

Traité théorique et pratique de droit public et administratif / par A. Batbie,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Batbie, Anselme (1828-1887). Traité théorique et pratique de droit public et administratif / par A. Batbie,..... 1861-1868.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF. Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :

*La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.

*La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer [ici pour accéder aux tarifs et à la licence](#)

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

*des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.

*des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

TRAITÉ
THÉORIQUE ET PRATIQUE
DE DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE;
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789:
ET DES NOTIONS SUR LES SCIENCES AUXILIAIRES DE L'ADMINISTRATION,
L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET LA STATISTIQUE;

PAR A. BATBIE,

ANCIEN AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT,
PROFESSEUR SUPPLÉANT A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS,
AVOCAT A LA COUR IMPÉRIALE.

TOME IV

ADMINISTRATION.

Divisions administratives — Division générale des
fonctionnaires — Organisation du pouvoir central —
Administration départementale — Droit comparé : Ad-
ministration départementale — Administration de l'ar-
rondissement — Administration municipale — Droit
comparé : Administration communale — Organisation
spéciale des villes de Paris et de Lyon — Cité de Lon-
dres — Décentralisation et centralisation — Employés
et agents d'exécution — Armée de terre et de mer.

PARIS

COTILLON, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT,

ÉDITEUR DE LA REVUE CRITIQUE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE, ETC.

6, rue Saint-Hyacinthe (au coin de la rue Soufflot).

—
1863



TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

Paris. — Imprimé par E. THUNOT et C^e, 26, rue Racine.

TRAITÉ
THÉORIQUE ET PRATIQUE
DE DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE;
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789;
ET DES NOTIONS SUR LES SCIENCES AUXILIAIRES DE L'ADMINISTRATION,
L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET LA STATISTIQUE;

PAR A. BATBIE,

ANCIEN AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT,
PROFESSEUR SUPPLÉANT A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS,
AVOCAT A LA COUR IMPÉRIALE.

TOME IV

ADMINISTRATION.

Divisions administratives — Division générale des
fonctionnaires — Organisation du pouvoir central —
Administration départementale — Droit comparé: Ad-
ministration départementale — Administration de l'ar-
rondissement — Administration municipale — Droit
comparé: Administration communale — Organisation
spéciale des villes de Paris et de Lyon — Cité de Lon-
dres — Décentralisation et centralisation — Employés
et agents d'exécution — Armée de terre et de mer.

PARIS

COTILLON, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT,

ÉDITEUR DE LA REVUE CRITIQUE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE, ETC.

6, rue Saint-Hyacinthe (au coin de la rue Soufflot).

—
1863

TRAITÉ
THÉORIQUE ET PRATIQUE
DE DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF.

ADMINISTRATION.

CHAPITRE VINGT-QUATRIÈME.

DIVISIONS ADMINISTRATIVES.

Sommaire.

1. Diversité des divisions administratives suivant les différents services.— Administration générale.
2. Différence entre le département et la commune, le canton et l'arrondissement.
3. Modification des circonscriptions du département, de l'arrondissement, du canton et de la commune.
4. Distractions et réunions de communes.
5. Conditions de la distraction ou de la réunion.
6. Divisions au point de vue des services spéciaux.
7. Divisions ecclésiastiques. — Archevêchés. — Évêchés.
8. Cures et succursales.

9. Formalités pour l'érection des cures.
10. Formalités pour l'érection des succursales.
11. Suite.
12. Translation des succursales après leur création.
13. Annexes et chapelles vicariales.
14. Divisions judiciaires.
15. Divisions militaires.
16. Divisions maritimes.
17. Divisions au point de vue de l'instruction publique.
18. Divisions en matière de travaux publics.
19. Divisions financières. — Recettes et perceptions.
20. Divisions forestières.
21. Divisions douanières.
22. Droit comparé. — Ancien droit.
23. Divisions en gouvernements et provinces.
24. Divisions en pays d'États et pays d'élections.
25. Subdivisions de la province.
26. Divisions ecclésiastiques de l'ancienne France.
27. Divisions administratives en Angleterre. — Comtés.
28. Subdivisions du comté.
29. Paroisses.
30. Bourgs parlementaires et bourgs municipaux.
31. Belgique.
32. Hollande.
33. Empire d'Autriche.
34. Prusse.
35. Espagne.
36. États-Unis.

1. Les divisions administratives de la France sont différentes suivant les services publics, les besoins de chaque branche n'étant pas les mêmes. Quoique nos lois aient beaucoup sacrifié à l'uniformité, elles n'ont cependant pas porté l'amour de la symétrie et du coup d'œil jusqu'à faire concorder exactement toutes les divisions administratives. La plus importante et la plus connue est celle qui partage l'Empire en départements, au nombre de 89, en arrondissements dont le chiffre s'élève jusqu'à 373, en 2,904 cantons et 37,965 communes. On dit de cette division qu'elle est faite au

point de vue de *l'administration générale*, par opposition aux autres qui sont faites au point de vue des *services spéciaux*. On entend par administration générale l'ensemble des autorités qui, comme les ministres, les préfets, les sous-préfets et les maires, sont chargés de l'exécution des lois, quel qu'en soit l'objet, tandis que les services spéciaux sont circonscrits dans une nature spéciale d'actes ou opérations. La différence entre l'administration générale et les services spéciaux est tellement profonde, que les agents des services spéciaux relèvent de l'administration générale, et n'exercent le droit de commander que par la délégation de celle-ci.

2. Le département et la commune joignent à la qualité de division administrative le caractère de *personne morale* ayant un patrimoine, douée de la capacité de faire les actes de gestion et d'aliénation, sous les conditions déterminées par la loi. L'arrondissement et le canton ne sont, au contraire, que des divisions administratives et n'ont pas le caractère de personne morale avec capacité d'acquiescer. M. Dufour fait observer que l'arrondissement ne constitue pas une *unité administrative*, et il en donne pour raison que le sous-préfet n'est pas, à proprement parler, une autorité, mais un simple organe de transmission entre les communes et le préfet, qui est la véritable autorité, et dont les pouvoirs s'étendent sur tous les arrondissements du département. Nous n'apercevons pas bien quelle est la portée de cette observation, ni comment le motif se lie avec le dispositif. L'honorable jurisconsulte reconnaît bientôt après que le sous-préfet a certains pouvoirs qui

lui sont propres, et, d'ailleurs, il est incontestable qu'en cas d'urgence, le sous-préfet, sans attendre les ordres du préfet, a le droit et le devoir de faire exécuter les lois et d'en prévenir la violation. L'arrondissement n'est pas, il est vrai, une personne morale; mais comme division administrative, il ressemble au département, et si l'on veut appeler le département une unité administrative, il n'y a vraiment aucune bonne raison pour refuser cette dénomination à l'arrondissement. Au surplus, la discussion est oiseuse et, puisqu'elle est dépourvue d'intérêt pratique, ne mérite pas qu'on s'y arrête davantage.

3. La division des départements, des arrondissements et des cantons ne peut être modifiée que par une loi; il en est de même des changements apportés à la circonscription des communes toutes les fois qu'il en résulterait une modification aux limites d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton. C'est ce qui résulte de l'art. 4 de la loi du 18 juillet 1837, combiné avec l'art. 1^{er} du décret de décentralisation du 25 mars 1852. — Quant aux réunions ou distractions de communes qui n'ont aucune influence sur la circonscription cantonale, voici la distinction qui a été consacrée par le législateur. S'agit-il d'une commune ayant plus de trois cents habitants, un décret impérial suffit pour consommer la mesure si les conseils municipaux des communes intéressées, délibérant avec les plus hauts imposés en nombre égal à celui de leurs membres, adhèrent à la modification. S'ils ne sont pas de cet avis, la réunion ou la distraction ne peuvent être prononcées que par une loi. Lorsque la com-

mune a moins de trois cents habitants, il y a ceci de particulier que le consentement du conseil municipal peut être remplacé par *l'avis affirmatif du conseil général*. En ce cas, par conséquent, la réunion et la distraction peuvent être prononcées contrairement à la volonté des conseils municipaux. Si le conseil général, d'accord avec le conseil municipal, ne donne pas un avis affirmatif, une loi est indispensable, même pour les communes dont la population est au-dessous de trois cents habitants.

4. La loi du 18 juillet 1837 a tracé les formes qui doivent être suivies pour les distractions ou réunions de communes. Le préfet ouvre une enquête dans les communes intéressées et demande l'avis du conseil général, du conseil d'arrondissement et celui du conseil municipal, augmenté d'un nombre de contribuables égal à celui de ses membres (art. 2 de la loi du 18 juillet 1837). Si le projet concerne une section de commune, il faut lui donner une représentation distincte ; car, ses intérêts étant en opposition avec ceux de la commune principale dont elle fait partie, elle ne doit pas, être représentée par le conseil municipal. L'art. 3 veut qu'en ce cas on donne à la section des représentants spéciaux qui s'appellent des *syndics*. Le préfet rend un arrêté pour fixer le nombre des membres de la commission syndicale, et l'élection est ensuite confiée aux électeurs domiciliés dans le territoire de la section. Cette commission syndicale doit être nommée, dans tous les cas, alors même que le conseil municipal serait entièrement composé de membres domiciliés dans le territoire de la section. Enquête,

avis du conseil municipal doublé de contribuables, avis du conseil d'arrondissement, avis du conseil général, et, s'il s'agit d'une section, constitution d'une commission syndicale, telles sont les formalités exigées par les art. 2 et 3 de la loi du 18 juillet 1837. Qu'arriverait-il si la réunion ou la distraction étaient prononcées sans que ces formalités eussent été remplies ? Une distinction est ici nécessaire. S'agit-il d'une réunion ou distraction approuvée par le pouvoir législatif, dans les cas où une loi est exigée, il n'y aurait pas de pourvoi possible, parce que la loi est un acte souverain contre lequel aucun recours n'est autorisé. Dans les cas, au contraire, où la réunion ou la distraction a été autorisée par décret, il y aurait *excès de pouvoir*, et un recours par la voie contentieuse pourrait être introduit sur le fondement que les formes légales n'auraient pas été observées. C'est en effet la sanction ordinaire de la violation des formes que l'excès de pouvoir qui en résulte peut être déféré au conseil d'État délibérant au contentieux. A plusieurs reprises cette solution a été consacrée par la jurisprudence administrative¹. Les formes prescrites par la loi du 18 juillet 1837 ne s'appliquent qu'aux réunions ou distractions proprement dites ; elles sont complètement étrangères à la délimitation des communes, alors même que le bornage aurait pour

¹ Décis. du 24 juillet 1848, *Commune de Renneville*. Dans l'espèce de cette décision, il n'avait pas été fait d'enquête et le conseil municipal n'avait pas été appelé à donner son avis. — Le conseil a décidé également qu'il y avait lieu d'annuler un décret qui prononçait la distraction d'une section de commune, parce que la partie distraite par le décret était plus considérable que celle portée dans la délibération du conseil municipal. V. décr. du 26 août 1858 (*Recueil des arr. du Conseil*, 58, p. 601).

effet d'attribuer des parties habitées à une commune dont *en fait* elles n'étaient point partie, quoiqu'*en droit* elles dussent y être rattachées. — La délimitation, comme l'a jugé le conseil d'État ¹, est une opération administrative pour laquelle le préfet est compétent et n'est point astreint à suivre les formalités de la loi communale ².

5. Le décret ou la loi, qui approuve soit la réunion soit la distraction, fixe les conditions auxquelles cette séparation ou jonction seront faites. La loi du 18 juillet 1837 contient elle-même quelques dispositions qui règlent les droits respectifs des sections quant aux biens qui composaient le domaine public et le domaine privé de la commune. Mais ce n'est pas ici le lieu d'aborder cette partie de la question. Nous nous en occuperons en traitant des personnes morales et de la constitution de leur patrimoine. L'acte homologuant la réunion peut également prescrire des conditions spéciales en ce qui concerne l'application des règlements communaux, et, par exemple, la publication nouvelle, dans la partie annexée, de ceux qui avaient été faits pour la commune principale. Si la loi ou le décret gardent le silence sur ce point, les règlements sont, de plein droit, applicables à la partie annexée sans qu'il soit besoin de procéder à une publication nouvelle. L'autorité de ces règlements s'étend, en effet, sur

¹ V. en ce sens deux ordonnances, l'une du 17 mars 1835 (aff. *Carpentier*) et l'autre du 4 septembre 1840 (aff. *Commune de Fons*).

² *Recueil des arrêts du conseil*, 1858, p. 604, V. une note où est rapporté l'avis du ministre dans l'affaire de la commune de *Poix*, affaire qui a été décidée par le décret, déjà cité, du 26 août 1858.

toutes les parties de la commune; or, la section annexée se trouve être une de ces parties ¹.

6. Après avoir parlé des divisions faites au point de vue de l'administration générale, occupons-nous de quelques divisions secondaires, qui correspondent aux services spéciaux.

7. Les divisions ecclésiastiques ne se confondent pas avec celles dont nous venons de parler. Le nombre des diocèses n'est pas exactement le même que celui des départements, car il y a 89 départements, et on ne compte que 85 diocèses. Tandis que certains départements n'ont pas d'évêque, il y a, dans les pays annexés, des départements qui forment plus d'un diocèse. Les chefs-lieux des évêchés ne sont pas toujours aux chefs-lieux des départements; beaucoup sont établis dans des chefs-lieux d'arrondissement, et l'on en peut citer où l'évêque réside dans un chef-lieu de canton. Au-dessus des évêques la loi place les archevêques, qui n'ont pas leur analogue dans l'administration générale. Le diocèse est compris dans l'archevêché, qui est une division plus vaste; l'église cathédrale relève de la métropole et l'évêque du *métropolitain* dont il est appelé le *suffragant*. — *Archevêché, archevêque* ou *métropolitain, métropole* ou *église métropolitaine*, ce sont là des mots qui se correspondent, comme le font, dans un degré inférieur, les mots *évêché* ou *diocèse, évêque* ou *suffragant* et *cathédrale*. Le nombre des archevêchés, qui

¹ La Cour de cassation (Ch. cr.) a consacré cette doctrine par son arrêt du 15 février 1862 (D. P., 1862. I, 448). Elle est revenue sur la jurisprudence qu'elle avait consacrée par son arrêt du 16 avril 1858 (D. P., 1859, I, 288).

était de 15 autrefois, a été porté à 17 par suite de la création de l'archevêché de Rennes et de l'annexion de la Savoie, qui nous a donné l'archevêché de Chambéry. Nous avions, avant ces deux faits, 65 évêchés, nombre qui a été réduit à 64 par la création de l'archevêché de Rennes, et porté à 68 par l'annexion qui nous a donné 4 évêchés nouveaux. En récapitulant, nous trouvons donc :

1° 17 archevêchés.	17
2° 68 évêchés, y compris celui d'Alger. . .	68
Total.	85

8. Aucune division ecclésiastique ne correspond à l'arrondissement. Il en est autrement du canton puisqu'en principe, il doit y avoir au moins une cure par canton (art. 60 de la loi du 18 germinal an X et décision ministérielle du 17 nivôse an XI). Le *minimum* prescrit par la loi a été dépassé ; car, pour prendre les chiffres antérieurs à l'annexion de la Savoie, nous n'avions que 2,834 cantons, tandis que nous comptons 3,396 cures, dont 586 de première classe et 2,810 de deuxième. Il y a des villes qui ne sont pas chefs-lieux de canton et qui cependant ont une cure. Inversement il y a des chefs-lieux de canton qui n'ont pas de cure. Qu'est-ce qu'une cure et à quoi reconnaît-on sa classe ? La cure est un véritable bénéfice qui est rempli par un titulaire inamovible. L'évêque désigne le bénéficiaire, et son choix n'est définitif qu'autant qu'il est agréé par le chef de l'État. Une fois qu'il a été nommé, l'évêque n'a pas le droit de le révoquer à son gré ; pour le priver de

sa cure, il faut déposer le titulaire par une sentence de déposition, rendue conformément aux règles écrites dans les canons. Il en est autrement pour les *succursales* où le service religieux est confié à des prêtres nommés par l'évêque, sans l'approbation du gouvernement, et révocables *ad nutum*. Le nombre des succursales n'est pas tout à fait égal à celui des communes. Tandis que nous avons près de 38,000 communes, le nombre des succursales ne dépasse pas de beaucoup 30,000. — Chaque année, le gouvernement érige un certain nombre de succursales, et peu à peu le chiffre des succursales va se rapprochant de celui des communes.

9. Quelles sont les formalités prescrites pour l'érection d'une cure ou d'une succursale?

L'érection d'une cure est faite par décret impérial, rendu sur la proposition de l'évêque et le rapport du ministre des cultes, après avoir pris l'avis du préfet. — Le décret d'érection doit déterminer la circonscription de la cure, afin qu'il n'y ait aucun doute sur la compétence spirituelle du curé (art. 9 du concordat du 26 messidor an IX et art. 61 et 62 de la loi du 18 germinal an X). — Le décret fixe également la classe de la cure. Entre la première et la deuxième classe, il n'y a pas d'autre différence que celle du traitement accordé au titulaire. On ne peut établir de cure de première classe que dans les villes de 5,000 habitants et au-dessus, en nombre égal à celui des justices de paix qui existent dans ces communes. Par exception, on pourrait établir aussi des cures de première classe dans les chefs-lieux de préfecture dont la popu-

lation serait inférieure à 5,000 habitants (ordonnance du 6 avril 1832). Dans les autres communes, on ne peut établir que des cures de deuxième classe. La population des communes étant variable, que deviennent les cures lorsque le nombre des habitants tombe au-dessous de 5,000? La cure descend ou monte d'une classe, suivant les résultats du recensement quinquennal.

Il y a un certain nombre de cures appartenant à la première classe qui, par exception, ont été établies dans des communes dont la population n'atteint pas 5,000 habitants. Ces dérogations avaient été faites antérieurement à l'ordonnance du 6 avril 1832, et la nouvelle ordonnance les a maintenues, se bornant à disposer pour l'avenir.

10. La succursale est également établie par décret impérial, sur le rapport du ministre des cultes, et la présentation de l'évêque de concert avec le préfet. Remarquons la différence qui existe entre l'érection de la cure et celle de la succursale. Pour la première, le préfet ne donne qu'un avis, tandis que, pour la seconde, il est comme l'évêque appelé à faire une présentation. Entre l'avis et la présentation, il y a cette différence que dans le premier cas on peut passer outre, malgré le dissentiment du préfet, et que, dans le second, le choix ne devrait pas sortir de la liste des présentations arrêtée par le préfet. C'est là, du moins, la différence qui résulte des termes employés par les lois. Mais je reconnais ce qu'il y a de choquant à exiger plus de formalités pour l'érection d'une succursale que pour celle d'une cure.

11. Pour obtenir l'érection d'une succursale, il faut que la commune justifie qu'elle a une église et un presbytère, ou au moins des moyens de loger convenablement le desservant. Les pièces qui doivent être produites à l'appui d'une demande en érection de succursale sont les suivantes : 1° le certificat du maire constatant que la commune a une église et un presbytère, ou à défaut de presbytère des moyens pour loger convenablement le desservant; 2° un tableau des sections et hameaux situés dans les limites de la circonscription avec indication du nombre des habitants; 3° l'indication des distances qui séparent les sections et celle des difficultés de communication; 4° dans le cas où la succursale ne concorderait pas avec les limites de la commune, un plan déterminant les limites de la circonscription de la succursale; 6° un inventaire des ornements, linge, et vases sacrés; 9° l'avis du conseil municipal de la commune qui sollicite la succursale; 7° la délibération du conseil municipal de la commune chef-lieu; 8° la délibération du conseil de fabrique; 9° l'avis motivé de l'évêque; 10° l'avis du préfet, motivé en forme d'arrêté. (V. *Circul.* des 26 août 1842 et 12 août 1844.)

