfaisance et d'utilité publique.
 1368.—Commission des prisons départementales.
 1369.—Commission de surveillance des sociétés et agences fontinières.
 1370.—Conseils institués dans l'intérêt agricole, commercial et manufacturier.
 1371.—Composition du conseil d'agriculture.
 1372.— — du conseil du commerce.
 1373.— — du conseil des arts et manufactures.
 1374.— — du conseil supérieur du commerce.
 1375.—Des commissions mixtes.
 1376.—Attributions des conseils généraux du commerce, des arts et manufactures, et du conseil d'agriculture.
 1377.—Attributions du conseil supérieur du commerce.
 1378.—De l'institution des chambres consultatives du commerce et des arts et manufactures.
 1379.—Comment et par qui sont-elles élues?
 1380.—Conditions d'éligibilité.
 1381.—De la présidence.
 1382.—Fonctions consultatives des chambres du commerce.
 1383.—Fonctions administratives des chambres du commerce.
 1384.—Attributions des chambres consultatives des arts et manufactures.

1564. Le pouvoir exécutif institue , quand il le

juge convenable , des conseils temporaires ou permanents, avec l'unique mandat d'étudier certaines matières, de représenter et de défendre certains intérêts , ou bien encore d'exercer sur un service public une surveillance toute spéciale.

Ces conseils qui ne font qu'émettre des avis et donner des renseignements , n'ont pas pour le jurisconsulte la même importance que pour l'administrateur , ils ne sont que des auxiliaires , des moyens d'administration intérieure, et le droit ne s'occupe, comme nous avons déjà eu tant de fois occasion de le répéter, que des rapports légaux de l'autorité avec les citoyens. Il importe cependant, pour faire connaître l'ensemble du système, d'esquisser à grands traits l'organisation , si ce n'est de tous les conseils administratifs, au moins des plus considérables.

Les corps délibérants , les conseils d'administration et presque tous les tribunaux administratifs exercent cumulativement des fonctions consultatives ; mais sous ce titre , nous ne nous occupons que des conseils institués dans le but unique de donner des avis ou des renseignements.

Les conseils temporaires prennent le nom de commissions.

L'ordonnance ou l'arrêté qui les institue détermine les points qu'ils ont à traiter.

4565. L'art. 55 de l'ordonnance du 7 août 1822

sur le régime et la police sanitaires, place auprès du ministre de l'intérieur un *conseil supérieur de santé*, composé de 22 membres nommés par le Roi ; il donne son avis sur les questions sanitaires.

1566. Un conseil de perfectionnement du conservatoire des arts et métiers a été créé par l'ordonnance du 24 février 1840 auprès du ministre de l'agriculture et du commerce.

Le conservatoire des arts et métiers est un établissement industriel fondé à Paris par le décret du 19 vendémiaire an III, pour conserver le *dépôt des machines, modèles, outils, desseins, descriptions et livres dans tous les genres d'arts et métiers et populariser, par l'enseignement oral, l'emploi des machines et outils utiles aux arts et métiers.*

Le conseil n'est composé que des dix professeurs des cours publics. — « Outre les avis qui lui sont
« demandés, il peut prendre, auprès du ministre,
« l'initiative des vues propres à rendre le conser-
« vatoire de plus en plus utile au progrès de l'in-
« dustrie nationale. — Il donne son avis sur le bud-
« get de l'établissement. »

L'administration du conservatoire est confiée à l'un des professeurs désignés par le ministre.

1567. Les établissements de bienfaisance sont des annexes de l'administration communale et départementale, et chacun d'eux ne s'ouvre, s'il nous est permis de parler ainsi, qu'aux infortunes domiciliées dans la commune ou le département.

Il est toutefois cinq établissemens fondés dans un but d'utilité plus générale et qui sont, non les établissemens de telle commune ou de tel département, mais les établissemens de la France entière. Ce sont l'hospice des quinze-vingts, la maison de Charenton, l'institution des sourds-muets de Paris, l'institution des jeunes aveugles et l'institution des sourds-muets de Bordeaux. — Ils sont administrés sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur, et sous la surveillance d'un conseil commun.

Ce conseil supérieur est composé de 24 membres nommés par le Roi et renouvelés par 6^e tous les 2 ans par ordre d'ancienneté.

Il donne son avis sur les budgets et les comptes de chaque établissement, les rapports des directeurs, les travaux à entreprendre, les acceptations des dons et legs, les questions contentieuses, les réglemens, etc. Il présente en outre *au ministre ses vues sur les améliorations dont l'administration, la direction morale et le régime intérieur de chaque établissement lui paraissent susceptibles* (1).

1368. L'art. 15 de l'ordonnance du 9 avril 1819 dispose qu'il sera formé dans chacune des villes du royaume où se trouvent une ou plusieurs prisons, maisons d'arrêt ou de détention, une commission composée de 5 à 7 membres nommés par le mi-

(1) Voir l'ord. du 21 février 1841.

nistre, et renouvelés par tiers tous les 3 ans. La 4^{re} fois, c'est le préfet qui présente des *candidats*, et, lors des renouvellements, c'est la commission elle-même. Le procureur-général au chef-lieu de la cour, et, dans les autres villes le procureur du roi, sont membres supplémentaires de ces commissions présidées par le préfet ou le sous-préfet.

La commission est chargée :

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

Elle dresse les cahiers des charges pour les fournitures et passe avec publicité et concurrence les marchés qui ne sont toutefois valables qu'après avoir reçu l'approbation du préfet.

Elle présente la liste des détenus qui, par leur conduite, ont acquis des droits à la clémence royale.

Elle transmet, en outre, au préfet qui les adresse au ministre, tous les renseignements relatifs à l'état et au régime de chaque prison.

1569. Les sociétés anonymes ne sont trop souvent qu'un piège tendu par l'agiotage aux petits capitalistes et à des actionnaires crédules, parce qu'ils sont avides.

L'art. 57 du Code de com., le décret du 4^{er} avril et celui du 15 octobre 1809, réservent au chef du pouvoir exécutif, l'examen de leurs statuts et les assujettissent à une autorisation préalable.

Les tontines ou les caisses qui partagent à une époque donnée entre les actionnaires survivants la masse sociale, c'est-à-dire les fonds de souscription accrus des intérêts et des intérêts des intérêts, présentent plus de dangers encore que les autres sociétés anonymes. L'acte qui les autorise les soumet à une surveillance incessante et sévère. Il faut que le gouvernement veille pour les associés, le plus souvent incapables de le faire par eux-mêmes, à la stricte exécution des statuts. On a reconnu qu'il importait de centraliser la surveillance de toutes les sociétés tontinières et de les confier à une seule commission ; c'est une économie de frais et le contrôle est plus suivi et plus efficace. Un règlement d'administration publique à la date du 12 juin 1842 institue en conséquence une commission spéciale composée de 5 membres : ils sont nommés et peuvent être révoqués par le ministre de l'agriculture et du commerce.

Tous les ans, le ministre répartit entre les membres de la commission les diverses sociétés tontinières et, par un motif de défiance que tout le monde comprend, un commissaire ne peut être chargé pendant deux années de suite, de la surveillance du même établissement.

Les commissaires compulsent et vérifient les livres et les registres de chaque agence ; ils constatent, au moins une fois par semaine, la situation des sociétés ouvertes ou fermées, le nombre des admissions, le montant des mises versées, leur emploi en rentes sur l'État, et généralement l'accomplissement des formalités prescrites par les statuts pour la constitution, l'administration et la liquidation des sociétés, pour la distribution soit des arrérages, soit des capitaux. Elle prend connaissance des conditions spéciales de chaque société et s'assure de l'exactitude et de l'application des tarifs servant de base à la perception, soit des annuités, soit des frais de gestion. Elle veille enfin au versement et au retrait du cautionnement des directeurs. (Art. 4.) La commission fait son rapport au ministre ; elle est même autorisée à suspendre provisoirement l'exécution des opérations qui lui paraîtraient contraires aux lois, statuts et règlements, et de nature à porter atteinte à l'ordre public ou aux intérêts des sociétaires : dans ce cas, il en est référé dans les 24 heures au ministre qui prononce définitivement.

Les commissaires ont un traitement auquel les diverses agences contribuent dans la proportion déterminée par le ministre et dont le maximum est fixé par l'ordonnance d'autorisation.

1570. Les conseils institués pour défendre les intérêts de l'industrie commerciale, de l'industrie

agricole et de l'industrie manufacturière, se distinguent entre tous les autres par leur organisation et leur importance.

Ce sont :

Auprès du ministre de l'agriculture et du commerce :

- Un conseil général du commerce ,
- Un conseil général des manufactures ,
- Un conseil de l'agriculture ,
- Un conseil supérieur du commerce ;

Et dans les grands centres de commerce , des chambres de commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures.

Les conseils du commerce , des manufactures et de l'agriculture étaient établis depuis longues années ; mais comme leur intervention n'avait jamais été ni régulière ni persévérante , l'ordonnance du 29 avril 1854 les reconstitua sur des bases nouvelles.

1574. Le conseil d'agriculture est composé de 54 membres ⁽¹⁾ choisis par le ministre parmi les principaux propriétaires ou les membres des sociétés d'agriculture. Pourquoi l'ordonnance n'appelle-t-elle pas les propriétaires ou au moins les sociétés d'agriculture à choisir eux-mêmes leurs délégués ? Le gouvernement n'eût pas hésité , nous en avons la conviction , à admettre pour ce conseil comme pour les autres, le système électif, s'il n'eût rencontré de

(1) Ord. du 29 octobre 1841.

sérieuses difficultés dans l'application : comment et par qui les 54 membres auraient-ils été élus ? Quels auraient été les électeurs et les circonscriptions électorales ?

1572. Le conseil général du commerce est composé de membres nommés par les chambres de commerce ; la chambre de Paris en nomme 8 ; celles de Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes et Rouen en nomment 2 ; chacune des autres chambres ne nomme qu'un membre.

1575. Le conseil général des manufactures a 50 membres : vingt sont nommés par les 20 chambres consultatives des arts et manufactures désignées au tableau annexé à l'ordonnance du 29 avril 1854 ; 50 sont choisis par le ministre , et l'ordonnance lui recommande de donner des organes aux industries qui ne seraient pas représentées.

1574. Le conseil supérieur du commerce est composé d'un président et de 11 membres nommés par ordonnance royale , d'un 12^e membre désigné par le ministre des finances et des présidents élus par les trois conseils dans leur session.

1575. Le ministre forme en outre , quand il le juge convenable, des commissions mixtes composées de membres pris dans les trois conseils, ou, suivant les matières, dans deux conseils seulement.

1576. Les membres des conseils du commerce , de l'agriculture et des manufactures sont choisis

pour 5 ans ; leurs fonctions sont gratuites ; un commissaire du roi est chargé de leur exposer les questions qui leur sont renvoyées, de leur fournir les renseignements dont ils ont besoin et de faire, s'il y a lieu, un rapport au conseil supérieur.

Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance du 29 avril 1854, les conseils devraient tenir une session annuelle, *sans préjudice des convocations extraordinaires*. Mais ce n'est là qu'une promesse sans sanction et, depuis 1854, le gouvernement ne les a réunis qu'à d'assez longs intervalles.

Les conseils du commerce, de l'agriculture et des manufactures sont purement consultatifs ; ils délibèrent et émettent des vœux sur les questions qui intéressent l'industrie commerciale, agricole ou manufacturière. Tantôt c'est le ministre qui les soulève, et tantôt c'est un des membres qui en prend l'initiative, soit en son nom, soit au nom des chambres de commerce, des chambres des manufactures ou des sociétés d'agriculture ; mais, dans le dernier cas, l'assemblée ne passe à la discussion qu'après avoir voté la prise en considération.

1877. Le conseil supérieur n'a pas de sessions proprement dites : il se réunit toutes les fois que le ministre juge à propos de le consulter sur une question spéciale, *actuelle*.

Comme :

Sur les projets de loi et les ordonnances concer-

nant le tarif des douanes et leur régime en ce qui concerne le commerce.

Sur les projets de traités de commerce ou de navigation.

Sur la législation commerciale des colonies ;

Sur le système des encouragements pour les grandes pêches maritimes ;

Sur les vœux émis par les conseils du commerce, des manufactures et de l'agriculture ;

Le conseil supérieur est quelquefois chargé d'office, ou, sur sa demande, de procéder à des enquêtes.

1578. Les chambres de commerce et les chambres consultatives des arts et manufactures ont été réorganisées par l'ordonnance du 16 juin 1852. Non pas que l'institution soit générale, c'est-à-dire commune à tous les arrondissements : c'est en effet une ordonnance spéciale qui crée une chambre du commerce ou une chambre consultative des arts et manufactures, en fixe le siège et en détermine la circonscription.

Elle règle en même temps le nombre des membres qui composent la chambre ; il est de 9 ou de 15, sauf le cas où le gouvernement juge convenable de l'augmenter d'un membre élu par chacun des arrondissements de la circonscription.

Les chambres consultatives des arts et manufactures ont 6 membres.

Ces conseils sont élus pour 5 ans et renouvelés par tiers tous les ans.

1579. Comment l'assemblée électorale est-elle composée ?

Il faut distinguer l'organisation d'une chambre nouvelle et le simple renouvellement.

Dans la 1^{re} hypothèse, l'art. 5 de l'ordonnance du 16 juin 1852 appelle à l'élection :

1° Les membres du tribunal de commerce et du conseil des prud'hommes ;

2° 40 commissaires délégués par le conseil municipal de la ville et pris dans son sein ;

3° Des notables en nombre égal à celui des membres du tribunal de commerce et des commissaires municipaux, 24 au moins. Ils sont nommés, savoir : 40 par le conseil municipal et le surplus par le tribunal de commerce.

S'il n'existe point de tribunal de commerce, les deux tiers sont choisis par le conseil municipal et le tiers par le conseil des prud'hommes ; à défaut de conseil des prud'hommes, ils sont tous désignés par le conseil municipal.

Quand il s'agit d'un renouvellement, l'assemblée se compose : 1° des membres du tribunal de commerce ; 2° des membres de la chambre de commerce ou de la chambre consultative, y compris les membres sortants ; 3° des membres du conseil des prud'hommes ; 4° de notables en nombre égal au

nombre des membres dont sont composés le tribunal et la chambre de commerce, au nombre de 20 au moins.—Ils sont choisis moitié par le tribunal et moitié par la chambre, et si la ville n'a pas de tribunal de commerce, moitié par la chambre et moitié par le conseil des prud'hommes ou par le conseil municipal à défaut de conseil des prud'hommes. — Les notables doivent être patentés et en exercice actuel de leur industrie.

L'assemblée est convoquée et présidée par le préfet aux chefs-lieux, par le sous-préfet dans les autres arrondissements, ou par le maire en vertu de leur délégation.

1580. Pour être éligible, il faut avoir exercé le commerce ou une industrie manufacturière en personne et pendant 5 ans au moins. Le tiers des membres peut toutefois être pris parmi les anciens commerçants ou les anciens manufacturiers.

1581. Les chambres de commerce nomment tous les ans leur président. Le préfet au chef-lieu et le maire dans les autres villes sont membres nés et présidents d'honneur; ils président effectivement les séances où ils assistent en personne.

1582. Les chambres de commerce exercent des fonctions consultatives et des fonctions administratives.

Et d'abord elles donnent au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés

sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux.

Elles présentent leurs vues sur l'état de l'industrie et du commerce et sur les moyens d'en accroître la prospérité.

L'art. 42 de l'ordonnance de 1852 prescrit spécialement de les consulter sur les changements projetés dans la législation commerciale, — sur les créations de bourse, — les établissements d'agents de change ou de courtiers, — les tarifs et les réglemens de courtages et des autres services établis à l'usage du commerce et sujets à des tarifs, — sur les créations des tribunaux de commerce dans leur ressort, — sur les établissements de banques locales, — sur les projets de travaux publics qui intéressent le commerce local.

1585. Elles ont en outre l'*administration* 1^o de la bourse, sans préjudice, bien entendu, des droits du maire et de la police municipale; 2^o des établissements créés pour l'usage du commerce, comme magasins de sauvetage, entrepôts, *conditions* pour les soies, cours publics des connaissances commerciales et industrielles.

Il est pourvu aux dépenses des chambres de commerce par des centimes additionnels à l'impôt des patentes (1).

1584. L'ordonnance du 16 juin 1852, au lieu

(1) V. notre tome 2, n^o 633.

de déterminer les attributions des chambres consultatives des arts et manufactures, se réfère à l'arrêté du 40 thermidor an XI. L'art. 5 de cet arrêté est ainsi conçu : « Les fonctions desdites chambres
« sont uniquement de faire connaître, conformément
« aux dispositions de l'art. 5 de la loi du 22
« germinal an XI, les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts
« et métiers. »

Leurs dépenses sont rangées parmi les dépenses obligatoires de la commune par l'art. 9 de l'arrêté du 40 thermidor an XI et par l'art. 50 de la loi du 40 juillet 1837.



LIVRE III.

DES CORPS DÉLIBÉRANTS.

SOMMAIRE.

1385.—Du gouvernement représentatif et des corps délibérants.

1386.—Division.

1585. A tous les degrés de la hiérarchie , à côté de chaque agent , la loi constitutionnelle place un conseil élu par le pays , qui surveille , contrôle , éclaire l'administration et intervient dans les mesures les plus importantes.

A côté du pouvoir central , c'est-à-dire du Roi et des ministres , la chambre des députés.—Concourir à la puissance législative , voilà le seul rôle que lui assigne le texte de la charte. Mais comme tous les ans elle vote le budget , elle est appelée par la force des choses à exercer sur le pouvoir exécutif une haute surveillance. Son droit est incon-

testé, et il est admis dans la pratique constitutionnelle qu'il faut à tout ministère l'appui de la majorité.

A côté du préfet, le conseil général. Il répartit les impôts mis par la loi des finances à la charge du département; il concourt à toutes les grandes mesures qui intéressent spécialement la communauté départementale; il est pour le département considéré comme personne civile, un conseil de famille; il est, enfin, l'organe des besoins et des vœux du département. Il serait bien difficile à un préfet de lutter long-temps contre l'opposition énergique et persévérante de son conseil général.

A côté du sous-préfet, le conseil d'arrondissement. Son rôle se réduit à répartir entre les communes le contingent *contributoire* de l'arrondissement, à donner des avis, à exprimer des vœux. En 1829, la chambre des députés le supprima par amendement comme un rouage inutile, et c'est dans l'histoire parlementaire un vote à jamais mémorable. Il fit tomber le ministère Martignac, ce ministère aux bonnes et libérales intentions; il amena au pouvoir les hommes qui perdirent la restauration en la jetant dans les coups d'État, *ces jeux coupables de la force et du hasard*.

Nous croyons, pour notre compte, que la loi du 22 juin 1833 a eu raison de ne pas remplacer les conseils d'arrondissement par des assemblées can-

tonnales. Les cantons ont presque toujours des besoins et des intérêts semblables, et les arrondissements des besoins et des intérêts contraires. C'est au chef-lieu que se trouvent l'agent de l'administration, le tribunal civil et le collège électoral; n'était-il pas naturel d'y placer aussi un conseil administratif? Enfin, le conseil d'arrondissement présente, sous le rapport de l'indépendance et des lumières, des garanties qu'on ne trouverait certes pas dans les conseils cantonnaux.

A côté des maires, les conseils municipaux. Ils sont pleins de force et de vie. Avec leurs sessions trimestrielles, ils exercent sur l'administration municipale un contrôle incessant; ils interviennent dans tous les actes qui intéressent l'association et la fortune communales et dépassent les bornes de l'administration la plus restreinte.

C'est cette surveillance et cette intervention du pays qui constituent le gouvernement représentatif.

1386. Nous n'avons pas à nous occuper de la chambre des députés: elle appartient au droit politique que nous avons mis en dehors de notre plan.

Mais nous exposerons l'organisation et les attributions des conseils de département, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux.

CHAPITRE I.

DES CONSEILS GÉNÉRAUX DE DÉPARTEMENT.

SOMMAIRE.

1387.—Ils furent institués par la loi du 28 pluviôse an VIII.

1388.—Son esprit.

1389.—Attributions des conseils généraux d'après la loi du 28 pluviôse.

1390.—Ils ont été réorganisés par la loi du 22 juin 1832 et la loi du 10 mai 1838.

1391.—Division de la matière.

1587. Les conseils généraux de département furent institués par la loi du 28 pluviôse an VIII, qui la première eut le mérite de distinguer et de séparer l'action administrative, la délibération et le contentieux.

1588. Contrôleurs du pouvoir, la nature de leur mandat exige qu'ils soient élus par le pays, et cependant la loi du 28 pluviôse donnait au 4^{er} consul le droit de nommer les membres des conseils généraux. Aux termes de l'art. 8 de la constitution du 22 frimaire an VIII, ils auraient dû, il est vrai, être

pris parmi les citoyens portés par les électeurs sur la 2^e *liste de confiance*, que l'on appelait la liste départementale. Mais outre que ces listes tombèrent immédiatement en désuétude (elles ne furent dressées qu'une seule fois) elles n'étaient pas, à vrai dire, des élections, puisque le peuple ne nommait pas des mandataires, mais des candidats, non pour telle fonction, mais pour toutes les fonctions en général (1). Mais, en l'an VIII, la France, fatiguée des agitations de la liberté, semblait demander le repos au despotisme, et la constitution de l'an VIII fut faite évidemment en haine et en crainte du principe électif et de la souveraineté du peuple; *Augustus cuncta discordiis civilibus fessa nomine principis sub imperium accepit* (2).

1589. La loi du 28 pluviôse an VIII avait divisé les départements en trois classes : les uns avaient un conseil général composé de 24 membres ; les autres de 20 et les derniers de 16.

Faire la répartition des contributions directes entre les arrondissements ; statuer sur les demandes en réduction formées par les conseils d'arrondissement et les communes ; déterminer, dans les limites fixées par la loi, le nombre de centimes additionnels dont l'imposition était demandée pour les dépenses du département ; entendre le compte du préfet ; expri-

(1) Notre tome 1^{er}, p. 33.

(2) Tacite, Annales.

mer son opinion sur l'état et sur les besoins du département : telles étaient , d'après la loi organique, les seules attributions du conseil général. — Il ne faut pas perdre de vue que le département n'était pas encore propriétaire et que ce fut le décret du 9 avril 1811 qui le premier lui reconnut le droit de posséder des propriétés distinctes des propriétés de l'État.

1590. Au nombre des lois que le parti libéral demandait au gouvernement de la restauration , se trouvait en premier ordre une loi sur l'organisation départementale.

En 1829 , M. de Martignac présenta un projet de loi à la chambre des députés , mais il fut retiré après le vote qui supprimait les conseils d'arrondissement.

Entre autres lois , la charte de 1830 stipula du gouvernement qu'elle fondait, des institutions départementales et municipales fondées sur le système électif.

La loi du 22 juin 1833 a organisé en conséquence les conseils de département et les conseils d'arrondissement , et la loi du 10 mai 1838 a réglé leurs attributions.

1591. Nous exposerons 1^o l'organisation des conseils généraux , 2^o leurs attributions , 5^o les règles de leurs sessions et de leurs séances.

SECTION I.

DE L'ORGANISATION DU CONSEIL GÉNÉRAL.

SOMMAIRE.

- 1392.—Nombre des membres du conseil général.
- 1393.—Electeurs.
- 1394.—Pour former la liste complémentaire des plus imposés, ne doit-on tenir compte que des impôts payés dans le canton même?
- 1395.—Dans quels cas un citoyen a-t-il son domicile politique dans le canton? Plusieurs hypothèses.
- 1396.—Le citoyen qui a dans le même arrondissement son domicile réel et son domicile politique, ne peut-il voter que dans le canton où il réside?
- 1397.—Première hypothèse.
- 1398.—Seconde hypothèse.
- 1399.—Troisième hypothèse.
- 1400.—L'inscription sur la liste prouve seule la capacité électorale.
- 1401.—Des listes électorales.
- 1402.—Conditions de l'éligibilité.
- 1403.—1° Jouissance des droits civils.
- 1404.—2° Jouissance des droits politiques.
- 1405.— Comment se perd la qualité de citoyen?
- 1406.— Dans quels cas l'exercice des droits civiques est-il suspendu?
- 1407.— Comment se recouvre la qualité de citoyen ou l'exercice des droits civiques?
- 1408.—3° Majorité de 25 ans.
- 1409.—4° Cens de 200 fr. de contributions directes.
- 1410.— Une seule délégation épuise le droit de la femme veuve ou séparée de corps.
- 1411.— La délégation emporte tous les effets attachés au cens délégué.
- 1412.— La délégation est révocable; dans quels cas?
- 1413.—5° Possession annale.
- 1414.—Point de listes d'éligibles.

- 1415.—Question quand il y a lieu d'admettre des éligibles complémentaires.
- 1416.—Incompatibilités absolues.
- 1417.—Les agents de l'administration des contributions directes sont-ils exclus des conseils généraux?
- 1418.—*Quid* des agents de surveillance, comme les inspecteurs et les vérificateurs de l'enregistrement?
- 1419.—Que faut-il entendre par employés?
- 1420.—Incompatibilités relatives.
- 1421.—La démission postérieure à l'élection ne fait pas cesser l'incompatibilité.
- 1422.—Les membres du conseil général sont nommés pour 9 années.
- 1423.—Quand et par qui l'assemblée électorale est-elle convoquée?
- 1424.—Des démissions.
- 1425.—Le conseiller élu qui devient inéligible depuis l'élection perd-il son mandat?—Distinction.
- 1426.—Où l'assemblée électorale doit-elle être convoquée?
- 1427.—Comment les électeurs sont-ils convoqués?
- 1428.—Des opérations électorales.
- 1429.—Par qui l'élection peut-elle être attaquée?
- 1430.—Dans quel délai?
- 1431.—Devant qui?
- 1432.—Est-ce au tribunal civil ou au conseil de préfecture qu'il appartient d'annuler l'élection pour incapacité de l'élu quand il ne se présente pas de question de droit?
- 1433.—*Quid* dans le cas où il s'agit d'incompatibilités?
- 1434.—*Quid* si le conseil de préfecture ne juge pas dans le délai d'un mois?
- 1435.—Procédure devant le conseil de préfecture.
- 1436.—Délai du recours devant le conseil d'État.
- 1437.—Dans quels cas le recours est-il suspensif?
- 1438.—Qui peut se pourvoir devant le conseil d'État?
- 1439.—Règles et formes de la procédure devant les tribunaux civils.

4592. Il faut que toutes les parties du département qui ont souvent des intérêts contraires, soient représentées et défendues par des mandataires spé-

ciaux ; mais , d'un autre côté , il ne faut pas , dans l'intérêt de l'ordre et de l'expédition des affaires , que l'assemblée devienne trop nombreuse.

En conséquence , le conseil général est composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans le département, sans toutefois que leur nombre puisse excéder 50. Dans les départements qui ont plus de 50 cantons (on en compte 45) , la loi du 22 juin 1833 a réuni plusieurs cantons , de manière à réduire les circonscriptions électorales (1).

1595. Les élections se font par cantons.

Quels sont les citoyens appelés à l'assemblée électorale ?

1° Les électeurs parlementaires ; 2° les citoyens portés sur la 2^e partie de la liste du jury ; 3° les citoyens qui se trouvent dans les conditions exigées par la loi du 2 mai 1827 pour être jurés , mais qui exercent des fonctions incompatibles aux termes de l'art. 584 du Code d'inst. crim. ; cette incompatibilité ne leur enlève pas la capacité électorale. Quand le nombre des électeurs n'atteint pas 50 , on le complète en appelant les plus imposés. Pour appartenir au collège cantonal , il faut , bien entendu , être domicilié dans le canton.

Telle est l'analyse de l'art. 3. Il présente plusieurs difficultés.

(1) Voir le tableau annexé à la loi du 22 juin 1833.

1594. Pour former la liste complémentaire des plus imposés, faut-il ne tenir compte que des impôts payés dans le canton même? On a soutenu la négative. Les art. 5 et 52 de la loi du 22 juin se bornent à appeler les *plus imposés*, sans déterminer l'assiette de l'impôt.

En principe, les contributions payées dans toute l'étendue du royaume servent à former le cens électoral : quand elles s'élèvent à 200 f., point de doute; vous êtes électeur parlementaire et par conséquent électeur départemental. Est-il logique de suivre une autre règle quand on abaisse le cens parce que le collège ne serait pas assez nombreux, et de repousser ceux dont la cote composée des mêmes élémens approche le plus du chiffre de 200 f.?

La loi du 19 avril 1854 interprète la loi du 22 juin 1853. Son art. 2 est conçu dans les mêmes termes que l'art. 5 de la loi de 1853. « Si le nombre des
« électeurs d'un arrondissement électoral ne s'élève
« pas à 450, ce nombre sera complété en appelant
« les citoyens *les plus imposés* au-dessous de 200 f. »
Ne tient-on compte que des contributions payées dans l'arrondissement? Le doute n'est pas possible en présence de l'art. 6 : « Pour former la masse
« des contributions nécessaires à la qualité d'élec-
« teur, on comptera à chaque Français les con-
« tributions directes qu'il paie dans le royaume. »
Quel serait le motif raisonnable d'une différence?

Enfin , l'autre système est contre le principe même de la loi. L'impôt est le signe de la propriété qui elle-même est le signe de la capacité électorale. En appelant le moins imposé sous le prétexte qu'il paie une somme plus forte dans le canton , vous préférez donc le moins capable... à moins que vous ne disiez que la capacité est *réelle et cantonale*.

Les Cours de Limoges , de Nimes et de Bastia n'ont point admis ces raisons (1).

Nous copions le considérant de la Cour de Limoges :

« Le but évident de la loi a été de donner aux
 « propriétaires de chaque canton , un représentant
 « légal de leurs intérêts au conseil général du dé-
 « partement , et l'on ne concevrait pas que , pour
 « atteindre ce but , le législateur eût permis qu'un
 « citoyen ne payant dans le canton qu'une somme
 « extrêmement minime d'impôts , pût , à l'aide
 « d'impositions qu'il paierait dans un canton étran-
 « ger, être préféré à celui qui, imposé à une somme
 « beaucoup plus forte dans le canton qui doit élire
 « le membre du conseil général , a évidemment un
 « intérêt beaucoup plus grand à concourir à cette
 « élection. »

Cette réponse nous semble péremptoire : 50 élec-
 teurs sont domiciliés dans le canton où ils ne paient

(1) Arr. des 7 et 21 novembre 1842 et 15 novembre 1833 ; S. v. t. de 1843, 2^e partie, p. 289.

que leur cote personnelle et mobilière ; ils pourraient exclure du collège électoral tous les propriétaires. Cela n'est pas possible.

On invoque enfin l'opinion de M. de Barante , rapporteur à la chambre des pairs ; mais rien ne prouve que la chambre des députés et même la chambre des pairs aient entendu la faire passer dans la loi.

1595. Dans quels cas un citoyen a-t-il son domicile politique , c'est-à-dire l'exercice de son droit électoral dans un canton ?

1° Quand c'est là que se trouve son domicile réel et qu'il n'en a pas séparé son domicile politique , réuni de droit ;

2° Quand c'est là qu'il a transféré l'exercice de ses droits électoraux , bien qu'il ne réside pas dans l'arrondissement , pourvu toutefois qu'il y paie une *contribution directe* et que par conséquent il y soit rattaché par des intérêts de fortune.— L'art. 40 de la loi du 19 avril 1831 ne détermine pas le minimum de la cote ; il suffisait donc de payer quelques centimes , incroyable imprévoyance qui faisait de cette condition une vaine formalité. Elle a été réparée par la loi du 25 avril 1845 , qui exige une contribution de 25 fr. réduite toutefois à moitié pour les électeurs inscrits en vertu de l'art. 5 de la loi du 19 avril 1831.

Comme le titre du juré est tout personnel , il vote

au lieu de son domicile sans pouvoir choisir un autre canton, y fût-il porté sur le rôle des impôts directs. Le droit d'élire un domicile politique n'appartient, en effet, qu'aux électeurs parlementaires, aux termes de l'art. 40 de la loi du 19 avril 1834, et aux plus imposés, aux termes de l'art. 53 de la loi du 22 juin 1835.

3° Après avoir élu un autre domicile pour les élections politiques, on peut cependant concourir à la nomination des conseillers de département au lieu de sa résidence; l'assiette des droits civiques n'est pas nécessairement indivisible, et la loi n'avait aucun motif pour défendre ce retour au domicile de droit.

Mais, qu'on le remarque, il faut nécessairement opter entre le domicile réel et le domicile politique; il ne serait pas permis d'établir un 3° domicile, un domicile spécial (1).

Cette intention de scinder le domicile politique doit être déclarée *expressément* trois mois avant la clôture des listes, aux greffes de la justice de paix du domicile réel et du domicile politique;

4° Celui qui n'est pas électeur parlementaire, est admis, en faisant la même déclaration, à se faire inscrire dans le canton où sa cote le place sur la liste des plus imposés.

1596. 5° Un individu a, dans le même arrondis-

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 18 février 1840; S. v. 40-1-285.

sement, son domicile réel et son domicile politique est-il nécessairement électeur départemental dans le canton où il réside? Ne peut-il pas au contraire se faire porter sur la liste d'un autre canton, pourvu qu'il y paie des impôts directs?

4597. Plusieurs hypothèses se présentent : 1° le canton est compris dans l'arrondissement électoral ; 2° il se trouve en dehors, mais l'électeur paie dans le canton même une somme suffisante pour être inscrit sur la liste des plus imposés ; 3° le collège électoral est complet sans l'adjonction des plus imposés.

Dans le premier cas, la cour de Caen reconnaît à l'électeur un droit d'option (1). Nous copions les considérants de son arrêt ; nous ne pourrions mieux dire :

« Considérant que la distinction du domicile ci-
 « vil ou réel et du domicile politique a toujours été
 « proclamée tant par les lois civiles que par les lois
 « politiques ; et que la possibilité de séparer l'un
 « de ces domiciles de l'autre, forme un principe
 « constamment admis en matière de droit élec-
 « toral ;

« Considérant que la loi du 19 avril 1831 est la
 « loi fondamentale, en fait d'élection, et celle à la-
 « quelle il y a en général lieu de recourir dans tous

(1) Arr. du 13 novembre 1839. Recueil des arrêts de Caen, t. de 1839, p. 401.

« les cas non résolus par les autres lois sur la ma-
« tière , lorsque leur texte ou leur esprit ne s'y op-
« posent pas ; que c'est elle surtout qui doit être
« consultée, en ce qui touche le domicile politique,
« ainsi que l'indique la rubrique de son titre II, in-
« titulée : *Du domicile politique* , en termes absolus ;
« Considérant que la fixation du domicile politi-
« que dans le lieu du domicile réel , portée par
« l'art. 40 de ladite loi , n'a pour but que d'établir
« la règle qu'il faut suivre quand l'électeur n'a ma-
« nifesté aucune volonté particulière, et qu'il n'en
« résulte nullement qu'il faille regarder la faculté,
« reconnue par le même article , de transporter le
« domicile politique ailleurs que dans l'arrondisse-
« ment électoral du domicile réel comme une dis-
« position exceptionnelle au droit commun qui , à
« ce titre , doit être soumise à l'interprétation res-
« trictive ;

« Considérant que si, lors de la loi du 19 avril
« 1854 , il n'y avait de circonscription électorale
« que pour la nomination des députés ; ce qui rendait
« indifférent que le domicile politique restât lié au
« domicile réel sur quelque point de l'arrondisse-
« ment électoral que celui-ci fût établi , il a cessé
« d'en être de même depuis la loi du 22 juin 1855
« qui a introduit les élections de canton pour la
« composition des conseils d'arrondissement et de
« département ; qu'à partir de cette époque , il a

« pu devenir d'une grande importance à tel ou tel
 « électeur de fixer l'assiette de son domicile poli-
 « tique dans un des cantons de son arrondissement,
 « différent de celui de son domicile réel, parce que
 « là est le lieu où il a le plus d'intérêt d'être bien
 « représenté ; qu'il est dans l'esprit de la loi que
 « cette faculté ne lui soit pas refusée, et que le
 « texte ne la repousse pas, puisque l'on peut bien
 « regarder comme un arrondissement ou une cir-
 « conscription électorale, autre que celle du domi-
 « cile réel de l'électeur, le canton étranger où il
 « croit le plus avantageux de participer aux élec-
 « tions, bien que ce canton appartienne, comme
 « celui de son domicile réel, à une seule et même
 « circonscription électorale pour la chambre des
 « députés ;

« Considérant, qu'en s'attachant même au texte
 « rigoureux de l'art. 40 précité, il serait impossi-
 « ble de contester à l'électeur qui transfère son do-
 « micile politique dans un arrondissement électoral
 « en dehors de celui de son domicile réel, le droit de
 « choisir à son gré, pour siège de ce même domicile
 « politique, tel canton du nouvel arrondissement
 « qu'il lui plairait d'adopter, pourvu qu'il y payât
 « une contribution directe ; qu'on ne voit pas dès
 « lors pourquoi le même choix lui serait interdit
 « entre les différents cantons de l'arrondissement de
 « son domicile réel ;

« Considérant que l'on objecte vainement que si
« cette interprétation de la loi du 19 avril 1854
« était vraie, la loi du 22 juin 1855 n'aurait pas eu
« besoin d'autoriser positivement, dans les deux
« cas prévus aux art. 29 et 55, la translation du
« droit de voter aux élections départementales et
« d'arrondissement d'un canton dans un autre can-
« ton ; car dans ces deux articles, il ne s'agit pas
« de la translation du domicile politique tout entier
« mais de la scission de ce domicile, à l'effet de
« donner à l'électeur le droit de voter aux élections
« départementales et d'arrondissement, ailleurs
« qu'au siège de son domicile politique, ce qui
« exigeait évidemment des dispositions législatives
« spéciales ;

« Mais considérant qu'il est question ici d'une
« translation intégrale de domicile politique, d'une
« translation telle que si le canton de Brehal, au-
« quel les prétendants prétendent s'agréger, venait
« à être distrait de la circonscription électorale de
« leur domicile réel pour la nomination des dépu-
« tés, ce serait dans la nouvelle circonscription
« qu'ils seraient obligés d'aller voter tant aux élec-
« tions générales qu'aux élections cantonales,
« d'où il suit qu'à l'égard des formes et des délais
« à observer pour la translation, c'est par l'art. 40
« de la loi du 19 avril 1854, et non pas les art. 29
« et 55 de celle du 22 juin 1855 qu'ils sont régis. »

1598. La 2^e hypothèse n'offre pas une difficulté sérieuse. Elle est résolue par le texte même de l'art. 55 de la loi du 22 juin 1835 : « Tout citoyen « payant dans un canton une somme de contribu- « tions qui le placerait sur la liste des plus imposés, « pourra se faire inscrire, bien qu'il n'y ait point « son domicile réel, en faisant la déclaration pres- « crite par l'art. 29. » Cet article est général et s'applique non-seulement aux citoyens dont le cens n'atteint pas 200 fr., mais encore aux électeurs politiques. Pourquoi une distinction? Dirait-on que le même électeur ne peut avoir deux domiciles *élus* distincts et séparés, l'un pour l'élection politique, l'autre pour l'élection départementale?... Mais on ne peut assimiler à un domicile élu, le domicile réel dont l'électeur n'a pas séparé son domicile politique (1).

1599. L'arrêt du 14 juillet 1840 va même plus loin dans un considérant, et il tranche notre 3^e hypothèse. Le droit d'élire pour les élections départementales un domicile politique dans un autre canton, n'est soumis qu'à deux conditions : 1^o Il faut être porté sur le rôle des impôts directs ; 2^o Il faut ne pas avoir déjà séparé son domicile politique de son domicile réel. En résumé on a le droit d'élire un domicile pour l'exercice partiel aussi bien que pour l'exercice complet de ses droits politiques.

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 14 juillet 1840; S. v. 40-1-647.

4400. Il ne serait pas possible, on le conçoit, de vérifier à la porte du collège les titres de ceux qui se présentent pour voter. La liste des électeurs est donc arrêtée à l'avance et les citoyens inscrits sont seuls, mais nécessairement admis. En un mot, l'inscription sur la liste prouve seule la capacité électorale, et elle est, comme le disent les docteurs, une présomption *juris et de jure* qui n'admet ni contredit ni preuve contraire.

4401. Autant de listes que de classes d'électeurs.

4° La liste des électeurs parlementaires. Elle est dressée ou plutôt révisée tous les ans, suivant les formes prescrites par la loi du 19 avril 1851, dont nous n'avons pas en ce moment à nous occuper. Elle comprend, il est vrai, tous les électeurs de l'arrondissement, mais comme elle est divisée par cantons, elle suffit sans changements pour les élections départementales.

Aux termes de l'art. 49 de la loi du 19 avril 1851, qui ne concerne que les élections politiques, les listes sont affichées au chef-lieu de chaque canton. Ne doivent-elles pas en outre et dans l'intérêt des élections départementales être affichées dans toutes les communes? L'art. 52 de la loi du 22 juin 1853 ne prescrit l'affiche dans chaque commune que pour la liste complémentaire des plus imposés. Les art. 5 et 51 se contentent pour la liste générale des seules formalités prescrites par la loi du 19 avril 1851.

2° La liste des jurés.—Elle est révisée et publiée conformément aux lois du 2 juillet 1828 et 19 avril 1851.

5° La liste supplémentaire des citoyens qui réunissent toutes les conditions voulues pour être jurés, mais qui exercent des fonctions incompatibles. L'art. 51 renvoie purement et simplement à la loi du 19 avril 1851.

4° La même liste comprend les électeurs parlementaires qui ont élu leur domicile politique dans un autre arrondissement, mais qui ont déclaré vouloir coopérer à la nomination des conseillers de département au lieu de leur domicile réel.

5° On porte encore sur la liste supplémentaire les citoyens qui ont élu un domicile politique spécial, pour la nomination des conseillers de département; nous avons vu dans quels cas (1);

6° La liste supplémentaire des plus imposés. Outre les formalités de la loi du 19 avril 1821, l'art. 52 de la loi de 1835 exige l'affiche dans toutes les communes du canton.

Son dernier paragraphe est ainsi conçu :

« Toutes les fois que le nombre de citoyens portés sur la liste électorale d'un canton et sur la liste supplémentaire mentionnée en l'art. 51 ne s'élèvera pas au delà de 50, le préfet fera publier

(1) Voir notre tome 3, n° 1397, 1398 et 1399.

« dans *les communes* du canton une liste dressée
« dans la même forme et contenant les noms de 40
« citoyens susceptibles d'être appelés à compléter
« le nombre de 50 par suite des changements qui
« surviendraient *ultérieurement* dans les listes élec-
« torales et du jury. »

C'est une sage précaution. D'après le vœu de la loi, le collège doit être composé de 50 électeurs au moins, et on ne porte sur la liste que le nombre nécessaire pour atteindre le minimum; il était donc prudent d'avoir une liste d'électeurs suppléants tout prêts à combler les vides que la mort ou des condamnations, emportant la perte des droits civils ou politiques, pourraient faire dans le collège.

Les suppléants peuvent-ils être appelés à toutes les époques? Oui, si l'on s'en tenait au texte de l'art. 52; mais il est interprété par l'art. 20 de la loi du 19 avril 1831 et par le principe de la permanence des listes.

1° L'art. 20 ne permet d'appeler les électeurs suppléants que dans le cas où la liste parlementaire se trouve réduite au-dessous de 50 *pendant la révision*. Après le 20 octobre, c'est-à-dire après la clôture définitive des listes, il est défendu d'y faire aucun changement, un seul cas excepté: un arrêt ordonne la radiation d'un électeur inscrit; le préfet retranche son nom et complète le collège électoral, en appelant un suppléant.

2° La permanence des listes est le principe de la loi du 22 juin 1835 comme de la loi du 19 avril 1831, et il défend, après la clôture définitive de modifier les listes vérifiées et contrôlées par les intéressés et par les tiers.

En résumé donc, le préfet ne complète le collège par l'appel des suppléants, qu'autant qu'il se trouve réduit au-dessous de 50 pendant la révision périodique, ou plus tard par suite d'arrêts (1).

1402. Les électeurs ne sont pas éligibles de plein droit. La loi du 21 mars 1851 (art. 13) ouvre bien l'entrée du conseil municipal à tous les électeurs communaux ; mais la loi du 22 juin 1835 a repoussé ce système. Il convient, en effet, que les membres du conseil général, appelés à voter les centimes additionnels et les dépenses du département, aient un intérêt plus direct à la bonne administration de la fortune départementale, et tous les citoyens compris dans le cercle assez large de l'électorat ne présenteraient pas des garanties suffisantes.

Nul n'est éligible au conseil général de département

1° S'il ne jouit des *droits civils et politiques* ;

2° Si, au jour de son *élection*, il n'est âgé de 25 ans accomplis ;

3° S'il ne paie, depuis un an au moins, 200 fr.

(1) En ce sens, les arrêts du conseil d'État du 23 juillet, du 6 août et du 2 septembre 1840.

de contributions directes dans le département.—Toutefois, quand, dans un arrondissement de sous-préfecture, il ne se trouve pas six fois plus d'éligibles que de conseillers à élire, les plus imposés sont admis à compléter ce nombre. Il ne faut pas que le choix des électeurs soit trop restreint ou qu'ils soient obligés de donner leur mandat à des personnes étrangères à la contrée.

4403. Reprenons ces diverses conditions.

Tout ce qui concerne la jouissance et la perte des droits civils est réglé par le Code civil et se trouve par conséquent en dehors du droit administratif et de notre plan. Une remarque cependant : L'interdiction ne fait pas perdre les droits civils, mais elle en enlève l'exercice *personnel* à l'interdit, et il était parfaitement raisonnable de ne pas appeler au gouvernement des affaires publiques, celui qui est incapable d'administrer ses propres affaires.

L'état civil ou la capacité juridique n'est modifiée que par un jugement rendu sur la demande de ceux qui ont qualité pour provoquer l'interdiction. Quand le conseiller élu est *integri status*, nul ne serait recevable à contester ses facultés intellectuelles ; un autre système ouvrirait, on le conçoit, une trop large porte aux passions aveugles et trop souvent tracassières des partis.

4404. Les droits politiques rentrent au contraire dans le domaine administratif, et c'est pour nous

l'occasion toute naturelle d'exposer les principes de la matière. Aux termes de l'art. 7 du Code civ. , la qualité de citoyen s'acquiert et se conserve *conformément à la loi constitutionnelle* ; la loi en vigueur , c'est encore , sauf quelques dispositions tombées en désuétude ou abrogées , la constitution du 22 frimaire an VIII. La charte de 1814 et de 1830, qui règle l'organisation et les rapports des grands pouvoirs de l'État, ne s'occupe, sous aucun rapport, des droits civiques. Par son art. 59, elle maintient les lois actuellement existantes auxquelles elle ne déroge pas implicitement ou explicitement (1).

L'état politique est la capacité juridique considérée par rapport au droit constitutionnel.

Cette capacité n'est pas indivisible et la même pour tous les citoyens, c'est-à-dire les uns sont aptes à jouir de certains droits et les autres de certains autres ; l'un est seulement électeur communal ; un second est en même temps électeur départemental et un 3^e électeur parlementaire ; un 4^e est éligible aux conseils de département et d'arrondissement et un 5^e à la chambre des députés. Tous n'ont pas la jouissance des mêmes droits, mais tous ont la capacité politique et sont citoyens. Est donc citoyen celui qui est habile à exercer un droit politique quelconque.

(1) Arrêt du 6 août 1838. S. v. 39-1-139.

L'art. 2 de la constitution du 22 frimaire an VIII est ainsi conçu :

« Tout homme né et résidant en France qui ,
 « âgé de 21 ans accomplis , s'est fait inscrire sur
 « les registres civiques de son arrondissement com-
 « munal et qui a demeuré depuis un an sur le ter-
 « ritoire de la république est citoyen français. »

Cet article est profondément modifié.

1° On n'est plus obligé de se faire inscrire sur le registre civique de l'arrondissement ; depuis longtemps , ces registres sont tombés en désuétude , et il serait matériellement impossible de remplir la formalité.

2° Le séjour d'une année sur le territoire français n'est plus exigé. Cette seconde condition se liait à l'inscription sur les registres civiques ; le stage ne commençait que la formalité remplie.

L'art. 44 de la loi du 24 mars 1854 n'a-t-il pas d'ailleurs abrogé l'art. 2 de la loi du 22 frimaire an VIII , en appelant aux élections communales les citoyens âgés de 21 ans accomplis ?

En résumé, tout Français—et ce titre appartient à celui qui est né français ou qui l'est devenu par la naturalisation — tout Français âgé de 21 ans accomplis est citoyen français.

1405. Aux termes de l'art. 4 la qualité de citoyen se perd :

1° Par la naturalisation en pays étranger.

2° Par l'acceptation de fonctions ou de pensions offertes par un gouvernement étranger. — La constitution est plus sévère que la loi civile. La qualité de Français ne se perd *que par l'acceptation non autorisée par le Roi, de fonctions publiques conférées par un gouvernement étranger.* (Art. 17, n. 2), tandis que l'acceptation même autorisée fait perdre la qualité de citoyen. Quant aux pensions, elles compromettent l'état politique, mais non l'état civil.

Il existe, en effet, des raisons essentielles de différence. Nul ne peut servir deux maîtres ; et pour prendre part aux affaires de son pays, il faut être complètement libre de toute influence étrangère.

3° Par l'affiliation à toute corporation étrangère qui *supposerait des distinctions de naissance.* Cet article est abrogé par l'art 62 de la charte qui reconnaît la noblesse.

4° Par des condamnations à des peines afflictives et infamantes, disposition maintenue par les art. 7, 8, 18, 28, 54 et 42 du Code pénal.

1406. L'exercice des droits de citoyen est *suspendu*, d'après l'art. 5 :

1° Par l'état de débiteur failli. — La loi confirme cette flétrissure dont l'opinion punit la faillite, et puis le failli n'est pas dans une position assez indépendante et assez digne pour se mêler aux affaires publiques. — L'art. 5 ne distingue pas entre le

failli concordataire et le failli qui n'a pas obtenu de concordat. Les motifs de haute moralité qui ont inspiré la loi du 22 frimaire comme l'art. 645 du Code de com. repoussent toute distinction (1).

2° Par l'état d'*héritier immédiat, détenteur à titre gratuit de la succession totale ou partielle d'un failli*. — En conservant les dépouilles de malheureux créanciers, il manque à l'honneur et mérite cette dégradation civique.

5° Par l'état de *domestique à gages, attaché au service de la personne ou du ménage*. Tout le monde comprend les motifs qui justifient la loi, mais il convient de renfermer sévèrement l'incapacité et l'exception dans les limites du texte.

4° Par la mise en accusation ou la *contumace*.

Il faut donc dire que si l'état civil est indépendant de l'état politique, l'état politique au contraire est essentiellement subordonné à l'état civil. En un mot, on peut avoir la jouissance de tous les droits civils sans être citoyen, et l'on n'est pas citoyen à moins de jouir des droits civils.

4407. On recouvre la qualité de citoyen ou l'exercice des droits civiques en faisant cesser la cause : le Français naturalisé étranger, en redevenant Français; le fonctionnaire ou le pensionnaire d'un gouvernement étranger, en renonçant à son emploi ou

(1) V. l'arrêt du 6 août 1838.

à sa pension; le condamné et le failli, en se faisant réhabiliter; le domestique en reconquérant la liberté; l'interdit en obtenant du juge la main-levée de l'interdiction.

Tantôt il faut un acte légal et tantôt le simple fait suffit. Ainsi, pour l'adoption politique il faut une ordonnance royale que l'on appelle lettres-patentes; il faut qu'un jugement prononce la réhabilitation du failli et du condamné et la main-levée de l'interdiction. Dans tous les autres cas, comme les faits qui affectent l'état politique ne sont pas établis par des actes, il n'est pas nécessaire de prouver par des actes qu'ils ont cessé.

4408. La majorité politique est fixée tantôt à 24 ans, tantôt à 25 et tantôt à 50, suivant que l'exercice de tel ou de tel droit demande une expérience plus ou moins complète. Pour les conseils municipaux, on est électeur à 24 ans et éligible à 25; pour les conseils de département et d'arrondissement, on est électeur et éligible à 25 ans; pour la chambre des députés, on est électeur et éligible à 50 ans. L'art. 584 du Code d'inst. crim. exige également 50 ans accomplis pour les fonctions de juré. Trente ans c'est la grande majorité. Le législateur de 1855 a considéré que la majorité moyenne suffisait pour les membres du conseil général.

4409. La condition de cens présente quelques difficultés.

Quels sont les impôts directs qui confèrent l'éligibilité ? Comptera-t-on au père les contributions des biens dont il a la jouissance légale , au mari celles de sa femme , au fermier une partie des impôts payés par la propriété qu'il exploite ?

Une femme veuve ou séparée de corps pourra-t-elle déléguer ses impositions à l'un de ses fils , petits-fils , gendres ou petits-gendres ?

Le même principe résout toutes ces questions.

Le titre 1^{er} de la loi du 19 avril 1831 prévoit et règle ces diverses hypothèses.

La loi du 22 juin 1833 ne s'en occupe pas , et comme l'art. 44 de la loi du 21 mars 1831 avait eu la précaution de le faire , elle ne se réfère pas à la loi qui concerne l'élection des députés.

C'est un véritable oubli , d'autant plus incroyable que la chambre des députés avait voté un art. 48 très explicite en ce sens.

Mais l'art. 3 déclare électeurs au conseil général tous les électeurs parlementaires.

Les art. 29 , 31 , 32 renvoient pour la formation des listes, les pourvois et les jugements, à la loi de 1831.

Il résulte donc de l'esprit et de l'ensemble de la loi du 22 juin 1833 « qu'en tout ce qui tient aux « droits d'éligibilité comme pour ceux d'électeur , « on peut , on doit recourir à cette loi de 1831 , sur « les cas non exprimés dans la loi de 1833 , et ap-

« pliquer les dispositions de la 1^{re} tant qu'elles ne
 « sont pas contraires à celles de la 2^e (1). »

On comprendra donc dans le cens d'éligibilité, aux termes des art. 4 et 6 de la loi du 19 avril 1831, les contributions qu'un propriétaire est temporairement dispensé de payer. La contribution portée au rôle est sans doute la preuve la plus visible et la plus incontestable d'éligibilité, mais enfin elle n'est qu'un signe; elle est, comme l'a dit la Cour suprême dans son arrêt du 26 avril 1843, le drapeau de la propriété, et c'est la propriété seule qui est pour le législateur une garantie d'intérêt et de respect pour l'ordre.

Dans le silence de la loi de 1835, il faut recourir à la loi de 1831, d'autant plus que ses principes sont conformes aux bases essentielles du droit politique.

4410. Une femme veuve ou séparée de corps paie 1000 fr. de contributions directes; est-elle autorisée à déléguer à l'un de ses enfants 500 fr. pour le rendre éligible au parlement, à l'autre 200 fr. pour en faire un électeur politique, au troisième 200 fr. pour lui ouvrir l'entrée du conseil général, au quatrième, enfin, 400 fr. pour le rendre électeur communal? Non certes, une seule délégation épuise son droit. En principe, l'exercice des droits civiques est

(1) Arrêt de la Cour de cass. du 19 février 1835. Dal., tome de 1835-1-439.—Dans le même sens, un autre arrêt du 26 avril 1843. S. v. 43-1-400.—Circulaire du ministre de l'intérieur du 15 sept. 1833.

personnel et incommunicable. D'un autre côté le titre de citoyen est une dignité virile. L'art. 8 de la loi du 19 avril 1834, le seul que l'on invoque, consacre donc au profit de la veuve et de la femme séparée de corps une double exception. Partant, il faut s'en tenir au texte, et il ne les autorise à choisir qu'un seul délégué.—Ne serait-il pas contraire au principe de notre ordre politique de conférer à un propriétaire le droit de créer plusieurs électeurs et plusieurs éligibles et de doubler ou de tripler ainsi son influence? Enfin la délégation entraîne nécessairement, comme nous allons l'établir, tous les effets que la loi attache au cens délégué. Par la force des choses, plusieurs électeurs se présenteraient au même collège électoral comme représentant le même propriétaire. L'éligible au parlement serait en même temps que le second délégué, électeur politique et tous seraient électeurs communaux (art. 44 de la loi du 21 mars 1834) : cela n'est pas possible (').

4444. La délégation emporte tous les effets attachés au cens délégué. On est autorisé à déléguer, non tel ou tel droit politique, *mais ses contributions*, et c'est la loi et non pas la volonté privée du propriétaire qui confère la qualité d'électeur ou d'éligible.

Ainsi une mère ne pourra dire à son fils : vous

(') Arrêt de la Cour de Toulouse du 30 octobre 1837. Dal. 38-2-52.
—Arrêt de la Cour de Bordeaux du 28 octobre 1837. Dal. 38-2-88.

voterez aux élections politiques, mais vous ne voterez pas aux élections départementales ; vous serez électeur, mais vous ne serez pas éligible au conseil général. — La capacité politique est conférée dans un intérêt social et non dans un intérêt privé.

4442. La délégation est toujours révocable, à moins qu'un droit acquis ne fasse obstacle à la révocation. — Le fils délégataire est porté sur la liste électorale ; le principe de la permanence des listes défend de lui enlever le titre d'électeur avant l'époque fixée pour la révision. — S'il est nommé membre du conseil général, son mandat dure 9 ans ; le droit lui est acquis et s'oppose au retrait du cens (1).

4445. L'art. 7 de la loi du 19 avril 1854 pose en principe que la contribution foncière, personnelle et mobilière, et des portes et fenêtres, ne seront comptées pour les élections politiques que lorsque la propriété aura été possédée, ou la location faite antérieurement aux premières opérations de la révision annuelle des listes électorales ; il ajoute : *cette disposition n'est pas applicable au possesseur à titre successif ou par avancement d'hoirie.*

L'art. 4 de la loi du 22 juin 1855 est-il interprété par cet art. 7 de la loi du 19 avril 1854, et doit-on dispenser de la possession annale l'héritier

(1) Voir l'arrêt de la Cour de Bordeaux dn 22 octobre 1837.

et le donataire par avancement d'hoirie ? Nous sommes porté à le penser ; ils représentent l'ancien propriétaire ; ils succèdent à sa possession comme à ses droits et à ses intérêts , et leur titre exclut tout soupçon de fraude. Que l'on ne dise pas que la loi de 1835 a admis le principe sans l'exception. Il s'agit bien moins d'une exception que d'une *définition* , que d'un principe de droit civil accepté par la loi politique (1).

Il ne suffirait pas , notez-le , de payer depuis plus d'un an un cens de 200 fr. ; il faut que les cotes mêmes dont on se prévaut soient acquittées depuis une année au moins. Ainsi , vous étiez imposé pour tel immeuble , vous le vendez et vous en rachetez immédiatement un autre porté au rôle pour la même somme , pour 200 fr. ; vous n'avez jamais cessé de payer 200 fr. , et cependant vous ne serez éligible qu'un an après votre acquisition. Les impositions ne se remplacent pas les unes par les autres (2).

Un individu exerce une industrie au 1^{er} janvier , il n'est mis à la patente que dans le dernier trimestre , mais il est imposé pour l'année entière , aux termes de l'art. 25 de la loi du 25 avril 1844 , et cet impôt compléterait son cens d'éligibilité ; il est nom-

(1) Contrà Foucard , t. 1^{er} , n° 539 , à la note. Il invoque la circulaire ministérielle du 28 octobre 1839 , mais elle ne traite pas la question.

(2) Cass. , arrêt du 24 juillet 1843. S. v. 43-1-783.

mé dans le mois de février de l'année suivante membre du conseil général; était-il éligible? Non, dit-on; il a bien payé 200 fr. de contributions directes pour une année, mais il ne les payait pas depuis une année, comme le veut l'art. 4 de la loi du 22 juin 1855. Cette objection n'est pas une subtilité, une querelle de mots; l'art. 7 de la loi du 19 avril 1854 dispose en effet: « la patente ne comptera que lorsqu'elle aura été prise et l'industrie exercée un an avant la clôture de la liste électorale. » On répond: on n'a pas à recourir à la loi du 19 avril 1854; l'art. 4 de la loi du 22 juin 1855 a prévu et réglé la difficulté; or quand il exige que l'on paie depuis un an au moins 200 fr. de contributions directes, il entend, non le paiement, mais la dette de la cote. Autrement le contribuable porté sur le rôle mis en recouvrement en janvier 1845, pour une cote de 200 fr., ne serait pas éligible en février 1844. Comme les impôts sont payables par 12^e, il n'aurait pas versé depuis plus d'un an, une somme de 200 fr. au percepteur. Ce système n'est pas soutenable: le rôle qui impose un individu pour toute l'année, constate une dette préexistante (1).

4414. L'administration n'a point à dresser la liste des éligibles; l'éligibilité consiste dans des conditions absolues qui peuvent être vérifiées après l'élection et

(1) En ce sens, un arrêt du 8 août 1838. D. t. de 1838-1-355.— Voir l'instruction ministérielle du 28 octobre 1839.

constatées indépendamment de toute inscription sur un tableau spécial (1).

Ne serait-il pas bizarre d'admettre les tiers à contester l'éligibilité d'un citoyen auquel les électeurs ne songeront peut-être jamais et qui lui-même ne convoite pas les honneurs électifs? Aussi, dans la loi du 22 juin 1855, pas un mot qui ait trait à des listes d'éligibles et le débat ne s'ouvre que sur l'éligibilité des conseillers élus (2).

4415. Toutefois la circulaire du 28 octobre 1839 fait une exception « lorsqu'il y a lieu d'admettre
« comme éligibles complémentaires les plus imposés au-dessous de 200 fr.; la qualité d'éligible résulte, à l'égard de ces plus imposés, d'une condition relative et ne peut être manifestée que par la
« formation d'une liste arrêtée par le préfet, et soumise à des garanties de contrôle et de vérification. » Ce système, en admettant qu'il se recommande par les meilleures raisons, n'est pas dans la loi, et, par conséquent, il ne serait pas possible d'opposer au conseiller élu et réellement éligible, mais qui n'était pas inscrit sur la liste, une déchéance que ne prononce pas la loi. De même, le citoyen porté sur la liste des éligibles ne serait pas dispensé de prouver son éligibilité. Les art. 51 et 52

(1) Circulaire du 28 octobre 1839.

(2) Arrêt du conseil d'État du 12 décembre 1834.

de la loi du 22 juin 1853 permettent, en effet, d'attaquer les élections, soit pour vices de formes; soit pour incapacité des membres élus: c'est après l'élection que les pouvoirs sont vérifiés.

4416. L'art. 5 prononce certaines incompatibilités, les unes *absolues*, les autres *relatives*.

Ne peuvent faire partie d'aucun conseil général :

1^o Les préfets. — Pour le département qu'ils administrent, l'incompatibilité est nécessaire, radicale. Comme les sessions des conseils généraux sont simultanées, il leur serait impossible d'appartenir au conseil d'un autre département. Ajoutez que les convenances ne leur permettraient pas de se faire les contrôleurs de l'administration locale.

2^o Les sous préfets — par les mêmes motifs.

3^o Les secrétaires généraux, placés sous l'influence trop immédiate de l'administration et du pouvoir.

4^o Les conseillers de préfecture. En cas d'empêchement ou d'absence, ils remplacent le préfet. Ils seraient quelquefois appelés à juger leurs propres actes; enfin les bienséances ne seraient-elles pas blessées; si au conseil général ils engageaient une lutte avec le magistrat qui préside leur tribunal?

5^o *Les agents et les comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature.*

Tel est le texte du second numéro de l'art. 5 ; il soulève plusieurs questions.

Et d'abord, quel est le principe de l'incompatibilité ? D'après M. Dufour (n° 4666), et M. Foucart (n° 540), *on aurait voulu favoriser l'indépendance des conseils généraux en bannissant de leur sein les fonctionnaires financiers ainsi que leurs employés, qui ont un intérêt personnel dans le vote des impôts*. Et M. Gilon dans les divers rapports qu'il a faits à la chambre des députés, ne donne pas un autre motif.

Telle n'est pas, à notre estime du moins, la seule, la véritable cause qui explique et justifie l'incompatibilité.

Et en effet, les receveurs des impôts indirects sont atteints par la généralité du texte, aussi bien que les receveurs des contributions directes, et cependant le conseil général ne vote pas les impôts indirects. Pourquoi donc les exclure ?

Les receveurs des impôts directs eux-mêmes n'ont d'intérêt au vote de centimes additionnels que dans le département où ils exercent leurs fonctions. Point de motifs pour leur fermer l'entrée des autres conseils généraux.

Mais la position des comptables n'est pas assez indépendante des influences administratives pour qu'ils puissent appartenir à un conseil institué pour surveiller et contrôler l'administration : voilà pourquoi une incompatibilité absolue atteint les payeurs et tous les receveurs.

4417. Les agents de l'administration des contributions directes, le directeur, l'inspecteur, les contrôleurs, sont-ils exclus des conseils généraux ?

Non, d'après le conseil d'État (1).

Les agents des contributions directes ne participent point au recouvrement de l'impôt, et les incompatibilités créées par l'art. 5 sont exclusivement relatives aux fonctionnaires employés à la *recette*, à la *perception* ou au *recouvrement des contributions*.

On peut ajouter que dans le projet de loi soumis en janvier 1852 à la Chambre des députés, l'art. 5 était ainsi rédigé : « les receveurs généraux et « particuliers des finances, les payeurs, les agents « ou employés à l'*assiette* ou au recouvrement des « contributions publiques de toute nature. » Dans son rapport du 12 avril 1852, comme dans celui du 7 janvier 1853, M. Gillon avait expliqué que par ces expressions : *employés à l'assiette*, on comprenait les directeurs, les inspecteurs et les contrôleurs des contributions directes. Si ce mot, *l'assiette*, a été retranché par la chambre des pairs, c'est donc que finalement le législateur n'a pas voulu étendre l'incompatibilité aux agents de l'administration des contributions directes.

La Cour de cassation a une jurisprudence contraire. (Nous expliquerons comment la même question

(1) Voir deux arrêts à la date du 13 août 1840.

a été portée tantôt devant le conseil d'État et tantôt devant la Cour de cassation) (1).

La loi du 5 frimaire an VIII a organisé l'administration des contributions directes sous le titre de direction des *recouvrements des impositions directes*. Les arrêtés des 24 floréal et 16 thermidor an VIII, les lois des 26 mars 1851 et 21 avril 1852, *font coopérer activement les directeurs et les contrôleurs aux travaux préparatoires et nécessaires à la répartition, à l'expédition des rôles et à la vérification des réclamations faites par les contribuables et les communes*. La loi organique a donc eu raison de les appeler des *agents de recouvrement*, et par conséquent ils se trouvent compris dans l'exclusion portée par la loi du 22 juin 1855.

Cette dernière opinion nous semble préférable.

C'est sur les renseignements qui lui sont fournis par la direction des impôts directs que le conseil général fixe le contingent des arrondissements et prononce sur les réclamations des communes (2).

La présence du directeur ou même d'un contrôleur ne rendrait-elle pas moins efficace l'examen et la vérification du conseil de département?

4418. Les agents qui n'exercent que des fonctions de simple surveillance, comme les inspecteurs et les vérificateurs de l'enregistrement, sont-ils compris

(1) Arrêt du 30 juin 1841. S. v. 41-1-635.

(2) V. notre tome 2, p. 628.

dans l'exclusion de l'art. 5? Non, ils ne concourent ni à la recette, ni à la perception, ni au recouvrement des impôts. Vainement on objecterait que leur position est celle d'un comptable et qu'il n'existe pas de motifs sérieux de différence; il faut qu'une incompatibilité soit prononcée par un texte, et le texte n'atteint pas les agents qui n'exercent que des fonctions d'inspection. — Il importe peu qu'un vérificateur soit appelé *éventuellement* et *temporairement* à suppléer un *receveur*; c'est un accident qui ne change pas son titre et qui ne le place pas dans la classe des comptables (*).

4419. Les employés sont bien distincts des *agents*: les agents sont nommés et salariés par l'état et les employés par les agents qui requièrent leurs services. Ainsi les caissiers et les commis employés par un percepteur ou un receveur, sont inéligibles. Ils sont dans la dépendance absolue des fonctionnaires que la loi n'a pas voulu admettre.

4420. Ne peuvent être élus membres du conseil général :

4^o Les ingénieurs des ponts et chaussées. Ils sont sous la surveillance du conseil et sous l'autorité directe du préfet. — Les ingénieurs des mines sont en dehors de l'exclusion. Comme ils ne surveillent que les travaux entrepris par la spéculation privée, leur

(*) Arrêt du conseil d'Etat du 13 août 1840.

position est beaucoup plus indépendante, et il eût été fort regrettable de priver le conseil de leurs lumières.

2° Les architectes employés par l'administration : il faut entendre, par l'administration *générale*, dans l'intérêt de l'État ou du département : les architectes des établissements publics et des communes restent donc éligibles.

Nul ne peut faire partie de deux conseils généraux ni même d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement. Il serait impossible, dans le 1^{er} cas, d'accomplir un double mandat, et dans le 2^e, d'exercer convenablement le droit de réformation qui appartient au conseil général sur le conseil d'arrondissement.

Telles sont les seules exclusions que prononce le législateur, et l'analogie ou les motifs les plus graves n'autoriseraient pas à en suppléer d'autres.

Ainsi, la loi n'exige pas que les membres du conseil aient leur domicile dans le département ; elle n'exclut ni les militaires, qu'ils soient ou non en activité de service, ni les ministres du culte. Elle n'interdit pas aux proches parents d'être membres du même conseil.

Sans doute il importait de prévenir de déplorables égarements ; mais il fallait aussi prendre garde d'enchaîner sans nécessité la souveraineté électorale.

4424. Le conseiller élu exerce des fonctions in-

compatibles, mais il s'en démet sur-le-champ et avant la vérification de ses pouvoirs; l'élection est-elle validée? Non, d'après le texte de l'art. 5 : *Ne pourront être nommés membres des conseils généraux* 1° les préfets, etc. La nomination est donc infirmée et comme non avenue. La loi redoute l'influence de certains fonctionnaires sur les électeurs, et c'est un des motifs qui les rendent inéligibles.

1422. Les conseillers de département sont nommés pour 9 années. En prolongeant ainsi leur mandat au delà du terme ordinaire (les députés sont nommés pour 5 ans, les conseillers d'arrondissement pour 6, les conseillers municipaux pour 5), la loi a voulu perpétuer dans les conseils généraux l'esprit de suite et de tradition, et surtout leur donner les moyens de terminer les travaux entrepris et les affaires commencées.

Toutefois, comme il importe qu'ils ne s'isolent pas du mouvement de l'opinion, ils sont renouvelés par tiers tous les trois ans. Après la loi du 22 juin 1835, chaque conseil général divisa en trois séries les cantons du département, et le préfet, en conseil de préfecture et en séance publique, régla, par la voie du sort, l'ordre des renouvellements.—En cas de dissolution, on suivrait la même marche.

1423. Tous les trois ans une ordonnance royale détermine le délai dans lequel les assemblées cantonales seront convoquées, et un arrêté du préfet

fixe l'époque et le lieu de la réunion. Les principes et la pratique ont sur ce point interprété ou plutôt complété l'art. 54 de la loi du 22 juin 1855. Et en effet, il confère au préfet seul le droit de convoquer les assemblées électorales. Mais comme le renouvellement périodique produit un mouvement d'élections considérable, une ordonnance royale, comme mesure d'ordre, intervient pour fixer le délai dans lequel les opérations devront s'accomplir sur tous les points du royaume; ce n'est donc pas la loi, mais la généralité de la mesure qui fait rendre une ordonnance royale (').

De là plusieurs conséquences :

1° Si dans un canton il n'a pas été procédé aux élections; ou bien si les élections ont été annulées, le préfet n'est pas obligé de provoquer une nouvelle ordonnance;

2° Dans le cas même où un conseil général a été dissous, le préfet est autorisé à convoquer tous les collèges cantonnaux dans le délai de trois mois fixé par l'art. 9;

3° Il en est de même, et à plus forte raison, quand il ne s'agit que d'élections partielles, en cas de vacance par décès, démission, perte des droits civils et politiques. Le collège doit être convoqué dans le délai de 2 mois.

(') Arrêt du conseil d'Etat du 23 juillet 1840.

Ce délai de 3 mois en cas de dissolution et de 2 mois en cas de vacance, est purement comminatoire. Il met l'administration en demeure, mais, le délai expiré, il n'en est pas moins procédé très-régulièrement à l'élection. L'ajourner jusqu'au renouvellement triennal, ce serait punir les électeurs de la faute ou de la négligence de l'autorité. Seulement le préfet engagerait sa responsabilité et, par contre-coup, la responsabilité du ministre devant les chambres (1).

4424. Comme la preuve par témoins n'en serait pas reçue, aux termes de l'art. 1544 C. c., la démission doit être donnée par écrit et adressée au préfet qui l'accepte et convoque le collège électoral. Elle ne devient irrévocable que par l'acceptation. Jusques là, d'après les principes soit du droit civil, soit du droit administratif, elle n'est acquise à personne et par conséquent elle peut être retirée. M. Dufour, qui soutient l'opinion contraire (t. 5, n° 1684), reconnaît que souvent les démissions sont retirées, mais, dit-il, ce sont des arrangements de convenance. Je ne comprends pas ces arrangements : si le démissionnaire avait perdu son titre par le fait seul de son offre, ce serait aux électeurs et non pas à l'administration qu'il appartiendrait de lui rendre son mandat.

(1) Arrêts du conseil des 23 juillet et 13 août 1840.

Le préfet, vu la démission donnée par tel membre du conseil général, convoque les électeurs du canton qui l'avait nommé. Celui-ci s'oppose à l'arrêté du préfet, soutenant qu'il n'a pas offert sa démission ; c'était seulement une menace , etc. Qui jugera ? Le préfet, d'abord, puis le ministre et le Conseil d'État en dernier ressort. Aucun texte n'a ainsi réglé l'ordre des juridictions , mais il nous paraît la conséquence des art. 44 et 54 d'une part, et des principes généraux de l'autre. Le préfet est chargé de convoquer l'assemblée électorale en cas de démission ; c'est donc à lui à juger s'il y a démission. Le recours est nécessairement ouvert devant le ministre , et , comme le conseiller déclaré démissionnaire invoque un droit lésé, c'est au tribunal administratif supérieur à prononcer en définitive. La jurisprudence nous fournit une analogie. Le conseiller municipal qui refuse de prêter le serment prescrit par la loi du 54 août 1850 , est démissionnaire, et c'est au préfet, chargé de recevoir le serment par lui-même ou par un délégué, à déclarer s'il est ou non conforme à la loi , et , si sa décision est attaquée, le pourvoi est porté devant le conseil d'État (1).

1425. Le conseiller élu réunissait au moment de l'élection toutes les conditions voulues , mais , par

(1) Arrêt du 1^{er} septembre 1832.

un fait postérieur, il devient inéligible; son mandat est-il révoqué?

Distinguons. Est-il privé de la jouissance des droits civils et politiques? Il cesse immédiatement de faire partie du conseil général; il y a vacance; l'art. 44 est formel.

S'agit-il, au contraire, du cens? Il n'en reste pas moins conseiller général. L'art. 4 qui règle les conditions de l'éligibilité, ne considère que le *jour de l'élection*. « Nul ne sera éligible au conseil général de département, s'il ne jouit des droits civils et politiques; si, au jour de son élection, il n'est âgé de 25 ans accomplis, et s'il ne paie, depuis un an au moins, 200 fr. de contributions directes. » L'art. 44 dispose: « En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques. » Il n'ajoute pas: *ou perte du cens électoral*. Tout le monde saisit la raison de différence: la jouissance des droits civils ou politiques pendant toute la durée du mandat est substantielle. Le cens est une simple garantie. Ces principes sont admis pour les élections parlementaires; les pouvoirs sont vérifiés une fois, avant l'admission et on ne les revise pas à chaque session.—Le membre qui accepterait des fonctions incompatibles, serait *ipso facto* démissionnaire.

1426. Il doit être procédé à des élections soit générales, soit partielles. Le préfet fixe, pour cha-

que collège cantonal, le jour et le lieu de la réunion. En thèse ordinaire, il convoquera l'assemblée au chef-lieu du canton ou de l'un des cantons réunis ; il peut cependant désigner tel autre *endroit* qu'il juge plus convenable. Il résulterait du dernier § de l'art. 54 qu'il devrait choisir le *chef-lieu d'une commune* ; c'est une mauvaise rédaction ; mais l'esprit de la loi est évident ; elle a voulu laisser au préfet la faculté de choisir le lieu où se tiendra l'assemblée dans les limites de la circonscription électorale (1).

Avons-nous besoin de faire observer que l'arrêté du préfet est pris sur une matière purement administrative, et qu'il n'est pas permis de l'attaquer par la voie contentieuse (2) ?

1427. Comment les électeurs sont-ils convoqués ? L'arrêté du préfet est affiché dans les diverses communes ; mais la loi n'exige-t-elle pas en outre un avertissement spécial, individuel ? Dans la pratique, une carte est adressée à chaque électeur, et il nous paraît utile d'entendre ainsi les expressions des art. 54 et 55 : « Les assemblées électorales sont *convocées par le préfet.* » « *Les citoyens appelés.....* » Un arrêt du conseil d'État du 7 août 1845 a refusé, il est vrai, d'annuler une élection attaquée par le motif que les électeurs d'une commune n'avaient

(1) Arrêt du conseil d'État du 23 mai 1834.—Inst. du 28 octobre 1829.

(2) Arrêts du conseil du 18 juin et du 19 décembre 1834.

pas reçu de cartes, mais c'est un arrêt d'espèce plutôt que de principes ; et en effet, après avoir considéré « qu'il résulte de l'instruction que l'arrêté de « convocation des électeurs a été régulièrement af-
 « fiché dans les communes du canton de Salers ,
 « qu'il a reçu toute la publicité prescrite , » il ajoute : « et si quelques électeurs n'ont pas reçu
 « de cartes, cette omission involontaire a été sans
 « influence sur la sincérité de l'élection et le résultat du
 « vote. » Mais si la majorité des électeurs n'avait pas été avertie et ne s'était pas présentée, il n'eût certes pas suffi de répondre, pour faire valider l'élection, que l'arrêté du préfet avait été affiché dans toutes les communes du canton.

1428. Quand le collège électoral comprend plus de 500 électeurs, il est divisé par le préfet en sections de 400 à 500.—La présidence de l'assemblée ou de la 1^{re} section appartient au maire du chef lieu du canton ; les adjoints et, à leur défaut, les autres membres du conseil municipal, suivant l'ordre du tableau, président les autres sections. La présidence est dévolue par l'art. 56 à la municipalité du chef-lieu du canton, même dans le cas où le collège serait convoqué dans une autre commune (1).

Il a paru convenable d'appeler le magistrat chargé de présider l'assemblée à prendre part à l'élec

(1) Inst. du 28 octobre 1839.

tion, quoique non *inscrit* sur la liste, et il conserve, notons-le, le droit de voter dans le collège auquel il appartient comme électeur (1).

Le président désigne, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents. Si personne ne réclame au moment même, la présomption est que le bureau a été régulièrement composé (2).

C'est le bureau qui nomme le secrétaire, et l'art. 59 ne lui défend pas de le prendre en dehors de l'assemblée.—Le secrétaire ne fait pas partie du bureau proprement dit (arg. de l'art. 59), et par conséquent il n'a pas voix délibérative.

La police de l'assemblée appartient au président seul; mais c'est au bureau à statuer sur les incidents, en un mot, à *juger* provisoirement toutes les difficultés qui se présentent.

Le titre VI entre dans une foule de détails sur le scrutin et la tenue de l'assemblée. Toutes les dispositions ont le même but, garantir la liberté des votes et la sincérité de l'élection. Aucune n'est, au reste, prescrite à peine de nullité; mais toute informalité fait annuler l'élection, si, *en fait*, elle a changé ou pu changer le résultat.

L'art. 47 exige que trois membres, au moins, soient toujours présents. L'un des trois scrutateurs

(1) Arrêt du conseil d'État, du 12 décembre 1831.

(2) Arrêt du conseil d'État, du 5 août 1841.

s'est absenté, le scrutin sera-t-il déclaré nul? Oui, si des votes ont été déposés dans l'urne pendant son absence; il est rigoureusement possible que des fraudes aient été commises. Non, si aucun électeur n'a voté ⁽¹⁾.

Les listes électorales sont affichées dans la salle; elles permettent de vérifier si ceux qu'on appelle pour voter sont inscrits ou représentent un arrêt ordonnant leur inscription.

Le secret des votes est rigoureusement prescrit pour garantir l'indépendance de l'électeur qui n'a même pas le droit d'y renoncer; autrement, les influences contre lesquelles la loi veut le défendre exigeraient qu'il fit connaître son bulletin.

Cependant la loi autorise un électeur à faire écrire son vote par un électeur de son choix, et cette exception que demandait peut-être l'intérêt de quelques citoyens illettrés, entraîne dans la pratique toutes sortes d'abus.—L'électeur s'approprie le bulletin en le présentant lui-même au bureau ⁽²⁾.

Pour qu'il y ait élection au premier tour de scrutin, il faut : 1^o la présence du tiers *plus un* des électeurs inscrits ou ayant obtenu un arrêt qui leur donne droit de voter; 2^o la majorité *absolue* (et non pas la moitié plus un) des suffrages exprimés ⁽³⁾.

(1) Arrêt du conseil, du 25 février 1841.

(2) Ord. du 14 août 1837.

(3) Arrêts du conseil, du 4 juin 1841 et 7 août 1843.

Le second tour de scrutin n'est pas un scrutin de ballottage entre ceux qui ont obtenu le plus de voix. Les électeurs ont une entière liberté et peuvent reporter leurs suffrages sur de nouveaux candidats.

Au 3^e tour, il y a nécessairement élection, quel que soit le nombre des votants ; la majorité relative suffit, et si deux candidats ont obtenu le même nombre de suffrages, le plus âgé est élu.

Quant au point de savoir à qui les bulletins doivent être attribués, c'est une affaire de bonne foi, et le bureau se décide par la notoriété de la candidature.

Chaque scrutin doit être ouvert pendant 3 heures au moins. La loi permet de procéder le même jour aux deux tours de scrutin ; les opérations ne doivent jamais se prolonger au delà de deux jours.

Le procès-verbal est signé par le président et les scrutateurs, et la loi n'oblige pas à en donner lecture à l'assemblée (1).

4429. Les élections peuvent être attaquées : par qui ? Dans quel délai ? Devant qui ?

Le procès-verbal est adressé au préfet qui vérifie dans l'intérêt public si toutes les formalités ont été remplies et si le conseiller élu est éligible. On prétend que l'art. 50 l'autorise bien à attaquer l'é-

(1) Arr. du 4 juin 1841.

lection pour vices de forme, mais non pour incapacité des membres élus. L'art. 52 est général. « Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, la question est portée devant le tribunal de l'arrondissement qui statue..... » Le droit de déférer la question au tribunal civil n'est pas restreint aux membres de l'assemblée électorale ; était-il possible de contraindre le chef de l'administration à se rendre complice d'une illégalité et à recevoir le serment de celui qui est exclu du conseil général (1) ?