Toute succursale a nécessairement une fabrique et un conseil de fabrique, organisés conformément au décret du 30 juin 1809.

12. La succursale, une fois créée, peut être transférée d'une église à une autre église de la commune ou même dans une autre commune. Pour la translation dans une autre église de la même commune, elle est ordonnée, sans recourir au chef de l'État, par l'évêque d'accord avec le préfet. Si le préfet et l'évêque ne sont

pas d'accord, la translation ne peut être ordonnée que par décret impérial. Un décret est également indispensable toutes les fois qu'il s'agit de transférer la succursale dans une autre commune. La translation d'une commune à une autre ayant pour résultat d'enlever la succursale à une commune, il faut joindre aux pièces une délibération du conseil municipal et de la fabrique de la commune à laquelle on propose d'enlever la succursale¹.

13. Nous avons parlé plus haut² des *annexes* et *chappelles vicariales* ainsi que des divisions faites au point de vue des cultes protestants³ et israélite⁴.

14. Les divisions judiciaires correspondent, dans presque toutes les parties, aux divisions de l'administration générale. La commune est une division judiciaire, puisque le maire est investi de la qualité de juge de simple police dans les communes où il n'y a pas de justice de paix. — Le canton est une division principalement judiciaire, tout canton étant le siège d'une justice de paix. Dans chaque arrondissement, il y a un tribunal civil de première instance qui est, en même temps, tribunal correctionnel. Enfin chaque département a une Cour d'assises, de telle sorte que le département, l'arrondissement, le canton et la commune concordent pleinement avec les divisions judiciaires. Il y a une division supérieure qui n'a pas son

¹ Art. 75 et 77 de la loi du 18 germinal an X ; — avis du Conseil d'État du 24 octobre 1834 ; — décisions ministérielles des 2 septembre 1835 et 21 mai 1845 ; — art. 7 du décret du 30 septembre 1807 et circulaire du 12 août 1836.

² T. III, p. 63.

³ T. III, p. 67.

⁴ T. III, p. 71.

analogue dans l'administration générale : c'est celle des Cours impériales, qui sont au nombre de 28 depuis que l'annexion nous a donné la Cour de Chambéry. Chacune de ces Cours embrasse un certain nombre de départements, nombre qui n'a du reste rien d'uniforme ; car, tandis que la Cour de Paris a un ressort qui s'étend sur sept départements, il y a plusieurs autres ressorts qui ne comprennent pas plus de trois départements. Le premier président et le procureur général sont les autorités préposées à la direction de la justice dans le ressort de la Cour. Dans chaque tribunal d'arrondissement, le procureur impérial agit sous les ordres du procureur général. Le président du tribunal n'est pas, dans les mêmes conditions, le subordonné du premier président ; il a son pouvoir propre qu'il puise dans la loi et que garantit son inamovibilité. Les procureurs impériaux, au contraire, ne sont à proprement parler que les substituts du procureur général. Ces divisions ayant été établies par une loi, ne peuvent être changées que par une loi¹.

15. Au point de vue militaire, la France a été divisée en sept grands commandements par les décrets des 27 janvier 1858 et 17 août 1859. Ces commandements, placés sous les ordres soit d'un maréchal de France, soit d'un général de division, comprennent un certain nombre de divisions militaires ; car, depuis la promulgation de ces décrets, la *division* qui était la première circonscription militaire n'est plus aujourd'hui que la deuxième. Le nombre des divisions mili-

¹ Lois du 27 ventôse an VIII et du 20 avril 1810.

taires, qui était de vingt d'après l'ordonnance du 20 décembre 1835, avait été, après la révolution de février, réduite à dix-sept par un décret du 28 avril 1848. Après le coup d'État du 2 décembre 1851, un décret du 26 décembre suivant éleva le nombre des divisions militaires à vingt et une, nombre qui, depuis l'annexion, s'est trouvé porté à vingt-deux; car il y a une vingt-deuxième division à Grenoble. — Au chef-lieu de chaque division militaire se trouve un général de division, nouvelle dénomination, adoptée sous la République et l'Empire, pour désigner un officier qui s'appelait *lieutenant général* avant 1789 et depuis 1814 jusqu'à 1848. — L'art. 2 du décret du 26 décembre 1851 ajoute que « chaque département formera « une subdivision militaire. » Cependant on n'a pas immédiatement pourvu au commandement de ces subdivisions, et dans plus d'un chef-lieu de département il n'y a pas d'officier général. Plusieurs départements sont encore réunis sous le commandement d'un même général chargé de commander une subdivision qui comprend plusieurs départements. Ce cas avait été prévu par le décret du 26 décembre 1851, puisque l'art. 2 disait formellement : « Il sera pourvu progressivement à ces nouveaux commandements au fur et à mesure des besoins du service. »

16. L'administration de la marine a aussi ses divisions particulières. Les côtes maritimes sont divisées en cinq arrondissements ou préfectures, dont chacune porte le nom du port militaire qui lui sert de chef-lieu. Les préfectures sont subdivisées en sous-arrondissements et les arrondissements en quartiers, sous-quartiers et

syndicats. La préfecture et le sous-arrondissement sont deux divisions principales qui embrassent tous les services administratifs de la marine, tandis que les quartiers, sous-quartiers et syndicats n'intéressent que le service spécial de l'inscription maritime. A la tête de chaque préfecture se trouve un *préfet maritime*. L'administration de l'arrondissement est confiée à un *commissaire de la marine* et dans quelques arrondissements (le Havre, Nantes et Bordeaux) à un officier supérieur du commissariat de la marine¹. Les côtes d'Afrique forment un sixième arrondissement, avec Alger pour chef-lieu de préfecture.

17. Au point de vue de l'instruction publique, le décret impérial des 22 août-1^{er} octobre 1854 a partagé le territoire de la France en seize Académies, nombre qui a été porté à dix-sept par suite de l'annexion de la Savoie. L'art. 1^{er} de ce décret énumère les départements qui formeront le ressort de chacune des Académies. Au chef-lieu de l'Académie se trouve un recteur qui a dans ses attributions tout ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, non l'enseignement primaire qui a été placé dans les attributions du préfet de chaque département. Le département est aussi une division universitaire; car chaque Académie est subdivisée en autant d'inspections qu'il y a de départements dans sa circonscription. Au chef-lieu du département est un inspecteur qui surveille l'enseignement sous la double autorité 1^o du préfet pour tout ce qui

¹ Au tome I^{er}, p. 91, nous avons énuméré les arrondissements et sous-arrondissements. V. note 1.

concerne les écoles primaires, et 2° du recteur pour ce qui concerne les établissements d'enseignements secondaire et supérieur. Dans chaque chef-lieu d'Académie siège un *conseil académique*, et dans tout chef-lieu de département un *Conseil départemental pour l'instruction publique* (loi du 15 mars 1850, art. 12, et décr. du 22 octobre 1854, art. 26). — L'arrondissement est aussi une division universitaire puisque, d'après l'art. 24 du décret du 22 octobre 1854, il y a un inspecteur des écoles primaires par arrondissement.

18. Au point de vue du service des travaux publics, une ordonnance du 23 décembre 1838 a partagé le territoire de la France en seize divisions des ponts et chaussées, nombre qui a été conservé jusqu'à présent¹. Le seul changement qui ait été fait, sous ce rapport, est relatif au titre des inspecteurs placés à la tête des divisions. Jusqu'à 1855 on leur avait donné le nom d'inspecteurs divisionnaires; depuis 1855, ils ont la qualité d'inspecteurs généraux de deuxième classe. Une ordonnance du 22 juin 1842 a, en outre, créé cinq inspections des chemins de fer.

Chaque division comprend un certain nombre de départements et chaque département a un ingénieur en chef qui est chargé du service des ponts et chaus-

¹ Il avait été réduit à 12 par l'ordonnance du 5 avril 1832. La division remonte au décret du 7 fructidor an XII (25 août 1804). Ce décret ne portait que 15 divisions; mais la division spéciale de la Loire, qui fut créée plus tard, porta le nombre à 16. Le nombre des divisions, maintenu à 16 par l'ordonnance du 16 novembre 1830, fut réduit à 12 par celle du 6 avril 1832, et reporté à 16 par l'ordonnance du 23 décembre 1838.

sées, canaux, navigations et ports de commerce dans le département, sous les ordres du préfet et la surveillance de l'inspecteur général préposé à la division. Le département est subdivisé en circonscriptions, plus ou moins nombreuses suivant les besoins du service ; elles ne se confondent pas, par conséquent, avec la subdivision administrative en arrondissements. Un ingénieur ordinaire est, dans chaque circonscription, chargé de faire exécuter les travaux publics et de préparer les projets des travaux à entreprendre, le tout sous les ordres de l'ingénieur en chef.

19. Au point de vue financier, les divisions sont très-multiples. Presque toutes coïncident avec le département et l'arrondissement, quelques-unes avec le canton, très-peu avec la commune. Quelques-unes aussi comprennent plusieurs arrondissements et même plusieurs départements.

Pour les recettes, il y a une recette générale par département et une recette particulière par arrondissement. Là sont centralisés les fonds recouvrés par les receveurs ou percepteurs qui reçoivent directement des redevables ou contribuables. Il y a aussi un directeur des contributions directes et un directeur des contributions indirectes dans chaque département ; on y trouve une direction de l'enregistrement et une inspection des postes. L'arrondissement a une conservation des hypothèques et une direction de *bureau composé* pour les postes. Au chef-lieu de canton, il y a ordinairement un *bureau simple* ; quelquefois, des directions de bureau simple se trouvent dans des communes qui ne sont pas chefs-lieux de

canton, à cause de leur situation. Certaines communes ont des *bureaux de distribution* qui diffèrent de la *direction de bureau simple* en ce que quelques opérations (et notamment les chargements avec envoi d'argent) n'y peuvent pas être faites comme elles peuvent l'être dans des bureaux de direction. Au chef-lieu de canton est presque toujours un receveur de l'enregistrement et des domaines. Cette règle, quoique à peu près généralement suivie dans l'usage, n'est cependant pas absolue; car, il y a encore des cantons qui sont réunis pour former le ressort d'un seul receveur de l'enregistrement. Les percepteurs, receveurs des contributions indirectes, entreposeurs des tabacs, receveurs des douanes, sont répartis sur la France suivant les besoins de chaque service, et leur circonscription ne se confond ni avec celle des communes ni avec celle des cantons.

20. Pour la surveillance et gestion des forêts, la France est divisée en 32 conservations forestières, 140 inspections et 447 cantonnements. A la première division correspond, dans le personnel, le grade de *conservateur*; le nombre des conservateurs est de 32, exactement égal à celui des conservations. Le nombre des inspecteurs dépasse un peu celui des *inspections*, puisqu'il y a 153 inspecteurs pour 140 inspections. A la tête de chaque cantonnement est un sous-inspecteur¹ ou un garde général.

¹ L'inspecteur dirige les opérations de balivage, martelage et récolement. C'est lui qui exerce les poursuites au nom de l'administration des forêts. Le sous-inspecteur a d'abord pour mission de remplacer l'inspecteur empêché.

21. Pour la perception des droits de douane, le législateur a établi des agents qui dépendent de la direction compétente; car, sous le rapport de ce service, la France est divisée en 30 directions ¹. A la tête de chaque direction se trouve un directeur qui a sous ses ordres des inspecteurs, des sous-inspecteurs, des receveurs, des vérificateurs et des commis aux écritures.

DROIT COMPARÉ.

22. **Ancien droit.** — Les divisions que nous venons d'exposer ont été faites au point de vue des besoins de chaque service, mais sans tenir compte des précédents ou des traditions historiques. Comme tout ce qu'a fait la révolution française, les divisions administratives ont été tracées *à priori* suivant les procédés radicaux de l'école philosophique; car, cette école a pour habitude, lorsqu'elle pratique ses doctrines, de tailler en plein drap et de marcher droit à son idée, sans tenir compte de

et, comme attributions propres, il est chargé d'un service essentiellement actif, puisqu'il a sous ses ordres immédiats les gardes généraux, les gardes généraux adjoints, les brigadiers et les simples gardes. Il y a dans l'administration 335 gardes généraux qui ont les mêmes attributions que les sous-inspecteurs. Les sous-inspecteurs, au nombre de 191, concourent avec les 335 gardes généraux à la direction des 447 cantonnements. Comme le sous-inspecteur peut être appelé à remplacer l'inspecteur, il est ordinairement établi dans la même résidence. Les gardes généraux sont presque toujours envoyés dans les chefs-lieux de cantonnement où il n'y a pas d'inspecteur. — On compte 45 gardes généraux adjoints; 656 brigadiers; 2,768 gardes domaniaux et 5,500 gardes communaux.

¹ Voici les noms des villes où sont établies les directions : Dunkerque, Lille, Valenciennes, Charleville, Metz, Strasbourg, Colmar, Besançon, Bourg, Grenoble, Digne, Toulon, Marseille, Montpellier, Perpignan, Tarbes, Pau, Bordeaux, La Rochelle, Napoléon-Vendée, Nantes, Vannes, Brest, Saint-Brieuc, Saint-Lô, Caen, Rouen, le Havre, Boulogne et Paris.

la tradition. Les divisions antérieures à 1789, au contraire, s'étaient formées historiquement ; aussi présentaient-elles une grande diversité sous le rapport de l'étendue, et quelquefois même sous le rapport des institutions. La royauté avait cependant commencé son œuvre de centralisation et ramené à une véritable unité des parties qui tendaient à se diversifier.

23. La division qui s'était formée historiquement partageait la France en 40 gouvernements, dont 8 ont été qualifiés de petits gouvernements par opposition aux 32 autres, qu'on appelle grands gouvernements. C'est à cette division que se réfère la locution employée dans l'usage et d'après laquelle la France, avant 1789, se partageait en 32 provinces ; le vulgaire n'a retenu que le chiffre des grands gouvernements. Le mot de *province*¹ indique que cette divi-

¹ Le mot *province* est emprunté à l'administration romaine. L'empire romain était divisé en préfectures et chaque préfecture en diocèses qui comprenaient un certain nombre de *provinces*. Chaque province de l'Empire romain était administrée par un magistrat investi tout à la fois de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative. On l'appelait *proconsul* dans les provinces placées sous l'autorité du sénat, *préteur* dans les provinces du peuple, et *legatus* dans les provinces impériales. Le nom générique de *præses* s'appliquait au *préteur*, au *legatus* et au *proconsul* par une extension introduite par l'usage ; car primitivement le *præses* ou *præfectus* ne désignait que le *legatus Cæsaris*.—Le président de la province était investi de tous les pouvoirs judiciaires et administratifs ; le droit romain ne connaissait pas le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif.—La province était généralement plus étendue que ne l'est notre département. Rien d'ailleurs, dans la division de l'empire, ne correspondait à nos arrondissements. Le *pagus* correspondait à peu près à ce que nous appellerions un canton. Cependant ce mot servait aussi à désigner une simple bourgade, et c'est par suite de cette acception que le mot *paganus* a servi d'étymologie à *paysan*. Les associations locales portaient des noms divers : *civitas*, *urbs*, *municipium*, *colonia*, *oppidum*, *vicus*, *forum*, *conciliabulum*. Le mot *commune*, qui rendrait assez bien, comme terme générique, l'idée correspondante à ces diverses expressions, n'était pas employé à Rome ; il date du moyen âge. V. *Droit public et administratif romain*, par M. Serrigny, t. I, p. 119 à 179.

sion du territoire s'était formée peu à peu, au fur et à mesure de la conquête ; aussi les provinces avaient-elles une étendue très-variable suivant les hasards de la guerre. Chaque province était le siège d'un gouvernement militaire. Parmi les provinces, on distinguait les *pays d'États* et les *pays d'élection*, distinction qui concernait exclusivement le régime de l'administration intérieure. Dans les premiers, l'administration appartenait aux *États provinciaux* qui votaient et faisaient lever l'impôt pour le compte de la province. Le gouvernement royal n'avait pas, dans les pays d'États, le droit de frapper des tributs, et la province ne contribuait aux dépenses générales du pays que par une espèce de subvention payée au trésor public par la caisse des États. La somme annuelle était fixée par les États provinciaux sur la demande des commissaires du roi, et il était d'usage qu'on ne s'écartât pas, au moins dans les circonstances ordinaires, des demandes faites par la couronne. Au contraire, dans les *pays d'élections*, le roi levait directement les impôts, et les contestations relatives à la taille étaient portées devant la juridiction de magistrats qui, autrefois, étaient élus et qui, plus tard, devinrent des officiers royaux institués en titre d'office ¹.

24. La division en pays d'États et pays d'élections était politique et financière. Au-dessus de la division des provinces, la centralisation royale superposa une

¹ Les commissaires chargés de répartir les impôts dans les provinces portaient le nom d'*élus* parce qu'ils avaient été élus, pour la première fois, par les États généraux de 1356. Mais l'élection avait été supprimée sous Charles V, bientôt après la première nomination.

division qui fut d'abord purement fiscale, et qui devint administrative par suite de l'extension donnée aux pouvoirs des *intendants*. La division du pays en *généralités* ou *intendances* date du règne d'Henri III. Ce prince partagea le royaume en circonscriptions dans chacune desquelles il établit un bureau de deux trésoriers généraux chargés d'administrer les biens du domaine, et de deux receveurs généraux pour percevoir les impôts. Le nom de ces *agents généraux* préposés au service des finances donna son nom à la circonscription, qui s'appela dès lors *généralité*. Sous l'administration centralisatrice du cardinal de Richelieu, les généralités reçurent de véritables *missi domini* sous le nom d'*intendants de police et de justice*. A partir de ce moment les circonscriptions purement fiscales devinrent des circonscriptions administratives d'un caractère plus général.

25. Dans les pays d'élections, la généralité se divisait en un certain nombre de subdivisions qui s'appelaient *élections* du nom des *élus*, officiers dont nous avons déjà dit qu'ils étaient chargés de prononcer sur les réclamations en matière de taille. Il y avait aussi dans chaque élection un mandataire de l'intendant qu'on appelait *subdélégué*. Ce mandataire était primitivement choisi par l'intendant lui-même. Dans les pays d'États, les subdivisions portaient des dénominations diverses et s'appelaient, suivant les lieux, diocèses, vigueries, élections, subdélégations, bailliages, sièges présidiaux, prévôtés royales, gouvernances, gouvernements. — En 1789, on comptait 35 généralités, y compris la Corse, administrées par 34 intendants, différence qui s'ex-

plique, parce que les généralités de Montpellier et de Toulouse n'avaient qu'un seul intendant. Sur les 35 généralités, 14 se trouvaient dans les pays d'États avec les subdivisions suivantes : 32 diocèses, 25 vigueries, 6 élections, 12 subdélégations, 1 gouvernance, 6 gouvernements, 1 duché, 2 châtelainies, 1 comté, 106 bailliages, 5 prévôtés royales et bailliagères, 3 prévôtés royales et 39 districts sans nom spécial en Alsace¹.

26.. Pour l'administration ecclésiastique, la France se divisait en 18 archevêchés et 121 évêchés, en y comprenant les évêchés de la Corse. On distinguait dans ces divisions celles qui appartenaient au *clergé français* et celles qui constituaient le *clergé étranger*. Le clergé français, qui avait la plus grosse part, occupait 16 archevêchés, formant autant de provinces ou *généralités ecclésiastiques*. Ces provinces nommaient des députés dont la réunion à Paris formait l'assemblée générale du clergé. L'assemblée générale votait des fonds, appelés *don gratuit*, pour contribuer aux dépenses publiques du royaume. Comme dans les pays d'États, l'assemblée du clergé, sur la demande des commissaires du roi, accordait une contribution que la caisse du clergé français versait aux trésoriers du roi, sans que celui-ci eût le droit de lever directement l'impôt sur le clergé. En 1789, le don gratuit du clergé français s'élevait à 4,000,000. Quant au *clergé*

¹ On peut lire le développement de cette statistique dans *l'État de la France en 1789*, par Paul Boiteau, p. 66-71. A la page 72 l'auteur donne un tableau, emprunté à Necker, indiquant l'étendue territoriale des généralités le nombre total des habitants, le nombre des habitants par lieue carrée, les contributions par généralité et les contributions par tête.

étranger, il relevait des archevêchés de Cambrai et de Besançon, et payait au roi environ un million par an. Mais le roi avait sur le clergé étranger le droit immédiat pour frapper l'impôt, tandis qu'il n'avait, à l'égard du clergé français, qu'un pouvoir indirect.

27. **Angleterre.** — En Angleterre, tout s'est fait historiquement et par conséquent peu à peu, sans régularité, sans symétrie. Les comtés qui forment la division provinciale la plus importante sont de grandeur fort inégale, soit pour l'étendue, soit pour la population. — Les bourgs compris dans les comtés sont en quantités fort diverses suivant les pays, tandis que chez nous le nombre des communes ne diffère pas sensiblement d'un département à l'autre, et que, soit pour l'étendue territoriale, soit pour le nombre des habitants, les départements sont presque tous de la même grandeur. Le comté de Rutland n'a que 7 milles anglais d'étendue, avec une population de 22,983, tandis que le comté d'York s'étend sur 284 milles et compte 1,797,995 ¹. La moyenne, calculée sur les 40 comtés d'Angleterre, donne, en étendue, 60 milles, et pour le nombre des habitants 450,000. Pour les 12 comtés qui sont situés dans le pays de Galles, la moyenne est exprimée par des chiffres bien inférieurs, surtout en ce qui concerne le nombre des habitants. L'étendue moyenne n'est là que de 30 milles, et le chiffre moyen de la population que de 84,000. — Le comté de Lancastre a son régime propre. Quoi-

¹ Ces chiffres sont ceux que donne le recensement de 1851.

que le roi d'Angleterre porte le titre de duc de Lancastre, et soit le souverain de cette partie du territoire, il y a un chancelier spécial pour le duché de Lancastre, et les ordres émanés du chancelier d'Angleterre n'y ont pas d'autorité, puisqu'un chancelier est spécialement chargé de signer ceux qui concernent ce pays. L'anomalie s'explique historiquement. Le duc de Lancastre ayant dépouillé le roi Richard II et s'étant fait roi sous le nom de Henri IV, ne voulut pas que son duché fût réuni à la couronne, parce que le droit certain qu'il avait sur le duché de Lancastre aurait été compromis par son alliage avec un droit contestable au trône. Lorsque le petit-fils de l'usurpateur, Henri VI, fut détrôné par Édouard IV, un acte du parlement réunit le duché de Lancastre à la couronne par voie de confiscation; mais un second acte le déclara séparé des autres héritages de la couronne.—Le comté de Lancastre, ainsi que ceux de Durham et Chester, étaient appelés *Palatins*, parce que le comte y exerçait les *jura regalia*, c'est-à-dire les droits de souveraineté comme le roi dans son *palais*. — Certains comtés possédaient des portions qui étaient enclavées dans d'autres comtés. Cet état de choses rendant l'administration publique fort incommode, la loi de 1832 sur la réforme électorale autorisa le ministère à réunir, au point de vue des opérations électorales seulement, les parties détachées au comté dans lequel elles étaient enclavées. Une loi postérieure¹ a permis d'étendre cette réunion pour la facilité de quelques autres ser-

¹ *Boundary Act*, 7 et 8 Victoria, C. 61.

vices publics. Enfin, certaines villes forment à elles seules un comté, et ont un shériff spécial dont les attributions excluent celles du shériff du comté dans lequel la ville est située. C'est ce qu'on appelle en Angleterre les *counties corporate*. « Ce sont, dit Blackstone, certaines villes, certaines cités qui obtinrent, de la faveur des rois d'Angleterre, l'avantage de n'être incorporées dans aucun autre comté, et d'en former elles-mêmes quelques-uns qui sont gouvernés par leurs shériffs et autres magistrats, de manière que les officiers d'un plus grand comté ne sont point autorisés à se mêler de leur gouvernement (t. I, 174). » On en compte 17 en Angleterre et 2 dans le pays de Galles. — Londres, York, Chester, Bristol, Cantorbéry, Exeter, Gloucester, Norwich, Lincoln, Worcester, Lichtfield, sont des villes qui rentrent dans la catégorie des *counties corporate*¹.

28. L'ancienne subdivision du Comté était la *centaine* et au-dessous la *dizaine* (*Hundred and Tythings*), division dont le but se référait particulièrement à l'organisation militaire. Dans les comtés du nord, la centaine s'appelait quelquefois *Wapentacke* et quelquefois aussi *Wards*. Une loi de Georges IV a permis aux juges de paix, réunis en sessions trimestrielles, (*Quarters sessions*) de partager le comté en *divisions* qui soient, autant que possible, en harmonie avec les districts de l'administration de l'Assistance publique². Les *divi-*

¹ V. sur les Constitutions de ces villes *Die Verfassung Englands* par Édouard Fischel, p. 287 à 291.

² St. 9, Georges IV, C. 43 et suivants. En 1854 il y avait, en Angleterre et dans le pays de Galles, 618 divisions, faites à ce point de vue spécial. En

sions, qui ont été établies en vertu de cette loi, ne correspondent pas toujours avec l'ancienne centaine. Par exemple, dans le comté de Dorset, il n'y a plus que neuf divisions tandis qu'il comptait 100 hundreds. Dans un petit nombre de comtés, il y a une division intermédiaire qui est plus grande que la *centaine* et moins grande que le comté. Ainsi le comté d'York se partage en trois portions (*Trithings, ridings*), qui forment des districts spéciaux pour la police et la milice¹. Dans le comté de Lincoln il y a également trois circonscriptions, qui ont été faites uniquement au point de vue de la police. On trouve des divisions analogues dans les comtés de Sussex et de Kent². Dans les *divisions* du comté se trouvent parfois des lieux dits de Franchise ou *liberties*, parce qu'ils sont plus ou moins affranchis de l'autorité du shériff qui est à la tête de l'administration du comté. La législation anglaise qui, plus qu'on ne le croit, tend à la centralisation, a réduit à peu de chose ces exemptions locales et mis entre les mains du shériff le moyen d'étendre son pouvoir sur ces portions affranchies.

29. La paroisse (*Vestry*) n'était primitivement qu'une division ecclésiastique. La dîme suffisait aux besoins de l'église et du prêtre, et c'est par suite de cette indépendance que la paroisse ne se rattachait pas aux

moyenne, chaque division comprend environ 24 paroisses et toutes réunies 16,250,861 habitants. Les parties qui demeurent en dehors de cette division ne contiennent que 1,676,748 habitants.

¹ East-riding, North-riding et West-riding.

² *Lathe-reeves* dans le comté de Kent et *Rape-reeves* dans le comté de Sussex.

autres institutions locales. Plus tard on fut obligé, pour la réparation de l'église, de frapper une taxe spéciale (*Church-rate*); c'est à l'occasion de cette taxe, et pour en diriger l'emploi, que furent créés les gardiens de l'Église (*Churchwardens*); on ne tarda pas à y joindre le service de la taxe des pauvres et la surveillance des routes et ponts de la paroisse, ce qui occasionna la nomination d'agents préposés à la surveillance de chacune de ces parties (*Overseers of the Poor, Surveyors of Highways*). A partir de ce moment, la paroisse est devenue la division élémentaire de l'administration anglaise et celle qui répond le mieux (malgré de profondes différences) à notre organisation communale¹.

30. De l'organisation paroissiale il faut détacher quelques localités qui sont dans une situation particulière. 1° Les bourgs parlementaires (*Parliamentary boroughs*) qui, au nombre de 200, nomment 335 députés à la Chambre des Communes²; environ la moitié de ces bourgs ont une constitution municipale particulière qui les fait rentrer dans la catégorie suivante; 2° les bourgs municipaux (*Municipal Boroughs*). Plus de deux cents villes ont été successivement, depuis le règne d'Henri III, constituées par des chartes spéciales en personnes morales ou corporations. Une loi de 1835 a établi une organisation municipale uniforme, avec faculté pour les villes corporées

¹ *Das heutige Englische Verfassungs-und-Verwaltungs-Recht*, par Rudolf Gneist, t. II, p. 12.

² Ils en nommaient un plus grand nombre avant la loi électorale de 1832.

de l'adopter ou de n'y pas adhérer. Quelques-unes ont adhéré et d'autres ont mieux aimé garder leur constitution.

31. **Belgique.** — La Belgique est, pour l'administration générale, divisée en neuf *provinces*¹. Chaque province a un *conseil provincial* électif qui se réunit tous les ans, de plein droit, au mois de juillet, et un commissaire du roi qui prend le titre de *gouverneur*. Dans l'intervalle des sessions, une partie du conseil provincial, appelée *députation permanente du conseil provincial*, remplit les fonctions du conseil provincial pour les affaires qui ne peuvent pas être remises. La province est divisée en arrondissements dans chacun desquels l'administration générale est confiée à un *commissaire d'arrondissement*. Ces arrondissements administratifs ne concordent pas rigoureusement avec les divisions judiciaires; il y a des provinces, le Luxembourg par exemple, où on a fait des arrondissements administratifs plus petits que les divisions judiciaires par la raison que la surveillance du commissaire n'aurait pas pu s'exercer efficacement sur des districts trop étendus. Le canton est, avant tout et comme chez nous, une division judiciaire; il est aussi une division électorale, puisque les députés au conseil provincial sont nommés par canton.

¹ Provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale, de Brabant, de Hainaut, de Liège, de Limbourg, de Luxembourg et de Namur. — V. loi provinciale du 30 avril 1836 et le tableau annexé à cette loi. Havard, *Éléments de droit administratif belge*, t. I, p. 151 et suiv. Le nombre des arrondissements en Belgique est de 41.

Les communes ont, chacune, leur administration propre et distincte composée d'un *conseil communal* électif et d'un *collège d'échevins* présidé par le *bourguemestre*, qui est le premier échevin ¹.

32. **Hollande.** — La Hollande est partagée en provinces, au nombre de onze; chacune a ses *Etats provinciaux* nommés par les électeurs et des *Etats députés* qui remplissent, à peu près, l'office de la *députation permanente* que nous avons trouvée en Belgique. Un *commissaire du roi* est envoyé au chef-lieu de chaque province pour y représenter l'autorité centrale, et joue le même rôle que le gouverneur de la province belge ². La province est divisée en districts dont chacun envoie aux États provinciaux un nombre de députés déterminé par la loi ³. Enfin chaque district comprend un nombre plus ou moins considérable de *communes* dont l'administration se compose : 1° d'un conseil électif (*Raad*) et 2° pour pouvoir exécutif, d'un bourguemestre avec des échevins dont le nom hollandais *Wetthouders* signifie *gardiens de la loi* ⁴.

33. **Autriche.** — L'empire d'Autriche est composé de parties trop diverses pour que l'administration y soit organisée sur un plan uniforme. Dans la partie occiden-

¹ La loi communale du 30 mars 1836 a été modifiée par les lois des 30 juin 1842, 1^{re}, 5, 31 mars, 13, 18 avril, 1^{re} et 20 mai 1848. Havard, *op. cit.*, t. I, p. 239.

² Loi provinciale du 6 juillet 1850. Pinto, *Nederlandsche Staats Wetten*, p. 98 et suiv.

³ V. le même ouvrage, p. 121 et 122.

⁴ Loi du 29 juin 1851. V. Pinto, p. 130 et suiv.

tale, par exemple, les institutions administratives ne sont pas les mêmes que celles qui existent en Hongrie. Dans les provinces les plus étendues, telles que la haute et basse Autriche, la Moravie, la Bohême, la Styrie, la Dalmatie, la Vénétie et le territoire maritime, il y a des lieutenances (*Statthaltereien*) avec un gouverneur ou lieutenant de l'empereur à la tête de chacune d'elles (*Statthalter*). Dans les pays plus petits, tels que Salzbourg, la Carinthie, la Carniole, la Silésie et la Bukowine, il n'y a que des autorités provinciales (*Landeshörde*). En Galicie, il y a un gouverneur duquel relèvent les autorités provinciales de Lemberg et de Cracovie¹. Les subdivisions des provinces ne sont pas non plus uniformes. Les unes sont partagées en districts seulement et les autres ont une double subdivision : les districts (*Bezirken*) et les cercles qui comprennent plusieurs districts (*Kreise*). La Hongrie est partagée en 46 comitats subdivisés en districts (*processus*), en dehors desquels on compte encore 3 arrondissements appelés *districts libres* et 16 villes libres. — Les districts contiennent un nombre plus ou moins considérables de communes (*Gemeinde*) ou villes (*Städte*). Il est de principe que toutes les parties du territoire doivent faire partie d'une circonscription communale. Cependant certaines grandes propriétés peuvent être autorisées à se constituer séparément, à la charge bien entendu de supporter toutes les obligations d'une commune. L'autorité municipale se compose d'un

¹ Les attributions des lieutenances et autorités provinciales ont été déterminées par les lois des 14 septembre 1852 et 10 janvier 1853.

conseil communal (*Ausschuss*, *Stadtrath*), qui élit parmi ses membres un comité directeur (*Gemeinde-vorstand*), soumis à la confirmation du Gouvernement.

34. **Prusse.** — En Prusse, le territoire est, pour l'administration générale, partagé en *provinces*, en districts de régence (*Regierungsbezirk*), cercles (*Kreise*) et communes (*Gemeinde*). La province est administrée par un président supérieur (*Ober-Präsident*) et une diète provinciale (*Landtag*) qui est élective¹. Le district de régence est sous l'autorité d'un conseil de régence (*Regierungsrath*), présidé par un président de régence (*Regierungspräsident*). Dans le *cercle*, l'autorité royale est représentée par le conseiller appelé *Landrath*, que le roi désigne parmi trois candidats présentés par la diète du cercle (*Kreis-Versammlung*).

35. **Espagne.** — L'Espagne, qui était autrefois partagée en quatorze royaumes, se divise aujourd'hui en 49 provinces où l'on trouve, comme dans nos départements : 1° un préfet appelé *gouverneur* et, pendant quelque temps, *chef politique* (*Jefe politico*); 2° un conseil général qui s'appelle *Députation provinciale*, et 3° un conseil de préfecture qui porte le nom de *conseil de la province*. Nous signalerons plus tard les différences qui existent entre notre organisation départementale et

¹ Les neuf provinces de la Prusse sont : la Prusse propre, la Silésie, le Brandebourg, la Poméranie, la province de Posen, la province du Rhin, la province de Saxe, la province de Westphalie et celle de Hohenzollern. La dernière a été réunie à la Prusse en 1850.

l'organisation provinciale de l'Espagne. La province est divisée en un certain nombre de *partidos*, circonscription judiciaire qui tient le milieu entre notre canton et notre arrondissement, et où on ne rencontre pas d'agent administratif qui ressemble à notre sous-préfet, ni de conseil qui soit analogue à notre conseil d'arrondissement. Les communes ont une organisation calquée sur la loi française de 1837, et ne diffèrent de la nôtre que par de rares et petites différences. Le conseil municipal s'appelle *Ayuntamiento*, le maire *Alcalde* et les adjoints *tenientes de Alcalde*¹.

36. Aux États-Unis d'Amérique, la Confédération est formée d'États indépendants les uns des autres, pour la plus grande partie des intérêts, et soumis à l'autorité centrale seulement pour tout ce qui touche aux questions d'un caractère général. Chaque État a son pouvoir législatif et son pouvoir exécutif, établis sur le modèle des pouvoirs de l'Union. La division anglaise des *comtés* a été transportée dans ce pays démocratique. C'est dire qu'elle y a perdu son caractère, puisque dans le comté d'Angleterre l'aristocratie est prépondérante et y remplit gratuitement les fonctions administratives et judiciaires les plus importantes. Le comté ne pouvant pas avoir les caractères qu'avait le comté d'Angleterre, il en résulte que cette division du territoire n'a presque pas d'importance aux États-Unis. La fraction la plus appropriée au caractère de l'Américain,

¹ Loi du 8 janvier 1845. — Colmeiro, *Derecho administrativo español*, t. I, p. 160.

celle qui est le mieux en rapport avec l'esprit démocratique, c'est la commune. La circonscription communale (*Town-ship*) tient le milieu entre notre canton et notre commune; sa population est d'environ 2 à 3,000 habitants. Réunis en assemblée de commune (*Town-meeting*), les électeurs nomment des élus qui président à l'administration municipale (*Select-men*) et des agents spéciaux pour les différents services.

CHAPITRE VINGT-CINQUIÈME.

DIVISION GÉNÉRALE DES FONCTIONNAIRES. — ORGANISATION DU POUVOIR CENTRAL.

Sommaire.

37. Division des fonctionnaires en trois catégories : *employés, autorités et agents d'exécution.*
38. Administration active et Corps consultatifs.
39. Coup d'œil sur la législation comparée.
40. Administration centrale. — Chef de l'État.
41. Attributions administratives réservées au chef de l'État.
42. Délégation de l'autorité administrative aux ministres, aux préfets et aux maires.
43. Manières diverses dont le chef de l'État prononce en matière administrative.
44. Suite.
45. Ministres.
46. Division des ministères.
47. Énumération des ministères.
48. Préséance des ministres entre eux.
49. Entrée des ministres au Conseil d'État.
50. Instructions, ordres et décisions des ministres.
51. Effet des instructions et des ordres à l'égard des parties.
52. Les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire.
53. Décisions ministérielles.
54. Employés. — Chef de cabinet et secrétaire général.
55. Divisions, directions et directions générales.
56. Conseil d'État.
57. Personnel du Conseil d'État.
58. Incompatibilités.

59. Modes de délibération du Conseil d'État.
60. Assemblée générale.
61. Affaires portées à l'assemblée générale.
62. Grand ordre et petit ordre.
63. Division du Conseil d'État en sections.
64. Affaires urgentes et rôle des affaires ordinaires.
65. Délibération en matière contentieuse.
66. Suite.
67. Droit comparé. — Ancien droit.
68. Inviolabilité du roi et responsabilité des ministres dans l'ancien droit et le droit intermédiaire.
69. Convention et comité de salut public.
70. Suppression des commissions et rétablissement des ministères sous le Directoire.
71. Ministres sous l'Empire.
72. Restauration, monarchie de juillet et république.
73. Conseil d'État dans l'ancien droit.
74. Suite.
75. Conseil d'État dans le droit intermédiaire.
76. Suite.
77. Conseil d'État sous la restauration.
78. Suite.
79. Conseil d'État sous l'ordonnance du 18 septembre 1839.
80. Conseil d'État sous la loi du 19 juillet 1845.
81. Conseil d'État sous la loi du 3 mars 1849.
82. Le Conseil d'État est-il aujourd'hui sous le régime de la loi ou sous le régime des décrets?
83. Angleterre. — Organisation de l'administration centrale. — Prérogative royale.
84. Ministres et de leur caractère principalement politique.
85. Composition du conseil des ministres (*cabinet council*).
86. Premier lord de la trésorerie (*First lord of the Treasury*).
87. Suite.
88. Chancelier de l'échiquier.
89. Lord chancelier. — Ministère de la guerre.
90. Ministère de l'intérieur.
91. Des bureaux (*boards*).
92. Bureaux de commerce (*board of the trade*).
93. Affaires des Indes orientales.
94. Commission des domaines et des forêts. — Bureau de la salubrité. — Commission pour l'exécution de la taxe des pauvres.
95. Bureaux (suite).
96. Conseil privé du roi.
97. Suite.
98. Suite.
99. Suite.
100. Le conseil privé n'a, pour ainsi dire, pas d'attributions effectives
101. Du parlement considéré comme conseil de la couronne.