Les membres de l'assemblée électorale ont également le droit de se pourvoir contre l'élection, sous le double rapport de la forme et du fond. Ce n'est ni une action *populaire* ni l'action publique qu'ils exercent. Ils agissent dans un intérêt civique, il est vrai, mais enfin dans un intérêt privé et individuel. Electeurs, ils demandent justice des illégalités qui fausseraient l'élection ; c'est la conséquence et la sanction de leur droit : seulement, comme la matière intéresse l'ordre politique et le corps social, la loi ne reconnaît pas les pactes intervenus entre le conseiller élu et les électeurs (Art. 6 Code civ.), que ne lieraient jamais ni un désistement ni une renonciation (2).

(1) Arrêt du 7 août 1843.

(2) Arrêt de Nîmes, du 20 juillet 1843, S. v. 43-1 p. 581. — La jurisprudence a maintes fois appliqué ces principes aux acquiescements donnés dans les affaires civiles.

Tout membre de l'assemblée électorale a le droit d'arguer les opérations de nullité (art. 54). Qu'est-ce à dire? Tous les électeurs inscrits, même ceux qui n'ont pas voté, ont-ils qualité, ou ce droit n'est-il reconnu qu'aux électeurs seuls qui ont pris part au scrutin? C'est dans ce dernier sens que l'art. 54 doit être entendu. Et d'abord, le texte ne dit pas : les électeurs, mais les membres de l'assemblée électorale, et il précise encore, de l'assemblée dont on critique les opérations. Un autre système serait contraire aux principes et au but de la loi. L'électeur qui n'a pas jugé à propos de prendre part à l'élection n'est pas recevable à l'attaquer (1).

Il faut toutefois excepter le cas où l'on se plaindrait justement de n'avoir pas été averti et régulièrement convoqué; l'action serait recevable, sauf à examiner au fond quelle a été l'influence de l'informalité sur le résultat.

1450. S'agit-il d'irrégularités, de vices de forme? Le préfet a 15 jours pour se pourvoir. Quant aux membres de l'assemblée, ils doivent consigner leur réclamation au procès-verbal ou la déposer dans les 5 jours au secrétariat de la sous-préfecture. Les faits sont de nature à être promptement connus et vérifiés, et il importe de ne pas laisser perdre les traces et déperir les preuves.

(1) Telle est l'opinion du ministre de l'intérieur. Voir l'arrêt du conseil d'état, du 5 décembre 1842.

Mais si l'on conteste la capacité légale de l'élu , l'action sera-t-elle circonscrite dans le même délai ? Et d'abord , rappelons les textes des art. 50, 51 , 52.

Art. 50 : « Les procès-verbaux des opérations des
« assemblées remis par les présidents sont , par
« l'intermédiaire du sous-préfet , transmis au pré-
« fet qui , s'il croit que les conditions et formalités
« légalement prescrites n'ont pas été observées ,
« doit , dans le délai de 15 jours , à dater de la ré-
« ception du procès-verbal , déférer le jugement de
« la nullité au conseil de préfecture , lequel pro-
« noncera dans le mois. »

Art. 51. : « Tout membre de l'assemblée électo-
« rale a le droit d'arguer les opérations de nullité.
« Si sa réclamation n'a pas été consignée au procès-
« verbal , elle est déposée dans le délai de 5 jours ,
« à partir de l'élection , au secrétariat de la sous-
« préfecture , et jugée , sauf recours , par le conseil
« de préfecture dans le délai d'un mois , à compter
« de sa réception à la préfecture. »

Art. 52 : « Si la réclamation est fondée sur l'in-
« capacité légale d'un ou de plusieurs membres
« élus , la question est portée devant le tribunal de
« l'arrondissement , qui statue , sauf l'appel. L'acte
« d'appel devra , sous peine de nullité , être notifié
« dans les 10 jours à la partie , quelle que soit la
« distance des lieux. La cause sera jugée sommaire-

« ment et conformément au § 4 de l'art. 55 de la loi du 19 avril 1851. »

Trois systèmes se produisent :

1° L'élection, même dans ce cas, devrait être contestée par le préfet dans les 15 jours et par les membres de l'assemblée électorale dans les 5 jours.

2° Elle deviendrait au moins inattaquable après le serment prêté et l'entrée en fonctions.

3° Au contraire, les réclamations ne seraient soumises à aucun délai, et seraient recevables pendant toute la durée du mandat.

La 4^{re} opinion soutient que les art. 50, 51, 52, renferment deux ordres de dispositions qu'il importe de ne pas confondre. Ils commencent par circonscrire les délais d'une manière absolue et sans se préoccuper des causes qui motivent l'attaque. C'est ensuite et uniquement pour régler la compétence, qu'ils distinguent entre les vices de forme et les questions de capacité. Vainement on objecterait que la disposition relative aux incapacités forme un article distinct des art. 50 et 51 qui déterminent les délais. Il faut attacher d'autant moins d'importance aux numéros que dans la loi du 21 mars 1851 sur les élections municipales (le législateur de 1855 l'a sur ce point copiée presque textuellement), l'art. 51 ne forme qu'un paragraphe de l'article précédent (1).

(1) Voici le texte : « Tout membre de l'assemblée aura également le

Si l'on n'admet pas le délai imparti par les art. 50 et 51, il faut aller jusqu'à dire que l'élection est toujours attaquable, même au bout de 8 années d'exercice. En v rité l'imprévoyance du législateur serait-elle concevable?

La 2^e opinion invoque le texte des art. 50, 51, 52. Ils ne prononcent de déchéance que pour l'action administrative, que dans le cas en un mot où le conseil de préfecture devrait être saisi.

Faut-il en conclure que la réclamation sera toujours reçue? Non, sans doute, le droit et la qualité des membres élus deviennent incontestables après leur admission et leur entrée en fonctions. C'est là le terme nécessaire, fatal de toutes les attaques.

On ne peut, disent les partisans du 3^e système, suppléer une déchéance qui n'est pas dans la loi.

droit d'arguer les opérations de nullité. Dans ce cas, si la réclamation n'a pas été consignée au procès-verbal, elle devra être déposée dans le délai de cinq jours, à compter du jour de l'élection, au secrétariat de la mairie; il en sera donné récépissé, et elle sera jugée dans le délai d'un mois par le conseil de préfecture. Si la réclamation est fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs des membres élus, la question sera portée devant le tribunal d'arrondissement, qui statuera comme il est dit à l'art. 42. S'il n'y a pas eu de réclamations portées devant le conseil de préfecture, ou si ce conseil a négligé de prononcer dans les délais ci-dessus fixés, l'installation des conseillers élus aura lieu de plein droit. Dans tous les cas où l'annulation aura été prononcée, l'assemblée des électeurs devra être convoquée dans le délai de 15 jours à partir de cette annulation. L'ancien conseil restera en fonctions jusqu'à l'installation du nouveau. »

Or, quand la réclamation se fonde sur l'incapacité de l'élu, l'art. 52 ne fixe aucun délai et n'impartit aucun terme à son exercice. On en conçoit le motif : l'incapacité, à la différence des vices de forme, sera souvent longue et difficile à constater.

Cette opinion a pour elle la rigueur du droit et de la logique, et, malgré ses inconvénients, elle a été consacrée par la jurisprudence ⁽¹⁾.

Avons-nous besoin de faire observer que le jugement qui annulerait l'élection ne réagirait pas sur les délibérations du conseil? Le conseiller exclus avait au moins un mandat apparent, et c'est le cas d'appliquer le principe de la loi romaine *Barbarius Philippus* ⁽²⁾.

4454. Les art. 50, 54 et 52 ont institué deux juridictions parallèles : le conseil de préfecture et le tribunal civil.

Quand les opérations sont arguées de nullité par le motif que les conditions et les formalités légalement prescrites n'ont pas été observées, le conseil de préfecture est compétent, aux termes des art. 50 et 54.

Quand on conteste la capacité légale d'un ou de plusieurs membres élus, c'est le tribunal d'arrondissement, aux termes de l'art. 52.

Le conseil de préfecture jugera :

⁽¹⁾ Arrêt de la Cour de cas. du 12 avril 1842, S. v. 42-1-319 — Arrêt de la Cour de Nîmes, du 20 juillet 1843, S. v. 43-2-581.

⁽²⁾ De officio prætorum.

Si les électeurs ont été régulièrement avertis et convoqués,

Si le bureau a été légalement formé,

Si l'indépendance des électeurs et le secret des votes ont été respectés,

Si le scrutin est resté ouvert pendant le temps requis,

Si les conseillers déclarés élus avaient réellement réuni la majorité des suffrages,

Si les bulletins ont été comptés aux candidats auxquels ils appartenaient, etc., etc.

Il apprécie si, dans toutes ces hypothèses, l'informalité a ou n'a pas altéré la sincérité de l'élection et changé le résultat.

Le tribunal civil jugera :

Si le conseiller élu était âgé de 25 ans au moment de l'élection,

S'il jouissait de ses droits civils et politiques,

S'il payait le cens, s'il avait la possession annale, s'il pouvait se prévaloir d'une délégation de contributions, etc.

1452. Bien que le législateur paraisse avoir nettement tracé la ligne qui sépare la compétence de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire, les art. 50, 51 et 52 soulèvent de graves difficultés.

La circulaire du 28 octobre 1859 formule les prétentions du ministère de l'intérieur : « Il paraît

« assez généralement reconnu aujourd'hui qu'in-
« dépendamment des difficultés relatives aux forma-
« lités suivies par l'élection, toutes celles qui tou-
« chent à des conditions requises pour l'éligibilité, sans
« toutefois soulever des questions de droit proprement
« dites, appartiennent à la compétence des conseils
« de préfecture. Ainsi, en matière d'élections dé-
« partementales, ces conseils statuent sur les ques-
« tions d'éligibilité concernant, 1° l'âge de 25 ans,
« quand les actes qui l'établissent ne sont pas con-
« testés; 2° le cens de 150 ou 200 fr. (ou la qualité
« de plus impose dans les cas déterminés au 2°
« paragr. des art. 4 et 25), quand il s'agit de re-
« connaître ce cens et qu'il n'y a pas de difficultés
« sur l'attribution des contributions; 3° l'assiette
« de la patente qui fait partie du cens; 4° enfin les
« incompatibilités établies par les art. 5, 6, 25 et
« 24 — Et les tribunaux prononcent sur les ques-
« tions d'état, sur les questions de domicile, et
« sur celles d'attribution de contributions ou de
« possession annale qui se rattachent à des points
« de droit. Cependant il est arrivé que des ques-
« tions d'éligibilité de la nature de celles qui pa-
« raissent appartenir à la juridiction administrative,
« ont été portées devant les tribunaux qui les ont
« jugées; d'autres tribunaux se sont abstenus par
« le motif que l'autorité administrative avait déjà
« statué. »

Et telle est, en effet, la jurisprudence du conseil d'État (1).

Reprenons l'examen des diverses questions que soulève cette doctrine.

Et d'abord, est-il vrai qu'il appartienne au conseil de préfecture seul d'annuler l'élection pour *incapacité*, sauf au tribunal civil à juger les questions de droit qui se présenteraient préjudiciellement ?

Certes nous trouverions très rationnel qu'un tribunal administratif fût chargé de *vérifier les pouvoirs* des conseillers élus, et de les déclarer admis ou d'annuler l'élection. Le serment prêté, tout serait fini, et l'on ne serait pas recevable à constater la capacité d'un conseiller général qui exerce son mandat depuis plusieurs années. Avec ce système, on concevrait très-bien que les questions préjudicielles fussent seules renvoyées à l'autorité judiciaire.

Mais aucun texte n'investit le conseil de préfecture du droit de vérifier l'élection, d'admettre ou d'exclure les membres nommés.

Il est saisi au même titre que le tribunal civil, dans le cas où l'élection est attaquée, soit par le préfet, soit par un membre du collège électoral.

Or, il ne doit être saisi que si le réclamant argue

(1) On peut voir pour les élections communales, les arrêts du 8 janvier et 9 mars 1836, 18 mai 1837, 19 avril et 17 septembre 1838 et 8 mai 1841.—Pour les élections départementales, les arrêts du 6 juin et 4 juillet 1834 et 13 août 1840.

les opérations de nullité ; quand on se fonde sur l'incapacité légale des membres élus , la question est portée devant le tribunal de l'arrondissement ; elle est portée *directement* et non pas renvoyée par le conseil de préfecture qui , examen fait , déclarerait s'il existe ou non une question de droit et une question préjudicielle.

On objecte que l'art. 50 saisit le conseil de préfecture de la demande en nullité quand les *conditions* et formalités légalement prescrites n'ont pas été observées , et que par conséquent en principe , et sauf la restriction de l'art. 52, il connaît aussi bien de l'*éligibilité* que des formes de l'élection. — Mais le sens de ce mot, *conditions*, est bien déterminé par les art. 50 et 51 ; il signifie les conditions des opérations , la convocation des électeurs , le secret des votes. Au surplus , l'art. 52 eût levé le doute en faisant la part de l'autorité judiciaire.

Le tribunal civil est donc compétent à l'exclusion du conseil de préfecture :

1^o Pour juger les questions qui se présentent sur l'âge , l'état et le cens.

2^o Pour déclarer l'incapacité légale du membre élu et annuler l'élection , même quand les faits et les principes sont constants et qu'il ne s'agit ni question de droit , ni question de fait.

Sans doute le tribunal , s'il surgit dans le cours des débats une question préjudicielle de la compé-

tence administrative, devra surseoir. Est-ce Primus ou Secundus qui est porté sur les rôles, qui a pris la patente? Il s'élève sur ce point un doute sérieux; c'est à l'autorité administrative à interpréter les rôles, c'est-à-dire les actes administratifs.

Au surplus, c'est la seule exception à faire même quand il s'agit de la patente. La patente est un impôt direct, dont le contentieux est rangé dans la compétence du conseil de préfecture, ni plus ni moins que le contentieux de tous les autres impôts directs (1).

1453. Est-ce au conseil de préfecture ou au tribunal civil à reconnaître et à déclarer si les conseillers nommés n'exercent pas de fonctions incompatibles?

Il nous est encore impossible de nous ranger à la jurisprudence du conseil d'État (2), mais heureusement nous avons à lui opposer la jurisprudence de la Cour de cassation (3).

Une *incompatibilité* est-elle, relativement à l'élection, une *incapacité*? Oui, dans le langage ordinaire comme dans le langage juridique. Par incapacité

(1) Contrà, arrêts du conseil d'État, du 13 août 1840 et 14 décembre 1843.

(2) Voir l'arrêt du 7 août 1843.

(3) Arrêts du 28 août 1834, S. v. 34-1-642.—Du 2 janvier 1838, S. v. 38-1-21—30 novembre 1842-1-916, et enfin arrêt du 4 mars 1844, S. v. 44-1-259.—Que l'on n'objecte pas qu'il s'agit dans l'espèce de ces arrêts d'élections municipales; la question est absolument la même.

légale, il faut entendre, a dit la Cour de cassation dans son arrêt de 1844, non-seulement l'absence des conditions d'âge, de cens, de domicile et de jouissance des droits civiques et civils, mais encore les empêchements qui, créés par la loi, constituent pour l'élu une véritable incapacité à remplir les fonctions municipales. Si l'on consulte l'esprit qui a réglé le départ de la compétence, on n'hésitera pas à renvoyer aux tribunaux les questions d'incompatibilité; ce sont de pures questions de droit et qui ne demandent l'examen ni de faits, ni de principes administratifs.

1454. Le conseil de préfecture doit prononcer dans le mois, aux termes des art. 50 et 51.

Mais qu'arrivera-t-il s'il laisse passer le délai sans juger la réclamation qui lui est déférée?

Le conseil d'État lui refuse le droit de statuer, et il n'admet pas le réclamant à se pourvoir par appel; l'élection est *ipso facto* confirmée et inattaquable (1).

Sur quoi repose cette doctrine?

Sur le texte des art. 50 et 51? Sans doute, ils enjoignent au conseil de préfecture de statuer dans le mois, mais ce délai est purement comminatoire, et on en trouve plus d'un exemple, dans l'art. 65 de

(1) Arrêts du 6 juin 1834 et 6 août 1840.

la loi du 22 frimaire an VII et dans les art. 27 et 53 de la loi du 19 avril 1854.

On conçoit que l'on prononce une déchéance contre celui qui est coupable d'une faute, si légère qu'elle soit; mais à qui doit-on reprocher le retard et la négligence? Au réclamant? Non; au conseil de préfecture seul. Et qui punit-on en validant l'élection? Ce n'est pas le conseil de préfecture, mais le réclamant.

Si le conseil de préfecture validait l'élection, son arrêté serait attaqué devant le conseil d'État. Il a un moyen tout simple de se mettre à l'abri du recours; c'est de ne pas juger. Mais, dit-on, le sort de l'élection ne peut rester long-temps incertain: sans doute, qu'on attaque alors pour deni de justice le conseil de préfecture, on ne punira pas l'innocent pour le coupable; ou bien encore décidez que le conseil de préfecture, en ne jugeant pas dans le mois, a implicitement rejeté la réclamation, et que le réclamant est recevable à se pourvoir devant le conseil d'État; tous les droits et tous les intérêts seront sauvegardés. La jurisprudence nous fournit une analogie. D'après l'art. 27 de la loi du 19 avril 1854, le préfet est tenu de statuer dans les 5 jours sur les réclamations qui lui sont adressées contre les listes parlementaires. S'il ne prononce pas dans le délai, les réclamants sont admis à se pourvoir direc-

tement devant la Cour royale ; n'est-ce pas la même question (1) ?

4455. La réclamation ou le procès-verbal est transmis au conseil de préfecture, et l'instance se trouve liée. Le défendeur n'est ni appelé ni même averti ; il doit s'enquérir si son élection est attaquée, par quels motifs, et fournir ses défenses. Il y a plus, la voie de l'opposition ne lui est pas ouverte s'il se laisse condamner par défaut ; cette exception au droit commun n'est pas textuellement écrite dans la loi, mais elle est la conséquence naturelle, nécessaire des art. 50 et 54 qui prescrivent au conseil de préfecture de juger dans le mois, sans prolonger le délai dans aucun cas (2).

4456. Par une étrange inconséquence, les art. 54 et 55 qui reconnaissent aux parties le droit de se pourvoir devant le conseil d'État, n'abrègent pas les délais ordinaires qui sont de 5 mois, et cependant le législateur avait songé à déroger au droit commun, puisqu'il dispose dans l'art. 55 que la procédure est sans frais, d'où l'on a conclu qu'il dispense du ministère des avocats au conseil (3).

La notification de l'arrêté fait seule courir, aux termes de l'art. 44 du décret du 22 juillet 1806, le

(1) Cas. 24 avril 1838, S. v. 38-1-465.—Cour de Rennes, 23 novembre 1843, S. v. 44-2-183.

(2) Arrêts du conseil d'État, des 6 août 1840—18 juillet 1838 et 23 février 1837.

(3) Arrêt du conseil, du 6 juin 1835.

délai de pourvoi, même dans le cas où la partie condamnée en aurait connaissance. Au reste, la question est générale, et nous la traiterons avec les développements qu'elle mérite en nous occupant du conseil d'État (1).

4457. Par exception au principe général consacré par le décret du 22 juillet 1806, le recours est suspensif, mais seulement quand il est exercé par le conseiller élu (art. 54). Un seul fait est constant, l'élection ; elle est attaquée, il est vrai, mais en attendant que le litige soit définitivement vidé, provision est due au titre électoral. Si le conseil de préfecture rejette la réclamation, son arrêté est nécessairement exécutoire nonobstant appel. S'il l'admet, le recours devant le conseil d'État remet tout en question.

4458. Une dernière question. Les membres de l'assemblée électorale qui n'ont point figuré en nom devant le conseil de préfecture, sont-ils recevables à se pourvoir devant le conseil d'État ?

Nous le pensons avec le conseil d'État (2).

Tous les électeurs ont qualité soit pour attaquer l'élection, soit pour en soutenir la validité.

L'un d'eux exerce l'action commune, les autres n'ont plus d'intérêt à agir ; mais voilà que le réclamant délaisse la poursuite ; ils ont le droit de la re-

(1) Un arrêt du conseil, à la date du 20 juillet 1836, est en sens contraire.

(2) Voir un arrêt du 25 juillet 1834.

prendre en leur nom. *Tous sont mandataires les uns des autres et représentés dans l'instance.* Il était donc convenable d'interpréter dans le sens le plus large les art. 54 et 55 qui accordent le recours sans le limiter aux électeurs qui ont demandé la nullité (1).

1439. L'instance judiciaire est introduite et jugée conformément au § 4 de l'art. 55 de la loi du 19 avril.

Point de délai pour contester l'éligibilité. Par conséquent le défendeur doit être appelé et mis en cause. Une exception à cette règle essentielle de la procédure serait sans excuse. S'il est condamné par défaut, il a l'opposition. La loi de 1854 a sans doute organisé une procédure sommaire, mais sur ce point elle ne déroge ni expressément ni implicitement au droit commun.

« La cause est jugée sommairement, toutes affaires cessantes et sans qu'il soit besoin du ministère d'avoué. Les actes judiciaires auxquels elle donne lieu sont enregistrés gratis.—L'affaire est rapportée en audience publique par un des membres de la cour, et l'arrêt est prononcé après que la partie ou son défenseur et le ministère public ont été entendus. »

L'importance que les questions d'éligibilité présentent pour les citoyens et la société politique, a

(1) L'art. 2190 fournit une analogie à l'appui de cette opinion.

fait admettre l'appel qui doit être interjeté dans les 40 jours, quelle que soit la distance des lieux.

Il faut avouer que le système pourrait être mieux coordonné.

L'instance administrative doit être intentée et jugée par le conseil de préfecture dans le plus bref délai, et la loi ne limite pas le délai du recours !

Point de délai pour intenter et juger l'instance judiciaire, et l'appel est restreint au plus bref délai !

Ce délai de 40 jours ne commence à courir que du jour de la signification. L'art. 52 ne s'en explique pas, mais il ne déroge pas au droit commun et cela suffit. (Art. 445 du Cod. de proc. civ.)

L'appel des jugements des tribunaux est suspensif quand il est formé par l'élu.

Quid si c'est un réclamant? Le texte ferait supposer que l'appel interjeté par tout autre que le préfet, serait suspensif. Cette conséquence nous semble contraire à tous les principes et à l'esprit de la loi. Pourquoi cette distinction injurieuse entre un électeur et le préfet? Pourquoi faire fléchir la règle que la provision est due au titre électoral? L'art. 54 n'a eu, selon nous, qu'un but, celui d'opposer le réclamant à l'élu. — Un possesseur est attaqué, il gagne son procès : l'appel n'a pas pour effet de lui faire perdre sa possession.

Le pourvoi en cassation n'est point interdit, il peut donc être formé conformément au droit com-

mun et l'arrêt est exécutoire, nonobstant le pourvoi, pour toutes les parties, pour l'élu comme pour le préfet et les électeurs.

Point de délai pour contester la capacité des membres élus. Faut-il en conclure que tous les électeurs seront successivement admis à attaquer l'élection? On prétend que telle est la conséquence nécessaire de l'art. 52 de la loi du 22 juin 1855 et de l'art. 4534 du Code civil. Un arrêt n'a l'autorité de la chose jugée que pour les parties.—A notre estime, le jugement ou l'arrêt rendu avec un électeur a pour tous l'autorité de la chose jugée.

1° C'est une question *d'état*, et le jugement rendu avec un contradicteur légitime a pour tous l'autorité de la chose jugée. Or chacun des membres de l'assemblée électorale était pour l'élu un contradicteur légitime ;

2° Le réclamant, en exerçant l'action commune, représente l'assemblée électorale. C'était le système du Droit romain pour les actions populaires. (V. le titre du Digeste, *de popularibus actionibus*).

SECTION II.

DES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL GÉNÉRAL.

SOMMAIRE.

1440.—Division.

1441.—Délégué du législateur, il répartit les impôts directs de répartition.

- 1442.—Répartition de l'impôt foncier.
- 1443.—Répartition de la contribution personnelle et mobilière.
- 1444.—Répartition de l'impôt des portes et fenêtres.
- 1445.—La délibération du conseil général est-elle attaquable dans certains cas ?
- 1446.—Il faut distinguer plusieurs hypothèses.
- 1447.—En principe, le recours est admis pour excès de pouvoir.
- 1448.—1^{re} hypothèse.
- 1449.—2^e hypothèse.
- 1450.—3^e hypothèse.
- 1451.—4^e hypothèse.
- 1452.—5^e hypothèse.
- 1453.—6^e hypothèse.
- 1454.—7^e hypothèse.
- 1455.—Qui peut attaquer la délibération du conseil général ?
- 1456.—Mode de recours.
- 1457.—Effets du recours.
- 1458.—Recours devant le conseil général contre la répartition des conseils d'arrondissement.
- 1459.—La répartition du conseil général n'a pas besoin d'être homologuée.
- 1460.—Différence entre les *votes* et les *délibérations*.
- 1461.—Il vote les centimes additionnels.—Plusieurs espèces de centimes figurent au budget départemental :
- 1462.—1^o Les centimes législatifs.
- 1463.—2^o Les centimes facultatifs.
- 1464.—3^o Les centimes spéciaux.
- 1465.—4^o Les centimes extraordinaires.
- 1466.—Il *vote* le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication.
- 1467.—Il *délibère* :
- 1468.—1^o Sur les contributions extraordinaires et les emprunts.
- 1469.—2^o Sur les acquisitions, les aliénations et les échanges. C'est le décret du 9 avril 1811 qui a conféré au département le droit de posséder comme propriétaire.
- 1470.— Est-ce le département ou l'arrondissement qui a été approprié par le décret du 9 avril 1811 ?
- 1471.— Le décret ne transmet au département que la propriété des édifices affectés à un service de département ou d'arrondissement.

- 1472.— *Quid* des bâtiments occupés par les cours d'appel ?
- 1473.— Quels sont les services communaux ?
- 1474.— A qui appartient-il de prononcer sur les difficultés que présente l'interprétation du décret du 9 avril 1811 ?
- 1475.— Le décret du 16 décembre 1811 a-t-il transféré au département la propriété des routes départementales ?
- 1476.— Le département peut posséder des propriétés productives de revenus.
- 1477.— Statistique des propriétés départementales, mobilières et immobilières.
- 1478.— Quelle est l'autorité chargée d'approuver les acquisitions à titre onéreux, les aliénations et les échanges délibérés par le conseil général ?
- 1479.—3° Sur le changement de destination et d'affectation des édifices départementaux.
- 1480.—4° Sur le mode de gestion des propriétés départementales.
- 1481.—5° Sur les actions à intenter ou à soutenir.
- 1482.— Les instances administratives peuvent-elles être engagées et suivies sans une délibération du conseil général et une autorisation du conseil d'État ?
- 1483.— L'autorisation du conseil d'État n'est pas nécessaire quand le département est défendeur.
- 1484.— *Qui* ? si le conseil général ou le préfet refuse de soutenir le procès ?
- 1485.— *Quid* s'ils reconnaissent que la demande est fondée ?
- 1486.— Du mémoire préalable aux actions judiciaires.
- 1487.— Exceptions.
- 1488.—6° Sur les transactions.
- 1489.—7° Sur l'acceptation des dons et legs.
- 1490.— Le conseil peut-il faire des dons ?
- 1491.—8° Sur le classement et la direction des routes départementales.
- 1492.— Espèces exceptionnelles régies par des lois spéciales.
- 1493.—9° Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés par le département.
- 1494.—10° Sur les offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense de travaux à la charge du département.
- 1495.—11° Sur la concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers, de travaux d'intérêt départemental.

- 1496.—12° et 13° Sur la part contributive du département dans divers travaux.
- 1497.—14° Sur les caisses de retraite des employés de préfecture et de sous-préfecture.
- 1498.—15° Sur la part de la dépense des aliénés qui sera mise à la charge des communes.
- 1499.— *Quid* si le conseil général et le pouvoir ne se mettent pas d'accord sur les bases de la répartition ?
- 1500.—16° Sur la part des enfants trouvés et abandonnés, qui doit être mise à la charge des communes, et sur les bases de la répartition à faire entre elles.—Problème à résoudre.
- 1501.— Ancienne jurisprudence sur les enfants *exposés*.
- 1502.— Lois de la révolution sur les enfants *abandonnés*.
- 1503.— Le décret du 19 janvier 1811 est la loi en vigueur ; il faut y joindre les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818, 19 juillet 1819, et la circulaire du 8 février 1823.
- 1504.— Les enfants confiés à la charité légale se divisent en enfants *trouvés*, en enfants *abandonnés*, en *orphelins pauvres*.
- 1505.— L'administration départementale a-t-elle à s'occuper des enfants appartenant à des familles indigentes ?
- 1506.— *Quid* des enfants *délaissés* par les femmes admises à faire leurs couches dans un hospice.
- 1507.— De l'admission des enfants trouvés dans les hospices.
- 1508.— De l'admission des enfants abandonnés et des orphelins pauvres.
- 1509.— Qui statue sur l'admission ?
- 1510.— Quels sont les départements, les hospices et les communes grevés de cette charge ?
- 1511.— Le département est-il tenu de concourir à la dépense des orphelins pauvres ?
- 1512.— Dans quelle proportion le département, l'hospice et les communes contribuent-ils à la dépense des enfants confiés à la charité publique ?
- 1513.— *Quid* si le ministre n'approuve pas la délibération du conseil général ?
- 1514.—17° Sur le budget.—Il se divise en sections.
- 1515.—Recettes départementales.
- 1516.—La 1^{re} section comprend les dépenses ordinaires.

Savoir :

- 1517.—1° Les grosses réparations et l'entretien des édifices départementaux.
- 1518.—2° Les contributions.—Les propriétés affectées à un service public en sont-elles exemptes?
- 1519.—3° Le loyer des hôtels de préfecture et de sous-préfecture.
- 1520.—4° L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfecture.
- 1521.—5° Le casernement ordinaire de la gendarmerie.
- 1522.—6° Les dépenses ordinaires des prisons départementales.
- 1523.—7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds, des forçats libérés; les frais de route accordés aux voyageurs indigents.
- 1524.—8° Les loyer, mobilier et menues dépenses des *cours* et tribunaux et les menues dépenses des justices de paix.
- 1525.—9° Diverses autres dépenses comprises sous le n° 9 et suivants de l'art. 12.
- 1526.—Recettes affectées aux dépenses ordinaires.
- 1527.—La seconde section comprend les dépenses facultatives et les recettes destinées à y pourvoir.
- 1528.—Les dettes départementales doivent-elles être placées parmi les dépenses obligatoires? Distinction.
- 1529.—La 3^e section comprend les dépenses et les recettes extraordinaires.
- 1530.—Sections des dépenses spéciales et budgets spéciaux.
- 1531.—Le budget est réglé par ordonnance royale. Quels changements peuvent y être apportés?
- 1532.—Diverses lois et divers réglemens peuvent appeler le conseil général à délibérer sur d'autres matières.
- 1533.—Le conseil général entend et débat les comptes que le préfet est tenu de lui soumettre:
- 1° Le compte des recettes et dépenses.
- 1534.— Le préfet est-il tenu de joindre à son compte des pièces justificatives?
- 1535.— *Quid* si une somme a été mal payée par le fait et la faute du préfet?
- 1536.—2° Le compte des fonds de non-valeurs.
- 1537.—Quelles sont les attributions du conseil en ce qui concerne les comptes du préfet?
- 1538.—Le conseil vérifie l'état des archives et du mobilier appartenant au département.

1539.—Dans quels cas doit-il être consulté ?

1540.—Il peut toujours être consulté.

1541.—Il peut d'office présenter des réclamations et émettre des vœux.
Ce droit est-il absolu ?

4440. Le conseil général a des attributions de diverses natures et qu'il exerce à des titres différents, comme délégué du législateur, comme représentant du département, comme contrôleur de l'administration locale et conseil du pouvoir central.

4444. Délégué du législateur, il répartit entre les arrondissements certains impôts directs, conformément aux règles établies par les lois ; il prononce en dernier ressort sur les réclamations des communes qui se prétendent surtaxées par le conseil d'arrondissement.

Les impôts se divisent, chacun le sait, en impôts directs et en impôts indirects. Les impôts directs sont impôts de *répartition* quand le budget en fixe le rendement, et impôts de quotité quand la loi détermine la dette de chaque contribuable à raison du fait et d'après une règle invariable, sans se préoccuper des recettes (¹).

Les conseils généraux restent complètement étrangers à l'assiette et au recouvrement des impôts indirects et des impôts de quotité.

Trois impôts de répartition, l'impôt foncier, l'im-

(¹) V. notre tome 2, ch. 7, § 1 —notamment le n° 585.

pôt personnel et mobilier , l'impôt des portes et fenêtres.

La somme totale que la loi de finances demande à chacun d'eux est répartie entre les départements par la loi elle-même ; entre les arrondissements par le conseil général ; entre les communes par les conseils d'arrondissement ; entre les contribuables par les répartiteurs.

Nous n'avons à nous occuper ni de la répartition législative , ni de la répartition individuelle.

Mais d'après quelles bases le conseil général est-il chargé de répartir le contingent assigné au département ?

Ses délibérations sont-elles attaquables dans certains cas et devant qui ?

La pratique n'a pas encore signalé les difficultés vraiment graves que recèlent , à notre avis , la théorie et la loi du 10 mai 1838.

1442. L'impôt foncier est réparti d'après la force contributive , c'est-à-dire d'après le revenu réel de chaque arrondissement.

Comment le revenu réel est-il établi ?

Le cadastre a deux opérations distinctes ; l'arpentage et les évaluations. L'arpentage indique d'une manière exacte la contenance du territoire et des parcelles imposables. Les évaluations ne font pas connaître la véritable valeur , mais la valeur relative et comparée des propriétés de la même commune.

Les conseils généraux et les conseils d'arrondissement s'égareraient donc en les prenant pour bases.

Pour leur donner des *renseignements* plus certains, plus positifs, l'art. 49 de la loi du 5 juillet 1821 ordonne de rechercher et de déterminer le rapport entre le revenu cadastral et le revenu réel des propriétés cadastrées.

Voici la série d'études et d'opérations prescrites par l'ordonnance du 5 octobre 1821 pour atteindre ce but.

On prend la période de 1812 à 1821 et l'administration des contributions directes relève les baux et les actes de vente passés durant ces 9 années; à l'aide de ces documents, elle estime les propriétés cadastrées et fait par cantons le tableau de leurs revenus.

Des assemblées cantonales formées du maire et d'un propriétaire de chaque commune (celui-ci désigné par le conseil municipal) discutent et revisent les propositions; quand toutes les assemblées cantonales ont terminé leurs travaux, une ordonnance royale institue une commission départementale et désigne, pour la composer, trois membres du conseil général, deux membres de chaque conseil d'arrondissement et un notaire par chaque arrondissement. Cette commission évalue les revenus imposables de toutes les communes du département.

Ces documents sont soumis au conseil général qui délibère les bases de la répartition.

L'art. 4 disposait que, les opérations terminées dans tous les départements, et elles devaient l'être au plus tard dans le délai de trois ans, une ordonnance royale arrêterait et publierait le tableau officiel des revenus imposables de toute la France par commune et par arrondissement.

L'art. 8 de l'ordonnance du 5 octobre 1821 était ainsi conçu : « En attendant et jusqu'à ce que les « bases de la nouvelle répartition soient fixées, les « conseils généraux de département et les conseils « d'arrondissement continueront à répartir leur « contingent, comme par le passé, entre les arron- « dissements et les communes. »

En 1826, les travaux de révision n'étaient achevés que dans quelques départements. Une ordonnance du 16 juillet 1826 déclara *que les délibérations prises par les conseils de département pour une nouvelle répartition de la contribution foncière, recevraient immédiatement leur exécution, nonobstant les dispositions de l'art. 8 de l'ordonnance royale du 5 octobre 1821.*

L'impôt foncier est donc réparti entre les arrondissements d'après les évaluations arrêtées par le conseil général aux termes de la loi du 31 juillet 1821 et des ordonnances des 5 octobre 1821 et 16 juillet 1826.

Toutefois, il n'était pas possible d'admettre le prin-

cipe de la fixité des contingents pour les propriétés bâties dont l'état change et se modifie sans cesse. De 1858 à 1845, quatre mille maisons ou usines ont été détruites dans le département du Calvados et remplacées par treize mille maisons ou usines nouvelles.

En conséquence, la loi du 17 août 1855 prescrit de recenser, tous les ans, les maisons et les usines détruites et les maisons et les usines nouvellement construites ou reconstruites et *devenues imposables*; aux termes de l'art. 88 de la loi du 5 frimaire an VII, elles sont exemptes de l'impôt pendant deux ans. Les répartiteurs évaluent les maisons et les usines nouvelles avec l'assistance du contrôleur, et l'estimation est définitivement arrêtée par le préfet qui fait procéder, quand il le juge convenable, à une expertise : il désigne un des experts et l'autre est nommé par le maire.

Le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département est augmenté à raison des constructions nouvelles, ou dégrevé de la part que les maisons détruites supportaient dans la contribution.

D'autres faits modifient encore, par la force des choses, les bases de la répartition. Des propriétés temporairement exemptes, comme les marais desséchés (art. 441 de la loi du 5 frimaire an VII), les terres défrichées et mises en culture (art. 442) ou

les bois plantés sur le sommet et le revers des montagnes (art. 225 du C. for.), sont devenues imposables ; des domaines nationaux sont vendus et se trouvent soumis à l'impôt, ou bien, au contraire, une propriété privée est réunie au domaine public par l'ouverture d'une route, d'un chemin ou d'un canal et cesse d'être imposable.

Il faut bien tenir compte de ces faits qui augmentent ou diminuent la matière imposable.

Il est impossible aux conseils généraux convoqués chaque année, pendant quinze jours au plus, de procéder par eux-mêmes à ce travail de recensement et de révision ; et il ne leur est pas permis de nommer une commission pour recueillir, hors des temps de la session, les renseignements dont ils auraient besoin (1).

Mais ils ont dans l'administration des contributions directes un auxiliaire dont le concours leur est imposé par la loi elle-même. Aux termes des lois du 24 avril 1852 et 17 août 1855 combinées, tous les ans le directeur fait un rapport et propose au conseil général par l'intermédiaire du préfet, un projet de répartition.

1445. La contribution personnelle et mobilière se compose de deux éléments : d'une taxe personnelle et d'une taxe mobilière.

(1) Ordonnance royale du 11 novembre 1842.—Nous reviendrons sur ce point.

La taxe mobilière est due par tous les individus qui jouissent de leurs droits, c'est-à-dire qui ont des moyens personnels d'existence; elle représente trois 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 pour chaque commune (loi du 24 avril 1852, art. 9 et 10).

Le produit de la taxe personnelle est calculé et prélevé sur la somme assignée au département pour la contribution personnelle et mobilière. La taxe mobilière parfait la différence; elle est répartie entre les arrondissements d'après leur richesse mobilière ou plutôt d'après la valeur locative des bâtiments destinés à l'habitation. C'est là en effet le seul signe, la seule présomption à laquelle il soit permis de s'attacher pour arbitrer les facultés mobilières. L'impôt mobilier diffère donc essentiellement de l'*income tax* des anglais.

C'est encore le directeur des contributions directes qui dresse l'état des individus passibles de la taxe personnelle, qui recense et évalue les habitations et qui en conséquence soumet au conseil général un projet de répartition (1).

4444. La loi du 24 avril 1852 détermine les ouvertures imposables et la taxe due pour chacune d'elles.

(1) V. notre t. 2, § 7, 81.

Mais comme l'impôt des portes et fenêtres est un impôt de répartition, la taxe est augmentée ou réduite suivant la proportion du tarif, de manière à ce que la recette totale donne le chiffre et seulement le chiffre fixé par la loi de finances.

Le directeur des contributions directes forme chaque année un tableau présentant : 1° le nombre des ouvertures imposables des différentes classes ; 2° le produit des taxes d'après le tarif ; 3° le projet de répartition. Ce tableau sert de renseignement au conseil général et aux conseils d'arrondissement pour fixer le contingent des communes et des arrondissements (art. 26).

C'est donc le directeur des contributions directes qui prépare et propose le répartition de l'impôt foncier, de l'impôt personnel et mobilier et de l'impôt des portes et fenêtres, mais à titre de projet, de simple renseignement, et le conseil général prononce comme il le trouve convenable.

En fait, il est bien rare qu'il n'adopte pas la proposition du directeur.

4445. A-t-il un droit, un pouvoir souverain, discrétionnaire ?

Oui certes pour apprécier les faits.

La loi du 10 mai 1858 n'ouvre pas de recours ; le conseil d'État ne devait pas intervenir dans une question toute législative, et il était impossible d'en appeler au pouvoir législatif. Les travaux des deux

chambres auraient été entravés : les réclamations n'auraient jamais été jugées avant la confection et la mise en recouvrements des rôles, et enfin que serait-il advenu si les trois pouvoirs qui forment l'unité législative ne s'étaient pas mis d'accord? On se fût trouvé dans une impasse.

Est-ce à dire que les conseils généraux sont affranchis de toute règle et peuvent impunément commettre tous les excès de pouvoir?