102. De la solidité des positions administratives en Angleterre.
103. Belgique.
104. Suite.
105. Espagne.
106. Ordres royaux (*Reales Ordenes*).
107. Énumération des ministères.
108. Sous-secrétaires d'État. — Actes des ministres.
109. Conseil royal (*Consejo real*).
110. Personnel du conseil royal.
111. Conseillers extraordinaires.
112. Auxiliaires.
113. Division du conseil royal en sections.
114. Caractères des délibérations du conseil royal.
115. Attributions contentieuses.
116. Matières quasi-contentieuses.
117. Directions.
118. Commissions (*juntas*). — Commission de bienfaisance (*junta de beneficencia*).
119. Allemagne.
120. Autriche.
121. Conseil d'État (*Staatsrath*).
122. Bavière.
123. Conseil d'État.
124. Duché de Bade.
125. Hanovre.
126. Hollande.

37. Le mot *fonctionnaires* est une expression générique par laquelle on désigne toutes les personnes qui, à un titre quelconque, sont préposées à un service permanent de l'administration générale, départementale ou communale. Il y a plusieurs catégories de fonctionnaires. Les uns sont investis d'une portion de l'autorité et ont le droit de donner des ordres. Leur signature ou celle des subordonnés, auxquels ils délèguent leurs pouvoirs, est indispensable pour que le commandement qu'ils donnent soit exécutoire. Dans le langage ordinaire et usuel, ces fonctionnaires sont appelés *l'autorité* ou les *autorités*. Le droit de commander appartient, en principe et pour le tout, au chef de

l'État ; mais la plus grande partie des attributions de l'autorité est déléguée à des autorités secondaires. Les fonctionnaires investis du droit de commander ont des auxiliaires qui préparent les actes de commandement ; ces auxiliaires s'appellent des *employés* et aussi les *bureaux*. La position des fonctionnaires ne doit pas être jugée par leur caractère d'*employé* ou d'*autorité*. Il y a des employés d'un ordre fort élevé et dont le rôle est très-important ; il y a aussi des autorités dont la position est fort médiocre. Le maire d'une petite commune rurale est une autorité et cette qualité appartient même au garde champêtre¹, tandis que le chef de division d'un ministère est un employé. En général cependant la notion d'autorité et de commandement dominant celle de travail auxiliaire, la position des agents dépositaires de la puissance publique est supérieure à celle des employés qui obéissent, et cette supériorité est bien marquée toutes les fois que la différence de traitement n'est pas trop considérable. S'il faut instituer des fonctionnaires qui préparent les ordres, des *agents* sont indispensables pour en poursuivre l'exécution. Tous les agents de la force publique composent cette troisième catégorie de fonctionnaires. *Employés* qui préparent les ordres, *autorités* qui les signent et les rendent exécutoires, *agents* qui les exécutent, voilà les trois catégories de fonctionnaires qui constituent l'ensemble de notre administration.

38. Les autorités investies d'une partie de la puissance publique sont tantôt des agents uniques et tantôt

¹ V. plus haut t. III, p. 345 et 346.

des corps délibérants. Les corps délibérants décident quelques affaires et donnent leur avis sur certaines autres. Il y a aussi des conseils qui statuent sur les réclamations des particuliers contre les actes de l'administration. C'est pour cela que l'on distingue : 1° l'administration active; 2° l'administration consultative; 3° l'administration contentieuse. En général, l'action ou l'administration active est confiée à des agents uniques, et la délibération consultative, ainsi que le jugement du contentieux, sont confiés à des corps multiples. Cette règle générale de notre organisation administrative a été formulée en ces termes par le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII : « *Agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs.* » On pourrait bien citer quelques exceptions dans lesquelles l'action est confiée à des commissions, et c'est, par exemple, ce qui arrive pour les hospices, qui sont dirigés par des *commissions administratives*. Mais ces anomalies sont fort rares et ne font que montrer avec quelle persistance le législateur s'est attaché à la règle qu'il avait posée. Un regard sur le tableau de notre hiérarchie administrative suffit pour démontrer qu'à tous les degrés le législateur en a fait une constante application. Au centre, le chef du pouvoir exécutif, investi de la pleine et entière puissance, a auprès de lui un Conseil d'État qui lui donne des avis toutes les fois qu'il le consulte, soit spontanément, soit parce que la loi l'y oblige. Une section de ce même conseil est chargée de prononcer sur les réclamations en matière contentieuse. Nous avons déjà vu qu'en matière politique le chef de l'État avait un autre conseil, et que c'est

au cabinet des ministres qu'il demandait ses avis. Dans les départements, le préfet chargé de l'action administrative a auprès de lui : 1° le *conseil général*, corps élu qui délibère principalement sur les affaires concernant le département comme personne morale et propriétaire et 2° le *conseil de préfecture*, corps composé de membres nommés par décret impérial, espèce de Conseil d'État au petit pied qui assiste de ses avis l'administration départementale, et prononce sur un grand nombre de réclamations en matière contentieuse. Le sous-préfet a aussi un conseil d'arrondissement composé de membres élus, et enfin le maire n'est pas dans la commune un monarque absolu puisque son autorité est limitée par celle du conseil municipal, corps élu qui fait du maire une espèce de petit roi constitutionnel. Ainsi, à tous les degrés de cette longue échelle nous trouvons l'application de la règle : « *Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs.* »

39. Ce principe n'a pas toujours été observé dans notre pays. Avant 1789, la centralisation royale l'avait à peu près fait triompher, et les *intendants*, avec leurs pouvoirs de plus en plus étendus, étaient, dans les généralités, des lieutenants du roi presque tout-puissants. Pendant la Révolution, les institutions administratives se modelèrent sur les institutions politiques. Lorsque la nation était gouvernée par un conseil de ministres responsables ou par directoire exécutif de cinq membres, il était naturel que l'administration départementale fût confiée à des corps collectifs. Aussi vit-on successivement instituer un *conseil de*

département avec des *conseils de district* subordonnés au premier et, plus tard, des *directoires de département* avec des *directoires de district* relevant des premiers. Le premier Consul qui, même avant la proclamation de l'Empire, avait en réalité restauré la monarchie, abolit tous ces corps collectifs et, comme il l'avait fait au sommet, établit l'unité dans les départements et les arrondissements. Ainsi les institutions administratives sont l'image de la politique, et l'on peut poser comme règle constante : *Telle politique, telle administration*. Toutes les législations qui ont imité la nôtre, et en particulier celle de l'Espagne, sont pénétrées du même esprit et ont appliqué la règle formulée par le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII. Au contraire, dans les pays de *Self-government*, l'action est souvent remise à des corps délibérants. En Angleterre, par exemple, nous verrons qu'il y a des bureaux (*boards*) pour diriger, au centre, les principaux services publics et que, dans les comtés, une grande partie des attributions qui appartiennent chez nous au préfet sont exercées par les juges de paix réunis en sessions trimestrielles (*Quarter sessions*). En Belgique, l'occupation française n'a laissé subsister que peu de traditions anciennes et le self-government local a été presque entièrement extirpé du sol par les préfets et sous-préfets que nous y avons envoyés. On y trouve cependant, plus souvent que chez nous, des corps délibérants chargés de l'action administrative. La *députation permanente* des États de la province a des pouvoirs que nos lois n'ont laissé ni au conseil de préfecture, ni même au conseil général.

40. **Administration centrale. — Chef de l'État.** — Comme chef du pouvoir exécutif, l'Empereur a la plénitude du pouvoir administratif. Mais il lui serait impossible d'entrer dans tous les détails de l'administration, et c'est à cause de cette impossibilité que, pour assurer une plus prompte et meilleure expédition des affaires, la loi a institué des autorités subordonnées auxquelles la plus grande partie des attributions administratives a été déléguée. C'est ainsi que le pouvoir judiciaire est confié à des tribunaux ou Cours impériales qui l'exercent par une délégation permanente écrite dans la loi. Les droits de souveraineté et la direction générale du gouvernement ont été réservés à l'Empereur; il a notamment le pouvoir de faire des règlements généraux qui font descendre les principes généraux de la loi dans les détails de l'application, droit important qui est placé sur les confins du droit public et du droit administratif; car, on peut le considérer comme le dernier terme de l'un et le premier anneau de l'autre¹.

¹ Nous ne laisserons pas passer ici l'occasion de répondre à une observation critique qui nous a été adressée par M. L. Aucoc, maître des requêtes, dans un article fort bienveillant d'ailleurs (trop bienveillant même), qui a été publié par le *Moniteur* du 27 octobre 1862. M. Aucoc émet l'avis que l'Empereur ne peut faire de règlement qu'après délibération du Conseil d'État, même dans les cas où il n'y a pas délégation expresse de la loi à un règlement d'administration publique. Il résulterait de cette doctrine que le *décret réglementaire*, rendu sur le rapport du ministre compétent sans délibération du Conseil d'État, serait irrégulier, et que les tribunaux pourraient refuser d'en faire l'application comme illégalement rendu. Je doute fort que M. Aucoc acceptât cette conséquence de la doctrine qu'il propose, surtout lorsque aucun texte formel ne justifie une semblable restriction aux pouvoirs de l'Empereur. Assurément, dans la plupart des cas, il sera désirable que l'avis du Conseil d'État soit demandé, et, en fait, les choses ne se passent autrement que dans des circonstances assez rares. Cependant, je crois qu'il y aurait inconvénient à consacrer cette doctrine parce que, dans les cas d'urgence, le pouvoir réglementaire serait entravé d'une

41. Quelques attributions administratives ont cependant été réservées au chef de l'État, et nous relèverons ces exceptions au fur et à mesure que nous étudierons les matières administratives. La plus importante concerne le contentieux administratif; car l'Empereur est juge d'appel de toutes les réclamations administratives contentieuses. Quoique le pourvoi soit porté au conseil d'État, le conseil ne fait que préparer le projet de décret et n'émet qu'un simple avis. Il est vrai que cet avis est presque toujours suivi et on ne pourrait citer qu'un très-petit nombre de cas où le chef de l'État s'en est écarté; cependant l'Empereur a la faculté de n'y pas adhérer et de rendre un décret contraire à celui qui lui est proposé. Une autre matière très-importante, qui est réservée à l'Empereur, c'est la nomination des fonctionnaires. A l'égard de ceux qui sont investis de la puissance publique, la réserve est presque absolue, et la délégation aux préfets n'a été faite que pour quelques fonctionnaires peu importants, tels que les maires et adjoints dans les petites communes, les gardes champêtres et les commissaires de police. Quant aux simples auxiliaires, l'Empereur ne s'est réservé que la nomination des plus considérables dans la hiérarchie. Il en est de

manière préjudiciable au bien public; car, il pourrait bien se faire qu'on n'eût pas le temps d'attendre la délibération du Conseil d'État. M. Aucoc a raison de désirer qu'on prenne l'avis, toujours si éclairé, du Conseil d'État; mais il a tort, selon nous, lorsqu'il tend à faire de cet avis une condition invariable. Au moins faudrait-il faire une distinction entre les *règlements temporaires* et les *règlements permanents*, comme on l'a fait pour les arrêtés municipaux (loi du 18 juillet 1837); mais une pareille distinction ne pourrait être faite que dans une loi, et le jurisconsulte n'est pas autorisé à la créer par voie d'interprétation.

même pour les agents d'exécution; la nomination aux grades inférieurs est déléguée soit au ministre, soit même aux chefs de service en campagne. Pour les employés, presque toujours le choix est confié aux autorités dont ils doivent être les auxiliaires. En ce dernier cas, la délégation est une mesure bien naturelle puisqu'elle est un moyen d'assurer les relations de confiance entre l'auxiliaire et celui qui emploie ses services.

Comme ce n'est pas ici le lieu de poursuivre l'énumération des attributions administratives réservées à l'Empereur, nous nous bornerons à poser une règle générale. En principe, le pouvoir administratif est délégué aux ministres qui sont, chacun pour ce qui concerne son département, les chefs de l'administration. Ce n'est que par exception que l'Empereur connaît des affaires administratives. D'où la conséquence pratique que lorsque la loi n'a pas formellement réservé à l'Empereur la décision d'une affaire, il faut s'arrêter au ministre qui est le dépositaire général de l'autorité administrative proprement dite.

42. Le ministre étant nécessairement éloigné du plus grand nombre des administrés, et ne pouvant d'ailleurs pas suffire à l'examen *cognitâ causâ* de toutes les affaires, on a fait des délégations successives aux préfets et aux maires. Par cela même que le ministre a reçu une délégation générale de l'Empereur, les restrictions à son pouvoir doivent être l'exception. Il en résulte que si la loi garde le silence et ne consacre pas formellement la délégation aux autorités locales, c'est au ministre qu'il faut porter les réclamations. Il y

aurait, en effet, contradiction à dire que le ministre est délégataire général du pouvoir administratif, pour toute la France, et que les préfets le sont aussi dans les limites de leur département ou les maires dans leur commune ; car les 89 préfets et les 37,000 maires lui enlèveraient chacun un morceau de la France, et réduiraient à rien son autorité administrative. En d'autres termes, de même que deux êtres absolus s'excluent, deux délégations générales ne peuvent pas coexister simultanément. Si l'une est générale, il est de toute nécessité que l'autre ne soit qu'exceptionnelle.

43. L'Empereur, dans les matières qu'il s'est réservées, prononce tantôt sous le contre-seing du ministre compétent, tantôt après avoir pris l'avis du conseil d'État. En ce dernier cas, le décret porte la mention : « *Le conseil d'État entendu,* » avec ou sans indication de la section, suivant que l'affaire s'arrête à la section ou est portée à l'assemblée générale. Le chef de l'État a toujours le droit de demander l'avis du conseil d'État, qui est son conseil en matière administrative. Il est des cas, déterminés par la loi, où l'avis du conseil d'État doit être demandé à peine d'excès de pouvoir ; c'est ce qu'on exprime en disant qu'il sera statué par un décret rendu dans la forme des *règlements d'administration publique*. Puisqu'il s'agit d'une mesure individuelle, il n'y a pas de règlement ayant un caractère général ; mais comme le conseil d'État est appelé à délibérer, on dit que le décret est rendu dans la forme des *règlements d'administration publique*. D'après le règlement du conseil d'État, les règlements d'administration publique appartiennent à la catégorie des

affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale. En faut-il conclure que les décrets, lorsqu'ils doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique, sont nécessairement portés à l'assemblée générale? Nullement. La question de savoir si l'affaire sera ou non portée à l'assemblée générale est tout intérieure, et le vœu de la loi qui exige une délibération du conseil d'État est suffisamment rempli, lorsque seulement il y a eu examen par une section. Le règlement du conseil d'État détermine les affaires qui doivent être portées à l'assemblée générale ; toutes les autres s'arrêtent à la section, même lorsque la loi veut qu'il soit statué dans la forme des règlements d'administration publique. Le règlement intérieur du conseil d'État aurait pu disposer que les décrets portant règlement général d'administration publique ne seraient pas délibérés en assemblée générale ; il a également pu limiter à la section les décrets qui doivent être rendus dans la forme des règlements d'administration publique ¹.

44. Indépendamment des cas où le chef de l'État est obligé par la loi à prendre l'avis du conseil d'État, sous peine d'excès de pouvoir, il peut le consulter sur toutes les questions administratives qu'il juge à propos de lui soumettre. Le conseil d'État, qui est le conseil administratif de l'Empereur, doit répondre aux ques-

¹ V. règlement du 30 janvier 1852. Une ordonnance du 27 décembre 1846, rendue sous l'empire de la loi du 19 juillet 1845, énumère les affaires qui ne sont pas portées à l'assemblée générale. Il y en a plusieurs sur lesquelles, d'après la loi qui les concerne, il doit être statué par un décret dans la forme des règlements d'administration publique.

tions posées, sans qu'il puisse invoquer le silence de la loi pour se dispenser de répondre ¹.

45. **Ministres.** — Si les ministres sans portefeuille appartiennent exclusivement à l'ordre constitutionnel, les ministres à portefeuille sont le premier anneau de la hiérarchie administrative et servent de trait d'union entre la politique, dont ils puisent la pensée générale au conseil des ministres, et le service administratif dont la direction leur est confiée. C'est par l'impulsion que le ministre donne, dans son département, que le mouvement de l'administration est mis en harmonie avec la direction de la politique.

46. Le nombre des ministères est fixé par décret impérial, et le chef de l'État peut en augmenter ou en diminuer le chiffre sans recourir au législateur. Il serait cependant obligé de s'adresser au Corps législatif si l'augmentation des départements ministériels forçait à demander un crédit nouveau ; mais, dans les limites des crédits ouverts, la distribution des ministères est entièrement dans les attributions du chef de l'État.

¹ J'ai quelquefois, de 1849 à 1852, entendu des membres du Conseil d'État proposant de renvoyer l'affaire au ministre sans donner d'avis, dans les cas où la demande d'avis n'était pas prescrite par la loi. Les honorables membres donnaient pour raison que ces demandes d'avis n'étaient, pour les ministres, qu'un moyen de couvrir leur responsabilité et, par conséquent, de diminuer la garantie qui en résultait pour les citoyens. Cette raison, si elle était bonne, serait-elle applicable au chef de l'État ? Nous ne le pensons pas ; mais elle est mauvaise même quand on borne son application aux ministres. Les avis du Conseil d'État ne liant ni les ministres, ni le chef de l'État, il m'est impossible de voir en quoi la responsabilité ministérielle serait diminuée. Où serait d'ailleurs le mal si les ministres cherchaient à diminuer leur responsabilité en s'éclairant et se fortifiant d'un avis préalable ? J'y trouve au contraire une garantie de plus pour les parties.

C'est un droit dont l'Empereur a usé dernièrement lorsqu'il a créé le ministère de l'Algérie, et plus tard quand il l'a supprimé pour réunir le service au ministère de la marine et des colonies. — Le droit d'augmenter ou de diminuer le nombre des ministères appartenait au chef de l'État, même sous le régime parlementaire. La seule fois que ce droit de la prérogative royale ait été méconnu date des premiers temps du régime constitutionnel. La loi des 27 avril-25 mai 1791, en fixant le nombre des départements ministériels, disposa qu'aucun changement n'y pourrait être fait que par une loi. Mais cette disposition trouve facilement son explication dans l'esprit de défiance qui porta les législateurs de 1791 à couvrir de chaînes le chef du pouvoir exécutif. Lorsque le système représentatif a été ramené à des idées plus modérées et plus saines, on a constamment reconnu que le chef du pouvoir exécutif avait le droit de fixer les conditions auxquelles serait faite la première et générale délégation de son pouvoir administratif.

47. Le nombre des ministères est actuellement de dix, dont l'ordre a été fixé de la manière suivante par une note insérée au *Moniteur* du 21 décembre 1860.

- 1° Ministère d'Etat,
- 2° Ministère de la justice,
- 3° Ministère des affaires étrangères,
- 4° Ministère de l'intérieur,
- 5° Ministère des finances,
- 6° Ministère de la guerre,
- 7° Ministère de la marine et des colonies,

8° Ministère de l'instruction publique et des cultes,

9° Ministère des travaux publics, de l'agriculture et du commerce,

10° Ministère de la maison de l'Empereur.

48. Le rang des ministères n'implique pas la préséance des ministres, sauf le cas où les portefeuilles seraient occupés par des ministres ayant la même ancienneté de services. En dehors de ces cas, les ministres viennent, quel que soit leur département, d'après l'ordre que leur assigne l'ancienneté de leurs services. Il n'y a d'exception que pour le ministre d'État qui a toujours la préséance, sans qu'il y ait lieu d'avoir égard à la date de sa nomination¹.

49. Les ministres ont le droit de prendre part aux délibérations du conseil d'État. Les ministres à portefeuille n'ont pas l'entrée au Corps législatif².

50. Le mouvement général de chaque ministère est placé sous les ordres du ministre, qui manifeste sa volonté par des *ordres*, des *instructions* et des *décisions*. Les instructions sont tantôt générales et tantôt spéciales. *Générales*, elles sont ordinairement développées dans des circulaires imprimées au *Moniteur*, et, par conséquent, adressées à tous les fonctionnaires de la

¹ Nous analysons le décret tel qu'il est, mais nous devons faire remarquer que parmi ses dispositions il y en a plus d'une qui peut être considérée comme ayant été écrite *in personam*.

² On pouvait, avant la création des ministres sans portefeuille, demander si les ministres à portefeuille pouvaient être envoyés comme commissaires du gouvernement au Corps législatif, puisque les conseillers d'État, parmi lesquels ils siègent avec voix délibérative, sont nommés commissaires du gouvernement au Corps législatif. Toute discussion, à ce sujet, est devenue impossible depuis qu'on a créé des ministres sans portefeuille spécialement chargés de représenter le cabinet devant les Chambres.

même catégorie. *Spéciales*, elles sont l'objet d'une dépêche manuscrite envoyée à un ou plusieurs agents déterminés. Les instructions révèlent aux subordonnés la pensée du ministre, mais leur laissent une certaine latitude, de telle sorte que l'agent peut, à raison des circonstances spéciales où il est placé, ne pas s'y conformer. L'ordre est, au contraire, impératif et ne laisse à l'agent que le choix entre sa démission et l'exécution de l'injonction ministérielle. Par cela seul qu'il donne un ordre, le ministre est présumé avoir pris connaissance de toutes les circonstances de la cause et ne laisser à son subordonné aucun pouvoir d'appréciation. Les instructions générales sont données par les ministres spontanément, sans provocation des parties ni des agents subordonnés. Les instructions spéciales et les ordres sont envoyées tantôt spontanément, tantôt sur le référé des fonctionnaires locaux. C'est une distinction analogue à celle qui était faite, en droit romain, entre le *rescriptum* et l'*edictum*. L'édit était général, applicable à toutes les parties et spontanément rendu par l'Empereur, tandis que le rescrit était une réponse faite, dans un cas difficile, sur la demande d'un président de province. Aussi le rescrit est-il souvent empreint d'un caractère qui le réduit à une décision de fait, tandis que l'édit est un acte général qui constitue une loi ou, au moins, une interprétation de la loi.

54. Les instructions et les ordres sont des faits purement intérieurs, qui se passent entre le supérieur et l'inférieur, et n'ont aucune existence à l'égard des tiers. Aussi les parties ne peuvent-elles élever aucune réclamation contre une instruction générale ou spéciale.

Qu'elles élèvent une réclamation contre les actes faits en vertu de ces instructions ou ordres, rien de mieux ; mais elles sont obligées d'attendre que l'acte ait été consommé, et l'ordre, quelque menaçant qu'il puisse être, ne leur cause aucun préjudice appréciable tant qu'il n'est pas exécuté. L'interprétation d'une loi donnée par une instruction peut avoir une grande autorité de doctrine, mais elle n'est pas obligatoire, et le juge n'est pas obligé de s'y conformer dans l'application. Entre le supérieur et l'inférieur, l'inobservation des instructions et circulaires a pour sanction la destitution, la suspension ou la réprimande suivant les cas ; mais la peine ne dépasse pas le cercle purement disciplinaire.

52. Nous avons vu que le chef de l'État a le droit de faire des règlements, et nous verrons dans la suite que ce droit appartient également au préfet et au maire. La loi ne dit rien en ce qui concerne les ministres. Faut-il conclure de ce silence que le ministre n'a pas reçu un pouvoir qui appartient à des agents subordonnés à son autorité ? — Le silence de la loi est décisif, parce que le pouvoir réglementaire ayant été réservé à l'Empereur se trouve par cela même distrait de la délégation faite aux ministres. S'il est vrai que les préfets et les maires sont subordonnés au ministre, il n'en faut rien conclure dans l'examen de la question qui nous occupe. Le préfet et le maire ne sont sans doute pas, dans la hiérarchie administrative, placés à la même hauteur que le ministre, mais leurs attributions sont plus étendues et plus variées que celles de leur supérieur. Le préfet correspond avec tous les ministères, et, dans le

département, il est le représentant du chef de l'État. Comme ceux de l'Empereur, ses pouvoirs sont généraux et concernent tous les services, tandis que le ministre est parqué dans son département ministériel. Puisque le préfet est dans son département le représentant de l'Empereur, il est naturel qu'on lui ait délégué le pouvoir réglementaire. La même observation s'applique au maire qui, dans le cercle de la commune, a des attributions générales embrassant tous les services. Quelle utilité d'ailleurs aurait présentée une délégation du pouvoir réglementaire aux ministres ? Ne sont-ils pas placés auprès de l'Empereur et ne leur est-il pas facile de présenter à sa signature un projet de règlement ? — Les préfets et les maires, au contraire, sont éloignés ; ils connaissent mieux que personne les besoins locaux et sont en état de mettre l'application de la loi en harmonie avec les circonstances de temps et de lieu. La délégation du pouvoir réglementaire, qui aurait été sans objet à l'égard des ministres, était donc une mesure bien naturelle pour ce qui concerne les préfets et les maires. Ainsi l'argument *a fortiori sensu*, qui semble victorieux à première vue, n'a aucune force quand on pénètre au fond des choses.

53. La troisième catégorie d'actes que font les ministres s'appelle *décisions*. Tandis que les instructions et les ordres sont ou peuvent être spontanés (*actes de proprio motu*), la décision suppose que le ministre a été saisi d'une réclamation par les parties, et qu'il statue sur un différend. Nous trouvons encore dans le droit romain un acte analogue à la décision : c'est le *décret*. Dans le décret, l'Empereur, comme le ministre dans la

décision, vidait une contestation et rendait un jugement. Chez nous, le ministre est juge ordinaire du contentieux en premier ressort. Toutes ses décisions ne sont cependant pas rendues en matière contentieuse, et la moitié au moins de celles qu'il signe constituent des actes d'*administration pure* qui ne donnent pas lieu à recours, par la voie contentieuse, devant l'Empereur en conseil d'État. — Nous insisterons sur cette distinction quand nous nous occuperons de la compétence et des juridictions. Je me borne à faire remarquer ici qu'il y a grand intérêt à distinguer entre les décisions en matière contentieuse et les actes de pure administration, pour plusieurs raisons : 1° parce que la décision en matière contentieuse donne lieu à l'appel devant l'Empereur en conseil d'État ; 2° parce que la décision du ministre en matière contentieuse est un jugement, et que, par conséquent, elle est régie par les principes sur l'autorité de la chose jugée ; 3° parce qu'elle est un jugement et qu'à ce titre, elle emporte hypothèque judiciaire sur les biens immeubles de la partie condamnée. Or, ces trois caractères sont inapplicables aux actes d'administration pure.

54. Les auxiliaires des ministres ou employés des bureaux sont généralement nommés par arrêtés ministériels. L'Empereur ne rend de décret que par exception, et seulement pour les employés de l'ordre le plus élevé. L'organisation des bureaux est faite dans tous les ministères d'après les mêmes bases, et ne diffère que sur quelques points de détail. Premièrement, le ministre étant un personnage politique a besoin d'auxiliaires intimes qui aient sa confiance per-

sonnelle. D'un autre côté, même dans l'ordre administratif, il se réserve des affaires confidentielles ou urgentes, qu'il entend examiner lui-même sans les faire passer par la filière des bureaux. Pour les affaires politiques ou administratives réservées, chaque ministre a des employés supérieurs qui ne sortent pas ordinairement des bureaux et dont la durée suit, presque toujours, la carrière du ministre. Ils entrent avec lui et se retirent quand il quitte le ministère, soit purement et simplement, soit pour occuper un poste que le ministre sortant ou le ministre nouveau leur donnent dans les cadres réguliers de l'administration. Un auxiliaire du genre confidentiel qu'on trouve dans tous les ministères, c'est le *chef du cabinet*. Le chef de cabinet travaille avec le ministre et prépare la solution des affaires réservées. Suivant le degré de confiance que le ministre lui accorde, ses attributions sont considérables ou restreintes. Quelquefois il est chargé de tout ce qui concerne le personnel et prend même le titre de *chef du cabinet et directeur du personnel*. On en a vu qui, malgré leur titre, n'étaient que des secrétaires particuliers, écrivant sous la dictée du ministre et n'ayant aucune attribution propre. Presque toujours ils sont chargés de recevoir les personnes auxquelles le ministre ne peut pas personnellement accorder d'audience, soit pour rapporter au ministre les réclamations des parties, soit pour annoncer à ces dernières la pensée arrêtée du ministre. Dans les ministères où il n'y a pas de secrétaire général, le chef de cabinet est quelquefois un vrai secrétaire général, moins le titre. Dans quelques ministères il y a un secrétaire géné-

ral et point de chef de cabinet, mais seulement un secrétaire particulier ¹.

Le secrétaire général est aussi un auxiliaire, presque toujours personnel au ministre qui le choisit. C'est par exception qu'il reste après la chute du ministre, et l'usage, ordinairement suivi, l'associe aux vicissitudes de son chef. Comme l'indique son titre, toutes les parties du département ministériel relèvent du secrétaire général. Personnel, matières administratives, matériel proprement dit, tout rentre dans ses attributions. Il examine les affaires et signale au ministre celles qui demandent spécialement son attention. Pour les autres, il les tranche lui-même, si le ministre lui a délégué une partie de son autorité, ou il les présente à sa signature sans observation particulière qui provoque l'examen du ministre, lorsqu'elles excèdent le droit de décision qui lui a été conféré. — Chaque jour, les dépêches sont ouvertes et le chef du cabinet retient les affaires réservées au ministre pour les soumettre directement à son examen. Les autres sont distribuées par le secrétaire général entre les *divisions* ou *directions*. Dans les ministères où il n'y a pas de secrétaire général, cette distribution est faite directement par le chef ou directeur du cabinet.

¹ Au ministère de la guerre, le ministre a un chef de cabinet et point de secrétaire général. Il en est de même au ministère des affaires étrangères. A l'instruction publique, il y a actuellement un secrétaire général et un chef du cabinet, (*Moniteur* du 15 janvier 1863. V. un décret sur l'organisation des bureaux du ministère de l'instruction publique et des cultes.) Au ministère de l'intérieur, un chef de cabinet et point de secrétaire général. A la justice, aux finances et aux travaux publics, un chef de cabinet et un secrétaire général. Au ministère d'État, un directeur du cabinet et un secrétaire général.

55. Les bureaux sont partagés tantôt en *divisions* tantôt en *directions* ou *directions générales*. Le directeur, et surtout le directeur général, est un employé d'un ordre plus élevé que le chef de division; car la direction et la direction générale comprennent plusieurs divisions. D'après quelles règles décide-t-on si on créera des directions ou seulement des divisions? Il n'y en a pas de fixe. Cela tient beaucoup à l'importance des services et surtout à leur variété. En général, le nombre des services compris dans une direction est beaucoup plus considérable et plus varié que celui des services que comprend une simple division. La différence se manifeste aussi par le traitement qui est plus élevé lorsqu'il s'agit d'un directeur que pour un chef de division ¹. Au-dessous des chefs de divisions ou des

¹ Au ministère de la guerre, on trouve après le chef de cabinet des *directeurs* : 1° directeur de la cavalerie; 2° directeur de l'artillerie; 3° directeur du génie; 4° directeur du dépôt de la guerre; 5° directeur de l'administration; 6° directeur de la comptabilité (V. *Moniteur* du 5 décembre 1862). Au ministère de l'intérieur, un chef de cabinet et cinq directions dont la plus importante, à cause de son caractère politique, est la *direction du personnel*. Viennent ensuite la direction générale de l'administration départementale et communale, la direction générale de la presse, la direction générale des lignes télégraphiques et la direction générale de la sûreté publique. Cette dernière est confiée au préfet de police de Paris. Au ministère de la justice, il y a un secrétariat général avec deux directions : 1° la direction des affaires civiles et du sceau; 2° la direction des affaires criminelles et de grâce. Au ministère des affaires étrangères, un chef de cabinet, sans secrétaire général, avec des directeurs et des sous-directeurs : 1° direction politique; 2° direction du commerce et des consulats; 3° direction des archives; 4° direction de la comptabilité. — Chacun des directeurs a pour auxiliaires plusieurs sous-directeurs, des rédacteurs et des attachés. Au ministère des finances, on trouve un secrétariat général et puis des directeurs généraux : 1° le directeur général des contributions directes; 2° le directeur général des douanes et des contributions indirectes; 3° le directeur général des postes; 4° le directeur général des tabacs; 5° le directeur général des eaux et forêts; 6° le directeur général de l'enregistrement. Viennent ensuite des directeurs : 1° le directeur du personnel; 2° le directeur du contentieux des finances; 3° le directeur du mouvement des fonds; 4° le directeur de la dette inscrite et

directeurs viennent quelquefois des sous-directeurs, le plus souvent des chefs de bureau, distribués en plusieurs classes suivant le chiffre de leurs appointements. Les sous-chefs de bureau servent d'auxiliaires aux chefs de bureau, et les remplacent lorsqu'ils sont empêchés. Enfin viennent les commis et les expéditionnaires dont le nombre varie beaucoup suivant les ministères, et, dans chaque ministère, d'après les besoins du service.

56. Conseil d'État. — L'organisation et les attributions du conseil d'État sont déterminées par les articles 47 à 53 de la Constitution du 14 janvier 1852, par le décret législatif du 25 janvier 1852, organique du conseil d'État, et par le règlement intérieur du 30 janvier suivant.

57. Le personnel se compose : 1° d'un président ; 2° de quarante à cinquante conseillers en *service ordinaire* qui prennent part aux délibérations des sections et à celles de l'assemblée générale. C'est parmi les conseillers en service ordinaire que sont choisis le vice-président et les présidents de sections. Le vice-président

des pensions ; 5° le directeur de la comptabilité générale ; 6° le directeur des caisses centrales. Au ministère de l'instruction publique, un secrétariat général avec des divisions : 1° division de l'administration académique et de l'enseignement supérieur ; 2° division de l'enseignement secondaire ; 3° division de l'enseignement primaire ; 4° division de la comptabilité. Pour les cultes : le secrétariat général commun aux deux ministères ; un directeur des cultes (aujourd'hui simple directeur, autrefois directeur général) avec plusieurs chefs de division. Il y a un sous-directeur pour les cultes reconnus autres que le culte catholique. Aux travaux publics, un secrétariat général comprenant plusieurs divisions et notamment la division des mines. Viennent ensuite des directions générales : 1° direction générale des ponts et chaussées et des chemins de fer ; 2° direction générale du commerce intérieur et 3° direction générale du commerce extérieur.

du conseil d'État préside la section de législation. 3° De conseillers d'État en *service ordinaire hors sections*. Ce sont des secrétaires généraux, des directeurs ou autres chefs de service (par exemple le procureur général à la Cour impériale de Paris) qui n'appartiennent spécialement à aucune section du conseil d'État et ne prennent part qu'aux délibérations de l'assemblée générale. Leur nombre qui d'abord avait été fixé à quinze a depuis été porté à dix-huit. En appelant aux assemblées générales du conseil les principaux chefs de service de l'administration centrale, le législateur s'est proposé de mettre les conseillers en communication avec des fonctionnaires mêlés au mouvement des affaires et pouvant conséquemment apporter dans les délibérations les lumières de la pratique. 4° De *conseillers en service extraordinaire* qui peuvent être choisis parmi les conseillers en service ordinaire ou hors sections, sans que le nombre des conseillers en service extraordinaire puisse dépasser vingt. Ces conseillers ne sont appelés ni aux assemblées générales, ni aux séances de section. Ce n'est que par exception, et en vertu d'un décret spécial, qu'ils peuvent prendre part aux délibérations du conseil d'État. Ils ne sont convoqués que pour l'affaire à l'occasion de laquelle ils ont été spécialement désignés. 5° De quarante *maîtres des requêtes*

¹ Le même décret dispose qu'indépendamment des travaux du Conseil, les auditeurs peuvent être attachés au ministère qui correspond à la section à laquelle ils appartiennent (art. 4). D'après l'art. 5, un auditeur peut être attaché aux préfectures désignées par l'Empereur. Mais l'auditeur ne cesse pas, en ce cas, d'appartenir au service ordinaire du Conseil d'État, et, s'il est de deuxième classe, il reçoit une indemnité égale à celle que touchent les auditeurs de première classe.

divisés en deux classes de vingt chacune. Entre les deux classes, il n'y a aucune différence, au moins en droit et au point de vue des attributions ; en réalité elles ne se distinguent que par le traitement. 6° De quatre-vingts *auditeurs*¹, divisés en deux classes de quarante chacune ; comme pour les maîtres des requêtes, les deux classes ne se distinguent que par le traitement, les auditeurs de deuxième classe n'en recevant pas. Le titre de maître des requêtes en service extraordinaire et celui d'auditeur en service extraordinaire peut être conféré, d'après le décret du 25 novembre 1853, aux maîtres des requêtes et aux auditeurs qui seraient chargés d'une fonction les obligeant à résider hors de Paris. Sous ce rapport, il y a une différence entre les maîtres des requêtes et les auditeurs. Les premiers peuvent être nommés en service extraordinaire lorsqu'ils cessent pour une cause quelconque, même pour démission, d'appartenir au service ordinaire, tandis que les seconds ne peuvent l'être qu'autant qu'ils sont nommés à une fonction permanente qui les oblige à résider hors de Paris. « Les auditeurs, dit l'art. 6, § 2 du décret du 25 novembre 1853, qui seraient nommés secrétaires généraux de préfecture, sous-préfets, attachés de légation permanente qui les obligerait à résider hors de Paris, pourront être autorisés par nous à conserver le titre d'auditeur en service extraordinaire. »

¹ C'est le décret du 25 novembre 1853 qui a porté à 80 le nombre des auditeurs qui, d'après le décret organique, ne devait être que de 40.

On a rarement fait usage de la faculté créée par l'art. 5 du décret du 25 novembre 1853. Quant à la distribution des auditeurs entre les ministères, elle est faite sur le papier, mais elle n'est pas effective. Le travail des auditeurs, dans les ministères, sauf quelques exceptions, est à peu près nul.

Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont chargés de préparer et faire le rapport des affaires sur lesquelles les conseillers d'État sont appelés à délibérer et à décider. Les conseillers d'État font aussi des rapports et il y a même des affaires dont le rapport ne peut être confié qu'à des conseillers d'État; mais, en général, c'est un maître des requêtes ou un auditeur qui rapporte l'affaire devant les conseillers, qui délibèrent et statuent. Les conseillers ont voix délibérative dans toutes les affaires; les maîtres des requêtes ont voix délibérative dans l'affaire qu'ils rapportent et consultative dans toutes les autres. Enfin, les auditeurs n'ont que voix consultative dans l'affaire qu'ils sont chargés de rapporter. 7° D'un *secrétaire général* ayant rang de maître des requêtes, qui a sous sa direction les secrétaires des sections et les autres employés des bureaux du conseil. Un décret postérieur à l'organisation du conseil d'État a conféré personnellement au secrétaire général actuel le titre de conseiller d'État; mais cette mesure individuelle n'abroge pas l'art. 2 du décret organique d'après lequel le secrétaire général n'a que rang de maître des requêtes¹.