M. Vivien s'exprimait ainsi dans son rapport du 19 février rapporté dans le *Moniteur* du 22 février 1858.

« Il est vrai, comme nous l'avons déjà dit, que
 « ce pouvoir suprême peut avoir des inconvénients ;
 « *mais ces inconvénients ont leurs limites dans l'obligation de se soumettre aux règles établies par les lois,*
 « *dans le droit qui appartiendrait au gouvernement de*
 « *refuser l'exécution des actes par lesquels le conseil*
 « *général serait sorti de ses attributions et aurait excédé*
 « *ses pouvoirs,* et si ce pouvoir a quelques inconvénients, l'admission d'un recours quelconque en
 « amènerait de bien plus graves. »

M. Duvergier, après avoir rappelé ce passage, ajoute :

« Ces paroles doivent être expliquées.
 « Dans quel but réclamait-on qu'un recours fût
 « ouvert contre les décisions des conseils généraux?
 « C'était afin de pouvoir obtenir la réforme d'une

« répartition, qui, régulière d'ailleurs et faite conformément aux lois, ne serait pas équitable. Certainement M. Vivien n'a pas entendu dire que dans ce cas le gouvernement a le droit d'intervenir et de contrôler les actes et les décisions des conseils; il suppose seulement qu'un conseil est sorti de ses attributions, a excédé ses pouvoirs et c'est pour cette hypothèse qu'il rappelle le droit du gouvernement, écrit dans l'art. 44 de la loi du 22 juin 1855, d'annuler les actes entachés d'excès de pouvoirs.

« Donc, il n'y a aucun recours, aucune garantie contre la décision d'un conseil général qui, en se renfermant dans le cercle de ses attributions, en procédant avec la plus parfaite régularité, fait une injuste et inégale répartition des contributions entre les différents arrondissements. »

M. Foucart ⁽¹⁾, MM. Boulatignier et Macarel ⁽²⁾, M. De la Ferrières ⁽³⁾, M. Lefèvre ⁽⁴⁾ reconnaissent au conseil général un pouvoir absolu, et semblent n'admettre de recours dans aucun cas.

4446. Précisons la question.

4° La contribution des divers arrondissements

(1) T. 2, n° 1384.

(2) Traité de la Fortune publique, t. 2, p. 552.

(3) 2^e édition, p. 524.

(4) Constitution et pouvoirs des conseils généraux, p. 268 et suivantes.

ne donne pas la somme fixée par la loi de finances, ou donne une somme supérieure.

2° Le conseil général s'est écarté des évaluations arrêtées en vertu de l'art. 49 de la loi du 51 juillet 1824, et de l'ordonnance du 5 octobre 1824.

3° Il a pris pour base de la répartition, non pas le revenu, mais la valeur vénale.

4° Il a refusé de tenir compte des constructions nouvelles ou des démolitions qui ont augmenté ou diminué la matière imposable.

5° Il a fixé la valeur de la journée de travail au-dessous du minimum ou au-dessus du maximum déterminé par la loi.

6° Il n'a pas apprécié les facultés mobilières d'après la valeur locative des habitations; mais discrétionnairement et d'après d'autres renseignements.

7° Il n'a pas suivi le tarif arrêté par la loi du 24 avril 1852.

1447. Avant de reprendre chacune de ces hypothèses, examinons si en principe, et quelque monstrueux, quelque évidents que soient les abus et l'excès de pouvoir, toute voie de recours est interdite.

L'art. 4^{er} de la loi du 40 mai 1858 est ainsi conçu : « Le conseil général du département répartit chaque année les contributions directes entre
« les arrondissements, conformément aux règles établies par la loi. »

La loi du 10 mai 1858, en ne le réservant pas, exclut tout recours ; soit, mais c'est à la condition que le conseil général aura réparti les impôts directs conformément aux règles établies par les lois. S'il ne se renferme pas dans les limites déterminées, il sort du mandat que lui donne l'art 4^{er}, et aux termes de l'art. 44 de la loi du 22 juin 1855, « tout acte
« ou toute délibération d'un conseil général relatifs
« à des objets qui ne sont pas légalement compris
« dans ses attributions sont nuls et de nul effet.
« La nullité est prononcée par une ordonnance
« du Roi. »

Cette conséquence qui sort logiquement, nécessairement du texte, a été acceptée par l'habile rapporteur de la loi.

Ajoutons que s'il était éminemment raisonnable de laisser aux conseils généraux le droit d'apprécier souverainement les faits et d'arbitrer sans recours tout ce qui est affaire de discrétion et d'expertise, il eût été absurde de leur conférer le pouvoir exorbitant de violer la loi et de s'affranchir de toutes les règles.

L'art. 27 de la loi du 10 mai 1858 vient encore confirmer cette thèse : « Si le conseil général ne se
« réunissait pas ou s'il se séparait sans avoir arrêté
« la répartition des contributions directes, les mandats des contingents assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet d'après

« les bases de la répartition précédente, *sauf les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois.* »

Quand le préfet répartit d'office les impôts directs entre les arrondissements, il est tenu de se renfermer dans les limites de la stricte nécessité. En conséquence il fixe les contingents d'après les bases de la répartition précédente, sauf, ajoute l'art. 27, les modifications à porter dans le contingent en exécution des lois.

Les lois prescrivent donc certains règles obligatoires, même pour les conseils généraux. Si le conseil général n'était pas tenu de modifier les bases de la répartition, le préfet n'aurait pas le droit de le faire d'office.

En principe, le conseil général ne commettrait pas impunément d'excès de pouvoirs : s'il franchissait le cercle de ses attributions légales une ordonnance du Roi annulerait sa délibération.

Mais quelles sont les règles qui obligent le conseil général et qu'il ne violerait pas sans excès de pouvoir? Là est la vraie difficulté.

1448. Je reprends les diverses hypothèses que j'ai faites.

1° Il est certain que le conseil général est tenu de fixer la contribution des divers arrondissements, de manière à obtenir toute la somme et seulement la somme mise par la loi de finances à la charge du

département, et il ne lui est pas permis de confondre les trois impôts pour faire payer, par exemple, par l'impôt foncier une partie du contingent de l'impôt personnel et mobilier.

Faudrait-il, dans ce cas, considérer la répartition comme non avenue et appliquer l'art. 27 ? Nous ne le pensons pas ; il s'agirait de réduire ou d'augmenter *proportionnellement* la contribution des divers arrondissements. En un mot, l'ordonnance royale n'aurait qu'à rectifier les calculs en adoptant les bases mêmes du conseil.

4449. 2° Le conseil général a le droit de reviser et même de mettre de côté les évaluations proposées par le directeur des contributions directes, les assemblées cantonales et la commission départementale, même dans le cas où il les aurait précédemment adoptées ; d'après l'art. 49 de la loi du 51 juillet 1821, elles ne sont pour les conseils généraux que de simples *renseignements*.

4450. 3° La contribution foncière est prélevée sur le revenu : en considérant la valeur capitale, le conseil violerait l'art. 2 de la loi du 5 frimaire an VII et fausserait le système de l'impôt.

4451. 4° Le conseil général dépasserait son droit en refusant de tenir compte des faits qui ont modifié la matière imposable, en refusant, par exemple, d'imposer après 2 années les maisons et les usines nouvelles ; il violerait, en effet, l'art. 2 de la charte

qui soumet toutes les propriétés à l'impôt, l'art. 88 de la loi du 5 frimaire an VII qui n'accorde qu'une exemption de deux années et la loi du 17 août 1855. Mais à notre estime, il ne serait pas lié par l'estimation du préfet. Il ne s'agit plus de la règle, mais du fait.

1452. 5° L'art. 28 de la loi du 25 juillet 1820 et l'art. 40 de la loi du 21 avril 1852 défendent expressément au conseil général de fixer le prix moyen de la journée de travail au-dessous de 50 c. ou au-dessus de 1 fr. 50.

La contravention serait donc un excès de pouvoir qualifié par la loi elle-même.

1453. 6° Sans doute c'est au conseil général qu'il appartient d'évaluer la valeur locative des habitations, et il est maître de fixer la contribution comme il le trouve convenable; mais si sur la réclamation d'un arrondissement, il déclare adopter une autre règle, il dépasse son droit (art. 44 de la loi du 21 avril 1852) (1).

1454. 7° L'art. 24 de la loi du 21 avril 1852 consacre une règle obligatoire pour le conseil général lui-même. « A partir du 1^{er} janvier 1852, la contribution des portes et fenêtres sera établie par « voie de répartition entre les départements, les « *arrondissements*, les communes et les contri-

(1) Voir le n° 578 de notre t. 2.

« buables , conformément au tarif ci-après, sauf les
 « modifications proportionnelles qu'il serait néces-
 « saire de lui faire subir pour remplir les con-
 « tingents. »

1455. Les conseils d'arrondissement ont qualité pour demander la nullité des délibérations entachées d'excès de pouvoir.

Vainement on objecterait que l'arrondissement n'a pas d'existence civile et que partant il n'a pas l'exercice d'une action juridique. L'art. 1^{er} de la loi du 10 mai 1858 a fait une exception à la règle.
 « Avant d'effectuer cette répartition, le conseil de
 « département statue sur les demandes délibérées
 « par les conseils d'arrondissement en réduction
 « du contingent assigné à l'arrondissement. »

Si le conseil d'arrondissement a qualité pour réclamer devant le conseil général, il a, par cela même, qualité pour exercer contre la délibération du conseil général le recours que la loi lui ouvre.

Les contribuables n'auraient pas le droit de se *pourvoir* individuellement; quand un intérêt est commun à toute une association, il est syndiqué et son exercice est remis au représentant ou mandataire légal de la communauté; dans l'espèce, le représentant c'est le conseil d'arrondissement (1).

Au surplus, si les contribuables n'ont pas le droit

(1) V. *suprà* le n° 1100.

d'agir, ils ont le droit de *dénoncer*, et, aux termes de l'art. 44 de la loi du 22 juin 1855, le gouvernement annulerait d'office.

4456. Une double voie est ouverte : la voie administrative, par l'art. 44 de la loi du 22 juin 1855; la voie contentieuse, par les principes généraux; un droit a été violé.

Avant de se pourvoir devant le Roi, le conseil d'arrondissement est-il tenu de s'adresser au conseil général lui-même? Oui, dit-on; aux termes de l'art. 4^e de la loi du 10 mai 1858, le conseil général statue sur les demandes en réduction délibérées par les conseils d'arrondissement. N'est-il pas convenable que l'arrondissement s'oppose devant le conseil général qui l'a condamné par défaut? Nous n'admettons pas cette nécessité d'un recours préalable. Le gouvernement a le droit et le devoir d'annuler d'office une délibération prise en dehors des pouvoirs du conseil général. L'opposition, en admettant que le principe fût applicable aux corps délibérants, ne serait pas possible en fait; le rôle est mis en recouvrement au mois de janvier, et le conseil général ne se réunit qu'à la fin de l'année. Enfin, il ne s'agit pas d'une demande en réduction, mais bien d'une demande en nullité.

4457. La répartition est annulée; on se trouvera dans le cas prévu par l'art. 27, et les mandements seront délivrés par le préfet d'après les bases de la répartition précédente.

Au surplus, point d'indivisibilité entre les trois impôts, et si, pour l'impôt foncier, le conseil s'est conformé aux règles établies par les lois, la répartition sera maintenue, quoique la répartition de l'impôt des portes et des fenêtres soit annulée.

1458. C'est le conseil d'arrondissement qui fixe le contingent communal. Si des communes se prétendent surtaxées, elles s'adressent d'abord au conseil d'arrondissement, puis au conseil général qui prononce comme répartiteur souverain et *définitivement*. (Art. 2.)

L'art. 2 a-t-il donc voulu laisser sans recours une illégalité, un excès de pouvoirs? A notre estime, l'art. 2 n'a pas, malgré ce mot *définitivement*, plus de portée que l'art. 1^{er}.

Si donc le conseil d'arrondissement et, en dernier ressort, le conseil général n'ont fait qu'apprécier les faits en restant dans les règles établies par les lois, quelque évidente, quelque déplorable que soit leur erreur, elle est irréparable.

Que si, au contraire, ils ont répudié les bases prescrites par le législateur lui-même, l'art. 44 de la loi du 22 juin 1855 autorise le gouvernement à réprimer un excès de pouvoir et à venger la loi.

Il n'est pas obligé, comme nous l'avons dit, d'attendre que le conseil général ait prononcé, ni même que la commune se plaigne; il est armé du droit de prendre d'office une mesure que réclame l'intérêt social.

1459. Les délibérations du conseil général qui répartissent les impôts directs sont exécutoires par elles-mêmes, et n'ont pas besoin d'être homologuées ou approuvées soit par le préfet, soit par le ministre, soit par le Roi.

1460. Comme représentant du département, le conseil général *vote et délibère*; c'est-à-dire tantôt il exerce un pouvoir absolu, souverain, et tantôt un pouvoir subordonné. Dans le premier cas, ses délibérations sont exécutoires par elles-mêmes, et dans le second elles ont besoin du concours et de l'approbation du préfet, du ministre ou du Roi. L'intervention législative est même exigée dans deux hypothèses.

1461. Le conseil général vote les centimes additionnels dont la perception est autorisée par les lois.

Plusieurs espèces de centimes figurent au budget départemental.

1° Les centimes *législatifs* affectés aux dépenses du département par la loi ou par l'ordonnance qui répartit le fonds commun ;

2° Les centimes *facultatifs* ;

3° Les centimes *spéciaux* ;

4° Les centimes *extraordinaires*.

1462. Ils ont une origine et des règles différentes.

Dans le principe, le département n'avait pas de budget proprement dit.

La loi du 22 décembre 1789 (sect. 5, art. 4^{er}) chargeait bien l'administration départementale d'or-

donner et de faire exécuter le paiement des dépenses assignées au département sur le produit des impôts directs; mais c'était un simple mandat d'exécution et non le droit *d'arrêter* un budget, c'est-à-dire de régler les recettes et les dépenses.

Les lois du 24 messidor an IV et 15 frimaire an VI divisèrent les dépenses publiques en 4 classes : en dépenses générales à la charge de l'État; en dépenses départementales, en dépenses cantonales et en dépenses communales.

Les dépenses départementales étaient réglées, *sur la proposition* de l'administration centrale, par le ministre de l'intérieur, supportées par les habitants et les propriétaires du département et acquittées par le receveur du département (art. 7 de la loi du 15 frimaire an VI).

L'art. 25 de la loi du 28 avril 1816 dispose qu'il sera prélevé, sur la contribution foncière et sur la contribution personnelle et mobilière, 42 centimes pour les dépenses variables du département; que, sur ces 42 centimes, 40 seront remis à la disposition du département pour être employés suivant les ordonnances des préfets tenus de se conformer aux budgets, tels qu'ils seront arrêtés par les conseils généraux et approuvés par le ministre de l'intérieur; que les 2 autres seront à la disposition du ministre pour venir au secours des départements dont les dépenses variables excèderaient le produit de ces 40 centimes.

La loi du 25 mars 1817 divise les dépenses départementales en deux classes : en dépenses fixes ou communes à tous les départements et en dépenses variables. L'art. 52 donne la nomenclature des unes et des autres , et prescrit de prélever , pour y faire face , 44 centimes sur les centimes additionnels à la contribution foncière et à la contribution personnelle et mobilière : 6 centimes doivent être centralisés au trésor et appliqués par le ministre au paiement des dépenses fixes ; 6 centimes doivent être versés à la caisse des receveurs généraux et employés , sur les mandats des préfets , aux dépenses variables. Deux centimes formeront un fonds commun pour subvenir aux départemens nécessaires. Ce principe a été maintenu , et chaque année la loi de finances ajoute , pour l'acquit des charges départementales , un certain nombre de centimes au principal de l'impôt foncier et de l'impôt personnel et mobilier ; elle en délègue une partie aux départemens et le surplus forme un fonds commun qui est réparti par une ordonnance royale insérée au bulletin des lois , entre les départemens dont les dépenses excèdent les ressources (art. 47 de la loi du 40 mai 1838).

La loi du 4 août 1844 vote pour 1844 46 centimes additionnels, 9 c. $\frac{7}{10}$ applicables aux dépenses ordinaires de chaque département , et le reste au au fonds commun dont 5 c. $\frac{7}{10}$ doivent être affectés

aux dépenses ordinaires et $\frac{6}{10}$ de centime seulement aux dépenses facultatives.

Les dépenses fixes forment un chapitre du budget de l'intérieur et sont maintenant acquittées avec les fonds généraux.

Le conseil général *emploie*, mais ne *vote* pas les centimes législatifs qui sont attribués au département soit par la loi, soit par l'ordonnance de répartition.

Les propriétés de la couronne sont exemptes de l'impôt. Toutefois l'art. 45 de la loi du 2 mars 1852 les soumet à toutes les charges *départementales* et *communales*.

Les centimes additionnels législatifs doivent-ils être considérés comme des charges départementales ? Un arrêt du conseil d'État, à la date du 15 août 1854, distingue les centimes centralisés au trésor et affectés soit aux dépenses fixes, soit au fonds commun, et les centimes qui demeurent dans la caisse des receveurs généraux et sont affectés aux dépenses variables votées par les conseils généraux. Les premiers sont une charge de l'État (le budget n'affecte même plus de centimes additionnels à cette destination) et les autres une charge du département grevant seuls les propriétés de la commune. Nous avons des doutes pour les centimes du fonds commun : il est vrai qu'ils sont centralisés au trésor, mais ils doivent être répartis entre les départements

et nécessairement appliqués aux dépenses départementales. Par conséquent, ils sont aussi une charge départementale.

1465. La loi du 2 ventôse an XIII conféra aux conseils généraux des attributions plus importantes, en les autorisant à voter ou à ne pas voter un certain nombre de centimes appelés, par cela même, *facultatifs*.

Comme on a toujours à craindre les entraînements des assemblées délibérantes, la loi de finances détermine, chaque année, le maximum des centimes que le conseil général a la faculté d'imposer (12 centimes pour la Corse, 5 pour les autres départements) (1).

Ils ne sont votés qu'en addition au principal de deux impôts seulement, de l'impôt foncier et de l'impôt personnel et mobilier; telle est la règle admise par la loi du 17 août 1822, art. 22, rappelée tous les ans par la loi de finances qui, bien entendu, pourrait y déroger.

Le conseil général aurait-il le droit, en se renfermant dans les limites du maximum, de ne faire porter les centimes additionnels que sur l'un des deux impôts? Il semblerait au premier abord qu'il resterait, en le faisant, dans les termes de son mandat. Il est autorisé à ajouter 5 centimes aux deux contributions, et par conséquent à l'une des deux

(1) Loi du 17 août 1822, art. 22.—Loi du 4 août 1844.

seulement. Telle n'est pas, à notre estime du moins, la volonté du législateur. Il entend que les deux impôts concourent *également* à l'acquit des charges départementales. Sans doute il permet d'ajouter 5 centimes à l'impôt foncier, mais parce que les besoins du département feront ajouter une pareille surtaxe à l'impôt personnel et mobilier.

4464. Les centimes spéciaux sont ceux que le conseil général a la faculté de voter, mais pour faire face à certaines dépenses spéciales, sans pouvoir les détourner de leur destination. Ainsi les conseils généraux sont autorisés à voter, 1^o par l'art. 4 de la loi du 2 août 1829, 5 centimes additionnels à la *contribution foncière* pour les travaux du cadastre; 2^o par la loi du 28 juin 1835, 5 centimes additionnels aux 4 *contributions directes* pour les dépenses de l'instruction primaire; dans le cas où ces dépenses deviennent obligatoires, comme nous l'expliquerons en traitant des budgets spéciaux, une ordonnance royale pourrait suppléer le vote du conseil général; 5^o par la loi du 21 mai 1856, un certain nombre de centimes en addition aux 4 impôts directs pour les chemins vicinaux.

Chaque année, la loi de finances renouvelle, confirme ou restreint le mandat conféré au conseil général par ces diverses lois (voir l'art. 22 de la loi du 4 août 1844).

4465. Les centimes *extraordinaires* sont autorisés

par une loi spéciale qui en règle la quotité et détermine en même temps les impôts sur lesquels ils devront porter ⁽¹⁾.

Il est interdit au conseil général d'en changer l'emploi et la destination.

1466. Le conseil *vote* encore le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication, et il désigne en même temps les communes qui contribueront à leur ouverture et à leur entretien.

Ce droit lui est conféré non par la loi du 10 mai 1838, mais par la loi spéciale du 21 mai 1856, et son exercice est soumis à certaines conditions : le préfet a seul l'initiative, et les conseils municipaux des communes intéressées et les conseils d'arrondissement sont nécessairement consultés.

Les votes du conseil général sont définitifs et souverains, s'il s'est renfermé dans les limites de son mandat et s'il a accompli toutes les formalités prescrites.

Sinon, ils sont attaquables devant le Roi soit par la voie administrative, aux termes de l'art. 44 de la loi du 22 juin 1855, soit par la voie contentieuse en vertu de la loi du 7-14 octobre 1790 ; c'est un excès de pouvoir et une atteinte portée à des droits acquis ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Voir notamment diverses lois d'intérêt local à la date du 4 avril 1838.

⁽²⁾ Arrêts du conseil d'État des 3 mai 1839 et 19 février 1840.

4467. Le conseil *délibère* sur toutes les autres mesures qui intéressent spécialement la communauté départementale. Sa délibération, comme nous l'avons énoncé, est un acte imparfait, un projet qu'une autre autorité complète et rend définitif et exécutoire.

La résolution se compose donc de deux éléments, la délibération affirmative du conseil et l'approbation du préfet, du ministre, du Roi ou quelquefois du législateur. Je dis la délibération affirmative; ce n'est pas, en effet, un simple avis; le consentement du conseil ne peut être suppléé et il n'appartiendrait même pas au ministre ou au Roi de modifier et d'amender la mesure. Il faut en un mot le concours et l'accord des deux volontés administratives, *duorum in idem placitum consensus*. Cette règle souffre cependant plusieurs exceptions.

Examinons dans l'ordre de l'art. 4 les mesures soumises au conseil.

Il délibère :

4468. 4° *Sur les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département.* La contribution et l'emprunt sont ensuite autorisés par une loi (art. 55 et 54).

Le pouvoir législatif a sans doute le droit de déléguer son mandat au conseil du département, mais il faut, aux termes de l'art. 40 de la Charte, qu'il concoure, au moins médiatement et indirectement, au vote de l'impôt.

L'emprunt qui conduit souvent à une contribution extraordinaire et qui engage l'avenir est un acte grave, et l'on avait à craindre que le conseil et l'administration ne fussent trop portés à y recourir pour alléger les charges du moment.

La loi rendue, faut-il qu'une nouvelle délibération vote les centimes additionnels ou ne reste-t-il qu'à recouvrer l'impôt définitivement établi? L'article 4 semble appuyer le premier système, et l'article 55 le second. La question n'est pas une question de principe, mais une question de fait. Le conseil général a-t-il voté un certain nombre de centimes extraordinaires sur tel exercice et définitivement en ce qui le concerne? Si la loi autorise l'impôt, tout est fini, et le préfet n'a plus qu'à faire dresser les rôles.

Le conseil a-t-il seulement demandé *l'autorisation de s'imposer* extraordinairement? L'impôt n'est pas voté, mais *projeté*, et il faut une seconde délibération. C'est ainsi que les choses *se passent* presque toujours (1).

1469. 2^o *Sur les acquisitions, les aliénations et échanges des propriétés départementales.*

Le département est propriétaire : il possède des immeubles, des meubles et des droits incorporels. Ce fut le décret du 9 avril 1814 qui le premier recon-

(1) V. plusieurs lois à la date du 15 juin 1843. Duvergier, p. 209.

nut son existence civile, sa personnalité, en lui transférant la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux qui se trouvaient alors affectés à un service départemental.

Il importe de rappeler les termes mêmes de ce décret :

« N..... sur le rapport de notre ministre des
« finances, relatif aux bâtiments nationaux occupés
« par les corps administratifs et judiciaires, duquel
« il résulte que l'État ne reçoit aucun loyer de la
« plus grande partie de ces bâtiments; que néan-
« moins notre trésor impérial a déjà avancé des
« sommes considérables pour leurs réparations;
« que l'intérêt particulier de chaque département,
« autant que celui de notre trésor, serait que les
« départements, arrondissements et communes fus-
« sent propriétaires desdits édifices, au moyen de
« la vente qui leur en serait faite par l'État, et dont
« le prix capital serait converti en rentes rembour-
« sables par dixième;

« Vu les lois des 25 octobre 1790, 7 février et
« 6 août 1794, l'art. 44 de la loi du 24 août 1795,
« et l'avis de notre conseil d'État approuvé par nous
« le 5 nivôse an XIII, la loi du 11 frimaire an VII,
« ensemble les arrêtés du gouvernement des 26 ven-
« tôse et 27 floréal an VIII, et du 25 vendémiaire
« an X, et notre décret du 26 mars 1806;

« Considérant que les bâtiments dont il s'agit
« n'ont pas cessé d'être la propriété de l'État;

« Voulant néanmoins donner une nouvelle marque
 « de notre munificence impériale à nos sujets de ces
 « départements, en leur épargnant les dépenses
 « qu'occasionneraient tant l'acquisition desdits édi-
 « fices que le remboursement des sommes avan-
 « cées par notre trésor impérial ;

« Notre conseil d'Etat entendu,

« Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

« Art. 1^{er} Nous concédons gratuitement aux dé-
 « partements, arrondissements ou communes, la
 « pleine propriété des édifices et bâtimens natio-
 « naux actuellement occupés pour le service de
 « l'administration, des cours et tribunaux, et de
 « l'instruction publique.

« 2. La remise de la propriété desdits bâtimens
 « sera faite par l'administration de l'enregistre-
 « ment et des domaines aux préfets, sous-préfets ou
 « maires, chacun pour les établissemens qui le con-
 « cernent.

« 3. Cette concession est faite à la charge, par
 « lesdits départements, arrondissements ou com-
 « munes, chacun en ce qui le concerne, d'acquit-
 « ter à l'avenir la contribution foncière, et de sup-
 « porter aussi à l'avenir les grosses et menues
 « réparations, suivant les règles et dans les pro-
 « portions établies pour chaque local, par la loi
 « du 11 frimaire an VII, sur les dépenses départe-
 « mentales, municipales et communales, et par

« l'arrêté du 27 floréal an VIII, pour le paiement
« des dépenses judiciaires.

« 4. Il ne pourra, à l'avenir, être disposé d'au-
« cun édifice national en faveur d'un établissement
« public, qu'en vertu d'un décret impérial. »

4470. Est-il vrai que l'arrondissement ait été approprié des édifices affectés à un service d'arrondissement, par exemple à la sous-préfecture, au tribunal civil et au tribunal de commerce?

Le préambule et les art. 4, 2 et 5 du décret le feraient supposer, et avant 1858, la question eût présenté une certaine difficulté; mais elle a été résolue par la loi du 40 mai 1858; l'arrondissement n'a pas d'existence civile; c'est une simple circonscription administrative et comme propriétaire il est absorbé par le département; les biens qui lui sont attribués sont donc *ipso jure* dévolus au département ⁽¹⁾.

4471. Le décret de 1844 ne cède au département que les édifices affectés à un service départemental ou à un service d'arrondissement; il réserve à l'État les édifices affectés à l'administration générale et il attribue aux communes les édifices affectés à un service municipal.

L'art. 2 de la loi du 45 frimaire an VI énumère les dépenses générales à la charge de l'État et par conséquent les services publics proprement dits. Ainsi

(1) Voir notre tome I, n° 35.

le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, la cour de cassation, la comptabilité nationale, l'hôtel des Invalides, etc., intéressent la France entière et sont des services nationaux. Mais les préfectures, les sous-préfectures, les tribunaux, les cours d'assises, la gendarmerie (décret du 11 juin 1810, titre 7, arrêt du conseil du 31 août 1837), les prisons, intéressent spécialement le département ou les arrondissements du département, et les édifices qui leur étaient consacrés sont entrés dans le domaine départemental. En un mot, le décret ne donne aux départements que les édifices dont l'établissement et l'entretien étaient à leur charge.

1472. Une question s'est élevée pour les bâtiments occupés par les cours d'appel. Sont-ils restés la propriété de l'État? On a prétendu qu'ils avaient été concédés aux départements. « Nous concédons aux » départements.... les édifices et bâtiments occupés » pour le service des *cours*..... » (art. 1^{er}.) Mais on a répondu que le décret de 1814 n'entendait parler que des cours d'assises; qu'en effet les cours d'appel n'avaient jamais été à la charge spéciale du département où se trouve leur siège. La loi du 15 frimaire an VI ne les range pas parmi les services départementaux, et l'art. 55 de la loi du 23 mars 1817 met les bâtiments des cours royales dans la classe des dépenses communes à tous les départements, qui sont acquittées avec les centimes centra-

lisés au trésor. Il est enfin un dernier argument qui nous semble péremptoire: Le ressort d'une cour royale comprend plusieurs départements; les bâtiments qu'elle occupe ne sont donc pas destinés à un service départemental (1).

4473. Les services communaux sont la justice de paix, les municipalités, l'instruction publique.

4474. Quand il s'élève une difficulté sur le point de savoir si tel édifice est resté la propriété du domaine, ou a été attribué soit au département, soit à la commune, c'est au conseil d'État seul qu'il appartient d'interpréter le décret (2). Il ne connaît, qu'on le remarque, que de la question préjudicielle d'interprétation; la question de revendication, de propriété, est de la compétence des tribunaux civils. Si donc le décret ne présente pas de doute, quoique le débat s'agite à son occasion, l'autorité judiciaire restera saisie et statuera en conséquence. Dans le cas contraire, elle retiendra la cause, mais en prononçant le sursis jusqu'à ce que le décret ait été interprété.

Ces principes ont été très nettement formulés dans un arrêt de la *Cour de Caen* du 26 juillet 1842. (3)

« Considérant que cette application une fois ré-

(1) Avis du conseil d'État du 5 décembre 1838.—Arrêt du conseil du 20 juin 1844.

(2) Arrêts du conseil du 15 septembre 1843 et 20 juin 1844.

(3) Jurisprudence de la Cour de Caen, tome de 1842, p. 465.

« glée et le titre de la ville de Pont-l'Évêque aiusi
 « devenu certain, quant à la désignation de son
 « objet, le droit de revendication qui en doit être
 « la conséquence, rentre, quant à ses effets, dans le
 « droit commun et reste dans la compétence des
 « tribunaux ordinaires; car lors même qu'un droit
 « de propriété dérive d'un acte administratif, il
 « n'en est pas moins soumis à leur juridiction,
 « pourvu qu'il n'y ait débat ni sur la validité ni sur
 « le sens de cet acte; d'où il suit que la question à
 « vider ici par l'autorité administrative est une
 « question préjudicielle qui n'empêche pas l'action
 « originaire d'avoir été valablement portée devant
 « la juridiction civile, où elle doit seulement demeu-
 « rer sursise jusqu'à la décision préalable à rendre
 « par l'autorité administrative. »

1475. Le décret du 16 décembre 1811 a-t-il transféré aux départements la propriété des routes impériales de 2^e classe qu'il déclare routes départementales, et dont il met l'entretien à la charge des départements? Oui, dit-on, cette propriété du sol n'est qu'une juste indemnité, et le décret du 9 avril interprète le décret du 16 décembre. Mais que prouve l'argument? Qu'il était convenable de céder aux départements les routes départementales. Cela ne suffit pas; il faut établir que le décret a réellement fait passer ces routes du domaine de l'État dans le domaine du département; on ne trouve pas un seul mot qui permette de le supposer.

Il en est autrement des routes construites depuis 1814 par le département et à ses frais,

C'est ainsi que la question a été résolue par le conseil d'État ⁽¹⁾.

1476. Le département possède donc des immeubles affectés à des services publics.

Il est capable de posséder aussi des immeubles productifs de revenus. Le 4^e § de l'art. 4 de la loi du 10 mai 1858 appelle le conseil général à délibérer « sur le mode de gestion des propriétés départementales. » Aux termes du n^o 5 de l'art. 10, les recettes du département se composent « des revenus et du produit des propriétés du département non affectées à un service départemental. » Aucun texte d'ailleurs ne lui enlève ce droit qui appartient à toutes les personnes civiles.

« La propriété départementale, disait M. le ministre de l'intérieur à la chambre des députés, dans la séance du 2 mars 1858, la propriété départementale n'est réellement pas une propriété du genre de la propriété communale ; ce n'est pas, à parler vrai, une propriété privée. C'est, je le répète, une propriété transitoire, accidentelle qui est renfermée entre son origine et le moment possible où elle reviendra à un service public, car le département ne conserve d'immeubles productifs de revenus que par la considération que dans un

⁽¹⁾ Son avis est rapporté dans le traité de la fortune publique, t. 2, p. 491.

» moment donné, ils lui seront utiles pour un service public. »

Sans doute, en fait, les départements ne se trouvent propriétaires d'immeubles productifs de revenus qu'*accidentellement* et même *transitoirement*, si l'on veut. Dans l'état actuel le revenu des propriétés départementales est de 9 à 40,000 fr., et il est réparti entre plus de quarante départements.

Que la tutelle administrative n'autorise pas un département à acheter une ferme, une maison, dans le seul but de s'en faire une source de revenus, je le conçois; l'économie politique a depuis longtemps proscrit ce système,

Mais en droit, le département est capable de posséder des immeubles patrimoniaux, et d'en jouir comme un simple particulier.

4477. Une statistique de 1859 évalue à plus de 40 millions (40,885,082 fr.) les propriétés immobilières des départements, et l'estimation ne comprend pas le sol des routes départementales.

Le mobilier qui appartient aux quatre-vingt-six départements est estimé 3,743,597 fr.

Chaque département possède le mobilier de la préfecture, c'est-à-dire de l'hôtel, des bureaux, des salles du conseil général et du conseil de préfecture; des bureaux de sous-préfecture, de l'école normale primaire, des cours et tribunaux, des prisons départementales. Il a en outre les archives qui forment une propriété à part.

Quelques départements ont des rentes sur l'État, par exemple pour assurer le service des pensions accordées à des instituteurs primaires et à des employés de préfecture.

Quelques autres perçoivent des péages établis avec l'autorisation du gouvernement (1).

4478. Les acquisitions à titre onéreux, les aliénations et les échanges délibérés par le conseil général sont approuvés par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Cependant si la valeur n'excédait pas 20,000 fr. . il suffirait de l'autorisation du préfet en conseil de préfecture.

Mais comment la valeur est-elle déterminée ? Dans les acquisitions, par le prix lui-même.

Dans les aliénations, par une expertise préalable ; mais il arrive quelquefois que les enchères portent le prix de la vente autorisée par le préfet au-delà de l'estimation, au-dessus de 20,000 fr. Faut-il dans ce cas, qu'une ordonnance royale approuve le contrat et le rende définitif ? Oui, l'événement établit l'importance réelle de l'affaire, et prouve que le préfet était incompétent. L'évaluation et l'homologation sont donc provisoires et subordonnées au résultat des enchères (2).

(1) Voir les lois de finances et notamment la loi du 24 juillet 1843.

(2) La question a été ainsi résolue par une circulaire du ministre de l'intérieur, à la date du 31 juillet 1839, pour les biens communaux, et les principes sont les mêmes.

Pour les échanges au contraire, l'expertise est définitive.

Les propriétés mobilières sont-elles soumises à des règles spéciales? Non, la généralité de cette expression, *propriétés départementales*, dont se servent les art. 4 et 29 de la loi du 10 mai 1838, comprend les meubles et les immeubles.

La loi ne détermine pas les formes de la vente; c'est un point qu'elle abandonne à la sagesse du conseil général et de la tutelle administrative: la publicité et la concurrence, telle est au surplus la règle dont il convient de ne pas s'écarter sans motifs graves.

1479. 5° *Sur le changement de destination et d'affectation des édifices départementaux.*

Le département est obligé de fournir les édifices et les bâtiments nécessaires à certains services énumérés dans l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838 ou dans des lois spéciales; tels sont les hôtels et les bureaux de la préfecture et des sous-préfectures, les prisons, les casernes de gendarmerie, l'école normale primaire, (loi du 28 juin 1835), les tribunaux civils et les tribunaux de commerce.

Le conseil peut encore affecter des bâtiments à d'autres services, à des dépôts de mendicité, à des hospices et des asiles d'aliénés, (loi du 50 juin 1838), tels sont même le but, la cause et l'origine du domaine départemental.

L'affectation et le changement d'affectation sont délibérés par le conseil et autorisés par ordonnance royale , même dans le cas où la valeur des édifices serait au-dessous de 20,000 fr. La question d'argent est toujours compliquée d'un intérêt supérieur , indéterminé , l'intérêt d'un service public.

1480. 4° *Sur le mode de gestion des propriétés départementales. Accidentellement et transitoirement* , un immeuble se trouve dans le domaine patrimonial du département.

On proposa de donner au conseil le droit de régler souverainement le mode de gestion. Pourquoi refuser aux conseils de département une autorité dont l'art. 47 de la loi du 18 juillet 1857 investit le conseil municipal ? Ne présentent-ils pas plus de garanties ?

C'est à cette occasion que le ministre de l'intérieur , dans un discours que nous avons rappelé , caractérisa la propriété départementale , et prétendit qu'elle ne devait pas être assimilée à la propriété des communes ; il ajouta que le conseil de département était , par son institution , un corps délibérant , et qu'il ne convenait pas d'en faire un administrateur. La chambre des députés rejeta l'amendement de la commission qui accordait au conseil un pouvoir réglementaire ; il ne prend donc qu'une simple délibération.

Elle est soumise au ministre de l'intérieur. Si le conseil et le ministre ne s'entendent pas , que fera

le préfet? En cas d'urgence, il pourvoit provisoirement à la gestion (art. 50).

Mais enfin qui aura le dernier mot? Pour les actes volontaires, il faut le concours des deux volontés, et le veto du conseil ou de l'autorité qui exerce la tutelle, est péremptoire. Mais il s'agit d'une mesure nécessaire; il faut bien que l'immeuble soit administré.

Lorsqu'un mode de gestion n'est point adopté par le conseil et le ministre, on reste dans le provisoire et c'est le préfet qui pourvoit aux nécessités de l'administration; mais comme le ministre a toujours le droit de réformer le préfet, il a le moyen indirect de faire prévaloir son avis.

1484. 5° *Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du département.*

Ou le département est demandeur ou il est défendeur.

Des règles différentes dans l'une et l'autre hypothèse.

Pour agir, il faut au préfet une délibération du conseil de département, et une autorisation du conseil d'État. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, c'est le conseil de préfecture qui autorise à plaider les communes et les établissements publics, mais il ne se trouve pas dans une position assez élevée et assez indépendante pour exercer cette tutelle sur le préfet et le conseil général.

Le second alinéa de l'art. 35 est ainsi conçu :

« Le département ne peut se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. » Les frais augmentent et les chances diminuent ; il nous semble donc fort raisonnable , quoi qu'on ait pu dire devant la chambre des députés , de soumettre le jugement au conseil d'État , et de provoquer un nouvel examen de l'affaire.

L'art. 35 exige-t-il aussi une nouvelle délibération du conseil général ? Sans doute il faut que le préfet soit autorisé à se pourvoir ; le conseil *délibère sur les actions* et c'est le *département* qui se pourvoit ; on doit même supposer que le mandat du préfet est restreint au premier degré de juridiction ; mais nous ne voyons pas que la loi du 40 mai exige une délibération spéciale et postérieure au jugement ; il suffit que le conseil de département ait déclaré que le procès sera intenté et soutenu devant tous les degrés de juridiction. Il est utile d'interpréter en ce sens les art. 4 et 35 ; le conseil ne se réunit qu'une fois par an : l'appel interjeté à titre conservatoire , il faudrait donc arrêter la procédure et attendre souvent pendant plus de six mois que le conseil eût exercé son droit ? On compromettrait les intérêts des deux parties. Notre système au contraire présente pour le département toutes les garanties convenables. 4^o Le préfet n'aura pas besoin de porter

un appel qu'il serait plus tard obligé d'abandonner et dont le budget supporterait les frais. Il peut, avant d'appeler, faire statuer le conseil d'État, et prendre un parti définitif. — 2° Le conseil d'État pesera les motifs du premier juge. — 3° Enfin, si la nature de l'affaire fait craindre au conseil général que l'instruction et le débat ne révèlent des faits nouveaux, il limitera, comme il en a incontestablement le droit, le mandat du préfet au premier degré de juridiction.

Doit-on considérer la cour de cassation comme un degré de juridiction? En un mot le préfet serait-il recevable à se pourvoir sans nouvelle autorisation? L'art. 44 de l'édit d'août 1764 dispensait les communes de l'autorisation administrative, pour se pourvoir devant le conseil du Roi, et la Cour de cassation a, jusqu'à certain point, hérité des attributions du conseil des parties. D'un autre côté la Cour de cassation qui n'est pas juge du fait n'est pas un troisième degré de juridiction; c'est là un principe élémentaire. Cette opinion est maintenant abandonnée. Dans le sens de la loi du 10 mai 1838 comme dans celui de la loi du 18 juillet 1837, la Cour de cassation est un degré de juridiction; le pourvoi entraîne des frais considérables; le département a contre lui un arrêt souverain, et ce n'est pas sans doute un motif pour l'émanciper de la tutelle administrative.

1482. Les instances administratives peuvent-elles être engagées et suivies sans délibération du conseil de département et sans autorisation du conseil d'État?

Et d'abord le texte de l'art. 4 et les principes exigent que le conseil de département délibère sur l'action. Pas un mot, soit dans l'art. 56, soit dans aucun autre article, qui restreigne les termes de l'art. 4 et ils comprennent les actions administratives comme les actions judiciaires. Un procès devant un tribunal administratif entraîne des frais et compromet le droit; c'est le département qui supporte les dépenses et c'est lui qui sera lié par le contrat judiciaire; le conseil général qui le représente doit donc nécessairement délibérer sur un acte aussi grave. — On ne le conteste pas.

Tous les auteurs au contraire semblent d'accord pour reconnaître que l'autorisation du conseil d'État n'est pas exigée. Avant la loi du 18 juillet 1837, l'art. 44 de l'ordonnance de 1764 dispensait les communes qui voulaient se pourvoir devant le conseil d'État de l'autorisation administrative: « ne pourra néanmoins ladite autorisation être nécessaire..... pour se pourvoir par devers nous ⁽¹⁾. »

Lors de la discussion de la loi du 18 juillet 1837, on proposa de soumettre le recours devant le conseil d'État à l'autorisation préalable du conseil de préfecture et l'amendement fut rejeté. Au reste, le

(1) Arrêts du conseil d'État du 16 février 1826 et 16 janvier 1828.

législateur a clairement manifesté sa pensée dans l'art. 49. Ces mots : *une action en justice* , signifient une action *judiciaire*.

Toutes ces considérations s'appliquent au département.

Si le juge compétent est le conseil d'État lui-même , comprendrait-t-on qu'il fût appelé à connaître deux fois de l'affaire , la 1^{re} pour autoriser le département à plaider ; la 2^e pour juger ! Si c'est le conseil de préfecture , il juge à peu près sans frais , et c'est devant le conseil d'État que l'appel est porté. Pourquoi donc obliger le département à faire ce long circuit , à demander l'autorisation au conseil d'État , à plaider ensuite devant le conseil de préfecture pour revenir enfin devant le conseil d'État (1) ?

Mais le texte permet-il cette interprétation ?

Le mot *actions* a dans l'art. 4 un sens général , absolu , qui comprend les actions administratives et les actions judiciaires ; tout le monde en convient.

Or , l'art. 36 se sert des mêmes termes , les *actions* , et il n'ajoute pas comme l'art. 49 de la loi du 18 juillet ces mots : *en justice* , qui permettent d'en restreindre la portée. En un mot , l'art. 36 se réfère à l'art. 4 , et il appelle le conseil d'État à autoriser toutes les actions sur lesquelles le conseil général est appelé à délibérer.

(1) Voir M. Reverchon , des autorisations de plaider , n° 118 , p. 307.

La loi est parfaitement claire; on n'a pas à l'interpréter, mais à l'appliquer. Serait-ce que l'application est impossible! Non sans doute, le conseil-d'État prononcera comme tuteur, sans frais, sans juger le fond, en appréciant seulement les chances judiciaires. Il importe peu par conséquent qu'il soit appelé à connaître plus tard du litige soit comme juge d'appel, soit comme juge de premier et de dernier ressort. Le tribunal civil n'autorise-t-il pas dans certains cas des poursuites sur lesquelles il statuera comme juge?

4483. Le département est défendeur; le conseil d'État n'intervient pas, et c'est au conseil général et au préfet à décider seuls si le procès sera soutenu.

4484. La délibération du conseil général autorise, mais n'oblige pas le préfet à plaider. L'art. 4 n'appelle en effet le conseil général qu'à *délibérer* sur les actions; aux termes de l'art. 5 toute délibération est soumise à l'approbation du roi, du ministre ou du préfet, et enfin l'art. 56 ajoute: « Le préfet *peut* en « vertu des délibérations du conseil général et sans « autre autorisation défendre à toute action. »—D'un autre côté, le préfet serait non recevable à soutenir un procès contre l'avis ou sans l'autorisation du conseil.

Le refus soit de l'un soit de l'autre suffit donc pour que le département ne puisse pas être défendu.

Mais produit-il les effets d'un *acquiescement*? Non,

certes, quand le préfet et le conseil ne sont pas d'accord. Le préfet n'a pas le droit de disposer d'une propriété départementale ou de grever le budget contre le gré du conseil et le conseil, sans le concours de la haute tutelle administrative.

Il faudra donc que le demandeur obtienne un jugement; la demande sera vérifiée par l'autorité judiciaire; le ministre éclairé par les renseignements qui lui seront fournis pourra enjoindre au préfet d'appeler, et enfin pendant les délais, les représentants du département finiront peut-être par s'entendre.

1485. Le préfet et le conseil reconnaissent que la demande est fondée. Est-ce là un acquiescement définitif, irrévocable, ou pour mieux dire emportant contre le département tous les effets qu'il produirait contre une personne maîtresse de ses droits?

Ni la loi du 10 mai 1838, ni la loi du 18 juillet 1837 ne s'occupent de *l'acquiescement*. Il faut donc examiner à quels actes il convient de l'assimiler.

Si le droit du demandeur est incontestable, l'acquiescement est un acte de sage administration; si au contraire le département ne doit pas la somme réclamée ou est propriétaire de l'immeuble revendiqué, c'est une aliénation ou une obligation à titre gratuit.

L'acquiescement est donc comme la transaction,

selon le fait, tantôt un acte d'administration et tantôt un acte d'aliénation. Pour transiger, il faut avoir la capacité de disposer des objets compris dans la transaction (art. 2045). C'est le même principe, et pour acquiescer, il faut avoir la capacité d'aliéner ou de s'obliger.

S'agit-il d'une créance? La délibération qui autorise le paiement est approuvée par une ordonnance royale rendue en conseil d'État; elle sera définitive et exécutoire; sauf pour les contributions extraordinaires et les emprunts, une ordonnance royale confère au département la plénitude de la capacité civile.

Mais si la valeur de l'immeuble n'excède point 20,000 fr., ne suffira-t-il pas d'un arrêté du préfet? Oui, dit-on, le préfet, aux termes de l'art. 29 a le droit d'autoriser une *aliénation*. Mais l'acquiescement peut être un acte plus grave que l'aliénation; le département ne reçoit pas l'équivalent, le prix de l'immeuble qu'il abandonne, et si l'art. 58 exige que dans tous les cas la transaction soit autorisée par une ordonnance royale, il est bien impossible de se contenter pour l'acquiescement de l'arrêté du préfet.

1486. Aucune action *judiciaire* (l'art. exclut implicitement les actions administratives) autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département qu'au-

tant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. — L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé. — Durant cet intervalle, le cours de toute prescription demeurera suspendu. (Art. 57).

Ce Mémoire avertit le préfet, le met en mesure de consulter le conseil général, *s'il se réunit dans le délai de deux mois*, d'obtenir pour acquiescer l'autorisation nécessaire ou de préparer la défense du département.

L'art. 57 de la loi de 1858 a été conçu dans le même esprit et présente les mêmes difficultés que l'art. 45 de la loi du 28 octobre, 5 novembre 1790 (1).

Toutefois, la remise du mémoire *n'interrompt* pas la prescription; elle en suspend *seulement* le cours pendant le délai de deux mois; la loi de 1858 s'est écartée sur ce point du système adopté par l'art. 57 du Code de procédure civile, l'art. 45 de la loi du 28 octobre 1790 et l'art. 54 de la loi du 18 juillet 1857.

On reproche avec raison à la loi de 1858 de suspendre la prescription pendant deux mois, même dans le cas où le Mémoire ne serait pas suivi d'instance.

1487. Les règles que nous venons d'exposer souffrent des exceptions.

(1) Voir notre t. 1^{er}, n° 303, p. 377.

En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre sans délibération du conseil général, sans autorisation du conseil d'État.

Une prescription est sur le point de s'accomplir ; le délai d'appel ou de pourvoi va expirer ; le préfet assignera, appellera, formera le pourvoi sans attendre la double autorisation dont en principe il a besoin.

Le préfet est assigné et il lui a été impossible de faire délibérer le conseil général : le demandeur presse l'audience et, nous le supposons, le juge refuse de surseoir ; il tiendra alors de la nécessité le pouvoir de plaider et de défendre seul les intérêts dont il est le tuteur.

L'exception se renferme dans les limites de la plus stricte nécessité. L'instance engagée, l'appel porté, le droit conservé en un mot, il faut que le préfet rentre dans la règle et remplisse les formalités prescrites. A qui appartient-il d'apprécier s'il y a *urgence* ? Au préfet seul, d'après M. Reverchon, n° 425. Sans doute la loi de 1838 n'a pas voulu, comme on le demandait, soumettre le préfet au contrôle du conseil de préfecture, mais est-ce à dire qu'il puisse impunément, et quand il n'existe aucune urgence, s'affranchir de la tutelle du conseil général et du conseil d'État ? Non, à notre estime, et le juge saisi de l'affaire a qualité pour apprécier ce point. Quand le préfet assigne sans délibération du conseil

et sans ordonnance royale qui l'autorise, il agit sans qualité, et le tribunal, sur les conclusions du défendeur, déclarera la demande non recevable, sauf à lui accorder un délai pour se faire habiliter. Le tiers a intérêt à opposer l'exception; et le juge a le droit d'en examiner le mérite. Mais le préfet invoque l'urgence; c'est une question qui n'a rien d'administratif, c'est un moyen de la cause, et qui ne peut être apprécié que par l'examen des faits judiciaires. Par exemple, le préfet revendique un immeuble sans autorisation, bien que le conseil général soit à la veille de se réunir et que la prescription ne fasse que commencer; est-ce qu'il lui suffira, pour valider la procédure, de répondre, malgré l'évidence du fait, qu'il y avait urgence? Non sans doute; à moins qu'on ne soutienne, contre le texte formel de l'art. 54 de la loi du 18 juillet 1837, qu'il est interdit au juge de déclarer le maire et le préfet non recevables quand ils agissent sans autorisation, il faut bien lui reconnaître le droit d'examiner s'ils se trouvent réellement dans un cas d'exception.

Les actions possessoires sont-elles réputées urgentes par la loi, quelles que soient les circonstances du fait? On le prétend. Si l'art. 57 dispense le demandeur de présenter le mémoire préalable, c'est qu'il considère que l'action par sa nature est toujours et nécessairement urgente; il faut qu'elle soit à peine de déchéance intentée dans le délai d'un

an (art. 25 du Cod. de proc. civ.). Le maire peut , en vertu de l'art. 55 de la loi du 18 juillet 1857 , intenter toute action possessoire ou y défendre sans autorisation préalable , et cependant on obtient plus facilement un arrêté du conseil de préfecture qu'une ordonnance royale.

Malgré ces motifs, nous ne pensons pas que l'urgence ait été érigée en présomption légale ; point de texte, en effet, qui le déclare expressément ; mais l'analogie portera presque toujours le juge à la reconnaître en fait.

1488. 6^o *Sur les transactions qui concernent les droits du département.*

Toutes les transactions délibérées par le conseil général, qu'elles portent sur des droits mobiliers ou immobiliers, supérieurs ou inférieurs à 20,000 f., peu importe, doivent être autorisées par une ordonnance royale, le conseil d'État entendu.

Faut-il observer en outre les formalités prescrites par l'arrêté du 24 frimaire an XII? Il exige la consultation préalable de trois jurisconsultes désignés par le préfet, l'avis du conseil de préfecture et l'autorisation du préfet. Mais il ne s'occupe que des communes seules, et il n'est pas permis, surtout dans le silence de l'art. 58 de la loi du 10 mai 1858, d'imposer, sous prétexte d'analogie, au conseil général, au préfet et au conseil d'État des formalités que ne prescrit pas la loi

1489. 7° *Sur l'acceptation des dons et legs faits au département.*

L'acceptation ou le refus, quelles que soient d'ailleurs la nature et la valeur des dons et legs, est autorisé par une ordonnance royale rendue en conseil d'État (art. 54).

Le conseil général déclare accepter un legs; mais le conseil d'État n'accorde pas l'autorisation. Le legs devient-il caduc, *ipso facto*? Je ne le crois pas; pour le refus, comme pour l'acceptation, il faut le concours et l'accord du conseil général et du conseil d'État. Le premier délibère, le second rend la délibération exécutoire. Le département après l'ordonnance qui refuse l'autorisation se trouve dans la position de tout légataire, maître de ses droits, qui n'accepterait ni ne répudierait le legs.

On objecte que l'art. 910 du Code civil, la loi du 2 janvier 1817, l'art. 56 de la loi du 18 juillet 1837 et l'art. 54 de la loi du 10 mai 1858, ont entendu donner en cette matière le dernier mot au conseil d'État; que c'est à lui à décider souverainement si le legs produira ou ne produira pas son *effet*; qu'il est impossible que le droit de l'héritier et le sort de la propriété restent incertains pendant trente années.

Mais aucun texte n'investit le conseil d'État du pouvoir d'annuler le legs directement et principalement; sa mission se borne à accorder ou à refuser l'autorisation d'accepter.

Les ordonnances d'autorisation sont des actes de tutelle et d'administration intérieure qui ne confèrent par eux-mêmes aucun droit aux tiers, et qui peuvent toujours être rétractés. Le département est autorisé à vendre à un tel pour le prix qu'il a offert. La vente est-elle consommée? Non sans doute, et tant que l'acte n'aura pas été réalisé, l'autorisation pourra être révoquée. L'autorisation de plaider est refusée soit par le conseil de préfecture, soit par le conseil d'État à un établissement public. Plus tard il retrouve de nouvelles pièces et obtient l'autorisation. Le tiers ne sera pas recevable à lui opposer la première ordonnance; sans doute il en profitait, mais indirectement, et c'est pour lui *res inter alios acta* (1).

Par conséquent, point de déchéance si le conseil d'État change d'avis et autorise l'acceptation du legs avant qu'il soit répudié par un acte civil et commun à l'héritier.

Est-ce à dire que la propriété restera incertaine pendant 50 ans? Non sans doute; que ferait l'héritier, si le légataire ne voulait ni accepter ni refuser? Il l'assignerait pour voir dire qu'il sera tenu de prendre qualité dans un délai de, faute de quoi il sera considéré comme renonçant (arg^{t.} des art. 797 et 798). L'héritier assignera le département pour voir dire que faute par lui d'avoir obtenu

(1) Nous avons établi ces principes dans notre t. 1^{er}, nos 286 et 287.

l'autorisation d'accepter, le legs sera déclaré caduc et sans effet.

Il ne suffit pas que la résolution de refuser, délibérée par le conseil général soit approuvée par le conseil d'État; il faut encore que le préfet la réalise par un acte signifié à l'héritier ou commun avec lui; jusques-là c'est, comme le disent les docteurs, *le consilium in mente retentum*. Je donne à un tiers par acte authentique et gardant minute, mandat pour répudier une succession, renoncer à un legs. C'est un simple projet, et je puis changer d'avis tant que le mandataire n'aura pas fait l'acte d'acceptation ou de renonciation.

L'art. 4 de l'ord. du 2 avril 1817 est ainsi conçu :
 « Les ordonnances et arrêtés d'autorisation déter-
 « mineront pour le plus grand bien des établisse-
 « ments, l'emploi des sommes données et prescriront
 « la conservation ou la vente des effets mobiliers
 « lorsque le testateur ou le donateur auront omis
 « d'y pourvoir. »

L'art. 54 n'a pas étendu au département cette disposition faite pour les communes, les établissements religieux et les établissements de bienfaisance et d'instruction publique; mais il est bien évident que le conseil d'État peut apposer à l'autorisation qu'il accorde toutes les conditions et restrictions qu'il juge convenables, qu'il peut réduire le legs, etc.

« Le préfet peut toujours , à titre conservatoire ,
 « accepter les legs et dons faits au département.
 « L'ordonnance d'autorisation qui intervient en-
 « suite a effet du jour de cette acceptation. »

Faut-il que l'acceptation conservatoire soit autorisée par le conseil général? L'art. 4 semblerait l'exiger , mais l'art. 54 est général et puis le préfet a , en vertu du mandat qui lui est confié , le droit et le devoir de prendre toutes les mesures conservatoires. Objecterait-on l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1857? « le maire peut toujours à titre conservatoire ,
 « accepter les dons et legs , *en vertu de la délibération*
 « *du conseil municipal.* L'ordonnance du roi ou l'ar-
 « rêté du préfet qui intervient ensuite a effet du
 « jour de l'acceptation. » Mais l'art. 54 de la loi de 1858, n'exige pas comme l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1857 une délibération du conseil général et on en comprend le motif : les conseils généraux n'ont qu'une session par an, tandis que les conseils municipaux en ont quatre , et il est beaucoup plus facile de réunir extraordinairement un conseil municipal qu'un conseil général.

1490. La loi de 1858 ne s'occupe pas des dons que le conseil général voudrait faire , par exemple en faveur d'un établissement public ou d'une entreprise privée qui mériterait les encouragements du département , ou même en faveur d'un citoyen qui aurait rendu de grands services au pays. ... Faut

il en conclure que le département, mineur, ne puisse faire aucun acte de libéralité? Non, certes, c'est une personne civile capable, avec le concours de la tutelle administrative, de tous les actes de la vie civile.

Quelle sera l'autorité chargée d'homologuer la délibération? Le Roi en conseil d'État. Vainement on dirait que le préfet a mandat pour autoriser les aliénations dont la valeur n'excède pas 20,000 fr. Dans l'art. 29 il ne s'agit que d'aliénations à titre onéreux; toutes les fois, en effet, qu'il serait possible que l'acte eût un caractère gratuit, la loi fait intervenir le conseil d'État; telles sont les affectations, les transactions et le refus d'un don ou d'un legs. Enfin si le département donataire doit être habilité par la haute tutelle administrative, il en est de même à plus forte raison quand il est donateur.

1491. 8° *Sur le classement et la direction des routes départementales.*

La loi du 20 mars 1836, en interprétant l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1835, a décidé que le vote du conseil général serait toujours précédé d'une enquête de commodo et incommodo. Une ordonnance du 18 février 1834 en avait réglé les formes que nous exposerons en traitant de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La loi du 3 mai 1844 exige seulement que l'enquête précède l'ordonnance déclarative

d'utilité, mais elle n'abroge pas la loi spéciale du 20 mars 1835, qui veut de plus qu'elle précède le vote du conseil général : l'enquête doit l'éclairer, et puis il n'eût pas été convenable de soumettre la délibération du conseil aux critiques des électeurs et du public.

Le conseil général vote le *classement* : son droit se borne-t-il à classer, c'est-à-dire à élever au rang de routes départementales des routes déjà *existantes*, des chemins vicinaux de grande communication ou des routes royales déclassées? Le mot a un sens plus large et le conseil général délibère aussi sur l'ouverture et l'exécution des nouvelles routes.

Il ne faut pas confondre la *direction* et le *tracé* : la direction désigne les points principaux du parcours, les territoires traversés ; et le tracé, la ligne même et les parcelles. On comprend très bien que le conseil général détermine la direction ; c'est la question même, tandis que le *tracé* est une affaire d'exécution et d'administration.

Une ordonnance royale homologue la délibération, classe la route et déclare l'utilité publique. (Décret du 16 déc. 1844.—Loi du 20 mars 1835.—Loi du 5 mai 1844, art. 5).

4492. Deux mots sur quelques espèces exceptionnelles et régies par des lois spéciales.

4° Une enquête n'est pas nécessaire quand la délibération et l'ordonnance classent comme route dé-

partementale une route royale déclassée. La chambre des députés retrancha de l'art. 4^{er} de la loi du 24 mai 1842, la loi spéciale, un paragraphe qui exigeait l'enquête et en fixait les formes. L'enquête aurait pour but de renseigner le pouvoir compétent sur l'utilité de la route, comme route départementale; mais il est un fait qui a plus d'autorité que toutes les enquêtes, c'est l'existence antérieure de la route comme route royale.

2^o Quand il s'agit de classer comme route départementale une route royale, l'ordonnance ne peut-elle pas précéder la délibération du conseil général ?

L'art. 4^{er} de la loi du 24 mai 1842 est ainsi conçu :

« Les portions de routes royales délaissées par suite
 « de changement de tracé ou d'ouverture d'une
 « nouvelle route, pourront, *sur la demande ou avec*
 « l'ASSENTIMENT des conseils généraux des départe-
 « tements ou des conseils municipaux des communes
 « intéressées, être classées par ordonnances royales,
 « soit parmi les routes départementales, soit parmi les
 « chemins vicinaux de grande communication, soit
 « parmi les simples chemins vicinaux. »

Le conseil général n'a donc pas toujours et nécessairement l'initiative de la proposition : *soit sur la demande, soit avec l'assentiment*, c'est-à-dire tantôt le conseil général provoque et tantôt il approuve le classement.

5° « Lorsqu'une route intéressant deux ou plusieurs départements a été classée, et est en voie d'exécution sur un ou plusieurs d'entre eux, et qu'un département sur lequel cette route doit s'étendre, refuse de classer ou d'exécuter la portion de route qui doit traverser son territoire; le classement ou l'exécution peut être ordonné par une loi qui sera précédée d'une enquête dont les formes seront déterminées par un règlement d'administration publique. » (1).

La loi du 25 juin 1844 ne prévoit et ne résout qu'une hypothèse : deux départements ont classé et font exécuter une route ; un département intermédiaire refuse de faire le tronçon qui rattacherait les deux parties ; c'est une lacune déplorable et une loi pourra vaincre le refus qui ne se justifierait pas.

La route n'intéresse qu'un seul département, mais un autre département fait enclave et la coupe ; la loi sera-t-elle applicable ? Non , d'après sa lettre ; oui évidemment d'après son esprit.

Une route aboutit à la limite d'un département et forme une véritable impasse. Peut-on forcer le département à la continuer et à ouvrir un débouché ? C'est une espèce qui n'est pas prévue par l'art. 4^{er}, et que ne recommandent pas les mêmes motifs de faveur , mais il arriverait sans doute , si elle se pré-

(1) Loi du 25 juin 1844, art. 1^{er}.

sentait, que l'omnipotence législative élargirait la règle.

Il ne suffirait pas que la route fût classée, la loi exige de plus qu'elle soit en voie d'exécution. Pour vaincre le refus d'un conseil général, il faut plus qu'un simple projet, il faut toute la puissance d'un fait.

C'est un règlement d'administration publique à la date du 7 septembre — 12 novembre 1842, qui a réglé les formes de l'enquête préalable. — Les plans dressés par un ingénieur désigné par le ministre des travaux publics, avec l'évaluation des dépenses de premier établissement et d'entretien, sont déposés au secrétariat des préfectures de tous les départements traversés, et une enquête est ouverte pendant un mois au moins et deux mois au plus; c'est le ministre qui fixe le délai. Une commission composée de deux membres nommés par le ministre, et de deux membres choisis par le préfet de chaque département, donne son avis qui est soumis aux chambres de commerce ou aux chambres consultatives des arts et manufactures. Toutes les pièces sont enfin renvoyées à l'examen du conseil des ponts et chaussées.

La loi détermine la proportion dans laquelle chaque département intéressé contribuera aux dépenses de construction et d'entretien de la partie de route dont le classement ou l'exécution avait été refusé.

Les dépenses de construction (et non pas les frais d'entretien) peuvent être mises pour la totalité à la charge des départements qui ont réclamé.

1495. 9^o *Sur les projets, plans et devis de tous les autres travaux exécutés sur les fonds du département.*

Quand la construction, la reconstruction ou les réparations d'un édifice départemental sont évaluées à plus de 50,000 fr., les projets et les devis sont soumis, non pas au ministre des travaux publics, mais au ministre chargé de l'administration des communes, maintenant le ministre de l'intérieur. Aux termes de l'art. 7 de l'arrêté du 25 avril 1858, le conseil des bâtiments civils est préalablement consulté (1).

L'art. 52 a, même dans ce cas, maintenu le principe, et le ministre ne pourrait, sans l'assentiment du conseil général, modifier les plans et devis, sauf au préfet à faire sous sa responsabilité les travaux urgents.

Quand les dépenses prévues ne dépassent pas 50,000 fr., le préfet approuve et fait exécuter les projets.

Les travaux de voirie sont régis par d'autres règles; le conseil ne délibère que sur le classement et la direction des routes départementales (art. 4, n^o 8), et ce sont les projets, les plans et les devis des autres travaux qu'il a le droit d'examiner et de contrôler.

(1) Tome 2, n^o 567.

Les travaux départementaux sont-ils assimilés aux travaux entrepris et exécutés pour le compte de l'État, régis par les mêmes règles et soumis aux mêmes formalités?

L'art. 42 de la loi du 51 janvier 1855 dispose :
 « Une ordonnance royale réglera les formalités à
 « suivre à l'avenir dans tous les marchés passés au
 « nom du gouvernement. »

Un règlement d'administration publique a été rendu le 4 décembre 1856. — Tous les marchés passés *au nom de l'État* doivent être faits avec concurrence et publicité. L'art. 2 énumère les exceptions. Aux termes de l'art. 44, les adjudications ne sont définitives que par l'approbation du ministre compétent, sauf toute clause contraire du cahier des charges.

Le ministre a prétendu que ces dispositions faites pour l'État seul, d'après la loi de 1855 et l'ordonnance de 1856, ne concernaient pas plus le département que les communes régies par l'ordonnance spéciale du 14 novembre 1857. On répondait que le budget départemental était une fraction du budget de l'État, et, qu'en traitant au nom du département, le préfet traitait par le fait pour le compte de l'État. Mais n'était-ce pas détourner les mots du sens que leur donnent et l'usage et les lois administratives?

Un arrêt du conseil d'État du 4^{er} septembre 1844, a cependant déclaré que l'ordonnance du 4 décembre

1856 était applicable, par le motif que les marchés à la charge des départements sont assimilés aux marchés passés au nom de l'État, régis par les mêmes règles et soumis aux mêmes formalités, et il a annulé un marché passé sans concurrence. — Le conseil d'État, il faut bien le reconnaître, a résolu la question par la question.

Ce n'est pas que le principe de la publicité et de la concurrence ne soit un principe excellent, nécessaire même à une époque où l'on est si prompt à calomnier l'administration, mais c'était à une ordonnance et non pas à un arrêt du conseil à faire la règle.

1494. 10° *Sur les offres faites par des communes, par des associations ou des particuliers, pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge du département.*

Ce paragraphe ne s'occupe que des contributions purement volontaires ; il comprend aussi bien l'offre d'abandonner gratuitement un terrain compris dans le périmètre des travaux que l'offre de payer une somme d'argent.

Quelle est l'autorité chargée d'homologuer la délibération qui accepte les offres? La loi du 10 mai 1858 ne l'indique pas.

S'agit-il de routes départementales? La compétence est réglée par les art. 18 et 21 du décret du 16 décembre 1844, et l'art. 5 de la loi de 1858 renvoie

implicitement aux lois spéciales. C'est une ordonnance qui statue sur les offres, en même temps que sur le classement et la direction de la route, auxquels elles se rattachent et dont il n'était pas possible de les séparer.

Pour les autres travaux, c'est le même principe qui résout la difficulté.

L'autorité investie du droit d'approuver les projets, les plans et les devis, homologuera en même temps la délibération qui accepte les offres. Les offres, en effet, ne sont pas pures et simples; elles sont conditionnelles et se lient à l'entreprise qui les détermine.

Quel est le véritable caractère du contrat qui intervient par l'effet de l'acceptation entre le département et les souscripteurs?

Il se rattache comme annexe et accessoire à un acte administratif; souvent même il en est la cause déterminante; son inexécution compromettrait un service administratif et une entreprise d'utilité publique.

C'est donc un acte administratif et il en a tous les privilèges et toutes les immunités.

Si donc le souscripteur en demande la nullité pour erreur ou vices de forme; s'il en conteste le sens et soutient que la direction convenue a été changée, ce n'est pas le tribunal civil saisi de la demande en

condamnation, mais l'autorité administrative qui prononcera (1).

1495. 11° Sur la concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers de travaux d'intérêt départemental.

S'agit-il de la construction d'un pont ou de la correction d'une rampe sur une route départementale? La loi du 14 floréal an X et chaque année la loi de finances autorisent le gouvernement à les concéder à un entrepreneur qui perçoit pendant un certain temps des péages réglés par un tarif.

Le Conseil général devait-il être appelé à délibérer? La mesure ne grève pas son budget et ne lui impose aucune charge proprement dite. Mais elle peut compromettre un intérêt supérieur à un intérêt d'argent, l'industrie et le commerce de la contrée. Le conseil général examine donc s'il ne doit pas préférer à une économie qui serait mal entendue la liberté des communications et faire exécuter les travaux aux frais du département.

1496. 12° Sur la part contributive à imposer au département dans la dépense des travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département.

13° Sur la part contributive du département aux dépenses des travaux exécutés par l'État et qui intéressent à la fois le département et les communes.

(1) En ce sens, un arrêt du conseil d'Etat du 20 avril 1839 et un autre arrêt du 30 juin 1842 de Montsaunin.

En cas de désaccord entre le département et les communes , il est statué par ordonnance du Roi , les conseils municipaux , les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus (art. 55).

Telles sont sur ce point les seules dispositions de la loi du 40 mai 1838 que complètent diverses lois spéciales.

La loi du 16 septembre 1807 pose le principe de la contribution des départements , des arrondissements et des communes aux travaux qui les intéressent.

Dans l'art. 28 , elle s'occupe des grands travaux entrepris par l'État ; si l'ouverture d'un canal ou d'une route , si la construction d'un pont doivent augmenter la valeur des propriétés , le département est *susceptible* de contribuer aux dépenses dans la proportion déterminée par une loi spéciale.

L'art. 29 énumère les travaux de moindre importance et d'utilité départementale ; l'établissement ou le perfectionnement *d'une petite navigation* , un canal de flottage ; une grande route d'un intérêt local , etc. , et il dispose que les départements , les arrondissements et les communes intéressés contribueront *selon les degrés d'utilité respective* et dans la proportion réglée par une loi spéciale.

Le décret du 16 décembre 1811 met par son art. 7 la construction et l'entretien des routes départementales à la charge des départements , des arron-

dissimulations et des communes qui seront reconnus particulièrement à leur usage. C'est un règlement d'administration publique qui fixe la part contributive des départements, des arrondissements et des communes, le conseil général, les conseils d'arrondissement et les conseils municipaux préalablement entendus. (Art. 46, 47, 48 et 20).

Pour luer la guerre civile, la loi du 27 juin 1855 décréta l'établissement dans l'Ouest de routes stratégiques distinctes des routes royales, départementales et communales; leur entretien est supporté par les communes, les départements et le trésor dans des proportions arrêtées par des règlements d'administration publique rendus sur l'avis des conseils généraux et des conseils municipaux.

La loi du 11 juin 1842 vote un réseau général de chemins de fer destinés à unir par des voies rapides le Nord avec le Midi, l'Est avec l'Ouest, l'Océan avec la Méditerranée. L'art. 5 déclare que l'exécution aura lieu par le concours de l'Etat, des départements *traversés*, des communes *intéressées* et de l'industrie privée.

Les indemnités pour les terrains expropriés sont avancées par l'Etat et remboursées jusqu'à concurrence des deux tiers par les départements et les communes. — Les terrassements et les ouvrages d'art sont mis sans recours à la charge de l'Etat et le railway à la charge de la compagnie qui prend à bail l'exploitation du chemin.

Le conseil général délibère 1^o sur la part contributive du département dans les deux tiers des indemnités et sur les ressources extraordinaires au moyen desquelles il les remboursera en cas d'insuffisance des centimes facultatifs ; 2^o sur la désignation des communes intéressées et sur la part à supporter par chacune d'elles. — Cette délibération est approuvée par ordonnance royale.

Tels sont les faits législatifs : comment les concilier, et quelles sont les règles qui en découlent ?

Ni la loi du 27 juin 1855 ni la loi du 10 mai 1858, ni celle du 11 juin 1842 n'appellent l'arrondissement à contribuer aux travaux d'intérêt local, par l'excellente raison qu'il n'a pas de budget et que son passif comme son actif sont confondus avec l'actif et le passif du département.

La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 16 décembre 1811 mettent au contraire une part des dépenses à la charge de l'arrondissement ; à cette époque, la question n'était pas résolue ; la jurisprudence administrative hésita pendant long-temps et fut sur le point de communiquer l'existence civile à l'arrondissement. Par la force des choses, il faut maintenant rayer le mot arrondissement de l'art. 29 de la loi du 16 septembre 1807 et de l'art. 7 du décret du 16 décembre 1811. C'est le département qui paie pour les arrondissements.

Quand les travaux présentent à la fois un intérêt

général et un intérêt local , plusieurs hypothèses se présentent.

1° Il s'agit de grands travaux publics auxquels le département contribue seul avec le trésor.

2° L'utilité est toute départementale.

3° C'est une grande ligne de chemin de fer.

4° Enfin deux départements sont intéressés , par exemple à la construction d'un pont qui se trouve sur la limite qui les sépare.

Dans chacune de ces hypothèses, des règles et des questions différentes.

1°. Le conseil général délibère sur la répartition des dépenses qui concernent l'État et le département. Mais c'est une loi qui la règle *souverainement*; l'art. 28 de la loi du 16 septembre 1807 n'est pas abrogé : et puis il n'était pas possible d'enchaîner le pouvoir législatif par le vote du conseil général qui se fût trouvé à la fois juge et partie. Dans la réalité, le conseil général est entendu , mais il ne délibère pas , si l'on donne au mot *délibérer* sa valeur juridique.

2° Quand l'utilité de l'entreprise est départementale , les conseils généraux et les conseils municipaux règlent la contribution du département et des communes. S'ils se mettent d'accord , leurs délibérations sont homologuées par l'autorité chargée d'arrêter leurs budgets respectifs. Telle est la conséquence implicite , mais directe et nécessaire de l'art. 53 de la loi du 10 mai 1858. S'ils ne s'en-

tendent pas, une ordonnance royale prononcée, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus.—L'art. 29 de la loi de 1807 faisait intervenir la législature; mais il est abrogé par l'art. 55 de la loi du 10 mai 1858.

L'ordonnance doit-elle être rendue dans la forme des réglemens d'administration publique? L'art. 53 ne le dit pas. En principe donc on ne pourrait attaquer pour vices de forme et excès de pouvoir l'ordonnance intervenue sur le rapport du ministre seul. Mais la loi de 1858 n'abroge pas les art. 16, 17 et 20 du décret du 18 décembre 1811 qui exigent pour les routes départementales un réglemant d'administration publique; c'est la règle spéciale.

5° La délibération du conseil général fixe la part du département et des communes intéressées dans les deux tiers des indemnités remboursables à l'État qui fait établir une des lignes de chemin de fer *définies* par la loi du 11 juin 1842.

Mais qu'arrivera il si l'ordonnance n'en approuve pas les bases? Faut-il, pour qu'une répartition soit arrêtée, l'accord parfait du conseil et de l'autorité royale? Quel moyen pour le trésor de recouvrer, en attendant, les avances faites pour le compte du département et des communes?

Comme il faut une solution, la force des choses fait exception au principe.

L'art. 20 de la loi du 16 septembre 1807 nous

donne la règle. Une ordonnance statuera *ainsi qu'il appartiendra*.

On peut même, pour le décider ainsi, se placer dans le texte de l'art. 53 de la loi du 10 mai. En ce qui concerne les deux tiers des indemnités, *la dépense intéresse à la fois le département et les communes*.

Dans le silence de la loi du 11 juin 1842, une simple ordonnance suffirait; mais il sera toujours convenable de donner toutes garanties aux intéressés en prenant la forme d'un règlement d'administration publique.

4° La dernière hypothèse n'est pas prévue par les art. 4 et 53 de la loi de 1838, et la seule loi particulière est la loi du 23 juin 1841 relative aux lacunes des routes départementales : que faut-il en conclure?

Les deux préfets, après s'être entendus, s'efforceront de faire approuver la transaction par leurs conseils.

S'ils n'y parviennent pas, une loi règlera le différend et fixera la contribution des deux départements. Le pouvoir législatif est seul armé de l'autorité nécessaire pour vaincre la résistance des conseils généraux. C'est d'ailleurs le système de la loi du 16 septembre 1807.

1497. 14° *Sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraite ou autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures.*

Les employés des préfectures et des sous-préfectures ne sont pas salariés par l'État. C'est le préfet qui les nomme, fixe leur traitement et l'acquitte avec la somme qui lui est allouée à titre d'abonnement. (Il est tenu de justifier que les deux tiers ont reçu cet emploi).

Par cela seul que le budget de l'État ne salarie pas les employés des préfectures et des sous-préfectures, il ne leur assure pas de pension de retraite.

Mais il serait déplorable que l'imprévoyance conduisit à la misère la vieillesse d'employés laborieux, et la loi du 10 mai 1858 provoque les conseils généraux à organiser des caisses de retraite ou des associations.

Ils adoptent avec l'assentiment de l'autorité royale, le système qu'ils préfèrent; c'est à eux à régler la quotité de la retenue, la classe d'employés appelés à faire partie de l'association, l'âge et les années de service qui donneront droit à la retraite, le mode d'emploi des fonds de la caisse. Ils subventionnent la caisse ou l'abandonnent à ses seules ressources. En un mot, ils ont un pouvoir souverain pour établir et organiser les caisses de retraite.

Cependant dans la pratique, et rien n'est plus raisonnable, les conseils de département prennent pour modèle le décret du 4 juillet 1846 et l'ordonnance

du 27 avril 1852 qui organisent la caisse de retraites des employés du ministère de l'intérieur.

50 ans de service, 50 ans d'âge; voilà en général les deux conditions exigées pour être admis à la pension.

Tous les employés, même les concierges et les gens de service qui sont salariés sur les fonds d'abonnement, les employés dont le traitement figure au budget départemental, comme les archivistes et les agents voyers, doivent souffrir la retenue et faire partie de l'association (1).

Quelquefois, comme nous l'avons déjà dit, le département affecte des rentes sur l'État au service des pensions.

C'est à une ordonnance royale seule qu'il appartient d'homologuer la délibération et de la rendre exécutoire; c'est à la fois un règlement d'administration publique et une société (2).

1498. 15° *Sur la part de la dépense des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés qui sera mise à la charge des communes et sur les bases de la répartition à faire entr'elles.*

L'art. 42 range dans la classe des dépenses ordinaires ou obligatoires la dépense des enfants trouvés et des aliénés pour la part afférente au département, conformément aux lois.

(1) Avis du conseil d'Etat du 3 septembre 1828, bulletin officiel, tome de 1841, p. 243.—Circul. du 30 juillet 1839, t. de 1839, p. 175.

(2) Art. 13 de la charte.—Avis du conseil d'Etat du 1^{er} avril 1809.

Il se réfère donc aux lois spéciales ; ce sont elles , en effet , qui déterminent les attributions du conseil de département.

Pour les aliénés , c'est la loi du 50 juin 1838.

Elle est à la fois une loi d'ordre , de liberté et de bienfaisance. Protéger la sûreté publique contre la folie qui la compromettrait , la liberté du citoyen contre la cupidité ou la vengeance , la plus triste des infirmités humaines , contre l'incurie et l'abandon , voilà le problème qu'elle a voulu résoudre.

Quels sont les droits et les devoirs du conseil général (1) ?

Chaque département est tenu d'avoir un établissement public pour recevoir et soigner les aliénés ou de traiter avec un autre établissement public ou privé. — Les traités sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur.

Une circulaire du 5 août 1839 a parfaitement compris et développé la pensée de la loi.

« Vous ne perdrez pas de vue que s'il est désirable , comme je vous l'exprimais dans ma circulaire du 25 juillet 1838 , que les départements s'occupent des moyens de créer des établissements spéciaux , qui se distingueraient sans doute par leur sage administration et un plus grand dé-

(1) Nous avons exposé dans notre n° 258 le mandat du préfet.

« développement de moyens curatifs, la prudence
 « exige que ces créations ne soient votées qu'après
 « un mûr examen de la situation financière du dé-
 « partement. Au milieu de toutes les nécessités so-
 « ciales qui se développent, il faut craindre d'exa-
 « gérer les dépenses départementales ; et d'ailleurs
 « il est bon de ne pas perdre de vue que les établis-
 « sements départementaux d'aliénés ne pourraient,
 « pour la plupart, couvrir leurs dépenses qu'autant
 « qu'ils recevraient des pensionnaires des départe-
 « tements voisins : d'où la conséquence que la trop
 « grande multiplication de ces établissements leur
 « porterait un préjudice réciproque.

« Il n'est donc nullement à souhaiter que chaque
 « département se greve de la charge d'établir et
 « d'entretenir un hospice spécial consacré aux alié-
 « nés. Il vaudrait mieux que plusieurs s'unissent
 « pour fonder et entretenir un asile commun, ou
 « que, s'il existe à une distance convenable des
 « établissements bien organisés ou susceptibles de
 « recevoir les développements et les améliorations
 « nécessaires, on consentit des traités avec eux.
 « Sans doute, l'éloignement de l'asile pourra aug-
 « menter plus ou moins les frais de transport des
 « malades ; mais, d'un autre côté, le prix de jour-
 « née est moins élevé dans les grands établissements
 « que dans les petits. »

La dépense est obligatoire. Si donc le conseil ne

voulait ni fonder un asile ni traiter avec un autre établissement, ou s'il proposait des traités inacceptables, l'ordonnance qui arrête le budget ouvrirait le crédit nécessaire pour que force demeure à la loi, et le préfet passerait, avec l'agrément du ministre, des traités provisoires.

Mais quelle est l'étendue de cette obligation ?

Deux classes d'aliénés ; les uns compromettent la sûreté publique, tandis que la folie des autres est complètement inoffensive. Le conseil général n'est-il tenu d'ouvrir un asile qu'aux premiers ; ou au contraire la loi l'oblige-t-elle, au moins dans une certaine mesure, à secourir les uns et les autres ?