¹ Les traitements du Conseil d'État sont les suivants :

Président, ministre sans portefeuille.	100,000 fr.
Vice-président.	60,000
Présidents de section.	35,000
Conseillers d'État.	25,000
Maîtres des requêtes de 1 ^{re} classe.	10,000
— de 2 ^e classe.	6,000
Auditeurs de 1 ^{re} classe.	2,000

Le traitement du président avait d'abord été fixé à 80,000 fr. — Sous l'empire (1804-1814) les conseillers touchaient, comme aujourd'hui, 25,000 fr. Mais il faut remarquer que les mêmes sommes prises dans la pé-

58. Les conseillers d'État en service ordinaire et les maîtres des requêtes ne peuvent être simultanément ni sénateurs, ni membres du Corps législatif. Leurs fonctions sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques salariées; mais ils peuvent être chargés de missions et notamment de l'administration d'un département sans qu'ils perdent pour cela leur titre, si le chef de l'État veut le leur conserver. On a excepté de la règle sur l'incompatibilité les officiers généraux de terre et de mer. Quand ils sont nommés conseillers d'État on les considère comme étant en *mission hors cadre*, et ils conservent leurs droits à l'ancienneté.

59. La délibération au Conseil d'État se fait de trois manières : 1° en Assemblée générale; 2° en séance de section; 3° en Assemblée du contentieux.

60. L'Assemblée générale, qui se compose de toutes les sections réunies, est ordinairement présidée par le président du Conseil d'État ou, en cas d'empêchement, par le vice-président. Si le vice-président est empêché, le Conseil d'État est présidé par un président de section, spécialement désigné à cet effet.—L'Empereur préside le Conseil d'État, lorsqu'il le juge à propos et, en ces cas, la séance se tient aux Tuileries. Aux assemblées présidées par l'Empereur on ne convoque que

riode 1804-1814 et dans la période 1851-1862, sont loin de représenter la même valeur. Il n'y aurait aucune exagération à dire que, sous le premier Empire, le traitement des conseillers d'État et présidents était plus élevé d'un tiers que celui qu'ils reçoivent actuellement. Sous la Restauration, les conseillers d'État et présidents recevaient, sans aucune distinction, 16,000 fr. Sous la monarchie de juillet, les conseillers, 12,000 et 15,000 fr. Le vice-président 20.000 fr. (Il n'y avait pas alors de président spécial et c'était le garde des sceaux qui était président de droit et le vice-président qui, en fait, présidait presque toujours les séances.) Les présidents de section recevaient 18,000 fr.

les conseillers d'État et les maîtres des requêtes. Les auditeurs n'y peuvent être appelés qu'en vertu d'une autorisation expresse, encore cette autorisation ne doit-elle être accordée qu'aux auditeurs de première classe¹. — L'Assemblée générale ne peut délibérer qu'autant que vingt membres au moins, ayant voix délibérative, sont présents. Pour faire cette majorité, on ne compte pas les ministres qui ont rang et séance au Conseil d'État et qui votent, quand ils sont présents. En cas de partage, le président a voix prépondérante². Après le rapport la discussion s'ouvre et, quand elle est terminée, le vote a lieu par assis et levé ou, en cas de doute sur le résultat de l'épreuve, par appel nominal. Les auditeurs ne font pas de rapport à l'Assemblée générale; ceux de 1^{re} classe y sont seuls convoqués et y assistent sans pouvoir prendre la parole même comme rapporteurs. C'est ce qui résulte de l'article 12 du décret organique du 25 janvier 1852. « Les délibérations du Conseil d'État sont prises en assemblée générale et à la majorité des voix, sur les rapports faits par les conseillers d'État, pour les *projets de loi et les affaires les plus importantes*³, et par les maîtres des requêtes pour les autres affaires. » Cette disposition exclut les auditeurs du droit de rapporter à l'Assemblée générale. L'article ajoute que « les maîtres des requêtes et les auditeurs de 1^{re} classe *assistent* à l'Assemblée générale. »

¹ Art. 12 du décret du 25 janvier 1852.

² Art. 13 du même décret.

³ Comment distinguer une affaire très-importante? Il n'y a pas de signe légal, et c'est nécessairement une question abandonnée à l'appréciation des présidents qui sont chargés de la distribution des affaires.

Ainsi les auditeurs de 1^{re} classe ne sont mis sur la même ligne que les maîtres des requêtes qu'en ce qui concerne le droit d'*assister* à la séance, et la disposition qui précède immédiatement les exclut du droit de *rappor-*
ter à l'Assemblée générale.

61. A quels caractères reconnaîtra-t-on les affaires qui doivent être portées à l'Assemblée générale? — L'art. 13 du règlement du 30 janvier 1852, reproduisant pour la plus grande partie les dispositions des règlements antérieurs, a déterminé, par voie d'énumération, les affaires qui doivent être portées à l'Assemblée générale et, comme l'énumération est limitative, il en résulte que les affaires qui n'y sont pas comprises doivent s'arrêter à la section.

Article 13 du décret du 30 janvier 1852 : « Sont portés à l'Assemblée générale les projets de loi et les projets de règlements d'administration publique; les projets de décret qui ont pour objet 1° l'enregistrement des bulles et autres actes du Saint-Siège; 2° les recours pour abus; 3° les autorisations de congrégations religieuses et la vérification de leurs statuts; 4° les prises maritimes; 5° les concessions de portions du domaine de l'État, et les concessions des mines, soit en France, soit en Algérie; 6° l'autorisation ou la création d'établissements d'utilité publique fondés par les départements, les communes ou les particuliers; 7° l'établissement de routes départementales, des canaux et chemins de fer d'embranchement qui peuvent être autorisés par décrets du pouvoir exécutif; 8° la concession de dessèchements; 9° la création de tribunaux de commerce et de conseils de prud'hommes, la créa-

tion ou la prorogation des chambres temporaires dans les Cours ou tribunaux; 10° l'autorisation des poursuites intentées contre les agents du Gouvernement; 11° les naturalisations, révocations et modifications des autorisations accordées à des étrangers d'établir leur domicile en France; 12° l'autorisation aux établissements d'utilité publique, aux établissements ecclésiastiques, aux congrégations religieuses, aux communes et départements, d'accepter des dons et legs dont la valeur excéderait 50,000 fr.; 13° les autorisations de sociétés anonymes, tontines, comptoirs d'escompte et autres établissements de même nature; 14° l'établissement des ponts avec ou sans péage; 15° le classement des établissements dangereux, incommodés ou insalubres; la suppression de ces établissements dans les cas prévus par le décret du 15 octobre 1810; 16° les tarifs des droits d'inhumation dans les communes de plus de cinquante mille âmes; 17° les établissements ou suppressions de tarifs d'octroi et les modifications à ces tarifs; 18° l'établissement de droits de voirie dans les communes de plus de vingt-cinq mille âmes; 19° les caisses de retraites des administrations publiques départementales ou communales; 20° les diverses affaires qui, n'étant pas désignées dans le présent article, sont, après examen par une section, renvoyées à l'Assemblée générale par ordre de l'Empereur; enfin, les affaires qu'à raison de leur importance les présidents de sections, d'office ou sur la demande de la section, croient devoir renvoyer à l'examen de ladite Assemblée, ainsi que celles sur lesquelles le Gouvernement demande qu'elle soit appelée à délibérer. »

62. Les affaires qui doivent être portées à l'Assemblée générale du Conseil d'État se divisent en deux catégories : 1° les affaires du *grand ordre* et 2° les affaires du *petit ordre*. — Les premières sont portées sur un ordre du jour qui est imprimé et distribué, deux jours au moins avant la séance, aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs. Les affaires du petit ordre ne sont pas portées sur l'ordre du jour imprimé, à moins que le président de la section, pour mieux appeler l'attention du Conseil sur une affaire, ne demande qu'elle soit portée au *grand ordre*, quoique par sa nature elle appartienne au *petit ordre*. Pour distinguer le grand du petit ordre, le législateur a encore procédé par voie d'énumération et rejeté dans le petit ordre toutes celles qui ne sont pas comprises formellement dans le grand ordre.

Art. 15 du règlement intérieur : Le rôle du *grand ordre* comprend : 1° les projets de lois et règlements d'administration publique ; 2° les affaires désignées dans les numéros 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, et 13 de l'art. 13 ; 3° les affaires qui, après examen fait par une section, sont renvoyées à l'Assemblée générale par ordre de l'Empereur ; 4° les affaires comprises au n° 21 de l'art. 13, lorsque le président de la section ou le Gouvernement demande qu'elles soient inscrites sur le rôle du *grand ordre* ; 5° les affaires du *petit ordre* pourront également, sur la demande du président d'une section, être portées au *grand ordre*. Le rôle du *petit ordre* comprend toutes les autres affaires portées à l'Assemblée générale.

63, Pour la délibération en assemblée de section, le

Conseil d'État est partagé en six sections : 1^{re} section de législation, justice et affaires étrangères ; 2^e section du contentieux ; 3^e section de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes ; 4^e section des travaux publics, de l'agriculture et du commerce ; 5^e section de la guerre et de la marine ; 6^e section des finances.

64. Dans chaque section il est tenu deux rôles, l'un pour les affaires urgentes et l'autre pour les affaires qui n'ont pas ce caractère. C'est au président de la section qu'il appartient de décider quelles affaires seront portées au rôle des matières urgentes et il se décide soit d'après la nature de l'affaire, soit d'après les circonstances spéciales dans lesquelles elle se produit. Le président désigne aussi les rapporteurs ; mais le président du Conseil d'État a le droit d'intervenir et de désigner un rapporteur, même de changer celui qui aurait été déjà choisi par le président de la section. C'est qu'en effet le président du Conseil d'État a le droit, quand il le juge à propos, de présider les sections administratives et l'assemblée du conseil délibérant au contentieux. Puisqu'il peut se substituer au président de la section pour diriger la délibération, il n'y a rien d'extraordinaire à ce qu'on lui ait donné le droit de nommer ou de changer le rapporteur¹. Les affaires urgentes sont constamment à l'ordre du jour et, si l'instruction est terminée, le rapport doit être prêt au plus tard à la deuxième séance qui suit l'envoi des pièces². S'il faut demander un supplément d'instruction, le rap-

¹ Art. 1^{er} du décret du 30 janvier 1852.

² Art. 2.

porteur en instruit la section à la première séance qui suit la remise du dossier. Après la décision de la section, il prépare la correspondance qui est signée par le président de la section, et le dossier est renvoyé au ministre compétent avec la demande du supplément d'instruction. Au retour du dossier, le rapport doit être présenté à la deuxième séance après le renvoi des pièces. Pour les affaires non urgentes, la loi ne fixe pas de délai et donne au rapporteur une latitude que l'autorité du président peut élargir ou restreindre à volonté.

65. Les affaires contentieuses sont soumises à un double examen : 1° à la section du contentieux statuant à huis clos ; 2° à une discussion publique devant la section du contentieux, augmentée de dix membres pris, en nombre égal, dans chacune des cinq autres sections et renouvelés chaque année. Autrefois, sous l'ordonnance du 12 septembre 1839 et la loi du 19 juillet 1845, les questions contentieuses, après avoir été examinées en assemblée secrète de section, étaient portées en audience publique devant l'assemblée générale du Conseil d'État. La loi de 1849 disposa, au contraire, que la section serait un véritable tribunal administratif, qu'elle déciderait définitivement et supprima, comme inutile, la discussion en séance secrète. Le décret du 25 janvier 1852 a pris un terme moyen entre ces deux systèmes. L'examen à huis clos, en séance de section, a été conservé, et le débat public se passe devant la section augmentée de dix conseillers pris dans les autres sections. Il en résulte que le débat public a lieu devant des juges dont une partie a son opinion faite, tandis que l'autre ne connaît pas l'affaire et ne s'est encore

pas formé d'avis. Ainsi ont été combinés les avantages de l'examen à huis clos avec ceux de la discussion en séance publique. Toutes les affaires ne sont pas portées à l'audience publique et quelques-unes (les pourvois en matière de contributions directes) ne dépassent pas le cercle de la section.

66. A la section du contentieux trois maîtres des requêtes (de première ou de seconde classe; la loi ne fait aucune distinction à ce sujet) sont chargés de donner des conclusions sur les affaires portées à la séance publique. Le président de la section nomme le rapporteur et distribue les affaires entre les commissaires du Gouvernement, qui sont chargés de conclure à l'audience publique. L'ordre du jour des affaires qui doivent être portées à l'audience publique, est arrêté par le maître des requêtes commissaire du Gouvernement et distribué, quatre jours avant l'audience, aux conseillers d'État, maîtres des requêtes et auditeurs. Les avocats dont les affaires doivent être appelées reçoivent aussi l'ordre du jour¹.

DROIT COMPARÉ².

67. Ancien droit. — Droit intermédiaire. — Restauration. — Monarchie de Juillet. — République. — A toutes les époques les souverains ont été

¹ Art. 17 et suiv. du règlement intérieur.

² Dans l'empire romain, l'administration centrale se composait de l'empereur d'abord, maître absolu en qui s'étaient absorbés les pouvoirs législatif et exécutif. La plus grande partie des attributions du pouvoir exécutif avait été déléguée au *préfet du prétoire*, sorte de premier ministre tellement élevé en dignité que l'empereur lui-même se levait en sa présence. Son pouvoir était si grand qu'Auguste avait créé deux préfets pour qu'ils se

entourés de ministres, auxquels était déléguée la plus grande partie des attributions. Les ministres furent d'abord des familiers du prince, attachés à sa maison et chargés des intérêts de l'État en même temps que des affaires domestiques. La distinction entre les affaires de l'État et celles du prince est une notion qui appartient aux civilisations avancées; il est rare qu'elle apparaisse dans les temps primitifs. Le *chancelier*, le no-

blésent réciproquement obstacle. Tibère nomma Séjan seul préfet du prétoire. Après la translation de l'empire à Constantinople, le nombre des préfets du prétoire fut porté à quatre : un pour l'Orient; le second pour l'Illyrie orientale et la Thrace; le troisième pour l'Italie, l'Illyrie occidentale et l'Afrique; le quatrième pour la Gaule, l'Espagne et la Bretagne. Ils avaient sous leur autorité les *vicarii* qui gouvernaient les diocèses, et ceux-ci avaient sous leurs ordres les *legati* ou *præsides* préposés à l'administration des provinces. Toutes les parties de l'administration aboutissaient au préfet du prétoire, et c'était de ce centre que partaient les ordres envoyés aux autorités secondaires des diocèses et de la province. Le préfet avait même le pouvoir judiciaire. Il pouvait prononcer de grosses amendes contre les délinquants et rendre ses jugements en quelque lieu qu'il se trouvât, c'est-à-dire même hors de son prétoire. L'appel des juges de province était porté devant le préfet du prétoire et, pendant longtemps, leur décision fut souveraine et ne put pas être déférée à l'empereur. Cependant Dioclétien et Maxilien permirent de se pourvoir devant l'empereur contre la décision du préfet pendant deux années et seulement par voie de supplique (*facultas supplicandi, non provocandi*) pour fausse application de la loi (*si contra jus se laxos affirmant*). Une des plus importantes attributions du préfet du prétoire consistait à répartir l'impôt et à fixer le contingent de chaque province (*fiscum pro sua deliberatione distribuit*). En matière d'impôts, il n'était d'ailleurs chargé que de répartir et n'avait pas le droit d'établir des taxes nouvelles. Sauf la répartition, il paraît même que le préfet du prétoire demeurait étranger à l'administration des finances. Le *comes sacrarum largitionum* ou ministre des finances et le *comes rerum privatarum* ou ministre du domaine privé de l'empereur ne relevaient pas de l'autorité du préfet du prétoire. Les autres ministres portaient les noms suivants : 1° *Præpositus sacri cubiculi* ou grand chambellan. Les employés placés sous ses ordres avaient soin de la personne, des vêtements et des appartements de l'empereur. 2° *Magister officiorum* ou maître de la police; il était chargé de maintenir l'ordre dans le palais et de surveiller, sur tous les points de l'empire, les services publics qui se rattachaient à la tranquillité publique. 3° *Primicerius notariorum* ou premier secrétaire d'État. Il veillait à ce qu'il fût tenu

taire, le *référéndaire* n'étaient, dès le principe, que des officiers chargés de contresigner les actes du souverain pour leur donner date certaine. La charge de chancelier, qui devint si importante lorsque l'administration de la justice lui fut confiée, eut donc une origine fort modeste parmi les emplois de la maison du roi. Les finances furent également administrées par deux officiers de même nature, le bouteillier et le chambrier jusqu'au règne de Philippe-le-Bel qui créa le *surintendant des finances*. Sous Louis XIV, le surintendant fut remplacé

nôté des actes et délibérations du prince. 4° *Magistri militum*. Ils avaient sur les militaires des pouvoirs aussi étendus que ceux des préfets du prétoire sur les services civils. Leurs attributions avaient été détachées de celles du préfet du prétoire qui, primitivement, réunissait les pouvoirs civil et militaire. Les empereurs purent juger à la suite de révoltes conduites par les maîtres de la milice que, même séparé des attributions en matière civile, le pouvoir militaire était encore très-dangereux. C'est pour cela qu'ils créèrent plusieurs *magistri militum* afin de les opposer et de les annuler l'un par l'autre. Il y en avait cinq dont trois dans les préfectures et les deux autres de service auprès de l'empereur ; ces derniers s'appelaient *magistri militum in præsenti* ou *præsentales*. — L'empereur avait auprès de lui une espèce de conseil appelé *consistorium*, dont la Constitution fut modifiée à plusieurs reprises. Les membres avaient le titre de comtes du consistoire (*comites consistoriani*). Ce conseil, dans lequel siégeaient les plus hauts dignitaires de l'empire, donnait son avis sur les grandes affaires d'État et, en particulier, sur les projets de Constitution qui lui étaient soumis par le prince. Il ne faut pas confondre le *consistorium* ou conseil politique de l'empereur avec l'*auditorium* qui était son conseil en matière judiciaire. Comme les juges de province, le prince, quand il rendait la justice, avait des assesseurs qui préparaient la décision par leur délibération. Les décisions du prince en matière judiciaire n'avaient d'autre autorité que celle de la chose jugée à l'égard des parties ; cependant lorsque l'empereur avait examiné l'affaire en principe (*quod cognoscens* decrevit) sa décision avait la force d'une interprétation générale applicable à tout le monde. — Il y avait encore à Rome un Sénat, des consuls et des préteurs ; mais tout en conservant des noms des anciennes institutions républicaines, les empereurs leur avaient enlevé tout pouvoir réel en matière politique et administrative. C'étaient des ombres que les princes conservaient pour ne pas déplaire à ceux qui aimaient les grands souvenirs attachés à ces magistratures républicaines. — V. sur tous ces détails M. Serigny, *Droit public et administratif romain* (t. I, p. 21 à 128).

par le *contrôleur général des finances*. Entre les deux emplois il y avait cette différence principale (je ne parle pas des différences de détail) que le surintendant avait une autorité propre pour ordonnancer les dépenses sans en référer au roi, tandis que le contrôleur général ne pouvait que présenter les propositions de dépenses à la signature du roi et contresigner les ordonnances approuvées par le prince. Une ordonnance de Louis XIII, du 11 mars 1626, avait ajouté à la chancellerie et au contrôle général quatre ministères; 1° le ministère de la maison du roi; 2° le ministère des affaires étrangères; 3° le ministère de la guerre; 4° le ministère de la marine. Cette organisation fut conservée sous Louis XIV; seulement, lorsqu'il fut parvenu à sa majorité, le roi supprima la charge de premier ministre pour mieux notifier que désormais il régnerait en maître et qu'il était affranchi de la tutelle de ses ministres. Après la mort de Louis XIV, les ministres furent remplacés par un *conseil de régence* qui se décomposait en sept conseils secondaires: 1° conseil de conscience; 2° conseil de guerre; 3° conseil de finances; 4° conseil de marine; 5° conseil des affaires étrangères; 6° conseil des affaires de l'intérieur; 7° conseil du commerce. Chacun de ces conseils ayant dix membres, le conseil de régence était composé de soixante-dix personnes. L'institution ne dura pas, et en 1718 le régent, sur l'avis du cardinal Dubois, revint au système des ministères.