On a prétendu que pour les fous non dangereux la loi provoquait la bienfaisance du conseil, mais sans contraindre son vote. Le second paragraphe de l'art. 25 est ainsi conçu : « Les aliénés dont l'état mental
« ne compromettrait point l'ordre public ou la
« sûreté des personnes, seront également admis,
« *dans les formes, dans les circonstances et aux con-*
« *ditions* qui seront réglées par le conseil général sur
« les propositions du préfet et approuvées par le
« ministre. »

Donc le conseil a sur ce point un pouvoir discrétionnaire. C'est une affaire d'humanité. Le préfet n'est autorisé à faire placer d'office dans l'asile départemental que les personnes dont l'aliénation compromettrait la sûreté publique (art. 48). Par la

force des choses, l'obligation du département est corrélatrice. Il n'était pas possible de mettre sur la même ligne les fous dangereux et ceux qui ne le sont pas. Ne convient-il pas que la bienfaisance reste pour les communautés comme pour les individus un acte libre et spontané, c'est-à-dire une vertu?

Le ministre de l'intérieur a combattu cette opinion dans la circulaire du 5 août 1859. « Je ne
 « pense pas, a-t-il dit, avoir besoin de prévoir le
 « cas où le conseil général se refuserait à consentir
 « l'admission, soit dans l'asile départemental,
 « soit dans l'établissement avec lequel le départe-
 « ment aurait traité, des aliénés non dangereux, ou
 « bien s'abstiendrait de voter sur les circonstan-
 « ces, les formes et les conditions de l'admission.
 « Un semblable refus, pas plus qu'une semblable
 « omission, ne sauraient priver du bénéfice des dis-
 « positions du § 2 de l'art. 25 de la loi, les infor-
 « tunés au secours desquels le législateur a entendu
 « venir. Vous devriez donc le cas échéant, *arrêter*
 « *d'office* un règlement, que vous soumettriez à mon
 « approbation. »

En vertu de quel texte? Voilà ce que le ministre n'explique pas, et cependant aucune dépense n'est obligatoire si elle n'est déclarée telle par la loi.

Il est possible d'appuyer cette interprétation si favorable, si humaine, sur l'art. 4^e. « Chaque dé-
 « partement est tenu d'avoir un établissement spé-

« cialément destiné à recevoir et soigner les aliénés. » Il ne distingue pas entre les aliénés dangereux et ceux qui ne le sont pas.

De deux choses l'une : ou l'aliéné a des ressources, ou il n'en a pas. Dans le premier cas, la société doit le protéger contre l'indifférence et la cupidité de sa famille ; dans le second , elle doit des secours à sa misère.

Et après tout , la société en se débarrassant de ce douloureux spectacle , fera un acte d'égoïsme en même temps que de charité.

Au reste , la loi n'impose pas au département une libéralité sans mesure et sans conditions , et c'est là seulement ce que veut dire l'art. 25. Ainsi le conseil pourra n'admettre dans l'asile que les aliénés dont l'état présente des chances de guérison , ou bien limiter le nombre de places affectées aux indigents , ou obliger les communes à contribuer pour une certaine somme.

En conséquence , le préfet ordonne d'office le placement dans l'asile départemental : 1^o des aliénés dangereux ; 2^o des aliénés inoffensifs , mais en se conformant aux règles délibérées par le conseil et approuvées par le ministre. Si le conseil omet ou refuse de délibérer , le règlement est pris par le préfet lui-même avec l'approbation du ministre.

En cas de péril imminent , les maires , et à Paris , les commissaires de police , prennent les mesures

provisoires que commandent les circonstances , à charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au préfet qui statue sans délai.

Toutefois, la loi d'accord avec la morale et l'humanité défend d'une manière absolue de déposer les aliénés dans une prison. Ils doivent être conduits dans l'hospice , et si la commune n'en a pas , dans une hôtellerie ou dans tout autre local loué par le maire.

Les frais de transport sont liquidés par le préfet sur le mémoire des agents.

Les dépenses d'entretien, de séjour et de traitement sont réglées pour les établissements publics, d'après un tarif arrêté par le préfet seul, sans le concours du conseil général ou du ministre (1).

Quand les aliénés sont placés dans un établissement privé, les traités font la règle.

Toutes ces dépenses sont en principe à la charge du département, qui cependant exerce dans certains cas un recours ; contre qui et comment ?

D'abord contre les aliénés eux-mêmes, il a payé leur dette, et pour parler le langage du droit civil, il a utilement géré leur affaire.

La créance n'est pas exécutoire sur les revenus seuls ; comme toutes les autres et aux termes de l'art. 2092, elle grève le capital même et peut entraîner l'expropriation.

(1) Art. 26 et circ. du 5 août 1839.

Cependant la circulaire du 5 août 1839 autorise le préfet à concilier les devoirs de l'humanité avec la rigueur du droit civil. La loi ne le condamne pas par exemple à dépouiller la famille de ses dernières ressources, et à réduire à la misère la femme et les enfants du malheureux que l'on a secouru; ce serait là une bienfaisance aveugle, impitoyable.

A défaut de fortune personnelle, l'aliéné a une famille qui lui doit des aliments aux termes des art. 205 et 206 du Code civil. Le département de son chef et aux droits de son débiteur (art. 4166), répétera contre elle les sommes payées à son acquit. En cas de contredit sur la dette d'aliments ou sur sa qualité, les tribunaux civils prononcent; l'aliéné est représenté par l'administrateur nommé conformément aux termes des art. 51 et 52.

Le recouvrement des sommes dues est poursuivi et opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines, par voie de contrainte. Si l'aliéné est insolvable, la dépense reste définitivement à la charge du département, sauf le concours de la commune, et dans certains cas, de l'hospice.

Le département l'acquitte avec les centimes affectés à ses dépenses ordinaires par la loi de finances ou par l'ordonnance qui répartit le fonds commun.

Si l'on s'en tenait au texte du numéro 15 de

l'art. 42, les dépenses de tous les aliénés formeraient une masse que le conseil général répartirait dans une certaine proportion entre toutes les communes. Cet article a été modifié ou interprété par l'art. 28 de la loi du 50 juin 1838, et la commune du domicile de l'aliéné est seule mise à contribution.

Par domicile, l'art. 28 n'entend ni le domicile civil ni la simple résidence, mais le domicile de secours tel qu'il est réglé par la loi du 24 vendémiaire an II (1).

Le domicile de secours est en principe le domicile d'origine, le lieu de la naissance.

On le transfère dans une autre commune par une déclaration passée à la mairie et un séjour d'un an.

Ceux qui se marient dans une commune et l'habitent pendant six mois, ceux qui y demeurent pendant deux ans en louant leurs services, acquièrent de droit le domicile de secours.

L'aliéné est donc domicilié dans le département et la commune où il a son domicile de secours.

C'est le département, qu'on ne l'oublie pas, qui est seul constitué débiteur, et le conseil général ne peut demander qu'une simple subvention; la loi n'en détermine pas l'étendue, elle s'en rapporte au conseil et au gouvernement pour la fixer d'après les circonstances et les ressources de la commune.

(1) Circulaire du 5 août 1839.

Cependant le ministre, dans deux circulaires des 5 août 1859 et 5 août 1840, a posé quelques règles propres à guider les conseils généraux et la jurisprudence administrative.

Il divise les communes en 5 catégories.

1^o Celles qui ont 400,000 fr. de revenu contribuent pour un tiers.

2^o Celles qui ont 50,000 fr. pour un quart.

3^o Celles qui ont 20,000 fr. pour un cinquième.

4^o Celles de 5,000 fr. pour un sixième.

5^o Les communes enfin qui ont moins de 5,000 fr. pour une part inférieure.

C'est un maximum, et le conseil général a un pouvoir discrétionnaire pour fixer le minimum : ainsi il est libre d'exempter de tout recours les communes nécessiteuses et pour les autres de descendre au-dessous du tarif ministériel.

Mais cependant la délibération doit être approuvée par le gouvernement.

1499. Qu'arrivera-t-il si le conseil général et le pouvoir administratif ne se mettent pas d'accord sur les bases de la répartition? Les communes se trouveront-elles déchargées par le fait? Ou l'ordonnance royale pourra-t-elle modifier le règlement?

La loi du 10 mai comme celle du 50 juin 1858 appellent le conseil à délibérer et non pas à donner un simple avis; et, par conséquent, elles exigent le

concours et l'accord des deux volontés. Sans doute, la nécessité fait quelquefois une exception à la règle, mais dans l'espèce, si un règlement n'est pas arrêté, la dépense figurera tout entière au budget départemental.

Est-ce à dire que l'ordonnance en changeant ou modifiant les bases du recours annulera nécessairement la délibération ? Le conseil imposait les communes pour un tiers ou pour moitié et l'ordonnance réduit leur dette au tiers ou au quart ; mais le département, en demandant moitié, demandait au moins et subsidiairement le tiers ou le quart. Son consentement est *implicite et sous-entendu* par la force des principes.

L'ordonnance, au contraire, ne pourrait imposer les communes exemptées par le conseil, ou augmenter le chiffre de leur contribution ; mais elle est autorisée à maintenir le concours demandé à certaines communes, tout en dégrevant les autres, et à réduire le chiffre de la contribution. Il ne serait pas raisonnable de supposer que le conseil général a voulu *tout ou rien*.

Les hospices sont tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien *était à leur charge* et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés. — En cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture (art. 28).

Ce n'est pas une subvention, mais le paiement d'une dette que l'on demande à l'hospice : dans quels cas ?

Quand il avait à sa charge le traitement ou l'entretien d'un certain nombre d'aliénés, soit en vertu du titre de sa fondation, soit par la volonté spéciale des donateurs, soit par suite d'un usage constant et reconnu, il est juste qu'il indemnise le département des sacrifices que celui-ci supporte à sa décharge.

Comment et par qui la dette de l'hospice est-elle fixée ? La loi ne fait pas intervenir le conseil général ; le préfet relève sur les registres et les comptes de l'hospice les dépenses qu'il supportait et fixe en conséquence la somme qu'il doit payer.

Si l'hospice conteste, le litige est déféré au conseil de préfecture.

Sera-t-il toujours compétent, quelles que soient les difficultés soulevées ? Le texte de l'art. 28 est absolu, et cependant il faut, à notre estime, faire une exception pour les questions qui, par leur nature, appartiennent à la compétence judiciaire.

Ainsi l'hospice soutient que l'acte de donation ou le testament l'oblige à entretenir des malades et non pas des aliénés, et il s'élève sur ce point un doute sérieux. La question est une question de titre et qui doit être renvoyée aux tribunaux.

Le plus souvent la question sera administrative et de la compétence du conseil de préfecture : il s'agira de déterminer la dépense dont l'hospice se trouve réellement déchargé, c'est à dire il faudra apprécier l'usage et vérifier la comptabilité. C'est l'affaire du conseil de préfecture.

A moins d'un texte positif, formel, les questions préjudicielles de titre et de propriété sont toujours réservées aux tribunaux ordinaires.

1500. Le conseil général délibère aussi « sur la part de la dépense des *enfants trouvés et abandonnés* qui sera mise à la charge des communes, et sur les bases de la répétition à faire entre elles. » L'art. 42, numéro 44, range parmi les dépenses ordinaires du département « les dépenses des *enfants trouvés et abandonnés* pour la part afférente au département, conformément aux lois. »

Les enfants trouvés sont une des charges les plus lourdes de la charité légale, et l'un des problèmes les plus ardues de l'économie politique. Et en effet, qu'il ne soit pas possible à la société, surtout à la société chrétienne, de rejeter ces malheureuses créatures que délaisse le vice ou la misère, tout le monde en convient ; il y a plus : on doit craindre de pousser au crime par un excès de précautions et de surveillance la honte et le désespoir. Mais en même temps il faut bien prendre garde de provoquer l'*abandon* en le rendant trop facile. C'est un fait dé-

plorable, il compromet souvent la vie de l'enfant et toujours sa moralité et son avenir; il le déshérite d'un état, d'un nom, d'une famille, d'une mère; il le condamne au sortir de l'hospice à tous les dangers d'une vie aventureuse et isolée. Il ne faut pas non plus favoriser les fraudes que trop de familles se déterminent à commettre pour alléger leurs charges, en déposant des enfants légitimes dans le tour des enfants trouvés; ces fraudes épuisent les ressources nécessairement bornées de la charité légale, et plus peut-être que la démoralisation augmentent chaque année dans une effrayante proportion le nombre des enfants trouvés (1).

Voilà le problème qui depuis 1856 surtout, n'a cessé de préoccuper le gouvernement et les conseils généraux. Nous craignons que l'intérêt d'argent qui, si grave qu'il soit, est toujours secondaire, n'ait plus d'une fois fait perdre de vue l'intérêt de l'humanité.

1504. Dans le principe, les enfants trouvés furent à la charge des églises et des monastères astreints

(1) Nous lisons dans le rapport présenté au conseil général par M. le préfet du Calvados, dans la session de 1845 : « Le nombre des enfants trouvés à la charge des hospices et du département, était au 31 décembre 1839 de 1150, le 31 décembre suivant, il était de 1600, un an après de 1700, enfin croissant d'année en année à peu près dans la même proportion, il est arrivé au commencement de 1845 à plus de 2000.... Ces mêmes enfants imposent chaque année au département une dépense qui était déjà de plus de 100,000 fr. en 1839, qui dépasse aujourd'hui 160,000 fr. »

par la loi religieuse à consacrer une partie de leurs revenus à nourrir les pauvres (1). Il paraît que c'était une dette qu'ils acquittaient d'assez mauvaise grâce, et dans le 15^e siècle c'était encore l'usage *d'exposer ces pauvres créatures sur un bois de lit dans l'église, et les prenait qui voulait. Devant le bois de lit était un bassin de cuivre pour les aumônes* (2).

Mais l'art. 75 de l'ordonnance de Moulins de 1566 ayant obligé les communautés d'habitants à nourrir leurs pauvres, les monastères et les églises firent juger que les paroisses contribueraient dans une certaine proportion à *la nourriture* des enfants exposés (3).

Bientôt on soutint que d'après les principes du droit féodal, cette dépense était à la charge exclusive des seigneurs hauts justiciers. Les enfants inconnus, disait l'avocat-général de St-Fargeau, dans une affaire jugée par un arrêt du 12 août 1767 ; n'ont de relation apparente avec personne, leurs parents, le lieu de leur naissance sont incertains ; on ne sait à quel père, à quelle mère, à quelle famille, à quelle communauté d'habitants ils appartiennent. Il fallait bien cependant que l'on pourvût à leur subsistance et à leur sûreté, et l'on a imposé cette charge aux seigneurs de justice auxquels il a paru qu'elle était

(1) Conciles de Vaison et de Mâcon, tenus dans le 6^e siècle.

(2) Notre-Dame de Paris, p. 320.

(3) Arrêt du parlement de Paris du 22 avril 1599.

moins étrangère qu'à aucun autre genre de personnes, soit parce que dans le temps où notre droit était encore mêlé de barbarie, les enfants exposés leur appartenait comme serfs, soit parce que, selon une jurisprudence plus équitable et plus éclairée, il reste aux seigneurs quelques vestiges de cet ancien droit, en ce que la succession des enfants trouvés peut leur revenir, soit enfin parce que l'exposition des enfants est un délit, une contravention à l'ordre public; que la connaissance de ce délit est du ressort de la puissance publique, et que toute action qui appartient à la puissance publique, concerne le seigneur dépositaire de cette puissance dans son territoire.

D'autres jurisconsultes formulaient autrement la doctrine; ils disaient: « Les enfants exposés sont une espèce d'*épave*, et à ce titre ils doivent rester à la charge des seigneurs qui ont les droits d'*épave*, de déshérence et de bâtardise. » Nous trouvons dans le nouveau Denizart, V^o *enfants exposés*, une foule d'arrêts qui ont consacré ce système, et c'était, avant 89, une jurisprudence certaine.

Mais elle ne s'appliquait pas aux orphelins pauvres, aux enfants délaissés par leurs parents, ou appartenant à des familles indigentes. Il n'était pas possible de les traiter comme des *épaves*, et on en revenait alors au droit commun qui appelait à les nourrir la paroisse et l'église. Il serait à craindre,

ajoutait M. de St-Fargeau dans les conclusions que nous avons déjà citées , que s'il y avait sur cela une décision formelle , les pauvres habitants de la campagne ne se permissent trop aisément d'abandonner leurs enfants aux soins des seigneurs de chaque lieu.

Ces règles , au reste , n'étaient pas admises dans toutes les provinces sans exception ; quelques coutumes, comme la coutume de Bretagne, art. 557 , et la coutume de Normandie (1) , laissaient les enfants trouvés à la charge des communautés d'habitants.

1502. Les lois révolutionnaires dépassèrent le but en exagérant singulièrement la dette et le devoir de l'État. C'est qu'il est donné surtout aux idées généreuses et philanthropiques de passionner et d'entraîner les masses et les révolutions ; et puis , il nous en coûte de le dire , le parti ultra-démocratique voulut à cette époque ébranler la famille *légitime*.

La loi du 18-25 février 1794 mit au nombre des dépenses générales de l'État , la dépense des enfants trouvés.--La loi du 28 juin 1795 commence par proclamer en principe que les pères et mères qui n'ont pour ressources que le produit de leur travail , ont droit aux secours de la nation , toutes les fois que ce travail n'est plus en rapport avec les besoins de la

(1) Voir Basnage sous Part. 275.

famille, et elle leur assure en conséquence des secours réglés sur le nombre de leurs enfants. — Dans le § 2, elle déclare que la nation se charge de l'éducation physique et *morale* des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés, et elle prescrit de les appeler des *orphelins*; un décret du 4 juillet 1795 va même plus loin, il leur donne le nom d'*enfants naturels de la patrie*. — La loi du 28 juin garantit des secours et une pension par chaque enfant aux filles-mères auxquelles on promettait un secret absolu et inviolable. — Dans ses préoccupations philanthropiques, le législateur ne s'apercevait pas qu'il provoquait l'artisan à l'imprévoyance et à l'incurie, et nécessairement à la misère, qu'il donnait une véritable prime d'encouragement à la débauche, qu'enfin il serait bien impossible au trésor de faire honneur à toutes ces obligations.

La loi du 27 frimaire an V (17 décembre 1796), en revint à des idées plus praticables; elle se borne à ouvrir aux enfants *abandonnés* nouvellement nés, tous les hospices civils de la république, et si les hospices n'ont pas de fonds, c'est au trésor à pourvoir à la dépense.

Un arrêté du 30 ventôse an V (20 mars 1797), détermine la manière dont les enfants trouvés et abandonnés seront élevés et instruits, et une loi du 13-25 pluviôse an XIII règle leur tutelle et leur succession; elle appartient au Droit civil, et nous ne nous en occuperons pas.

1505. Enfin survint le décret du 19 janvier 1811 qui est encore en vigueur, à l'exception toutefois des art. 41 et 42 modifiés par les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818 et 19 juillet 1819. Le décret mettait les enfants trouvés à la charge des hospices auxquels l'État accordait une subvention de 4 millions ; en cas d'insuffisance seulement, il faisait contribuer les communes. Mais l'art. 52 de la loi du 25 mars 1817 rangea la dépense des enfants trouvés parmi les dépenses variables du département, auxquelles il était pourvu au moyen des centimes versés dans la caisse des receveurs généraux ; il ajoute : « sans préjudice du concours des communes. » L'art. 68 de la loi du 15 mai 1818 renouvelle cette disposition. Aux termes de l'art. 25 de la loi du 17 juillet 1819 : « sur les centimes additionnels, $16\frac{1}{4}$ doit être versés dans la caisse des receveurs généraux de département, pour être mis à la disposition des préfets et être employés sur leurs mandats au paiement des dépenses variables ci-après, savoir :.... enfants trouvés et abandonnés, sans préjudice du concours des communes, soit au moyen du prélèvement proportionnel à leurs revenus, soit au moyen d'une répartition qui sera proposée par le conseil général, sur l'avis du préfet et approuvée par le ministre compétent. »

Nous citerons enfin une circulaire fort remarquable du 8 février 1825, qui résume et commente toutes les règles législatives.

Telle est la nomenclature des lois auxquelles se réfère la loi du 10 mai 1858.

1504. Examinons maintenant les principes qu'elles consacrent et les questions qu'elles soulèvent.

Le décret divise en trois catégories les enfants confiés à la charité publique : en enfants *trouvés*, en enfants *abandonnés*, en *orphelins pauvres*.

Les premiers sont ceux qui, nés de pères et mères inconnus, ont été exposés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir.

Les seconds, nés de pères et mères connus, et d'abord élevés par eux, sont délaissés sans qu'on sache ce que leurs parents sont devenus, ou sans qu'il soit possible de recourir à eux.

Les orphelins pauvres sont ceux qui, privés de leurs pères et mères, n'ont aucun moyen d'existence.

1505. Le décret ne s'occupe pas des enfants appartenant aux familles indigentes. Substituer l'hospice à la famille quand la famille manque à l'enfant, ne jamais souffrir, au contraire, quand il est possible de l'empêcher, ce divorce que repousse la nature et qui est aussi contraire à l'intérêt de l'enfant et de la mère qu'à l'intérêt de la société; voilà le système du législateur. Sans doute les familles pauvres ont droit à des secours, mais à des secours d'argent et à leur domicile, conformément à la loi du 24 ven-

ajoutait M. de St-Fargeau dans les conclusions que nous avons déjà citées, que s'il y avait sur cela une décision formelle, les pauvres habitants de la campagne ne se permissent trop aisément d'abandonner leurs enfants aux soins des seigneurs de chaque lieu.

Ces règles, au reste, n'étaient pas admises dans toutes les provinces sans exception; quelques coutumes, comme la coutume de Bretagne, art. 557, et la coutume de Normandie (1), laissaient les enfants trouvés à la charge des communautés d'habitants.

1502. Les lois révolutionnaires dépassèrent le but en exagérant singulièrement la dette et le devoir de l'État. C'est qu'il est donné surtout aux idées généreuses et philanthropiques de passionner et d'entraîner les masses et les révolutions; et puis, il nous en coûte de le dire, le parti ultra-démocratique voulut à cette époque ébranler la famille *légitime*.

La loi du 18-25 février 1794 mit au nombre des dépenses générales de l'État, la dépense des enfants trouvés.--La loi du 28 juin 1795 commence par proclamer en principe que les pères et mères qui n'ont pour ressources que le produit de leur travail, ont droit aux secours de la nation, toutes les fois que ce travail n'est plus en rapport avec les besoins de la

(1) Voir Basnage sous Part. 275.

un point que nous examinerons plus tard , pour savoir quel est le département appelé à supporter la dépense. La question n'a d'importance que sous ce rapport.

1507. Comment les enfants trouvés ou abandonnés, et les orphelins pauvres sont-ils admis dans les hospices?

Aux termes de l'art. 4 du décret du 19 janvier 1811, « il doit y avoir au plus dans chaque arrondissement un hospice où les enfants trouvés pourront être reçus. » Il faut bien prendre garde de provoquer les abandons et les délaissements, en multipliant le nombre des hospices dépositaires.

Désigner les hospices dépositaires est une mesure d'administration qui, par elle-même, ne peut léser aucun droit et motiver un recours dans la forme contentieuse. Aux termes de l'art. 22 du décret du 19 janvier 1811, c'est un des points qui doivent être réglés par des ordonnances royales délibérées en conseil d'État; mais plus d'une fois les préfets ont statué sans recourir à l'autorité royale et les commissions administratives ont attaqué leurs arrêtés par la voie contentieuse: le pourvoi était-il recevable? Non, aux termes d'un arrêt du 29 août 1854, la question est purement administrative. Mais ce n'est pas à ce point de vue qu'il convient de se placer: l'arrêté du préfet est vicié d'incompétence; or, quand un administrateur dépasse les limites de ses attributions, il

viole par cela seul le droit des parties intéressées, et elles sont recevables à s'adresser au conseil d'État, vengeur des juridictions violées (1).

Aux termes de la circulaire de 1825, l'admission des enfants *trouvés* ne doit avoir lieu que dans les circonstances suivantes : 1^o Quand ils sont déposés *dans le tour*. — L'art. 5 du décret dispose que chaque hospice dépositaire aura un tour. Dans quelques départements et sur la demande des conseils généraux, les tours ont été fermés, mais c'est tout simplement une illégalité, et nous ajoutons un acte de véritable inhumanité et d'inhumanité gratuite; si l'on n'a pas un tour pour déposer l'enfant, on le jettera à la porte de l'hospice. 2^o Quand ils sont apportés à l'hospice immédiatement après leur naissance par l'officier de santé ou la sage-femme qui a fait l'accouchement. — L'art. 578 du Code pénal défend de demander au médecin ou à la sage-femme le nom de la mère, c'est le secret de leur état. Mais comment concilier avec cet article les art. 55 et 56 Code civil, qui obligent celui qui assiste à un accouchement à déclarer la naissance? C'est le fait et non pas les circonstances de l'accouchement que l'on est tenu de déclarer (2).

(1) C'est là un point certain en doctrine et en jurisprudence.—Voir notre t. 1^{er}, n^o 311 et les observations de Lebon, sur un arrêt du conseil du 21 juillet 1839.

(2) En ce sens un arrêt de la Cour de cass. du 16 septembre 1843, S. 43-1-915, et M. Demolombe, cours de droit civil, t. 1^{er}, n^o 94.

3° Quand l'enfant a été abandonné par la mère, admise dans l'hospice pour y faire ses couches et reconnue dans l'impossibilité de s'en charger.

4° Quand l'officier de l'État civil a constaté que l'enfant a été trouvé exposé.

1508. Quant aux enfants *abandonnés* et aux orphelins pauvres, ils sont admis : 1° sur un acte de notoriété dressé par le juge de paix ou par le maire, et constatant l'absence ou le décès des père et mère et l'indigence de la famille ; 2° sur une expédition des jugements correctionnels ou criminels, en vertu desquels les parents sont renfermés dans les prisons ou les maisons de détention.

1509. Quelle est l'autorité chargée de prononcer sur l'admission ? Le préfet ; ce service est un service départemental, et la dépense concerne à la fois le département, l'hospice et les communes. Il paraîtrait cependant que dans la pratique, la commission administrative admet seule les enfants *trouvés*, tandis que c'est bien le préfet qui ouvre l'hospice aux enfants abandonnés et aux orphelins pauvres. En principe, c'est d'un côté un empiètement, et de l'autre une véritable abdication de pouvoir ; mais au reste nous les comprenons facilement ; l'admission de l'enfant *trouvé* est nécessaire, et il ne s'élèvera presque jamais de difficulté sérieuse, tandis que pour les enfants abandonnés et les orphelins, on a à vérifier, non-seulement le fait de l'absence des père et

mère, mais encore l'indigence des parents que le Code appelle à nourrir l'enfant.

4540. Les enfants trouvés ou abandonnés sont, comme nous venons de le dire, à la charge du département, de l'hospice et des communes. Mais de quel département, de quel hospice, de quelles communes? Pour les enfants *trouvés*, c'est le département dans lequel ils ont été exposés, et l'hospice dépositaire ou l'hospice le plus voisin.

Les enfants abandonnés sont à la charge du département dans lequel ils ont leur *domicile de secours*. C'est la loi du 24 vendémiaire an II qui détermine ce domicile.

Est-ce l'hospice dans lequel la mère est accouchée, et le département où se trouve l'hospice qui doivent nourrir l'enfant délaissé? Oui, d'après une pratique constante; mais n'est-elle pas contraire aux principes de la loi du 24 vendémiaire an II? L'accouchement et la résidence de la mère dans l'hospice sont des faits accidentels et momentanés, qui ne changent pas le domicile de secours. Une autre considération tranche la difficulté: à notre estime, du moment où la mère est connue, l'hospice et le département ne sont pas tenus de garder l'enfant; s'ils le font dans un intérêt d'humanité, c'est un acte de charité purement volontaire dont ils ont le mérite, mais dont ils ne peuvent rejeter le fardeau sur d'autres. Ajoutons que toutes ces re-

cherches et tous ces recours sont contraires au véritable esprit de la loi.

Quand une femme est accouchée dans une prison, ou quand les parents ont été condamnés, où se trouve le domicile de l'enfant *abandonné*? D'après la jurisprudence du ministère de l'intérieur (1), dans le département où la mère est accouchée, dans le département où les parents ont été jugés. Mais conformément à la loi du 24 vendémiaire an II, l'enfant est domicilié dans le lieu où ses père et mère avaient leur résidence habituelle avant la détention et avant le jugement. Dans cette hypothèse, la loi impose l'enfant à la charité publique, c'est une dette, et il est possible de rechercher le véritable débiteur.

1511. Le département est-il obligé de concourir à la dépense des orphelins pauvres? Le titre premier du décret les confie à la charité publique, aussi bien que les enfants trouvés et les enfants abandonnés. Mais le titre 3 qui détermine comment et par qui la dépense sera supportée, ne s'occupe dans ses divers articles que des enfants trouvés et des enfants abandonnés, il ne parle pas des orphelins pauvres. La circulaire du 8 février 1825 en conclut qu'ils sont à la charge exclusive des hospices, ou qu'ils doivent être secourus à domicile. On est revenu à une

(1) V. Durieu, répertoire des établissements de bienfaisance, v° domicile de secours.

interprétation plus humaine et plus conforme à la véritable pensée du décret. Le projet ne faisait participer le trésor qu'aux dépenses des enfants *trouvés* et *abandonnés* ; ce système ne fut pas admis par le conseil d'État qui assimila les orphelins aux enfants trouvés et abandonnés. Mais il arriva que le rapporteur, chargé de rectifier le décret en ce sens, oublia d'ajouter dans les articles du titre 5, où se trouvent les mots *enfants trouvés et abandonnés*, ceux-ci : *et orphelins pauvres*. C'est un simple oubli du rédacteur, et la rubrique du titre 5 lui-même le prouve sans réplique, il est intitulé : « Des dépenses des enfants *trouvés, abandonnés* ET ORPHELINS. » Rigoureusement le titre 5 pouvait ne pas s'occuper des orphelins ; il suffisait que le titre 4^{er} les eût mis sur la même ligne que les enfants trouvés. Si l'on objectait que les lois de 1817, 1818 et 1819 ne parlent que des enfants *trouvés* et *abandonnés*, nous répondrions que le législateur entendait tous les enfants confiés par le décret de 1811 à la charité publique. Il est donc facile d'expliquer les textes, et la raison ne permet pas de leur donner un autre sens. Est-ce que les orphelins pauvres ne sont pas dans une position aussi malheureuse, aussi intéressante, n'ont pas autant de droits à la charité du département que les enfants trouvés ? Comme eux, ils n'ont pas de famille, et conviendrait-il de les rejeter unique-

ment parce qu'ils ne portent pas la tache originelle de l'illégitimité? (1)

4542. Dans quelle proportion le département, les hospices et les communes sont-ils appelés à concourir à la dépense des enfants *trouvés*, des enfants *abandonnés* et des *orphelins pauvres*?

Il faut distinguer les dépenses en dépenses intérieures et en dépenses extérieures. Les premières comprennent les layettes et vêtements, et les frais d'entretien et de nourriture des enfants *dans l'hospice*. Les secondes sont les mois de nourrice et la pension. Les enfants ne sont pas, en effet, élevés dans l'hospice; ils sont placés en nourrice jusqu'à 6 ans, de 6 à 12 ans en pension, puis en apprentissage jusqu'à l'époque où la majorité les affranchit de la tutelle de l'hospice, et leur rend la liberté. — Un arrêté du préfet règle le tarif des mois de nourrice et de pension d'après les bases arrêtées par les circulaires ministérielles, la dernière est du 15 août 1844. L'apprentissage est gratuit; la commission engage au maître les services gratuits de l'enfant pendant un certain temps, jusqu'à l'âge de 25 ans au plus.

L'hospice ne conserve que les estropiés et les infirmes.

(1) En ce sens Durieu, répertoire, v^o enfants trouvés et le rapport de M. le Préfet du Calvados, à la session de 1845.

Les dépenses intérieures sont à la charge des hospices dépositaires.

Mais les autres hospices du département peuvent-ils être appelés à y contribuer ? En vertu et dans les termes d'un titre de fondation, oui ; mais en vertu de la loi, non. L'art. 44 du décret du 19 janvier 1811 est précis. Nous comprenons cependant qu'un préfet obtienne d'un hospice une subvention ou à l'amiable ou comme condition de la mesure qui supprimera un dépôt.

Les dépenses extérieures, c'est-à-dire les mois de nourrice et la pension des enfants, sont acquittés.

1° Avec le tiers des amendes et des confiscations prononcées par les tribunaux de police correctionnelle ; l'art. 466 du Code pénal et l'ordonnance du 30 décembre 1825 affectent cette part à l'entretien des enfants trouvés.

2° Au moyen des contingents assignés sur les revenus des communes.

3° Avec les allocations votées par le conseil général.

Le législateur n'a pas déterminé, comme la loi de 1838 le ferait supposer, la part pour laquelle les communes peuvent être taxées. C'est un point réglé par les circulaires ministérielles seules. La dépense est avant tout une dépense départementale ; le conseil du département ne peut donc demander aux com-

munes qu'un secours, une subvention et le maximum est fixé au 5^e de la dépense totale (1).

Puis on répartit entre les communes le contingent assigné à toutes les communes réunies. D'après quelles bases ? Comme il n'est pas possible de savoir au juste combien d'enfants chaque commune envoie à l'hospice, on se détermine par des présomptions, le chiffre de la population combiné avec le revenu de chaque commune.

Le budget départemental doit pourvoir au surplus de la dépense.

1543. La délibération du conseil général est soumise au ministre de l'intérieur. C'est encore la circulaire du 8 février 1825 qui règle seule ce point important.

Mais qu'arrivera-t-il si le ministre n'approuve pas la résolution ? La dépense est obligatoire ; le pouvoir central est appelé à prononcer comme médiateur entre le département et les communes. Par la force des choses, le ministre a donc le dernier mot et dans la réalité le conseil donne un avis plutôt qu'il ne prend une délibération dans le sens propre du mot.

1544. Le budget du département est délibéré par le conseil général ; il est soumis à des formes et à des règles particulières. Le budget des communes com-

(1) Circulaire du 13 août 1841.

me celui de l'État et des établissements publics se divise seulement en 2 parties. La 1^{re} comprend toutes les dépenses et la seconde toutes les recettes destinées à y pouvoir, sans distinction d'origine. Le budget départemental au contraire se divise en sections ; dans chaque section sont portées certaines dépenses et certaines recettes affectées à leur acquit. Cette complication était commandée par la force des choses. Les centimes *législatifs* ne sont attribués au département qu'à la charge de les employer aux dépenses qui sont des dépenses *générales*, mais dont il importe de confier le contrôle à l'autorité locale. Le conseil est libre, au contraire, de faire ou de ne pas faire certaines dépenses, et par conséquent il a le droit de voter ou de ne pas voter un certain nombre de centimes. Enfin diverses lois n'autorisent ou n'obligent le département à voter un certain nombre de centimes que pour pourvoir à certaines dépenses. Dans le fait, le budget départemental se divise donc en autant de budgets que de sections. La 1^{re} section comprend les dépenses ordinaires avec les recettes qui y sont affectées ; la 2^e les dépenses et les recettes facultatives ; la 3^e les dépenses et les recettes extraordinaires ; la 4^e les dépenses spéciales et les centimes spéciaux qui doivent y faire face ; elle se subdivise en autant de sections que d'espèces de dépenses.

Pour nous conformer à la loi du 40 mai 1838

examinons d'abord quelles sont les recettes départementales; nous verrons ensuite comment elles sont réparties entre les diverses sections.

1515. Les recettes du département se composent :

1° En premier ordre et principalement, des centimes législatifs, des centimes facultatifs, des centimes extraordinaires et des centimes spéciaux. Nous en avons indiqué l'origine et la nature dans nos n^{os} 1461, 1462 et 1465.

2° Des revenus et produits des propriétés départementales non affectées à un service public. Le droit permet, en effet, au département de posséder des propriétés productives de revenu, mais non les vrais principes de l'économie politique (1).

3° Du revenu et du produit des autres propriétés départementales, c'est-à-dire, des propriétés affectées à un service public. Des arbres plantés sur les routes sont abattus ou élagués; des matériaux provenant des édifices départementaux ou des routes, des papiers inutiles sont vendus; les prix de ces diverses ventes sont des produits *éventuels*.

4° Du produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives. L'art. 57 de la loi du 7 messidor an II en a réglé le tarif à 75 c. par rôle. *Remarquez* que ce sont les expéditions *requises* par une partie et non les expédi-

(1) V. *suprà*, notre n^o 1476.

tions signifiées à la requête de l'autorité administrative qui sont soumises à une redevance.

5° Des produits des droits de péage, autorisés par le gouvernement au profit du département, ainsi que des autres droits et perceptions concédés au département par les lois. La loi du 14 floréal an X autorise le département, et chaque année la loi de finances rappelle ses dispositions, à établir des péages pour concourir à la construction ou à la réparation des ponts, écluses, rampes et autres ouvrages d'art.

Les autres droits sont : 1° Les droits d'examen et de réception imposés sur les candidats qui se présentent devant les jurys médicaux, pour obtenir le diplôme d'officier de santé ou de pharmacien. 2° Les droits établis pour frais de visite chez les pharmaciens, *droguistes* et épiciers (1).—Comme on commence par prélever les indemnités accordées aux membres du jury et des commissions, le produit net est peu considérable. 3° La part prélevée sur le travail des prisonniers, suivant le règlement adopté pour la prison. Dans beaucoup de départements, dans le Calvados, par exemple, les détenus profitent de la totalité de leur travail ; l'ordonnance du 27 décembre 1843 ne concerne, en effet, que les maisons *centrales* de force et de correction.

1546. La 4^e section comprend les dépenses *ordi-*

(1) V. la loi de finances du 4 août 1844, la loi du 19 ventôse an XI, et l'arrêté du 20 prairial an XI.

naires. Quel est le sens et la portée de ce mot? Parmi les dépenses communes à tous les départements qui, par conséquent, intéressent l'administration générale, les unes sont *fixes*, les autres sont *variables*. L'État pourvoit directement aux premières, mais il charge l'administration départementale d'acquitter les secondes. Son but n'est pas de se décharger d'une dépense qui le concerne véritablement, puisqu'il affecte à chaque département le nombre de centimes nécessaires pour y faire face, mais le législateur a voulu décentraliser une foule de petites affaires qui ne sont convenablement expédiées que par l'administration et le conseil du département (1).

Comme le chiffre des dépenses fixes ne varie pas de département à département, et suivant les circonstances, elles n'appelaient pas l'intervention de l'autorité locale.

Il n'est pas libre au conseil général d'inscrire ou de ne pas inscrire les dépenses ordinaires à son budget, et sous ce rapport, elles sont *obligatoires*. Mais le législateur de 1838 a refusé de les qualifier ainsi pour prévenir plus tard une méprise. Le département n'est obligé que d'employer les centimes qui sont mis à sa disposition, par la loi de finances ou le règlement qui répartit le fonds commun. Ce

(1) V. *suprà*, notre n° 1462.

sont là les termes et les limites de son obligation ; si l'art. 42 avait disposé que les dépenses qu'il énumère sont obligatoires, n'aurait-il pas été possible, dans les mauvais jours, de soutenir que le département est tenu d'y pourvoir, même en cas d'insuffisance des crédits législatifs?

Les dépenses ordinaires sont :

4547. 1^o *Les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtiments départementaux.* Qu'ils soient ou qu'ils ne soient pas affectés à des services publics, peu importe. — Remarquez que les travaux neufs, de construction ou de reconstruction, figurent dans la seconde partie, et sont imputables sur les centimes *facultatifs*. Les travaux de réparation et d'entretien présentent plus d'urgence, et sont toujours beaucoup moins onéreux. Il y aurait eu de graves dangers à permettre à un conseil général de se jeter, aux risques et périls de l'État, dans des entreprises qui entraînent souvent des dépenses énormes.

4548. 2^o *Les contributions dues par les propriétés du département.*

Les propriétés affectées à un service public, affranchies de l'impôt des portes et fenêtres par l'art. 5 de la loi du 4 frimaire an VII, sont-elles exemptes de la contribution foncière? Oui, en fait; la pratique et la jurisprudence administratives sont certaines, mais légalement et en principe il est assez difficile de le justifier.

L'art. 405 de la loi du 5 frimaire an VII dispose :

« Les rues, les places publiques servant aux foires
 « et marchés, les grandes routes, les chemins pu-
 « blics vicinaux et les rivières ne sont pas coti-
 « sables. »

C'est une exception, et le texte ne s'étend qu'aux routes départementales. On peut répondre, il est vrai, que les édifices appartenant aujourd'hui aux départements, appartenaient en l'an VII à l'État, et que les domaines nationaux *non productifs de revenus et dont la destination a pour objet l'utilité générale*, ne sont pas cotisables, aux termes de l'art. 405 ; que, mis dans le domaine départemental par le décret du 9 avril 1811, ils ont dû jouir du même privilège.

Mais le décret du 9 avril 1811 qui a force de loi dit positivement le contraire. L'art. 1^{er} concède gratuitement aux départements et aux communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux, actuellement occupés *pour le service* de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique. L'art. 3 détermine les conditions :
 « Cette concession est faite à la charge par lesdits
 « départements ou communes, chacun en ce qui
 « le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution
 « foncière. »

Décharger l'État de réparations onéreuses, augmenter en même temps l'impôt foncier, en cotisant dans une autre main des propriétés qui étaient exemptes; voilà la pensée et le but du décret.

Il s'agit bien, qu'on le remarque, d'édifices affectés à des services publics, puisqu'ils étaient seuls attribués au département.

L'art. 405 du règlement général du cadastre (1) porte sans doute, que les hôtels de préfecture et sous-préfectures,..... les hospices et jardins y attenant, les dépôts de mendicité, les prisons, les maisons de détention, etc., ne sont pas imposables; mais il n'a aucune autorité législative; il n'a pas surtout le pouvoir d'abroger une loi aussi précise que le décret du 9 avril 1811.

On oppose encore un décret du 11 août 1808 qui aurait interprété l'art. 405 de la loi de frimaire; mais il n'a pas été inséré au bulletin, ou ne le trouve même dans aucun recueil, et les auteurs du *Traité sur la Fortune publique* (t. 2, p. 495) attestent qu'il est resté à l'État de simple projet.

Est-ce dire que nous nous révoltons contre cette jurisprudence? A notre estime, elle a fait ce qu'il était convenable de faire; l'impôt foncier est un prélèvement sur le revenu; si une chose a été rendue improductive dans un intérêt public, il n'est pas juste de l'imposer. D'un autre côté, l'État fait face aux dépenses ordinaires sur le règlement arrêté par le conseil général; il recevrait donc d'une main pour payer de l'autre, et il en serait pour les frais

(1) Recueil des lois et instructions sur les contributions directes, p. 318.

de perception. Nous disons seulement qu'en principe c'était à une loi, et non pas à l'autorité administrative, à abroger le décret du 9 avril 1811.

Le département prend à bail une maison pour l'affecter à un service public. Est-elle affranchie de l'impôt? Non; elle est productive de revenus.

1519. 5° *Le loyer des hôtels de préfecture et de sous-préfecture, s'il y a lieu*, c'est-à-dire si le département n'est pas propriétaire d'édifices pouvant servir au logement du préfet et des sous-préfets; la dépense en effet n'est pas facultative, mais obligatoire. Pour les sous-préfets, c'est une innovation de la loi du 10 mai 1858, à laquelle tout le monde a applaudi.

Le bail est un acte civil et non pas un acte administratif; si donc il s'élevait des doutes sur sa validité ou son interprétation, les tribunaux ordinaires seraient seuls compétents. L'art. 4 de la loi du 15 avril 1829 a posé le principe consacré d'ailleurs par une jurisprudence constante (1).

1520. 4° *L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture, et des bureaux de sous-préfectures.*

La loi de 1858 oblige donc le département à meubler l'hôtel du préfet et seulement les bureaux du

(1). Voir notre t. 1^{er}, n° 286.—M. Thibault Lefèvre a émis une opinion contraire dans son *Traité de la Constitution et des Pouvoirs des conseils généraux*, p. 436. Les arrêts des 23 avril et 5 septembre 1870 qu'il invoque, n'ont ni jugé ni préjugé la question.

sous-préfet, c'est une raison d'économie qui fit seule établir cette différence ; on craignit d'imposer une charge trop lourde au budget départemental.

L'ameublement des hôtels de préfecture doit comprendre, aux termes de l'ordonnance du 7 août 1844, le mobilier des appartements de réception, des salles du conseil de préfecture et du conseil général, du cabinet du préfet et des bureaux, de six chambres de maître au moins et de huit chambres de domestique, les objets mobiliers nécessaires au service des cuisines, des remises, des écuries, les ustensiles de jardinage. — Les conseils généraux ont déterminé, en conséquence, dans la session de 1844, la valeur du mobilier pour chaque hôtel de préfecture, et ce taux a été définitivement arrêté par une ordonnance royale (art 2). — L'allocation votée chaque année pour l'entretien du mobilier doit être du 20^e au plus, sauf à ouvrir un crédit spécial pour des réparations extraordinaires (1).

L'ameublement des bureaux de sous-préfectures est des plus modestes, et d'après une circulaire du 26 juillet 1858, la dépense qu'il entraîne varie de 600 à 4,200 fr.

1824. 5^o *Le casernement ordinaire de la gendarmerie.*

Les départements sont tenus, depuis l'an VI, de

(1) Circ. du 5 août 1843.

fournir un logement aux soldats et aux officiers appartenant au corps de la gendarmerie (art. 85 de la loi du 28 germinal an VI, art. 2 de l'arrêté du 24 vendémiaire an XI).

Il est dû une indemnité aux officiers qui ne reçoivent pas le logement en nature. Par qui? Tout le monde répondra par le département débiteur. Une circulaire du 2 mars 1818 dispose qu'ils n'ont d'indemnité à réclamer que sur les fonds de la guerre. Le ministre aura cru probablement que telle était la conséquence de l'arrêté du 24 vendémiaire an XI qui lui ouvre un crédit pour payer les indemnités de logement. Mais si le ministre de la guerre jugeait à propos d'exercer un recours, il ne serait pas possible, ce nous semble, de maintenir cette doctrine en présence de l'art. 42 de la loi du 10 mai 1838, qui met d'une manière absolue et sans réserves le casernement de la gendarmerie à la charge du département.

Quand l'administration n'a pas de casernes, elle prend à bail les édifices les plus convenables. Une circulaire du 20 octobre 1819 règle approximativement le taux du loyer; elle le fixe à 480 fr. pour une brigade à cheval et à 240 fr. pour une brigade à pied.

Le préfet arrête les baux dans les limites du crédit que lui ouvre le budget. Sont-ils soumis à l'approbation du pouvoir central? Non, s'ils ne sont pas

faits pour plus de 6 années et si toutes les annuités ne dépassent pas 20,000 fr. Autrement l'acte ne serait définitif et obligatoire que par le concours de l'autorité supérieure. Telle est la distinction proposée par une circulaire du 22 octobre 1825. Elle est à peu près conforme, non pas aux dispositions de la loi du 10 mai 1838, complètement muette, mais à l'analogie que fournit l'art. 29: « L'autorisation du préfet en conseil de préfecture est suffisante pour les acquisitions, aliénations et échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr. » A plus forte raison pour les simples baux. N'est-il pas vraiment regrettable qu'un point si important ne soit réglé que par une circulaire?

1522. 6° *Les dépenses ordinaires des prisons départementales.*

Une maison de justice et de correction par département, une maison d'arrêt par arrondissement, des chambres ou dépôt de sûreté dans les communes où les besoins du service l'exigent : voilà quelles sont les prisons départementales. Les maisons centrales de force et de correction appartiennent à l'État qui fait face directement à leurs dépenses ; elles sont établies, en effet, pour le service de la France entière et non de tel ou tel département.

Les détenus à la charge du budget départemental sont 1° les prévenus et les accusés ; 2° les condamnés qui sont en instance soit devant un tribunal

fournir un logement aux soldats et aux officiers appartenant au corps de la gendarmerie (art. 85 de la loi du 28 germinal an VI, art. 2 de l'arrêté du 24 vendémiaire an XI).

Il est dû une indemnité aux officiers qui ne reçoivent pas le logement en nature. Par qui? Tout le monde répondra par le département débiteur. Une circulaire du 2 mars 1818 dispose qu'ils n'ont d'indemnité à réclamer que sur les fonds de la guerre. Le ministre aura cru probablement que telle était la conséquence de l'arrêté du 24 vendémiaire an XI qui lui ouvre un crédit pour payer les indemnités de logement. Mais si le ministre de la guerre jugeait à propos d'exercer un recours, il ne serait pas possible, ce nous semble, de maintenir cette doctrine en présence de l'art. 42 de la loi du 40 mai 1858, qui met d'une manière absolue et sans réserves le casernement de la gendarmerie à la charge du département.

Quand l'administration n'a pas de casernes, elle prend à bail les édifices les plus convenables. Une circulaire du 20 octobre 1819 règle approximativement le taux du loyer; elle le fixe à 480 fr. pour une brigade à cheval et à 240 fr. pour une brigade à pied.

Le préfet arrête les baux dans les limites du crédit que lui ouvre le budget. Sont-ils soumis à l'approbation du pouvoir central? Non, s'ils ne sont pas

Il fut bien expliqué dans la discussion ⁽¹⁾ que par *détenus*, il fallait entendre les personnes condamnées et qui sont conduites dans une prison départementale. S'agit-il, en effet, de prévenus et d'accusés? Il est pourvu aux frais de leur translation par les frais de justice criminelle. S'agit-il de condamnés conduits au bagne ou dans une maison centrale? Il existe un service de voitures cellulaires payé sur les fonds du ministère de l'intérieur.

Les vagabonds et les forçats libérés sont, à l'expiration de leur peine, placés sous la surveillance de la haute police (art. 47 et 274 Code p.). L'art. 44 les oblige en conséquence à déclarer avant leur mise en liberté le lieu où ils veulent fixer leur résidence, et ils reçoivent une feuille de route réglant leur itinéraire et la durée de leur séjour dans chaque lieu de passage. La feuille de route est un passeport délivré par le préfet et donnant droit à un secours de 50 cent. par myriamètre (art. 7 du décret du 50 mai 1790, circulaire du 22 novembre 1825. — V. notre t. 2, n° 452).

Les condamnés en surveillance peuvent donc prétendre à un secours pour se rendre au lieu qu'il leur plaît de choisir et d'indiquer; de là un abus qu'il était facile de prévoir et que signale fort bien une circulaire du 18 avril 1840. « Il arrive le plus

(1) V. Duvergier, sous l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838, t. 38, p. 96 à la note.

« souvent que les condamnés font choix de rési-
« dences fort éloignées du lieu où ils sont détenus ,
« dans le seul but de faire de longs voyages à l'aide
« du secours de route. Mais à peine rendus à leur
« destination , comme ce secours ne doit , sous au-
« cun prétexte, leur être alloué pour changer de ré-
« sidence , ils ne tardent guère à s'attirer par une
« infraction de ban , une condamnation de quelques
« jours qui leur fournit l'occasion de réclamer l'in-
« demnité de route pour une nouvelle résidence ,
« non moins éloignée que la première ligne.... Ils
« sont traités plus favorablement que les condamnés
« non assujettis à la surveillance et les indigents
« proprement dits auxquels le secours de 50 cent.
« par myriamètre peut être accordé seulement pour
« retourner dans le lieu de leur naissance ou de
« leur domicile habituel. »

La circulaire du 18 avril 1840 , pour mettre un terme à cet abus et faire droit aux plaintes des conseils généraux, dispose que désormais le secours de route ne sera accordé aux condamnés en surveillance que pour se rendre soit au lieu de leur naissance , soit à celui de leur domicile ordinaire dûment constaté, ou bien encore dans une commune de leur choix, éloignée au plus de 15 à 20 myriamètres de celle où ils sont détenus ; que ceux qui refuseront l'une de ces trois destinations recevront de simples passeports gratuits sur lesquels le préfet indiquera

que l'indemnité de route ne devra, sous aucun prétexte, leur être accordée pendant toute la durée de leur voyage. Cette mesure, excellente en elle-même, n'est-elle pas contraire au texte de l'art. 44 du Code pénal qui permet au condamné de se rendre au lieu qu'il choisit pour résidence, si éloigné qu'il soit, avec une feuille de route? Le ministre répond à cette objection que l'art. 44 ne fait pas à l'administration une loi de lui accorder les moyens de se rendre sans motif d'un bout du royaume à l'autre.... Mais la réponse ne nous satisfait pas : Le mot, feuille de route, est pris dans l'art. 44 avec le sens et la portée que lui donnent les lois et les règlements, et une feuille de route c'est un passeport avec une indemnité de 50 cent. par myriamètre. Nous ajoutons enfin que cette restriction est contraire à l'esprit du Code pénal. Le condamné en surveillance est autorisé à choisir sa résidence *partout*, sauf dans les lieux qui lui sont interdits : pour qu'il puisse exercer son droit, il faut bien qu'on lui accorde des secours de route. En résumé, l'abus signalé par la circulaire est un de ceux que l'on reproche avec raison à l'art. 44 révisé en 1852; mais il n'appartient pas à un ministre de refaire la loi, même pour l'améliorer. Si l'on nous disait que c'est là un puritanisme déplacé, nous répondrions que pour un professeur de droit, la fin ne justifie jamais une illégalité et un excès de pouvoir.

Le préfet accorde des passeports gratuits avec le secours de route au voyageur indigent qui veut retourner dans le lieu de sa naissance ou de *son domicile habituel* (1).

1524. 8° *Les loyer, mobilier et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix.*

Par *Cours*, il faut entendre les cours d'assises. Le ressort d'une cour d'appel comprend plusieurs départements; le service n'est donc pas un service départemental, et les dépenses qu'il entraîne doivent figurer au budget de l'État. Nous avons résolu la question (n° 4472) en prouvant que, malgré la généralité des termes du décret de 1844, les bâtiments occupés par les cours royales sont restés la propriété de l'État.

La loi du 10 mai 1858 ne met pas à la charge du département le loyer et la réparation du local de la justice de paix, ainsi que l'achat et l'entretien de son mobilier; c'est une dette imposée à la commune, chef-lieu de canton, par le n° 40 de l'art. 50 de la loi du 18 juillet 1857, comme prix des avantages que lui procure la justice de paix.

Quant aux menues dépenses, au contraire, il a paru convenable d'en confier le règlement au con-

(1) Art. 7 de la loi du 30 mai—13 juin 1790—Circ. du 22 novembre 1825 et 18 avril 1840.

seil général ; on évite ainsi au juge de paix une foule de petites tracasseries qui auraient compromis la dignité de sa position.

Les achats de mobilier faits par le préfet dans les limites du budget , sont-ils soumis à l'approbation de l'autorité supérieure ? Oui, s'ils dépassent cinq mille francs, aux termes d'une circulaire du 22 octobre 1825. La loi du 40 mai 1858 , loin de s'approprier cette règle , la repousse évidemment par son art. 29. Il ne serait pas raisonnable d'assujettir le préfet à recourir au Roi pour un marché de mobilier de 5,000 et quelques cents francs , quand il a mandat pour acquérir et vendre seul les immeubles du département , jusqu'à concurrence de vingt mille francs ; mais au-dessus de 20,000 fr. , l'analogie exige peut-être l'intervention du pouvoir central.

1525. 9^o *Le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux.*

10^o *Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages qui en font partie.*

Les travaux neufs appartiennent à la section des dépenses facultatives.

Les ingénieurs dressent les devis , et les travaux sont exécutés avec l'approbation du préfet seul quand il s'agit de routes. Pour les ouvrages d'art , l'ordonnance du 8 août 1824 exige que les devis soient soumis au ministre quand ils dépassent cinq

mille francs.—Les ingénieurs ont droit à une indemnité calculée sur les bases posées dans les circulaires des 12 juillet 1817 et 10 août 1839, et portée au budget. Elle est de 4 0/10 sur les 40 premiers mille fr., et d'un 0/10 sur le surplus.

11^o *Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés ainsi que celles des aliénés, pour la part afférente au département, conformément aux lois.*

Nous avons essayé d'indiquer et de résoudre les nombreuses questions que cet article soulève (n^{os} 1500 et suivants).

12^o *Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury.*

La dette du département ne comprend pas les frais de révision et de confection des listes, comme le coût des extraits de rôles destinés à préparer le travail (1).

13^o *Les frais de tenue des collèges et des assemblées convoqués pour nommer les membres de la chambre des députés, des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.*

14^o *Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et des dépenses du département.*

L'art. 25 prescrit de rendre publics par la voie de l'impression, les budgets et les comptes du dé-

(1) Circ. du 17 juillet 1840.

partement ; cette dépense devait donc figurer dans la section des dépenses obligatoires.

L'art. 26, au contraire, permet au conseil général d'ordonner la publication de tout ou partie de ses délibérations ou procès verbaux. S'il use de cette faculté, il ouvre pour cet article un crédit à la section des dépenses facultatives.

15° *La portion à la charge du département dans les frais des tables décennales de l'État civil.*

Le décret du 20 juillet 1807 ordonne, dans un intérêt que tout le monde comprend, de refondre, tous les 10 ans, les tables alphabétiques des actes de l'État civil et d'en faire trois expéditions : l'une pour le greffe du tribunal civil, l'autre pour la mairie, et la troisième pour les archives de la préfecture. Les frais sont acquittés, pour la première, par le département de la justice ; pour la deuxième, par le budget de la commune ; et pour la dernière, par le budget départemental.

16° *Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties.* Tels sont les frais de médecine et médicaments.

Avons-nous besoin de faire observer que le conseil n'est pas appelé à discuter les mesures qu'il conviendrait de prendre, et que c'est là, s'il en fut, une affaire de simple administration ?

Quelles maladies sont contagieuses ? L'administration doit, sur ce point, consulter plutôt l'opi-

nion publique et les préjugés que la science. N'a-t-on pas soutenu dans ces derniers temps que le choléra et même la peste n'étaient pas contagieux? Jusqu'à ce que ces graves difficultés soient définitivement et incontestablement résolues, la prudence prescrit de prendre même des précautions inutiles, c'est le plus sûr.

17° *Les primes fixées pour la destruction des animaux nuisibles par les réglemens d'administration publique.*

Ces réglemens sont un décret du 11 ventôse an III, et une loi du 10 messidor an V. Deux circulaires, l'une du 25 septembre 1807 et l'autre du 9 juillet 1818, ont abaissé le tarif arrêté par la loi de l'an V, et bien qu'elles soient viciées d'un excès de pouvoir évident, elles sont suivies dans la pratique. Nous sommes d'autant moins portés à les excuser, qu'elles ont réduit des primes déjà trop faibles.—On peut se demander pourquoi la loi et l'administration n'ont primé que la destruction des loups.

18° *Enfin les frais de garde et de conservation des archives* qui présentent une haute importance pour les intérêts privés et les études historiques.

Le ministre de l'intérieur s'est vivement préoccupé du service des archives, et il a pris soin de l'organiser par son réglement du 6 mars 1845.

1826. Les recettes affectées aux dépenses ordinaires sont :

1° Les centimes attribués par la loi de finances au département :

2° La part qui lui est allouée par l'ordonnance qui répartit le fonds commun ;

5° Les revenus et les produits des propriétés, tant mobilières qu'immobilières , affectées à un service public.

Les revenus et les produits des autres propriétés sont réservés aux dépenses facultatives.

4° Le produit des expéditions délivrées par la préfecture sur la demande des parties.

5° Les péages et les autres droits perçus par le département , aux termes du numéro 8 de l'art. 40.

Il est défendu au conseil de détourner ces recettes de leur destination spéciale et exclusive , mais il peut porter les dépenses dans la section des dépenses facultatives.

4527. La seconde section ou le second budget comprend les dépenses facultatives.

La loi de 1858 ne les énumère pas, afin de laisser plus de liberté au vote des conseils généraux.

Nous citerons les plus importantes et les plus ordinaires.

Ce sont :

1° Tous les travaux neufs , soit d'édifices , soit de routes , soit d'ouvrages d'art.

2. Les subventions à la caisse des retraites des employés de préfecture , aux sociétés savantes , aux sociétés d'agriculture et aux établissements de bienfaisance.

3° L'entretien de sourds-muets dans les institutions spéciales, et d'élèves aux écoles vétérinaires et aux écoles des arts et métiers.

4° Les primes aux courses.

5° Les diverses souscriptions.

La loi applique à cet ordre de dépenses : 1° Les produits et les revenus des propriétés non affectées à un service départemental. 2° Les centimes facultatifs, c'est-à-dire ces centimes que la loi de finances autorise le conseil à voter dans les limites qu'elle détermine (1). 3° La part que l'ordonnance de répartition attribue au département dans le fond commun, quand il a épuisé le maximum des ressources disponibles, et les a employées aux dépenses facultatives seules. C'est un secours qui n'est concédé que pour compléter la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général, et des ouvrages d'art des routes dépendant des routes départementales. 4° Les subventions accordées par les communes ou les particuliers pour travaux de routes ou autres entreprises d'intérêt départemental.

1528. L'art. 50, numéro 24, de la loi du 18 juillet 1837, range parmi les dépenses obligatoires de la commune l'acquittement des dettes exigibles. L'art. 20 de la loi du 10 mai 1838 applique la même règle aux dettes départementales, mais avec la forme qui convient au principe de la spécialité des recettes

(1) V. *suprà*, notre n° 1463.

et des dépenses. Ainsi, les dettes contractées pour les dépenses ordinaires sont portées à la 1^{re} section ; les dettes contractées pour pourvoir à d'autres dépenses , sont inscrites dans la 2^e section. Mais si le conseil refuse de faire cette inscription ? Dans ce cas il y est pourvu d'office au moyen d'un impôt extraordinaire établi par une loi spéciale.

La circulaire du 3 août 1844 définit les dettes départementales : « elles ne peuvent s'entendre que des sommes résultant de liquidations régulières qui n'ont pu être payées, faute de fonds disponibles, sur le budget de l'exercice de la créance ou sur celui du report. »

1529. La 3^e section comprend les dépenses *extraordinaires*, c'est-à-dire les dépenses facultatives auxquelles il est pourvu au moyen d'un emprunt ou d'une contribution extraordinaire.

Elles ne sont pas confondues dans la seconde section, parce qu'autrement l'emprunt ou la contribution ne recevrait pas la destination spéciale et exclusive pour laquelle le législateur l'a autorisé.

1530. La 4^e section est le budget des dépenses spéciales. Il comprend ces sortes de dépenses pour lesquelles des lois particulières ont établi des impositions spéciales, et qui tantôt sont obligatoires et tantôt simplement facultatives.

Ce budget se subdivise en 5 sections.

Dans la première, on porte les subventions que le

conseil accorde, sur les centimes additionnels spéciaux, aux lignes vicinales, soit pour les travaux, soit pour le traitement des agents-voyers.

L'art. 8 de la loi du 21 mai 1856 dispose, en effet, que les chemins vicinaux pourront recevoir des subventions sur les fonds départementaux; qu'il sera puvu à ces subventions au moyen des centimes facultatifs ordinaires du département, et de centimes spéciaux votés annuellement par le conseil général. Chaque année la loi de finances l'autorise à voter pour les chemins vicinaux un certain nombre de centimes, 5 centimes en addition aux 4 impôts directs pour l'exercice 1845, aux termes de la loi du 4 août 1844.

L'art. 8 ajoute: « La distribution des subventions
« sera faite en ayant égard aux ressources, aux
« sacrifices et aux besoins des communes, *par le pré-*
« *fet*, qui en rendra compte chaque année au con-
« seil général. »

Les subventions sont donc purement facultatives.

Elles ne forment une section spéciale que dans le cas où il est voté, pour y faire face, des centimes spéciaux. Si elles étaient accordées sur les centimes facultatifs ordinaires, elles seraient un des articles de la 2^e section.

Enfin cette section complète le tableau des charges du département, mais elle n'est pas un budget proprement dit; la somme accordée par le conseil

est portée en une seule ligne et un chapitre correspondant n'en spécialise pas l'emploi. C'est au préfet qu'il appartient de la distribuer comme il le juge convenable, mais sous sa responsabilité et sauf à en rendre compte au conseil.

Une autre section comprend les secours alloués à l'instruction primaire.

Aux termes de l'art. 44 de la loi du 28 juin 1855, tout département *est tenu* d'entretenir soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départements voisins, une école normale pour donner aux jeunes gens qui se destinent à l'instruction primaire toutes les connaissances qu'il convient de demander à un instituteur. C'est la base fondamentale du système.

Aux termes de l'art. 45, lorsque des communes n'ont pu, soit isolément, soit par la réunion de plusieurs d'entr'elles, procurer un local et assurer un traitement à un instituteur, il est pourvu par le département aux dépenses reconnues nécessaires. Si les ressources ordinaires sont insuffisantes, le conseil doit voter une imposition spéciale; en cas de refus, elle serait établie par une ordonnance royale. Cette imposition est autorisée tous les ans par la loi de finances, et ne peut dépasser deux centimes additionnels au principal des contributions foncières, personnelles et mobilières.

En résumé :

1^o La dépense est obligatoire, mais le département n'est tenu que subsidiairement, c'est-à-dire dans le cas où les ressources communales sont insuffisantes.

2^o Elle est imputable sur les fonds ordinaires qui resteraient libres, et, s'ils manquent, sur les centimes votés en addition à deux impôts directs, l'impôt foncier et l'impôt personnel et mobilier; la loi du 28 juin 1855 a pris soin d'en déterminer elle-même le maximum.

5^o C'est le préfet qui distribue, sur les états fournis par le recteur, les sommes allouées par le budget départemental.

Enfin le conseil porte dans une dernière section les centimes additionnels votés pour faire face aux frais du cadastre.

Les lois du 51 juillet 1824 et 4 août 1829 autorisent les conseils généraux à voter pour cet objet 5 centimes en addition au principal de l'impôt foncier; c'est pour eux une simple faculté, et nous n'avons pas besoin d'ajouter qu'elle cesse quand les travaux du cadastre sont achevés.

1854.—Le budget, présenté par le préfet et délibéré par le conseil général, est réglé définitivement par une ordonnance. (Art. 44.)

Il importe de bien définir les droits du pouvoir exécutif.

Les recettes affectées aux dépenses des diverses sections sont-elles légales?

Dans le vote des centimes, le conseil s'est-il renfermé dans les limites fixées par la loi?

N'aurait-il pas établi des impôts et des produits extra-légaux?

Les dépenses sont-elles régulièrement classées?

N'a-t-on point fait figurer dans la 4^{re} section des dépenses facultatives et dans le chapitre des centimes spéciaux, des dépenses étrangères?

Il appartient à l'autorité royale de rectifier sur tous ces points les illégalités. Aucun article ne le dit en termes exprès, mais c'est la conséquence directe, nécessaire des art. 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 et 49, combinés avec l'art. 44. Et d'ailleurs le conseil aurait commis un véritable excès de pouvoir, et le Roi serait appelé à le réprimer par la loi du 22 juin 1853 et les principes constitutionnels.

L'ordonnance peut inscrire ou augmenter d'office les *dépenses ordinaires*, mais jusqu'à concurrence des recettes destinées à y pourvoir. Pourrait-elle réduire des allocations exagérées? L'art. 44 ne le dit pas, mais si on ne reconnaît pas ce droit au pouvoir exécutif, on le met dans l'impossibilité absolue de réparer les omissions ou de suppléer à l'insuffisance des crédits ouverts pour d'autres articles. L'art. 440 de l'ordonnance du 51 mai 1858 va même plus loin: « Les virements de crédits d'un « chapitre à un autre, et les augmentations d'allo-

« cations qui seraient reconnues nécessaires , après
 « le règlement du budget, pour assurer l'exécution
 « des services compris dans la 4^{re} section , doivent
 « être autorisés par des décisions ministérielles. »

L'art. 48 est ainsi conçu : « Aucune dépense ne
 « peut être inscrite d'office dans cette seconde sec-
 « tion , et les allocations qui y sont portées par le
 « conseil général ne peuvent être ni *changées* ni
 « *modifiées* par l'ordonnance royale qui règle le
 « budget. »

Le sens de ces mots : *changées* ou *modifiées* , a été défini par le rapporteur. En langage de comptabilité, *changer*, c'est transporter une allocation à une autre destination ; *modifier*, c'est diminuer ou augmenter une allocation.

Mais il reste une grave difficulté : le gouvernement peut-il retrancher complètement de la seconde section les dépenses qu'il improuve ? Oui , d'après le rapport de M. Vivien. Et, en effet, condamner le pouvoir exécutif à laisser gaspiller dans de folles et ridicules entreprises les centimes facultatifs , ce serait le dépouiller du droit que lui confère l'art. 44 de régler définitivement le budget départemental.... mais il faut bien reconnaître que la rédaction restrictive de l'art. 45 présente un autre sens.

Quant aux dépenses extraordinaires et aux dépenses spéciales , on leur appliquera les principes que nous venons d'exposer , en distinguant si elles sont *facultatives* ou *obligatoires*.

1552. Telles sont les seules matières soumises par la loi du 40 mai 1858, à la délibération du conseil général.

Mais l'art. 4 ajoute : « Il délibère sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements. » Il est facile de se rendre compte de cette réserve ; elle maintient les lois spéciales que le législateur ne jugeait pas à propos de rappeler, par exemple, l'art. 7 de la loi du 24 mai 1856, sur les chemins vicinaux ⁽¹⁾. On eût peut-être soutenu qu'elles étaient abrogées. D'un autre côté, elle permet d'élargir successivement les attributions des conseils de département sans reviser et remanier la loi du 40 mai 1858.

1553. Le conseil surveille et contrôle l'administration locale.

En conséquence et en 4^e ordre, il entend et débat les divers comptes que le préfet est tenu de lui soumettre.

1^o *Le compte des recettes et dépenses et du produit des centimes spéciaux.*

Il ne faut pas le confondre avec le compte du receveur et du payeur. Le préfet est un administrateur et jamais un comptable ; il n'a pas le *maniement*, mais la *disposition* des deniers, c'est-à-dire, il ne fait ni recettes ni paiements, mais il donne *ordre* de

(1) V. l'art. 4 de l'ord. du 11 mai 1838 et *suprà* notre n^o 1466.

payer. Le compte qu'il doit n'est donc pas un compte de caisse, mais un simple compte d'administration et de mandat, un compte moral en un mot, et il est approuvé dans la forme administrative par une ordonnance royale. Le compte du receveur et du payeur, au contraire, est un compte judiciaire et il est apuré sur pièces justificatives par un tribunal administratif, la cour des comptes.

Le conseil vérifie :

1^o Si les ordonnances de paiement délivrées par le préfet, se renferment dans la limite des crédits et dans les termes de l'exercice. Tout le monde sait qu'on appelle *exercice* le temps pendant lequel les crédits restent ouverts. Il faut que les services soient faits et les droits acquis dans l'année qui donne son nom à l'exercice, du 1^{er} janvier au 31 décembre; mais la dépense faite dans les limites de l'exercice peut être ordonnancée jusqu'au 31 mai, et payée jusqu'au 30 juin de l'année suivante. L'exercice clos, le préfet a besoin d'un nouveau crédit (1).

2^o Si l'ordonnance a respecté le principe de la spécialité de certaines recettes et de certaines dépenses.

3^o S'il n'a point transporté d'un chapitre à l'autre les allocations consenties pour des dépenses facultatives. Comme nous l'avons vu, le conseil gé-

(1) V. notre t. 1^{er}, n^o 156, et l'ord. du 4 juin 1843.

néral a un pouvoir souverain pour régler l'emploi des sommes qu'il vote.

4° S'il a convenablement usé des pouvoirs que lui conférait le budget.

1554. Le préfet doit-il joindre à son compte des pièces justificatives? Non, d'après une circulaire du 22 juillet 1842 : « Il est bien entendu que vous ne
« joindrez pas à l'appui de ce compte les pièces de
« dépenses, *lors même que le conseil les réclamerait*, ces
« justifications étant produites au payeur du départe-
« tement à l'appui de vos mandats de paiement et
« les pièces rattachées à la gestion de ce compta-
« ble pour être envoyées au trésor et ensuite à la
« cour des comptes. C'est de l'examen du compte
« moral de l'administration du département que le
« conseil général doit s'occuper et non de la justifi-
« cation de l'emploi des crédits par pièces compta-
« bles, ce qui constitue le compte matériel dont la
« cour des comptes seule a le droit de connaître. »
Sans doute, on ne doit pas demander au préfet des pièces qui seraient remises à une autre juridiction, mais d'un autre côté, réduire le conseil à *juger l'administration* sur un compte qui dissimulerait presque toujours les fautes et les illégalités, ne serait-ce pas l'obliger à croire sur parole, c'est-à-dire, à abdiquer cette haute et sérieuse surveillance que le législateur de 1838 voulut lui conférer? Aussi le ministre s'est empressé d'expliquer sa pensée, et les circulaires du

34 juillet 1845 et 50 juillet 1845, prescrivent de communiquer les minutes des pièces, les duplicata, les dossiers, les factures, les registres de comptabilité, tous les documents, en un mot, qui seraient de nature à éclairer le conseil général ; il n'excepte que les pièces comptables, c'est-à-dire, les pièces justificatives des dépenses. Voici en résumé la conclusion du ministre : Un préfet n'est pas comptable et sous ce rapport il n'a pas de justification à faire ; mais il est ordonnateur, et c'est sous ce point de vue que le conseil peut demander à s'éclairer par les pièces qui ont déterminé l'ordonnancement des dépenses et l'emploi des crédits.

1555. Les sommes *mal payées* par le *fait et la faute* du préfet, resteraient finalement à sa charge. Au reste, c'est une question que nous avons déjà traitée et nous n'avons qu'à renvoyer à notre n° 1554.

1556. 2° *Le compte des fonds de non valeurs.*

Tous les ans, le budget et l'ordonnance de répartition mettent à la disposition du préfet une certaine somme que l'on appelle *fonds de non valeurs*, et qu'il est chargé de répartir entre les contribuables et les communes *qui ont éprouvé des pertes de revenus par des événements extraordinaires*. Le directeur des contributions directes lui propose à la fin de chaque année un *projet* de répartition, mais il prononce seul et sous sa responsabilité. Comme la matière est administrative, et que par la force des choses il ne

rencontre jamais de *droits acquis*, ses arrêtés ne sont pas attaquables par la voie contentieuse (1). Mais on avait à craindre tous les abus d'un pouvoir discrétionnaire, et la loi a soumis l'administration à un contrôle sévère. Les conseils d'arrondissement d'abord, et ensuite le conseil général, vérifient comment les fonds de non valeurs ont été distribués dans chaque arrondissement. Les membres du conseil général et des conseils d'arrondissement appartiennent aux divers cantons; il leur est donc bien facile de savoir par eux-mêmes si les pertes qui ont motivé un *secours* pour telle commune ou tel contribuable sont réelles ou imaginaires, si le préfet a voulu soulager des infortunes ou récompenser certains services et certains dévouements.

1537. C'est au Roi seul qu'il appartient de régler les comptes du préfet. Le rôle du conseil général se réduit donc à les admettre ou à les arrêter *provisoirement*, quand il les approuve; et, s'il les blâme, à transmettre directement ses observations au ministre de l'intérieur.

1538. Le conseil général vérifie l'état des archives et du mobilier appartenant au département. Tel est le principe écrit dans l'art. 8. L'ordonnance du 5 février 1850, celle du 7 août 1844 et la circulaire du 9 août 1844, déterminent les moyens et les

(1) V. l'arrêté du 24 floréal an VIII, et notre t. 1^{er}, n° 269 et t. 2, n° 648.

détails d'exécution, mais seulement pour le mobilier de la préfecture ; c'est le seul qui offre une véritable importance.

D'après l'ordonnance de 1844 , un inventaire du mobilier doit être rédigé par une commission du conseil général, et recolé par un préposé de l'administration des domaines. Il est déposé aux archives ; une copie est remise au préfet, une autre au directeur des domaines, et la troisième est adressée au ministre de l'intérieur. Chaque année, à la fin de la session des conseils généraux, et à chaque mutation de préfet, il est procédé au recolement, en présence de deux membres du conseil général désignés par le préfet et d'un agent de l'administration des domaines.

Les préfets sont tenus de représenter les objets inventoriés, à l'exception de ceux qui ont été réformés et vendus ; mais ils ne sont pas responsables des détériorations et diminutions de valeur qu'ils pourraient avoir subies.

1559. Les conseils généraux sont enfin institués pour renseigner et éclairer l'administration supérieure qui, dans certains cas, doit demander leur avis, qui *peut* toujours les consulter, et à laquelle ils sont autorisés à adresser leurs vœux et leurs réclamations.

Le conseil général est nécessairement appelé à donner son avis :

1° Sur les changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux. Tantôt c'est une ordonnance royale, et tantôt c'est une loi qui modifie la circonscription territoriale. Dans tous les cas, il faut suivre une longue procédure et remplir de nombreuses formalités. Comme la mesure met surtout en jeu des intérêts de localité, la loi du 18 juillet 1857 prescrit d'ouvrir une enquête de *commodo et incommodo*, et de consulter les conseils municipaux, le conseil d'arrondissement et le conseil général (1).

2° Sur les difficultés élevées relativement à la répartition de la dépense des travaux qui intéressent plusieurs communes.

L'art. 72 de la loi du 18 juillet 1857 interprète le 2^e § de l'art. 6 de la loi du 10 mai 1838. Quand un même travail intéresse plusieurs communes, les conseils municipaux sont spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles devra supporter. Ou ils se mettent d'accord, ou ils ne peuvent parvenir à s'entendre : Dans la 1^{re} hypothèse, on n'a pas à consulter le conseil général ; il suffit que les délibérations des conseils municipaux soient approuvées par le préfet, et si les communes appartiennent à des départements différents, par une ordonnance royale.

(1) V. notre t. 1^{er}, n° 29.

Dans la 2^e hypothèse , il convient au contraire d'entendre , avant de prononcer , les conseils d'arrondissement et le conseil général. L'art. 6 rappelle implicitement cette distinction en ne faisant intervenir le conseil général que s'il s'élève des *difficultés*.

3^o Sur l'établissement , la suppression , et le changement des foires et marchés.

Les foires sont établies , supprimées ou changées par une ordonnance royale, et les marchés par une décision du *ministre* du commerce (1).

Comme la mesure intéresse le commerce et l'industrie du canton , de l'arrondissement et souvent même de tout le département, l'administration consulte le conseil d'arrondissement et le conseil général.

4^o Et « généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et réglemens. » (Art. 6. dernier §.)

4540. L'administration est toujours libre de consulter les conseils généraux et dans la pratique elle leur soumet presque toutes les questions d'intérêt matériel ou d'intérêt économique qui la préoccupent, comme les lois sur la chasse, les irrigations, l'extinction de la mendicité , etc.

4544. L'art. 7 est ainsi conçu. « Le conseil général peut adresser directement au ministre chargé

(1) V. notre t. 1^{er}, n^o 394.

« de l'administration départementale, par l'intermédiaire de son président, les *réclamations qu'il aurait à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département.* »

Quelles sont au juste les limites du droit ouvert au conseil général par cet article ? Et d'abord le législateur lui interdit assez clairement les discussions de politique générale ; l'art. 6 ne l'autorise à présenter ses réclamations que *dans l'intérêt spécial du département* et à émettre son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, *qu'en ce qui touche le département.*

Une ordonnance du 5 octobre 1855 a donc eu grande raison d'annuler la délibération d'un conseil général qui critiquait la loi du 9 septembre 1855 et blâmait le vote de la majorité des chambres.

Mais un conseil de département peut-il déclarer, comme le conseil général de la Loire-Inférieure en 1838 « qu'il n'y a plus d'accord possible entre lui et le préfet et que la direction des intérêts du département doit être confiée à d'autres mains, » ou bien comme le fit le conseil général de la Vienne en 1840, « qu'il ne peut y avoir aucun rapport ni officieux ni officiel entre le conseil et l'ingénieur en chef des ponts-et-chaussées ?

Ce serait là , si l'on en croit les ordonnances du 18 octobre 1838 et 5 novembre 1840 , un excès de pouvoir.

Ne pourrait-on pas objecter qu'il s'agit cependant de l'intérêt *spécial* du département et de l'état et des besoins d'un *service public en ce qui concerne* le département? Mais ce serait une atteinte évidente à la prérogative royale qui a le libre choix et la nomination des agents administratifs.

Au reste quelle est la sanction du principe ?

La délibération est annulée , soit ; mais le conseil n'a pas moins fait connaître ses vœux et son opinion, et il ne prétendait rien de plus.

Ajoutons qu'il aura presque toujours en fait le moyen d'obtenir le remplacement de l'ingénieur et même du préfet , s'ils lui déplaisent. Il n'allouera aucune somme pour travaux neufs, et il refusera de voter le budget des dépenses facultatives. Sans doute l'administration marchera pendant un an ou deux avec le budget des dépenses ordinaires , mais si le conseil et les électeurs persistent , elle sera bientôt obligée de céder.

Les vœux sont transmis ou par le président du conseil ou par le préfet, au ministre de l'intérieur, qui dépouille les cahiers de tous les conseils généraux et en présente l'analyse au Roi. Chaque ministre fait en outre un rapport spécial sur les questions qui intéressent son département. Les conseils gé-

néraux sont des corps assez considérables pour que le pouvoir exécutif soit tenu de compter avec eux (1).

SECTION III.

SESSIONS ET SÉANCES DU CONSEIL GÉNÉRAL.

SOMMAIRE.

- 542.—Session ordinaire et sessions extraordinaires.
- 1543.—Le conseil peut-il déléguer quelques uns de ses membres pour procéder dans l'intervalle des sessions, à une enquête, à une visite de lieux, etc. ?
- 1544.—Les conseillers de département conservent toujours leur qualité et sont appelés à remplir diverses fonctions.
- 1545.—Ouverture de la session, constitution du bureau.—Majorité.
- 1546.—Le préfet a entrée au conseil, il est entendu et assiste aux délibérations. *Quid* des votes ?
- 1547.—Les séances ne sont pas publiques, les procès-verbaux peuvent être publiés.
- 1548.—Obligations du conseil général.
- 1549.—S'il sort du cercle de ses attributions légales, sa délibération est annulée par une ordonnance royale. L'ordonnance est-elle rendue dans la forme administrative ou dans la forme contentieuse. ?
- 1550.—*Quid* si la délibération est prise hors de la réunion légale ?
- 1551.—Le délit est-il un délit politique de la compétence des cours d'assises ou un simple délit correctionnel ?
- 1552.—*Quid* si le conseil se met en correspondance avec d'autres conseils ?
- 1553.—*Quid* s'il publie des proclamations et des adresses ?
- 1554.—Droit de l'administration si le conseil ne se réunit pas ou refuse d'expédier les affaires qui lui sont déferées.

(1) Circ. du 16 ventôse an IX.