68. Sous l'ancien régime, les ministres ne dépendaient que du roi et pourvu qu'ils se conformassent à ses ordres ils n'encouraient aucune responsabilité. Leur responsabilité ne commençait que si, outre-

passant les ordres du roi et les lois, ils abusaient de leur position pour commettre des dilapidations ou des abus de pouvoir. Ainsi l'ancien régime cumulait l'inviolabilité de la personne royale avec l'irresponsabilité ministérielle. La législation qui sortit de la révolution de 1789 changea cet ordre de choses et, tout en maintenant l'inviolabilité royale, créa la responsabilité ministérielle. Le roi, dans ce système, ne pouvait pas mal faire et sa signature ne le compromettait pas ; mais ses ministres étaient responsables des actes qu'ils contre-signaient et il ne leur était plus permis d'invoquer, pour se couvrir, la volonté du roi inviolable.

68. La loi du 25 mai 1791 laissa au prince le droit de choisir ses ministres mais réserva à l'Assemblée la division des ministères et le droit de déterminer leurs attributions. Après le 10 août 1792, le roi ayant été suspendu de l'exercice de ses pouvoirs, la Convention nomma directement les ministres. Il y en avait six depuis 1791 : 1° justice ; 2° intérieur ; 3° contributions et revenus publics ; 4° guerre ; 5° marine ; 6° relations extérieures. Le mouvement de la trésorerie était alors séparé du ministère des finances qui n'était, comme son nom l'indiquait, que le ministère des *contributions et revenus publics*. Une commission spéciale était chargée de la trésorerie et se composait de membres nommés par l'Assemblée nationale. Pourquoi avait-on renoncé, pour cette partie de l'administration des finances, au principe de l'unité de direction qui avait été adopté pour les autres ? Le système d'une commission collective, dont les membres étaient appelés à se surveiller réciproquement, paraissait offrir plus de garanties pour

une administration qui consistait, tout entière, dans le mouvement des deniers publics. L'idée des commissions collectives ne tarda pas à être préférée par la susceptibilité ombrageuse de la Convention, et le 1^{er} avril 1794 elle était étendue à toutes les branches de l'administration. Elles furent confiées à douze commissions composées chacune de deux membres et d'un adjoint¹ et placées sous la direction suprême du Comité de salut public. Cette vigoureuse concentration de tous les pouvoirs dans les mains de l'Assemblée fut provoquée par les circonstances périlleuses dans lesquelles se trouvait la Convention. Elle était motivée par l'exposé de motifs que présenta Carnot, au nom du comité de salut public, sur ce que l'institution *des ministères était contraire au régime républicain*².

69. Le comité de salut public avait été organisé par un décret du 14 avril 1793 ; il se composait de neuf personnes nommées au scrutin par appel nominal dans la Convention nationale et parmi les membres de l'assemblée. « Le comité de salut public, disait l'art. 2, délibérera en secret. Il sera chargé de surveiller et accélérer l'action de l'administration confiée au conseil exécutif provisoire (on appelait ainsi le conseil des ministres), dont il pourra même suspendre les arrêtés lorsqu'il les croira contraires à l'intérêt national,

¹ Sauf la commission des relations extérieures, qui n'avait qu'un seul commissaire sans adjoint, et celle de la guerre, qui n'avait aussi qu'un seul membre avec un adjoint. La commission des finances se composait de cinq commissaires et un adjoint. Toutes les autres commissions avaient deux membres et un adjoint. Les commissaires recevaient un traitement de 12,000 livres chacun. Le traitement des adjoints était de 8,000 livres (art. 1, 2, 3, 4, 5 du décret du 14 germinal, an II).

² *Moniteur* du 14 germinal, an II.

à la charge d'en informer sans délai la Convention.

Art. 3. « Il est autorisé à prendre, dans des circonstances urgentes, des mesures de défense générale intérieure et extérieure, et les arrêtés signés de la majorité de ses membres délibérants, qui ne pourront être au-dessous des deux tiers, seront exécutés sans délai par le Conseil exécutif provisoire. Il ne pourra, en aucun cas, décerner des mandats d'amener ou d'arrêt si ce n'est contre des agents d'exécution, et à la charge d'en rendre compte, sans délai, à la Convention nationale. »

L'art. 4 mettait à la disposition du comité une somme de 100,000 livres pour dépenses secrètes, et l'art. 5 disposait que, chaque semaine, il serait tenu de présenter un rapport sur la situation générale de la République ¹.

70. Les commissions furent supprimées par la loi du 10 vendémiaire an IV qui rétablit les ministères, en exécution des principes écrits dans la Constitution directoriale (Constit. du 5 fructidor an III). Cette Constitution donnait au Directoire exécutif le droit de nommer les ministres ; mais la fixation du nombre des ministères et de leurs attributions était laissée dans le domaine du pouvoir législatif. La Constitution consulaire (22 frimaire an VIII) ne modifia pas sensiblement cette organisation, et l'on n'y trouve d'autre innovation que celle qui oblige le premier Consul à choisir ses ministres sur une liste de candidats présentés par les collèges électoraux.

71. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, qui

¹ Le principe du comité de salut public avait été décrété le 18 mars 1793 ; son organisation ne fut faite que le 11 avril 1793. (V. la discussion dans le *Moniteur* du 9 avril.)

établit l'Empire, fit cesser la responsabilité ministérielle. Comme sous l'ancien régime, les ministres ne furent responsables qu'envers le chef de l'État et purent se couvrir de l'ordre du prince. La nomination des ministres et la fixation de leurs attributions appartinrent désormais au chef du pouvoir exécutif ; bientôt d'ailleurs la disposition cessa d'avoir de l'intérêt, l'Empereur ayant absorbé le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Des décrets successifs portèrent à douze le nombre des ministères. C'étaient : 1° le ministère de l'intérieur ; 2° de la guerre ; 3° des relations extérieures ; 4° des finances ; 5° de la marine ; 6° de la justice ; 7° du trésor public. Par suite de la création du ministère du trésor public, le ministère des finances était réduit aux *contributions et revenus publics*, comme on disait en 1791 ; 8° du matériel de la guerre ; 9° des cultes ; 10° de la police générale ; 11° des manufactures et du commerce ; 12° de la secrétairerie d'État. Le dernier avait pour attributions toutes celles qui n'avaient point été expressément accordées à un autre ministère. Son nom lui venait de ce que sa mission principale consistait à contre-signer les actes de la puissance exécutive et de leur donner l'authenticité. Le contre-seing n'appartenait pas aux autres ministres, et c'est pour cela qu'ils n'avaient pas le titre de : *ministre secrétaire d'État au département de.....*, titre qui leur a été donné dès qu'on leur a rendu le contre-seing en rétablissant leur responsabilité. C'est ce qui arriva au commencement de la Restauration, qui supprima le titre spécial de secrétaire d'État pour le donner à tous les ministres à portefeuille.

72. La Restauration réduisit à sept le nombre des ministères : justice, affaires étrangères, guerre, marine, intérieur, finances et maison du roi. Mais il fut porté à dix par la création successive des ministères des affaires ecclésiastiques, de l'instruction publique et des manufactures et du commerce. Ce dernier ministère fut supprimé en 1829, c'est-à-dire un an environ après sa création. D'un autre côté, la maison du roi cessa d'être un département ministériel pour devenir une *intendance générale*, de sorte qu'à la fin de la Restauration le nombre des ministères ne dépassait pas huit. — Le gouvernement de Juillet rétablit le ministère du commerce en 1831, et, en 1839, créa le ministère des travaux publics. Mais le ministère des cultes ayant été joint à la justice, il n'y eut que neuf ministères sous le règne de Louis-Philippe. En 1848, le gouvernement provisoire ne changea rien au nombre des ministères et se borna, par suite de convenances personnelles, à faire passer les cultes de la justice à l'instruction. Des combinaisons personnelles avaient également déterminé la commission exécutive à créer un ministère des cultes séparé ; mais le titulaire désigné n'ayant pas accepté, les cultes continuèrent à être joints au ministère de l'instruction publique. En créant un ministère des cultes indépendant, la commission exécutive usait du droit que la législation de la monarchie, non encore abrogée sur ce point, donnait au chef du pouvoir exécutif de modifier la composition et les attributions des ministères. Cet ordre de choses fut changé par la Constitution du 4 novembre 1848 qui, par un retour au système de 1791, laissa au

pouvoir exécutif le choix des ministres, mais rendit au pouvoir législatif tout ce qui concernait la constitution des départements ministériels. — Après les événements de décembre 1851, le système des gouvernements constitutionnels sur le choix des ministres et la division des ministères a été rétabli, et nous avons déjà dit que le chef de l'État était compétent en ces deux points. Usant de ce pouvoir, l'Empereur a fondu en un seul les ministères des travaux publics et de l'agriculture et commerce, détaché l'Algérie de la guerre pour l'y rattacher plus tard, créé le ministère d'État et de la maison de l'Empereur ; enfin, séparé ces deux derniers ministères pour former le ministère de la maison de l'Empereur. C'est par suite de ces dispositions successives que le nombre des ministères a été porté à dix.

73. A l'origine de la monarchie, nous trouvons un roi investi de tous les pouvoirs et spécialement du pouvoir judiciaire. La complication des rapports et l'extension de la monarchie rendirent indispensable la création de corps chargés de rendre la justice. Le roi délégua une partie de ses attributions judiciaires aux Parlements et retint la partie non déléguée pour les exercer, lui-même, en conseil d'État. Là est l'origine d'une division qui s'est conservée jusqu'à nos jours entre la justice déléguée aux tribunaux et la justice retenue par le prince. Le conseil d'État, qui était principalement chargé de l'examen des affaires administratives, prépara également les affaires judiciaires dont le roi s'était réservé la décision, et c'est ainsi que les attributions de l'ancien conseil d'État furent partie ju-

diciaires et partie administratives. Les règlements de juges, la cassation des arrêts contraires aux ordonnances et les évocations¹, voilà les trois points qui constituaient la compétence judiciaire du conseil d'État.

74. Un édit du 3 janvier 1673 divisa le conseil d'État en quatre parties : 1° le *conseil d'État* proprement dit qui avait à s'occuper des instructions secrètes du roi, des affaires de la guerre, de l'emploi des finances et des traités : c'était le conseil politique du roi, et, comme on le voit, ses attributions se rattachaient à la marche générale du gouvernement ; 2° le *conseil des dépêches*, dont la compétence concernait plus particulièrement les affaires d'administration intérieure, puisqu'il avait le contrôle des intendants et connaissait de l'appel de quelques juridictions spéciales. Par exemple, le contentieux des nouveaux impôts² était, en première instance, jugé par des intendants, et, en appel, par le conseil d'État. Eh bien ! ces questions étaient portées devant la section qu'on appelait *conseil des dépêches* ; 3° *conseil des finances*. Il s'occupait du domaine royal et des différends entre les traitants, soit avec leurs associés, soit avec le fisc ; 4° *conseil des parties*. Il était chargé de la partie judiciaire des attribu-

¹ Tout ce qui concernait les *règlements de juges* et les *évocations* et la procédure à suivre en ces deux matières fut réglé par les ordonnances de 1737 et 1738, œuvre du chancelier d'Aguesseau. En vertu de ce pouvoir d'évocation, le conseil d'État revisa les procès des Calas et de Sirven.

² On appelait *nouveaux impôts* ceux qui n'existaient pas anciennement et qu'établissaient de nouveaux édits. Les élus et les Cours des aides, qui connaissaient du contentieux en matière de tailles, n'étaient pas compétents pour le contentieux des nouveaux impôts, que des dispositions formelles attribuaient, en première instance, aux intendants, et, en appel, au Conseil d'État.

tions du conseil d'État; c'est devant lui qu'étaient portés les règlements de juge, les évocations et les demandes en cassation. La réunion de ces quatre conseils constituait le conseil d'État qu'on appelait aussi le *conseil du roi* ou le *conseil d'État du roi*. Quand le roi avait assisté en personne à la séance, l'arrêt se terminait par cette mention : *Fait au conseil du roi, Sa Majesté y étant*. S'il n'y avait pas assisté, la formule employée était la suivante : *Fait au conseil d'État du roi*. Le ministre expédiait lui-même les arrêts rendus en la présence du roi, et le greffier du conseil expédiait les autres. Pour les ordonnances, celles qui avaient été examinées en conseil d'État, portaient ces mots : *De l'avis de notre conseil*.

75. Le personnel du conseil d'État se composait du chancelier et du garde des sceaux, si les deux charges étaient séparées, du contrôleur général, de 21 conseillers ordinaires et de 12 conseillers faisant un service semestriel.

76. Le 9 août 1789, une ordonnance de Louis XVI, dans le but de faciliter l'expédition des affaires, réunit le conseil des finances et le conseil des dépêches au conseil d'État proprement dit, enleva à chacun des conseils les attributions qu'il avait en matière contentieuse et institua un comité contentieux pour tous les départements ministériels. L'institution ne dura pas, mais l'idée ne fut pas perdue, et cet essai devint plus tard la section du contentieux du conseil d'État de l'Empire. Le conseil d'État fut d'ailleurs supprimé la par loi du 25 mai 1791, qui transporta au conseil des ministres toutes les attributions. On accorda seule-

ment au roi un crédit de 80,000 fr. pour rémunérer les conseils dont il jugerait à propos de s'entourer; mais comme on lui laissait la pleine liberté de choisir ses conseillers, d'en augmenter ou restreindre le nombre et d'en modifier les attributions, comme il le voudrait, ce conseil purement privé ne pouvait pas devenir une institution régulière et permanente. Les événements ne tardèrent pas à rendre inutiles de semblables conseillers.

77. Une loi du 21 fructidor an III, art. 13, disposa que les conflits seraient jugés par le conseil des ministres, sous l'autorité du Directoire. Après cette disposition, nous ne trouvons rien qui mérite d'être signalé jusqu'à la constitution consulaire, dont l'art. 52 établit, en principe, qu'il y aurait un conseil d'État chargé de rédiger les projets de loi, de préparer les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui pourraient s'élever en matière administrative. Le principe posé, un arrêté consulaire, du 5 nivôse an VIII, énuméra dans leurs détails les attributions du conseil d'État, et un sénatus-consulte, du 18 fructidor an X, le divisa en sections et fixa le nombre de ses membres. L'année suivante, un arrêté (19 germinal an XI) créa les *auditeurs*, institution nouvelle qui prit, sous l'Empire¹, une importance très-grande et devint pour les fonctions supérieures²

¹ Décrets des 11 juin 1806, 26 décembre 1809 et 11 avril 1811.

² L'institution des auditeurs ne répond pas au besoin que l'école d'administration a eu pour but de satisfaire; car, on ne sort du Conseil d'État que pour occuper des postes élevés dans l'administration, et le recrutement des fonctions d'un ordre secondaire ne peut pas se faire parmi des jeunes gens

une véritable école d'administration. Le nombre des auditeurs s'éleva jusqu'à quatre cents, et quelques-uns sortirent du conseil pour occuper dans l'administration active des postes très-élevés ¹. — Le conseil d'État était présidé par l'Empereur, et, en son absence, par l'archichancelier.

78. La première Restauration modifia la composition du conseil d'État, et, entre autres mesures, supprima les auditeurs; mais le nouveau conseil ne se réunit en assemblée générale qu'à la séance d'installation et, depuis ce jour jusqu'au retour de l'île d'Elbe, les comités seuls fonctionnèrent ². La seconde Restauration rendit au conseil d'État des attributions sinon identiques, au moins analogues à celles qu'il avait sous l'Empire. Au point de vue législatif, il fut chargé de préparer la rédaction des projets de loi, d'ordonnances et de règlements. En matière administrative, il connaissait de toutes les affaires que les ministres jugeraient à propos de soumettre à son examen et « notamment de celles qui par leur nature présenteraient une « opposition de droits, d'intérêts ou de prétentions « diverses, telles que les concessions de mines, les établissements de moulins, usines, les dessèchements, « canaux, partages de biens communaux, etc., etc. » ³

qui appartiennent à un des premiers corps de l'État. L'auditorat est déjà une carrière, et une de celles auxquelles préparait l'école d'administration.

¹ Des auditeurs furent envoyés dans les provinces conquises en qualité de gouverneurs.

² Ordonnance du 29 juin 1814.

³ Art. 12 de l'ordonnance du 23 août 1815. Cette ordonnance distinguait le service ordinaire et le service extraordinaire. Pour le service ordinaire, le nombre des conseillers ne devait pas dépasser 30, et celui des maîtres des requêtes, 40.

En matière contentieuse, un comité était chargé d'examiner les pourvois et de préparer un avis qui était ensuite soumis à l'assemblée générale du conseil. L'assemblée des sections réunies arrêtait le projet d'ordonnance qui était présenté à la signature du roi. Ainsi le conseil, en matière contentieuse comme en matière administrative, n'avait que des attributions purement consultatives. Il faut noter deux dispositions importantes dans l'ordonnance du 23 août 1815. La première portait que, chaque année, le garde des sceaux dresserait un tableau des personnes « auxquelles il « avait plu au roi de conserver ou de supprimer le titre de conseiller d'État ou de celui de maître des requêtes. » D'après la seconde, la présidence des comités appartenait aux ministres compétents ou aux conseillers d'État qu'il leur plaisait de désigner. Les ministres avaient le droit de siéger à l'assemblée générale, même quand elle statuait sur les pourvois contentieux¹. En vertu de la première de ces dispositions, les conseillers et maîtres des requêtes pouvaient être destitués par simple omission sur le tableau annuel ; il en résultait une dépendance qui nuisait à la dignité de cette position et qui diminuait la valeur des avis donnés par des conseillers aussi fragiles. Il suffisait d'avoir déplu pour n'être point porté sur le tableau de l'année suivante. Ce déplorable régime dura jusqu'à l'ordonnance du 26 août 1824, dont l'art. 6 établit que désormais les conseillers d'État, les maîtres des requêtes et les auditeurs ne pourraient être destitués

¹ Art. 2, 6, 12 et 14 de l'ordonnance du 23 août 1815.

quê par des ordonnances de *révocation individuelle*.