1542. Les conseils généraux ont une session *annuelle*, c'est la session ordinaire, *obligée*; ils ont en outre des sessions extraordinaires si les circonstances l'exigent. Dans l'une, ils s'occupent de toutes les matières qui rentrent dans leurs attributions, et dans les autres des seuls objets pour lesquels ils sont convoqués (art. 24 de la loi du 21 mars 1831, combiné avec l'art. 42 de la loi du 22 juin 1855).

Point d'époque fixe, même pour la session ordinaire. Il faut que les membres qui appartiennent aux chambres législatives puissent y prendre part et que l'administration soit en mesure. D'un autre côté, on craint toujours que les corps délibérants ne soient tentés de se constituer en permanence. Une ordonnance royale détermine donc l'époque et la durée de la session.

1543. Le conseil pourrait-il instituer des commissions ou déléguer l'un de ses membres pour procéder, dans l'intervalle des sessions, à une enquête, à une visite de lieux, prendre certains renseignements? Non sans doute : les principes lui défendent de conférer un mandat qui lui survive. Deux ordonnances royales, l'une du 10 décembre 1859, et l'autre du 11 novembre 1842, l'ont décidé en termes exprès.

1544. Mais si le conseil n'existe plus comme assemblée et comme corps, ses membres n'en conservent pas moins individuellement leur titre et leur

qualité. Il y a plus : certaines fonctions leur sont conférées par la loi elle-même. Ainsi, l'art. 49 de la loi du 28 juin 1835 sur l'instruction primaire , appelle au comité d'arrondissement *tous les membres* du conseil général qui ont leur domicile dans la circonscription.

Aux termes de l'art. 45 de la loi du 21 mars 1832 , un des membres du conseil général fait partie du conseil de révision.

La commission instituée par l'ordonnance du 5 octobre 1821 , pour proposer les bases de la répartition de l'impôt foncier entre les arrondissements et les communes comprend trois conseillers de département.

Le préfet appelle deux membres du conseil général au comité qui fixe la redevance imposée sur les mines. (Art. 24 du décret du 6 mai 1844.)

Quand il s'agit de procéder à une expropriation , la commission d'enquête est composée, avec le maire de la commune et l'un des ingénieurs , de quatre membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement nommés par le préfet. (Art. 8 de la loi du 5 mai 1844.)

Deux membres du conseil général indiqués par le ministre des travaux publics , font partie du conseil local qui répartit les fonds affectés au département , pour les travaux d'entretien et les réparations ordinaires de la grande voirie. (Art. 5 de l'ordonnance du 40 mai 1829.)

Enfin , en cas de partage ou d'empêchement , les conseillers de département complètent le conseil de préfecture. (Arrêté du 19 fructidor an IX. — Décret du 16 juin 1808.)

1545. La session ouverte par la lecture de l'ordonnance royale , le doyen d'âge prend la présidence provisoire , et le membre le plus jeune fait les fonctions de secrétaire. Le président et le secrétaire définitifs sont ensuite élus à la majorité des suffrages.

Les membres nouvellement élus prêtent le serment prescrit par la loi du 51 août 1850 , à la séance d'ouverture entre les mains du préfet et , plus tard , entre les mains du président.

Le conseil n'est régulièrement constitué , et ne peut délibérer qu'autant que la moitié , plus un , des membres en exercice , sont présents. — Les votes sont recueillis au scrutin secret , si quatre conseillers présents le demandent.

1546. A la première séance , le préfet expose au conseil l'état et les besoins du département , et les questions les plus importantes qui lui seront soumises. Comme c'est surtout à lui qu'il appartient d'éclairer la discussion en rappelant les faits et les règles administratives , si on les perdait de vue ; comme il importe qu'il se mette en contact direct avec les hommes qui représentent les différentes parties du département , et qu'il s'éclaire lui-même

sur une foule de détails, il a entrée au conseil, *il est entendu toutes les fois qu'il le demande et il assiste aux délibérations, excepté quand il s'agit de l'apurement de ses comptes.* Ce dernier § de l'art. 42 de la loi du 22 juin 1835 soulève une difficulté sérieuse. Le préfet a-t-il le droit d'assister aux votes? On distingue l'*instruction*, la *délibération* et le *vote*. Pour laisser toute liberté aux débats, la loi arrêtée d'abord par les deux chambres ne permettait pas au préfet d'être présent au vote et à la délibération, c'est-à-dire à la discussion qui précède immédiatement le vote. Mais quand elle revint la dernière fois à la chambre des pairs, dans la séance du 20 mai 1835 ⁽¹⁾, un membre démontra les difficultés d'exécution qu'offrirait ce système : « Dans une séance le conseil général prend plus de vingt délibérations; serait-il convenable d'obliger le préfet à quitter vingt fois le conseil, à sortir à chaque moment?... Nous n'en sommes pas à ce point de scrupules vis-à-vis du pouvoir, pour que la puissance d'un préfet gêne la libre manifestation de chacun des membres. » Il proposa de rédiger ainsi l'art. 42 : « Il est entendu quand il le demande et assiste *aux délibérations*, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes. » L'amendement fut adopté. La chambre des pairs autorisait donc le préfet à ne quitter la séance que lorsque ses comptes seraient discutés.

(1) Moniteur du 21 mai, p. 1420,

Mais la loi fut reportée à la chambre des députés et le rapporteur s'exprima ainsi (1) : « les votes sont émis hors de la présence des préfets et comme un vote peut être motivé, raisonné, il résulte du texte rédigé par la chambre des pairs, la consécration de cette garantie désirée par la chambre des députés, que *l'épanchement* sera possible entre les membres d'un conseil, des causes de leurs convictions conformes ou contradictoires, avant que chacun soit appelé à prononcer sèchement oui ou non, soit à haute voix, soit par le scrutin secret. »

Le rapporteur a donc entendu le mot *délibération* dans un sens restrictif, qui exclut le vote, tandis que la chambre des pairs l'avait pris dans un sens beaucoup plus *large*, et il est vrai de dire que la chambre des députés ne protesta pas.

Mais puisque la chambre des pairs et la chambre des députés ne se sont pas entendues, c'est au jurisconsulte à interpréter la loi. Or, il ne serait ni raisonnable ni convenable d'obliger le préfet à quitter vingt fois la séance, à sortir pour rentrer immédiatement. Ce serait en fait lui fermer l'entrée du conseil. Pourquoi dans le système du rapporteur à la chambre des députés modifier l'art. 42? On eût changé sa rédaction primitive pour lui laisser le même sens et lui faire produire absolument le même

(1) Rapport du 8 juin 1833, Moniteur du 9, p. 1624.

résultat! — Si nous ne nous trompons, tous les conseils généraux ont depuis 1855 compris l'art. 42 comme nous.

1547. Les séances ne sont pas publiques : on a craint que les membres du conseil ne se laissassent entraîner à faire des discours à l'adresse des journaux et de leurs électeurs, au lieu d'expédier les affaires du département.

Mais l'art. 26 de la loi du 10 mai 1858 autorise le conseil à ordonner ou permettre la publication de tout ou partie de ses délibérations. Il a soin d'ajouter que les procès-verbaux rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance analyseront la discussion sans indiquer les noms des membres qui y auront pris part. Quant au budget et aux comptes, l'art. 25 prescrit de les rendre publics par l'impression.

1548. Le conseil général est tenu de se renfermer dans le cercle de ses attributions légales.

Il ne peut se réunir que s'il est régulièrement convoqué ; il ne doit délibérer qu'au lieu fixé pour les séances, autrement le préfet serait mis dans l'impossibilité absolue d'éclairer, de diriger et de surveiller les débats.

Il est interdit au conseil général de se mettre en rapport avec d'autres conseils soit de département, soit d'arrondissement. La ligue de corps délibérants élus par le pays et forts de leur origine présenterait

les plus graves dangers pour l'ordre et le gouvernement. Est-ce à dire qu'il soit défendu à deux conseils d'avoir ensemble les rapports que demande un intérêt commun, de s'entendre par exemple sur une entreprise, une route ou un chemin qui concernerait les deux départements? Non sans doute, mais ils doivent communiquer entre eux par l'intermédiaire du préfet et du ministre.

Enfin l'art. 47 défend aux conseils généraux de faire ou publier aucune proclamation ou adresse,— au Roi ou aux citoyens, peu importe; le texte est absolu et le rapporteur a nettement expliqué la pensée de la loi à la chambre des pairs.

Mais comment les illégalités qu'un conseil général se porterait à commettre seraient-elles réprimées et punies? Il faut reprendre les diverses hypothèses prévues par la loi du 22 juin 1853.

1549. 4° Si un conseil général s'est occupé d'objets qui ne rentrent pas dans ses attributions, ou si sur les matières qui lui sont déférées, il a dépassé les limites de son droit, la délibération est nulle et la nullité en est prononcée par une ordonnance royale. (Art. 44 de la loi du 22 juin 1853).

Au surplus, cet excès de pouvoir n'est puni d'aucune autre peine; il ne compromettra jamais la société, et d'ailleurs quelle est l'autorité judiciaire ou administrative qui n'est pas exposée à se tromper de la meilleure foi du monde sur les limites de sa compétence?

L'ordonnance royale est-elle rendue dans la forme administrative ou dans la forme contentieuse? L'art. 44 de la loi du 22 juin 1855, en disposant que la nullité sera prononcée par une ordonnance du Roi, entend sans contredit une ordonnance sur le rapport du ministre de l'intérieur et non pas un arrêt du conseil d'État. D'ailleurs le pouvoir exécutif prend une mesure de haute administration ; il vide un conflit, mais il ne plaide pas. Une pratique constante interprète en ce sens la loi du 22 juin 1855 (1).

Les parties intéressées seraient-elles recevables à se pourvoir contre la délibération, devant le conseil d'État, par la voie contentieuse? Oui, elle lèse un droit, et le décret du 7, 44 octobre 1790 permet de déférer au Roi, en son conseil d'État, toute incompétence et toute usurpation des pouvoirs (2).

1550. 2^o Une délibération est prise hors de la réunion légale, soit sous le rapport du temps, soit sous le rapport du lieu. Une difficulté n'est pas possible, il ne s'agit que de vérifier un fait matériel. D'un autre côté, il y a urgence : une assemblée qui débute par une illégalité aussi flagrante, ne tarderait pas à se faire centre et foyer de révolte. L'art. 45 confère donc au préfet le droit de déclarer par un arrêté pris en

(1) V. les ord. du 18 octobre 1838, 10 décembre 1839, 5 novembre 1840

(2) Arrêts du conseil du 3 mai 1839, commune de Mont-Garoult, et du 19 février 1840, ville de St-Etienne.

conseil de préfecture la réunion illégale, de prononcer la nullité des actes ; il le charge en même temps de prendre les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare.

Ce n'est pas tout : comme il n'est pas possible d'admettre en principe l'excuse de bonne foi, le fait est puni des peines prononcées par l'art. 258 contre ceux qui s'immiscent sans titres dans des fonctions publiques, d'un emprisonnement de 2 à 5 ans ; mais il peut être réduit, s'il existe des circonstances atténuantes, aux termes de l'art. 465 du Code.—L'art. 46 exclut les coupables du conseil et les déclare inéligibles aux conseils de département et d'arrondissement pendant trois années.

L'art. 45 est ainsi conçu : « Le préfet transmet
« son arrêté au procureur général du ressort pour
« l'exécution des lois et l'application, *s'il y a lieu*,
« des peines déterminées par l'art. 258 du Code
« pénal. » *S'il y a lieu!* il n'est pas possible de se méprendre sur la portée de ces expressions. Elles ne donnent pas aux tribunaux le droit de déclarer la réunion légale, mais seulement d'examiner l'intention qui seule constitue la criminalité.

1554. Qui jugera? Le tribunal de police correctionnelle ou la Cour d'assises?

On a prétendu que la cour d'assises était seule compétente, parce que l'art. 69 de la charte et l'art. 6 de la loi du 8 octobre 1850 défèrent aux cours

d'assises les délits politiques et que le délit est politique (1).

Mais c'est justement la question. Qu'est-ce qu'un délit politique? Comme le mot par lui même est assez vague, le législateur a pris soin de le définir. Les délits de la presse sont des délits politiques; quant aux autres, ils sont précisés par l'art. 7; ce sont les délits prévus et punis par divers articles du Code pénal auxquels il renvoie, et dans le nombre on ne trouve pas l'art. 258. Le législateur de 1855 a assimilé le délit à un simple délit justiciable des tribunaux correctionnels, et s'il eût voulu en faire un délit politique, il n'eût pas manqué de le dire. Ajoutons qu'en lui-même le fait n'aura souvent aucun caractère politique.

1552. 5°. Un conseil général se met en correspondance avec d'autres conseils, le préfet le suspend, mais c'est le Roi qui statue, et les coupables sont passibles des peines dont l'art. 423 du Code punit la coalition des fonctionnaires, un emprisonnement de deux à six mois et l'interdiction des droits civiques.

Notons que l'art. 7 de la loi du 8 octobre 1850 classe parmi les délits politiques les délits punis par l'art. 423 du Code pénal.

(1) V. M. Lefèvre, constitution et pouvoirs des conseils généraux, page 96, et M. Dumesnil, de l'organisation et des attributions des conseils généraux de département, p. 88.

L'art. 43 qui autorise le préfet à suspendre le conseil, n'indique pas dans quel délai il sera statué par l'ordonnance royale. Faut-il en conclure qu'il serait possible de prolonger indéfiniment la suspension? Non, il faut que le conseil soit réuni dans l'année, ou tous les services publics seraient arrêtés : les impôts directs n'étant pas répartis ne pourraient être recouverts et les dépenses départementales, même les dépenses obligatoires, ne seraient pas ordonnancées faute de budget.

4555. 4° Si le conseil fait ou publie des proclamations ou des adresses, le préfet suspend la session, et il est statué par ordonnance. La peine est celle déterminée par l'art. 425 du Code pénal.

4554. Il faut prévoir une dernière hypothèse : le conseil ne se réunit pas ou refuse d'expédier toutes les affaires ; il n'encourt aucune peine.

Mais il faut que l'administration puisse suppléer deux actes nécessaires, indispensables, la répartition de l'impôt et le budget des dépenses ordinaires. Le préfet délivre les mandements assignés à chaque arrondissement, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications prescrites par les lois. — Il établit d'office en conseil de préfecture le budget des dépenses ordinaires, lequel est réglé par une ordonnance royale.



CHAPITRE II.

DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT.

SOMMAIRE.

- 1555.—La loi du 22 juin 1833 est la loi organique des conseils d'arrondissement et la loi du 10 mai 1838, la loi d'attribution.
1556.—Organisation du conseil d'arrondissement.
1557.—Ses attributions.
1558.—Sessions et séances.

1555. La loi organique du 22 juin 1833 maintint, nous l'avons vu, les conseils d'arrondissement, mais la loi du 8 mai 1838 restreignit leurs attributions dans le cercle le plus étroit, et véritablement ils n'occupent qu'une place secondaire dans la hiérarchie administrative.

Le commentaire de la loi organique du 22 juin 1833 et de la loi d'attributions du 10 mai 1838 ne demande pas de longs développements ; leur système est des plus simples et les articles n'offrent pas de difficultés sérieuses.

1556. *Organisation.* Chaque arrondissement a un conseil qui siège au chef-lieu et qui compte autant

de membres que l'arrondissement de cantons. Voilà la règle ; toutefois comme dans beaucoup de sous-préfectures , l'assemblée n'eût pas été assez nombreuse , l'art. 24 dispose que si le conseil ne se trouvait pas composé de 9 membres au moins, les cantons les plus *peuplés* éliraient le nombre de conseillers nécessaire pour compléter ce minimum et le législateur a cru devoir laisser à des ordonnances royales le soin de faire cette répartition (1).

Les conseillers d'arrondissement sont élus par les collèges qui nomment les conseillers généraux , sauf une exception : si plusieurs cantons ont été réunis pour les élections départementales, aux termes de l'art. 3 de la loi du 22 juin 1855, ils sont convoqués séparément.

Les conditions d'éligibilité sont les mêmes , cependant l'art. 25 réduit à 450 fr. le cens fixé à 200 pour le conseil général ; mais il exige qu'un tiers soit payé dans l'arrondissement ; la propriété foncière est le lien qui rattache le plus étroitement le mandataire aux intérêts de la communauté.

L'art. 25 applique aux conseillers d'arrondissement les incompatibilités prononcées par l'art. 5. On pourrait peut-être se demander si les ingénieurs, les architectes, les agents forestiers *employés dans le département, mais en dehors de l'arrondissement*, sont

(1) V. l'ord. du 20 août 1833.

éligibles. On dirait qu'ils ne se trouvent pas sous l'influence de l'administration qu'ils seraient appelés à contrôler ; que l'incompatibilité est relative et que du moment où la loi ne leur ferme pas l'entrée des conseils généraux dans le département où ils n'exercent pas leurs fonctions, il ne serait pas logique de les exclure du conseil de l'arrondissement où ils ne sont pas *employés*. Le texte repousse cette distinction et l'on en comprend le motif ; ils sont sous l'influence directe du préfet dont le sous-préfet est le délégué.

Nul ne peut être en même temps membre de plusieurs conseils d'arrondissement, ou d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement. Il se verrait dans l'impossibilité absolue de remplir dans le premier cas son double mandat et d'exercer dans le second le droit de réformation qui appartient au conseil général sur le conseil d'arrondissement.

Les conseillers d'arrondissement sont nommés pour 6 années et le conseil est renouvelé par moitié tous les trois ans.

Quant aux démissions, à la dissolution, aux vacances, à l'option, aux opérations électorales, l'art. 26 renvoie aux art. 7, 9, 10 et 11 qui règlent tous ces points pour les conseils généraux ; et que nous avons essayé d'expliquer dans nos nos 1424, 1426, 1427 et 1428.

1557. *Attributions*. Répartir entre les communes

les impôts directs assignés à l'arrondissement par le conseil général,

Délibérer sur les réclamations à former dans l'intérêt de l'arrondissement contre la répartition du conseil général,

Délibérer enfin sur les demandes en réduction présentées par les communes,

Donner un avis dans certains cas prévus par la loi, et émettre des vœux sur l'état et les besoins des divers services publics dans l'arrondissement:

Voilà quelles sont, en résumé et d'après la loi du 10 mai 1838, les seules attributions du conseil d'arrondissement.

Il était bien difficile de lui en conférer d'autres. L'arrondissement n'est pas une personne civile, et par conséquent il n'est pas propriétaire; il n'a pas de budget, c'est à-dire il n'a ni actif ni passif.

La loi proposée par le gouvernement appelait le conseil d'arrondissement à délibérer sur la part que l'arrondissement devrait supporter dans la dépense des travaux qui lui seraient utiles, et elle ne faisait que reproduire l'art. 28 de la loi du 16 septembre 1807, et les art. 7 et 19 du décret du 16 décembre 1811. Mais la chambre des députés comprit que ce système tendait à reconnaître à l'arrondissement une existence distincte de l'individualité départementale, qu'il provoquerait toutes sortes de conflits, et l'article fut rejeté.

Le conseil répartit entre les communes les impôts à la charge de l'arrondissement, mais il ne prononce qu'en premier ressort, et sa répartition est attaquable devant le conseil général; toutefois, et par la force des choses, elle est provisoirement exécutoire; il n'est pas possible, en effet, d'attendre, pour dresser les rôles, qu'il ait été statué sur le recours: le dégrèvement obtenu par une commune est réimposé l'année suivante, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement (argument de l'art. 46 de la loi du 10 mai 1858).—La décision du conseil général a-t-elle l'autorité de la chose jugée pour les autres exercices? L'art. 46 le ferait supposer; il est ainsi conçu: « Le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer dans la répartition de l'impôt aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. » Sans doute le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer aux bases admises par le conseil général, sans pouvoir renouveler tous les ans la même question; mais si l'état de choses vient à changer, si la force contributive d'une commune se trouve augmentée ou diminuée, il reprend par cela même le droit d'augmenter ou de diminuer le contingent.

Il délibère sur les réclamations à former dans

l'intérêt de l'arrondissement. Sous ce rapport, l'arrondissement a une existence distincte de la communauté départementale ; le conseil représente l'intérêt collectif de toutes les communes.

Comme nous l'avons vu , deux voies lui sont ouvertes ; il s'adresse au conseil général lui-même qui apprécie souverainement les faits : en cas d'excès de pouvoir , il demande justice au Roi , soit dans la forme administrative , soit dans la forme contentieuse (1).

Quand des communes réclament , il statue en premier ressort. Sa décision est par défaut , et la raison comme les principes du droit civil (art. 455, Code proc. civ.) exigeaient qu'avant de s'adresser au juge supérieur , on le mit à même de reconnaître et de réparer les erreurs qu'il aurait commises.

Il donne son avis , et c'est une formalité rigoureusement prescrite (art. 44) :

1° Sur les changements proposés à la circonscription de l'arrondissement , des cantons et des communes , et à la désignation de leurs chefs lieux ;

2. Sur le classement et la direction des chemins vicinaux de grande communication , qui sont à vrai dire des grandes routes d'arrondissement (2) ;

5° Sur l'établissement et la suppression ou le changement des foires et marchés ,

(1) V. nos 1455 et 1456 et 1549.

(2) V. les arrêts du conseil du 3 mai 1839 et 19 février 1840.

4° Sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes ou les communes et le département.

5° Sur tous les objets pour lesquels il est appelé à donner son avis par les lois et les règlements.

Il importe de rappeler le texte même de l'art. 42 :

« Le conseil d'arrondissement *peut donner son avis* :

4° Sur les travaux de route, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement ;

5° Sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et des bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de 1^{re} instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices ;

4° Et généralement sur tous les objets sur lesquels le conseil général est appelé à délibérer en tant qu'ils intéressent l'arrondissement. »

Il peut donner son avis : qu'est-ce à dire ? L'administration est-elle obligée de le consulter, sauf à lui à répondre ou à ne pas répondre ? Ce serait le sens littéral de l'art. 42, mais il ne nous semble pas le plus rationnel. Dans aucun cas, il ne peut être contraint de donner son avis. Il suffit, pour saisir la pensée de la loi, de rapprocher les art. 41 et 42.

Sur certaines matières l'administration est tenue de lui demander son avis, elles sont énumérées dans l'art. 41 ; pour d'autres, et l'art. 42 en donne la nomenclature, elle a la faculté de le consulter.

L'art. 44 autorise le conseil à émettre d'office des vœux sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui concerne l'arrondissement ; ce n'est pas au pouvoir central, mais au préfet qu'il les adresse, et, pour qu'ils arrivent nécessairement au Roi, il faut que le conseil général se les approprie.

Enfin le préfet lui communique le compte de l'emploi des fonds de non valeurs, en ce qui concerne l'arrondissement, afin qu'il puisse signaler au conseil général les abus qui auraient été commis.

4558. *Sessions et séances.* Une ordonnance royale fixe l'ouverture et la durée de la session des conseils d'arrondissement et le préfet les convoque.

La session se divise en deux parties : la 1^{re} précède et la seconde suit la session du conseil général (1).

Dans la première, le conseil s'occupe de tous les objets qui rentrent dans ses attributions, la répartition du contingent exceptée. Il est chargé d'instruire une foule d'affaires qui seront soumises au

(1) La loi du 28 pluviôse, limitait à 10 jours la durée de la première partie, et à 5 jours la durée de la seconde, c'est la règle suivie dans la pratique.

conseil général, dont il est en quelque sorte l'auxiliaire et le collaborateur.

Dans la deuxième, il se borne à répartir entre les communes les impôts directs qui viennent d'être mis à la charge de l'arrondissement. S'il se séparait sans avoir arrêté cette répartition ou s'il ne se réunissait pas, le préfet délivrerait les mandements de chaque commune d'après les bases de l'année précédente.

Le conseil peut aussi être convoqué extraordinairement pour un objet spécial et déterminé.

Le sous-préfet est entendu quand il le demande ; il assiste à toutes les délibérations et même aux votes ; il convient d'interpréter l'art. 27 comme l'art. 42.

Au surplus, les séances du conseil d'arrondissement sont soumises aux mêmes règles que les séances du conseil général, et l'art. 28 se réfère purement et simplement aux art. 43, 44, 45, 46, 47, 48 et 49.

APPENDICE

AU TROISIÈME VOLUME.

CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA LÉGISLATION DEPUIS 1845.

I.

(N^{os} 1085, 1087, 1093, 1112 et 1124). Le 19 mai 1849 l'assemblée constituante avait aboli l'impôt sur les boissons à partir du 1^{er} janvier 1850, sans se préoccuper de l'énorme déficit qu'elle faisait dans le budget des recettes.

Le premier soin de l'assemblée législative qui la remplaça fut de rétablir un impôt désormais indispensable. (Loi des 20-21 décembre 1849.) Mais un décret du 17 mars 1852, en tenant compte des études et des travaux de l'assemblée législative elle-même, est venu réaliser des réformes importantes.

1^o L'article 14 réduit de moitié les droits d'entrée actuellement établis sur les vins, cidres, poirés et hydromels dans les communes ayant 4,000 âmes de population agglomérée et au-dessus ;

2^o Aux termes de l'article 16, les quantités de vins, cidres, poirés, de vingt-cinq litres et au-dessus, tant en cercles qu'en bouteilles, expédiées à des consommateurs par les marchands en gros ou par les récoltants sont soumises au droit de circulation. Les quantités inférieures payent le droit de détail ;

3° D'après l'article 18, le droit à la vente en détail est perçu à raison de 15 p. 100 du prix de vente. En un mot, le décret dégrève les consommations de la famille en surtaxant la consommation du cabaret;

4° L'exemption accordée pour le droit de circulation par l'article 15 de la loi du 25 juin 1841 est restreinte au transport que les propriétaires, colons partiaires ou fermiers effectuent dans l'étendue du canton où la récolte a été faite et des communes limitrophes de ce canton, qu'elles appartiennent ou non au même département;

5° Les soumissionnaires d'acquits-à-caution doivent se soumettre à payer, s'ils n'obtiennent pas leur décharge, le double droit de consommation pour les eaux-de-vie, esprits et liqueurs, et le sextuple du droit de circulation pour les vins, cidres, poirés et hydromels.

II.

1140. Le décret des 27-30 mars 1852 est venu enfin accorder aux colonies une juste indemnité. Le sucre colonial acquittera pendant quatre ans 7 francs de moins par 100 kilos que le sucre indigène.

Un règlement d'administration publique du 1^{er} - 6 septembre 1852 a réglementé le régime des fabriques et des raffineries de sucre, et a pris toutes les mesures convenables pour assurer la perception de l'impôt et prévenir les fraudes.

III.

1162. L'article 25 du décret du 17 mars 1852 supprime le prélèvement de 10 p. 100 attribué au trésor public sur le produit net des octrois, et en conséquence il réduit d'un dixième toutes les taxes d'octroi.

Le gouvernement a pensé qu'il devait, dans l'intérêt des classes pauvres, alléger un impôt qui pèse sur la vie.

IV.

1177. Un décret du président de la république à la date du 27 décembre 1851 a réuni l'administration des contributions indirectes et celle des douanes en une seule administration, sous le titre de direction générale des douanes et des contributions indirectes.

Voici comment le ministre des finances a justifié cette mesure : « Ces deux administrations concourent à la perception des impôts indirects, et ce but commun établit nécessairement entre elles un lien et une solidarité. Souvent leur action s'exerce sur la même matière : c'est la douane qui perçoit les droits sur les sucres coloniaux et étrangers et sur la plus grande partie des sels : c'est la régie des contributions indirectes qui perçoit l'impôt sur les sels indigènes et sur les sels fabriqués hors du rayon des douanes. Quelquefois l'une des deux administrations est chargée d'un service qui, par sa nature, semblerait appartenir à l'autre : non-seulement leurs attri-

butions les rapprochent, mais leurs moyens d'action, leurs procédés, qu'ils emploient soit pour la constatation des produits, soit pour la surveillance de la fraude, présentent sur un grand nombre de points beaucoup de similitude.

« Dans les lieux où fonctionnent à côté l'un de l'autre les deux services, la surveillance active pourrait être exercée dans une certaine mesure par les mêmes agents : la délivrance des expéditions pourrait être faite dans les mêmes bureaux, les recettes pourraient être centralisées dans les mêmes caisses.»

Il ne faut pourtant pas se méprendre sur la portée et sur les conséquences de cette innovation : c'est l'*agrégation* et non pas la confusion des deux régies : elles continuent à procéder et à agir séparément, mais sous l'autorité et la surveillance de chefs communs.

Ainsi plus de directeurs *divisionnaires* de douanes, mais dans les départements compris dans une direction des douanes, un directeur de département qui réside au chef-lieu et a le titre de directeur des douanes et des contributions indirectes.

Dans les départements qui se trouvent en dehors du régime des douanes, les directeurs n'ont, bien entendu, comme par le passé, que le titre de directeurs des *contributions indirectes*.

L'expérience n'a pas encore démontré si ce nouveau système produira, soit sous le rapport de l'économie, soit dans l'intérêt du service, les heureux résultats qu'on en attend.

V.

1341. Le gouvernement a exercé le droit qui lui appartient de rembourser les rentes sur l'État par un décret des 14 - 16 mars 1852. Il a hardiment et heureusement prévenu et tranché les difficultés qui pouvaient se présenter.

La rente 5 p. 100 a été convertie en une rente 4 1/2. Les créanciers qui n'ont pas accepté la conversion ont eu le droit d'exiger le remboursement de leur capital nominal, mais ils ont dû indiquer leur volonté dans un délai déterminé, autrement on leur délivre le titre d'une nouvelle rente 4 1/2. Pour relever le cours du nouveau fonds de 4 1/2, l'exercice du droit de remboursement a été suspendu pendant dix années, jusqu'au 22 mars 1862.

VI.

1345. La commission de surveillance de la caisse d'amortissement et de la caisse des dépôts et consignations a été réorganisée par un décret des 27 mars - 2 avril 1852. Elle est composée d'un sénateur, d'un membre du conseil d'État, d'un membre du corps législatif, d'un président de la Cour des comptes, nommés pour trois ans par l'empereur, du gouverneur de la banque de France, du président de la chambre de commerce de Paris, du directeur du mouvement des fonds au ministère des finances. Le président est nommé pour un an.

VII.

1370. La loi du 20 mars 1851 avait organisé la représentation officielle de l'agriculture ; son système a été modifié par un décret des 25 mars-6 avril 1852.

Dans chaque arrondissement il institue une chambre consultative d'agriculture, et auprès du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, un conseil général.

Les chambres consultatives sont composées d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement sans que leur nombre puisse être inférieur à six. Le préfet désigne dans chaque canton, pour en faire partie, un agriculteur notable ayant son domicile ou des propriétés dans le canton. Les membres de la chambre sont nommés pour trois ans et toujours rééligibles. Le préfet du chef-lieu et les sous-préfets dans les arrondissements président le comité. Un arrêté préfectoral fixe chaque année l'époque de la session, en détermine la durée ainsi que le programme et l'objet des travaux.

Les chambres consultatives présentent au gouvernement leurs vues sur les questions qui intéressent l'agriculture : elles peuvent être consultées sur les changements à opérer dans la législation en ce qui touche les intérêts agricoles, et notamment en ce qui concerne les contributions indirectes, les douanes, les octrois, la police et l'emploi des eaux.

Elles peuvent l'être aussi sur l'établissement des

foires et marchés, sur la destination à donner aux subventions de l'État et du département, enfin sur l'établissement des écoles régionales et des fermes-écoles : elles sont chargées de la statistique agricole de l'arrondissement. Le budget des chambres consultatives d'agriculture est soumis au conseil général et porté au chapitre des dépenses ordinaires du département. Les chambres consultatives sont reconnues comme établissements d'utilité publique, et peuvent en cette qualité recevoir, posséder, aliéner après y avoir été dûment autorisées.

Le conseil général d'agriculture est composé de cent membres nommés chaque année par le ministre, savoir : quatre-vingt-six parmi les membres des chambres d'agriculture et quatorze en dehors. Le ministre préside le conseil et nomme deux vice-présidents. Le conseil général se réunit chaque année, et la session ne peut durer plus d'un mois. Il peut être saisi de toutes les questions d'intérêt général sur lesquelles les chambres d'agriculture ont été consultées. Il donne aussi son avis sur toutes celles que le ministre lui soumet.

Un décret des 2 - 26 février 1853 établit auprès du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics un conseil supérieur de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

Il est composé d'un vice-président, de deux membres du sénat, de deux membres du corps législatif, de deux membres du conseil d'État, de six notables choisis parmi les hommes les plus versés dans les matières agricoles, commerciales et industrielles :

ils sont nommés par l'empereur. Font en outre partie de droit du conseil supérieur le directeur général des douanes et des contributions indirectes, le directeur de l'agriculture et du commerce, le directeur des consulats et des affaires commerciales, le directeur des colonies, le directeur des affaires de l'Algérie.

Le conseil donne son avis sur les questions que le gouvernement lui renvoie, notamment sur les projets de lois et de décrets concernant le tarif des douanes, sur les projets de traités de commerce et de navigation, sur la législation commerciale des colonies et de l'Algérie, sur les encouragements pour les grandes pêches maritimes. S'il y a lieu de constater certains faits, il peut entendre les personnes qu'il croit devoir l'éclairer ; il peut même procéder à des enquêtes avec l'autorisation du ministre.

VIII.

1392, 1393 et 1402. Le conseil général est composé d'autant de membres que le département a de cantons ; l'article 1^{er} du décret du 7 juillet 1848 abroge l'article 2 de la loi du 22 juin 1833, qui en limitait le nombre maximum à trente.

Le décret du 3 juillet 1848, les décrets du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet 1852 ont changé le système et le mode d'élection. Sont électeurs sans condition de cens tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et

politiques, et qui ne sont pas déclarés indignes par les articles 15 et 16 du décret du 2 février 1852.

Toutes les élections, c'est-à-dire les élections législatives, départementales et communales se font sur les mêmes listes : les listes électorales sont à la fois communales et permanentes. La liste de la commune comprend tous les électeurs qui habitent dans la commune depuis six mois au moins. Elle est révisée tous les ans du 1^{er} au 10 janvier. Le tableau des additions et retranchements est déposé au plus tard le 15 janvier au secrétariat de la commune pour être communiqué à tous ceux qui le demandent. Le dépôt est annoncé le jour même par des affiches.

Si le préfet estime que les formalités n'ont pas été remplies, il doit, dans les deux jours de la réception du tableau, déférer les opérations du maire au conseil de préfecture, qui en prononce la nullité dans le délai de trois jours.

Les demandes en inscription ou en radiation doivent être formées dans les dix jours, à compter de la publication des listes. Elles sont jugées par une commission composée, à Paris, du maire et de deux adjoints, et partout ailleurs du maire et de deux membres du conseil municipal désignés par le conseil. La décision est notifiée dans les trois jours aux parties intéressées par le ministère d'un agent assermenté. Elles peuvent se pourvoir dans les cinq jours devant le juge de paix, qui statue dans les dix jours sans frais ni formes de procédure, et sur un simple avertissement donné trois jours à l'avance à

toutes les parties. Quand il se présente une question préjudicielle d'état, il la renvoie aux juges compétents et fixe un bref délai dans lequel la partie qui l'a élevée doit justifier de ses diligences. La décision du juge de paix ne peut être attaquée que par le recours en cassation, dans les dix jours de la notification. Le pourvoi est dénoncé au défendeur dans les dix jours qui suivent. Il est dispensé de l'intermédiaire d'un avocat à la Cour et il est jugé *définitivement* par la chambre des requêtes.

Le décret dn 3 juillet 1848 et la loi du 3 juillet 1852 ont modifié les conditions d'éligibilité pour les conseils généraux et les conseils d'arrondissement.

Sont éligibles aux conseils généraux les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins qui ont leur domicile dans le département ou y payent une contribution directe.

Sont éligibles au conseil d'arrondissement les électeurs âgés de vingt-cinq ans domiciliés dans l'arrondissement ou qui y payent une contribution directe.

Les membres du conseil général et du conseil d'arrondissement sont nommés par les électeurs de chaque canton. Le collège électoral est divisé en sections communales et le recensement des votes de toutes les communes est fait au chef-lieu de canton. Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il ne réunit la majorité absolue des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au second tour de scrutin

l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants; si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Le bureau de chaque collège est composé d'un président, de quatre assesseurs et d'un secrétaire choisi par eux parmi les électeurs. Les collèges et sections sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux de la commune, et à leur défaut les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs sachant lire et écrire. Les assesseurs sont pris, suivant l'ordre du tableau, parmi les conseillers municipaux sachant lire et écrire, à leur défaut les assesseurs sont les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents sachant lire et écrire.

Dans les communes qui comptent 2,500 âmes et plus, le scrutin dure deux jours; il est ouvert le samedi et clos le dimanche. Dans les communes d'une population moindre le scrutin ne dure qu'un jour; il est ouvert et clos le dimanche.

Au surplus, c'est encore la loi du 22 juin 1833 qui détermine par qui et dans quel délai les élections départementales peuvent être attaquées, et quelle est l'autorité compétente pour statuer sur la validité des opérations électorales et la capacité des membres élus.

L'article 6 de la loi du 7 juillet 1852 maintient au chef de l'État le droit de dissoudre les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. Il doit être procédé à une nouvelle élection avant la session an-

nuelle, et au plus tard dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

IX.

1463. Le maximum des centimes facultatifs que les conseils généraux sont autorisés à voter pour des dépenses d'utilité départementale est élevé à 7 centimes $6/10$ par la loi du 7 août 1850; il peut même être élevé dans le département de la Corse jusqu'à 14 centimes $6/10$.

X.

1468. Aux termes des articles 33 et 34 de la loi du 10 mai 1838, toute contribution extraordinaire et tout emprunt à contracter dans l'intérêt du département doivent être délibérés par le conseil général et autorisés ensuite par une loi. Les n^{os} 36 et 37 du tableau A du décret du 25 mars 1852 avaient délégué aux préfets le pouvoir d'autoriser des impôts extraordinaires et des emprunts dans certaines limites et à certaines conditions; ils sont abrogés par l'art. 4 de la loi des 10-15 juin 1853. Toutefois, cette loi dispose que dans l'intervalle de la session 1853 à celle de 1854 des règlements d'administration publique pourront autoriser sur leur demande les départements, ainsi que les communes dont les revenus excèdent 100,000 francs, à convertir leurs dettes actuelles et à les éteindre aux moyens d'emprunts remboursables à longue échéance. Le remboursement doit s'effectuer par des annuités dont le terme

ne peut excéder cinquante années, et qui comprendront l'intérêt et l'amortissement du capital.

XI.

1469 et suivants. Toutes les délibérations du conseil général sont maintenant homologuées par le préfet, aux termes du décret du 25 mars 1852, à l'exception, toutefois, des délibérations qui concernent :

1° Les contributions extraordinaires à établir et les emprunts à contracter dans l'intérêt du département ;

2° Le règlement des budgets départementaux et les virements de crédit d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre de la première section quand il s'agit d'une dépense nouvelle et des virements de la première et de la troisième section ;

3° Les reports sur un exercice ultérieur des fonds restés libres et le règlement des comptes départementaux ;

4° Le changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public ;

5° La fixation du taux maximum du mobilier des hôtels de préfecture ;

6° L'acceptation ou le refus des dons et legs faits au département, quand ils donnent lieu à réclamations ;

7° Le classement, la direction et le déclassement des routes départementales ;

8° Les projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles pu-

blics d'aliénés, quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense;

9° La fixation de la part contributive du département aux travaux exécutés par l'État et qui intéressent le département ;

10° La fixation de la part contributive du département aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ;

11° L'organisation des caisses de retraite ou de tout autre mode de rémunération ou de secours, en faveur des employés de préfecture ou sous-préfecture, et des autres services départementaux ;

12° Le règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements ;

13° Enfin la suppression des tours actuellement existants et l'ouverture de tours nouveaux. Les délibérations prises sur toutes ces matières continuent d'être homologuées par le pouvoir central ou le pouvoir législatif, suivant les règles indiquées par la loi du 10 mai 1838.

XII.

1545 et 1547. Aux termes de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1852, les présidents, vice-présidents et secrétaires sont nommés pour chaque session par l'empereur et choisis parmi les membres du conseil. C'est le préfet qui nomme les présidents, vice-présidents et secrétaires des conseils d'arrondisse-

ment.— Cet article en est revenu au système admis par la loi du 22 juin 1833, en abrogeant l'article 18 du décret du 3 juillet 1848 qui avait déclaré que les séances du conseil de département seraient publiques, à moins que la majorité ne demandât le comité secret.



TABLE DES MATIÈRES.

	Pages.
LIVRE II.— <i>Section II.</i> —DES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES (Suite).	
§ IV.—De la régie des contributions indirectes..	1
§ V.—De l'administration des postes.....	128
§ VI.—De l'administration des eaux et forêts....	152
§ VII.—De la trésorerie.....	225
§ VIII.—De la caisse d'amortissement et de la caisse des dépôts et consignations.....	256
§ IX.—De la commission des médailles et monnaies.	268
<i>Section III.</i> —Des conseils consultatifs et des commissions de surveillance.....	275
LIVRE III.—DES CORPS DÉLIBÉRANTS.....	290
CHAPITRE I.—Des conseils généraux de département.	291
<i>Section I.</i> —De l'organisation du conseil général... ..	296
<i>Section II.</i> —Des attributions du conseil général... ..	358
<i>Section III.</i> —Sessions et séances.....	502
CHAPITRE II.—Des conseils d'arrondissement.....	514

ERRATA :

A la page 317, 21^e ligne, lisez : on est électeur à 25 ans et éligible à 30 ans.