79. L'ordonnance du 26 août 1824 ne s'occupe pas des attributions du conseil d'État, et toutes ses dispositions sont relatives à la composition du personnel. Par une imitation de ce qui se passait sous l'Empire, le roi s'attribue la présidence de droit. Les princes de la famille assistent aux délibérations toutes les fois que la séance est présidée par le roi, à la condition cependant qu'ils y aient été expressément appelés. En l'absence du roi, la présidence appartient au garde des sceaux, et, à défaut de ce dernier, aux autres ministres dans l'ordre de leurs ministères. Les ministres à portefeuille sont donc membres du conseil d'État ; il en est de même des *ministres d'État*, ministres sans portefeuille, sans participation à l'administration active, institués pour former le conseil privé du roi¹. Le conseil d'État se compose enfin de trente conseillers d'État, quarante maîtres des requêtes et de trente auditeurs divisés en deux classes : la première de douze et la deuxième de dix-huit. — Le service du conseil d'É-

¹ L'origine des ministres d'État se trouve dans la dernière disposition de la loi du 5 juin 1790 : « Il sera assigné pour les ministres d'État sans département, collectivement, et même collectivement pour les personnes que le roi jugera à propos d'appeler auprès de lui, pour l'aider de leurs lumières, 80,000 livres. » — Sous la Restauration, une ordonnance du 19 septembre 1815, organisa le conseil privé du roi et régla la nomination des membres de ce conseil. Le nombre des ministres d'État n'était pas fixé ; ils devaient recevoir un traitement de 20,000 francs. — Cette ordonnance fut abrogée par l'ordonnance du 28 août 1830. Mais le 23 décembre 1842, une ordonnance rétablit les ministres d'État en fixant les catégories dans lesquelles ils seraient choisis. Le gouvernement de juillet ne profita pas de la faculté créée par cette ordonnance et, de fait, le conseil privé ne fut pas rétabli. — Le sentiment des Chambres ne parut pas être favorable à cette institution, et les ministres ne demandèrent pas le crédit qui aurait été indispensable pour le traitement des ministres d'État.

tat se divise en *service ordinaire* et *service extraordinaire*. Les membres du service extraordinaire exercent des fonctions publiques, et ceux d'entre eux qui sont en résidence à Paris peuvent être appelés à prendre part aux travaux du conseil d'État, mais seulement par une ordonnance spéciale qui les y invite. Le service extraordinaire ne peut pas être conféré aux anciens membres du conseil d'État qui n'exercent pas de fonctions publiques dans l'administration active; mais l'art. 27 permet de leur donner le titre de conseillers d'État ou de maîtres des requêtes honoraires. — Signalons deux dispositions importantes et qui n'ont pas été reproduites dans les lois postérieures. Les art. 9 et 12 de l'ordonnance du 26 août 1824 établissaient des catégories de fonctionnaires dans lesquelles devaient être choisis les conseillers d'État et les maîtres des requêtes. C'est avec raison que les ordonnances et lois postérieures n'ont pas reproduit ces restrictions. Il est assez difficile de trouver des conseillers éclairés et dévoués pour qu'on ne restreigne pas, par des limitations artificielles, le nombre des personnes qui pourront être choisies. D'ailleurs, le conseil d'État, par suite de l'étendue de ses attributions, a besoin d'un certain nombre de membres qui possèdent des connaissances générales et variées. Les catégories ne pourraient donner que des spécialités entre lesquelles les liens manqueraient si, pour les rapprocher, il n'y avait pas des conseillers d'État et maîtres des requêtes pour lesquels le conseil ait été de bonne heure une carrière, comme les services de l'administration active l'ont été pour les autres.

80. On voit par ce qui précède que, sous la Restauration, l'organisation et la composition du conseil d'État a été réglée par des ordonnances. Ce régime continua après la révolution de Juillet jusqu'au moment où, cédant aux critiques de l'opposition, le gouvernement proposa un projet de loi qui devint la loi du 19 juillet 1845. Cette loi remplaça l'ordonnance du 18 septembre 1839 qui avait réorganisé le conseil d'État.

Sauf quelques dispositions de détail, l'ordonnance du 18 septembre 1839 ne modifia pas le système qui avait été consacré en 1824. La distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire, ainsi que le titre de conseiller honoraire, furent conservés. On limita le nombre des conseillers en service extraordinaire qui pourraient être appelés à délibérer, aux deux tiers des conseillers en service ordinaire. Tous les conseillers en service extraordinaire n'étaient pas aptes à recevoir l'autorisation de prendre part aux délibérations, et l'art. 9 de l'ordonnance fixait des catégories; les conseillers qui n'appartenaient pas à cette énumération n'avaient qu'un titre purement honorifique. Le nombre des conseillers en service ordinaire était de trente, celui des maîtres des requêtes également de trente, et celui des auditeurs de quatre-vingts, divisés en deux classes de quarante chacune. Les auditeurs n'étaient nommés que pour six ans, après l'expiration desquels ils cessaient de faire partie du conseil d'État. Même pendant les six ans, ils pouvaient être destitués par voie d'omission sur le tableau, que le garde des sceaux devait faire dresser chaque année. Cependant les auditeurs qui avaient plus de trois ans

d'exercice ne pouvaient être destitués que par une ordonnance royale expresse et individuelle. Quant aux conseillers d'État et maîtres des requêtes, leur destitution n'était régulière que si elle était prononcée par une ordonnance royale expresse et individuelle, rendue sur la proposition du ministre de la justice et sur l'*avis du conseil des ministres*¹. Le conseil d'État était divisé en cinq comités (de *législation*², contentieux, guerre et marine, finances, commerce et travaux publics). L'art. 17, parmi les matières composant la compétence du comité de législation, plaçait la préparation des rapports sur les conflits. Les maîtres des requêtes avaient voix délibérative au comité sur toutes les affaires, et les auditeurs voix consultative sur celles qu'ils ne rapportaient pas, avec voix délibérative sur celles qu'ils rapportaient. A l'assemblée générale, les maîtres des requêtes avaient voix délibérative sur l'affaire qu'ils rapportaient avec voix consultative sur les autres, tandis que les auditeurs n'avaient que voix consultative sur l'affaire dont le rapport leur était confié³.

La loi du 19 juillet 1845 fut plutôt une satisfaction donnée aux attaques de l'opposition qu'une réor-

¹ Art. 7 de l'ordonnance du 18 septembre 1839.

² Le comité de législation avait été supprimé par la Restauration, et ses attributions avaient, pour la plus grande part, été rattachées au comité du contentieux. L'ordonnance du 18 septembre 1839 le rétablit. D'après l'art. 17 de cette ordonnance, il correspondait aux ministères de la justice, des cultes et des affaires étrangères. La rédaction des projets de loi renvoyés par les ministres, les prises maritimes, les changements de noms, les demandes de naturalisation, les demandes en autorisation de poursuivre les fonctionnaires publics, les appels comme d'abus, les autorisations de plaider, les conflits, composèrent sa compétence.

³ Art. 26 et 27 de l'ordonnance du 18 septembre 1839.

ganisation du conseil d'État. On y retrouve, consacrées législativement, presque toutes les dispositions de l'ordonnance de 1839. Les caractères généraux et les dispositions tant soit peu importantes sont reproduites dans les mêmes termes, et toutes les différences se réduisent à quelques points secondaires. Ainsi le nombre des auditeurs est réduit de quatre-vingts à quarante-huit. Le nombre des conseillers d'État en service extraordinaire, et celui des maîtres des requêtes, est fixé à trente comme pour le service ordinaire, de telle sorte que vingt (les deux tiers) au plus pouvaient être autorisés à prendre part aux délibérations. Le titre de conseiller et de maître des requêtes honoraire était conservé¹. Quant aux attributions du conseil d'État, l'art. 12 les déterminait de la manière suivante :

« Le conseil d'État *peut* être appelé à donner son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance, et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par les ministres. — Il est *nécessairement* appelé à donner son avis sur toutes les ordonnances portant règlement d'administration publique, ou qui doivent être rendues dans la forme de ces règlements ; — il propose les ordonnances qui statuent sur les affaires administratives ou contentieuses dont l'examen lui est déféré par les dispositions législatives ou réglementaires. » — Ainsi le conseil d'État n'était pas nécessairement consulté sur les projets de loi ou d'ordonnances, et il dépendait du gouvernement de les renvoyer à son examen ou de saisir directement les Chambres. C'est

¹ Art. 11 de la loi du 19 juillet 1848.

seulement en matière d'administration et de réclamations contentieuses qu'il était le conseil obligé du roi et des ministres.

Que faut-il penser des attaques dirigées par l'opposition contre le régime du conseil d'État soumis aux ordonnances? Le conseil n'ayant aucun pouvoir de décision propre et donnant des avis que le roi pouvait accepter ou repousser, il n'y avait, ce semble, aucun inconvénient à ce que le prince déterminât lui-même tout ce qui concernait l'organisation de son conseil. Puisqu'il pouvait se passer d'avis ou ne tenir aucun compte de ceux qu'on lui donnait, le roi pouvait, à plus forte raison, fixer lui-même les conditions auxquelles il consulterait ses conseillers. Cependant l'usage avait, dans certains cas, fait de l'avis du conseil d'État de véritables décisions que le roi ne modifiait jamais. C'est ce qui avait lieu dans beaucoup d'affaires de pure administration et ce qui ne manquait jamais en matière contentieuse. Les ministres interpellés ne manquaient pas, pour se couvrir, d'invoquer l'avis du conseil d'État, comme si le gouvernement avait été lié par la décision du conseil. L'opposition pouvait donc demander qu'un corps, aux avis duquel le gouvernement attachait tant d'importance, fût régulièrement constitué, et le gouvernement s'honora en faisant droit à cette réclamation. La réponse tirée de ce que le conseil n'émettait que des avis et ne rendait pas des décisions était plus subtile que juste; le ministère obéit à un scrupule louable en renonçant à se prévaloir de la rigueur du droit pour entrer franchement dans la voie de la légalité.

81. Après la révolution de Février, la loi du 3 mars 1849 modifia profondément le système qu'avaient consacré l'ordonnance de 1839 et la loi de 1845. La nomination des conseillers d'État appartient à l'Assemblée nationale, et eut lieu par élection au scrutin de liste. Le chef de l'État conserva le droit de nommer les maîtres des requêtes, et les auditeurs, réduits au nombre de vingt-quatre, furent choisis par voie de concours. Le service extraordinaire fut supprimé.

L'examen des projets de loi, qui était facultatif d'après l'ordonnance de 1839 et la loi de 1845, devint obligatoire. A part deux exceptions, l'une pour les lois déclarées urgentes par un vote de la Chambre et l'autre pour les lois de finances, le gouvernement était obligé de renvoyer à l'examen du conseil d'État tous les projets de loi qu'il se proposait de présenter à l'Assemblée nationale. Quant aux propositions venant de l'initiative parlementaire, elles n'étaient soumises au conseil d'État qu'autant que le renvoi était expressément ordonné par l'Assemblée nationale. En un mot, les projets de l'initiative gouvernementale devaient passer au conseil d'État, à moins que l'Assemblée ne les en dispensât par une déclaration d'urgence. Au contraire, les projets émanés de l'initiative parlementaire ne passaient au conseil que par exception et en vertu du renvoi formellement ordonné par la Chambre. Ainsi la Constitution du 4 novembre 1848 avait fait du conseil d'État une espèce de deuxième Chambre que le rapporteur de la commission de Constitution appelait un *corps modérateur*. Mais quelle pouvait être la puissance d'un corps nommé par la Chambre, et dont tous les

membres, soumis à réélection, devaient leur élévation à l'élection des représentants du peuple? Quelle autorité avait-il pour modérer une Assemblée qui l'avait nommé? — Au point de vue législatif, le conseil d'État n'était que l'ombre d'une deuxième Chambre, et ses travaux, qu'il n'avait pas le droit de soutenir par des commissaires devant l'Assemblée, n'avaient devant l'Assemblée d'autre autorité que celle qui venait de leur valeur propre. Ils n'en empruntaient aucune à la puissance du corps qui les avait préparés. En un mot, ce corps modérateur ne pouvait rien modérer¹.

En matière administrative, le conseil d'État reçut pour certains cas le pouvoir de décision. Ainsi la dissolution des conseils généraux et municipaux n'était prononcée que *de l'avis* du conseil d'État, ce qui signifiait que le président de la République ne pouvait pas dissoudre un conseil général ou municipal sans *l'avis conforme* du conseil d'État.

Enfin la section du contentieux² devint un véritable tribunal administratif, rendant des décisions exécutoires par elles-mêmes et irréformables par le chef de l'État. L'examen en comité secret fut supprimé et les parties plaidèrent devant les membres de la section comme devant les tribunaux qui administrent la *justice déléguée*. Tels étaient les caractères généraux de la loi

¹ V. sur ce point notre t. III, p. 381.

² Le conseil se divisait en trois sections qui correspondaient aux trois espèces d'attributions du Conseil d'État : 1^{re} section de législation ; 2^e section du contentieux ; 3^e section d'administration. Cette dernière se subdivisait en trois comités : 1^{er} comité de l'intérieur, de l'instruction publique et des cultes ; 2^e comité des finances, de la guerre et de la marine ; 3^e comité des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, auquel on avait également donné les affaires étrangères.

qui a été remplacée par le décret du 25 janvier 1852 dont l'analyse a été présentée plus haut.

82. Le conseil d'État est-il demeuré sous l'empire des ordonnances ou est-il réglé par une loi? Le doute vient de ce que le décret organique a été rendu à une époque où les pouvoirs législatif et exécutif étaient confondus dans les mains du dictateur, et que le décret peut tout aussi bien être une loi qu'un acte du pouvoir exécutif. J'estime que le conseil d'État étant placé depuis 1845 sous le régime de la loi, le décret du 25 janvier 1852, qui a remplacé la loi du 3 mars 1849, doit être considéré comme un décret législatif. Le décret ne s'expliquant pas formellement sur ce point, rien ne prouve que l'auteur du décret ait eu la pensée de remplacer le conseil d'État sous le régime d'où il était sorti depuis une quinzaine d'années. Cette solution me paraît d'autant plus certaine que le conseil a pris une importance qu'il n'avait pas sous la Constitution du 4 novembre 1848, et qu'il a une place dans les dispositions constitutionnelles du 14 janvier 1852. Ne serait-il pas extraordinaire que le conseil d'État fût garanti d'un côté par la force inhérente aux dispositions constitutionnelles et que, de l'autre, il fût replacé sous le régime des ordonnances? Est-il possible surtout d'adopter une pareille doctrine sans y être contraint par des textes formels? A la vérité, le décret du 25 janvier 1852 a été modifié, même depuis que la dictature a cessé, par de simples décrets; mais ces modifications ont été faites en vertu d'une interprétation erronée du décret organique, et je pense que la manière dont on a procédé est entachée d'une évidente irrégularité.

83. Angleterre. — Organisation de l'administration centrale. — Comme personnification de la nation anglaise, le roi est tout-puissant et il aurait les pouvoirs d'un prince absolu si l'usage et les lois n'avaient pas subordonné leur exercice, tantôt à l'avis préalable, tantôt à l'assentiment de ses conseillers. En réalité, le roi n'a pas de pouvoir effectif, et comme presque toute puissance réelle lui a été enlevée, il ne lui reste qu'une majesté d'autant plus respectée que dans son souverain le peuple anglais honore surtout sa propre grandeur. Même parmi les actes qu dépendent de sa prérogative, tous ceux qui ont quelque influence sur la marche des affaires sont faits par les ministres¹. Par exemple, le roi représente la nation en Angleterre à l'égard des autres puissances et par suite a le droit de nommer des ambassadeurs et chargés d'affaires ; mais le choix des représentants à l'étranger est fait par les ministres. Le droit de grâce et d'amnistie, qui partout est considéré comme une prérogative du prince, ne s'exerce ordinairement en Angleterre que sur la proposition des ministres, et c'est pour écarter toute possibilité de gouvernement personnel par le roi qu'on ne lui permet pas de faire grâce à un ministre condamné pour faits relatifs à l'exercice de ses fonctions². Le roi étant inviolable et irresponsable, la nation aurait manqué de

¹ « Nous entendons par prérogative du roi, dit Blackstone, la prééminence sur tous ses sujets qui, par exception au droit commun, appartient au roi en vertu de sa dignité. » (T. I, p. 344, trad. franç. de Gomicourt.)

² Les ministres peuvent être poursuivis : 1° en vertu d'un *bill of attainder* qui suspend, à l'égard d'une personne déterminée, le cours ordinaire des lois ; 2° *impeachment*. En ce cas, c'est la Chambre des communes qui accuse et la Chambre des lords qui juge. L'accusation est soutenue, au nom de la

garanties si la responsabilité des ministres avait pu être annihilée par le droit de grâce. Le gouvernement personnel chassé de la Constitution anglaise y serait rentré par cette fissure. — Le roi peut faire des ordonnances ou *proclamations* pour l'exécution des lois, et quand elles ne sont que le développement d'une loi, ces ordonnances sont obligatoires comme la loi elle-même ; en réalité, ces règlements émanent des ministres compétents et sont seulement signés par le roi. — Le roi est également chef de l'Église ; mais, en cette qualité, il ne peut rien faire pour changer la discipline ou le dogme qu'avec l'assentiment du Parlement. Il peut par des ordonnances prescrire des prières publiques, fixer des jours de fête et défendre toutes manifestations qui pourraient constituer une profanation du dimanche. En un mot, les Anglais ont reporté sur la personne du roi tout ce qui pouvait augmenter sa dignité, et gardé pour l'aristocratie et le peuple tout ce qui constituait la puissance effective.

Quoi qu'il en soit, réelle ou honorifique, l'autorité du roi, considéré comme chef du pouvoir exécutif, a, selon Blackstone, les conséquences suivantes : premièrement, et comme représentant de la nation anglaise envers l'étranger, il envoie des ambassadeurs ou chargés d'affaires, fait la paix ou la guerre, conclut des traités d'alliance ou de paix, emploie des mesures de

Chambre des communes, par des commissaires qu'elle envoie à la Chambre haute. En 1678, les communes posèrent en principe, dans l'acte d'accusation contre Danby, « qu'un ministre n'était pas seulement responsable de la légalité, mais encore de la justice et de l'utilité de ses actes (*honesty, justice, and utility*). » — Cette doctrine a été professée par Brougham dans son discours sur l'adresse, le 22 janvier 1846, et par Boswyer, *Constit. Law*, 136.)

rétorsion, accorde des saufs-conduits, etc., etc. En second lieu, il est généralissime de toutes les forces de terre et de mer, y compris les milices. En cette qualité, il a aussi le droit de régler tout ce qui concerne les places fortes, les ports, les phares, etc., etc. — Troisièmement, il est source de justice et *grand conservateur de la paix*, ce qui signifie, pour employer les expressions en usage chez nous, qu'il est chargé de veiller à l'ordre et d'assurer la tranquillité publique. Quatrièmement, il est la source des privilèges, honneurs et dignités. Il donne et confère la noblesse, le titre de chevalier, les fonctions publiques et les autorisations pour former des personnes morales. Cinquièmement, comme arbitre du commerce, il règle tout ce qui concerne les monnaies et les poids et mesures. Sixièmement, comme chef de l'Église, il exerce les attributions dont nous avons parlé au tome précédent, en nous occupant de la liberté religieuse¹.

84. Les ministres anglais sont, avant tout, des personnages politiques et ont bien moins que nos ministres à portefeuille le caractère de chefs de services administratifs. Les détails de l'administration sont, dans presque toutes les branches, dirigés par des commissions ou bureaux, et le ministre n'est presque toujours qu'un intermédiaire entre l'administration et le Parlement. Quoique le ministre siège dans le bureau

¹ *Suprà*, t. III, p. 187-200. — Blackstone, t. I, ch. VIII, p. 341 et suiv. — *Das englische Verfassungs-und-Verwaltungsrecht*, t. I, p. 271-276. — Eduard Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 118-123.

ou comité (*board*), qui dirige son département, l'action administrative appartient aux membres permanents dont la position survit à tous les changements ministériels.

85. La réunion des ministres forme le *conseil* (*cabinet council*), auquel appartient la direction générale du gouvernement. Tous les ministres n'ont pas l'entrée au conseil, et le nombre de ceux qui sont appelés à y délibérer varie suivant les arrangements des partis au moment où le ministère est changé. Il y en a qui en font toujours partie, et ce sont le premier lord de la trésorerie, le lord chancelier, le chancelier de l'échiquier, le président du conseil privé, le ministre de l'intérieur. Voici l'énumération des autres chefs de départements ministériels qui peuvent être appelés à faire partie du conseil, suivant les dispositions arrêtées au moment de la constitution du ministère : le premier lord de l'amirauté ; le directeur général des postes ; le président du bureau de commerce ; le président de la commission des Indes ; le ministre de la guerre ; le secrétaire d'État des affaires d'Irlande ; le directeur général de la monnaie ; le commissaire en chef des domaines et des forêts et celui des travaux publics ; le chancelier du duché de Lancastre ; le grand maître de l'artillerie. Enfin on a vu dans quelques cas le commandant en chef de l'armée siéger au conseil des ministres, ce qui a eu lieu notamment lorsque Wellington occupait cette position. Par exception aussi le *lord Chief Justice* a été admis au cabinet ; mais on a pensé que cette position est incompatible avec ses devoirs judiciaires de président de la Cour, et il y a déjà long-

temps que cette exception aux usages ne s'est pas reproduite.

Qu'ils aient ou non leur place au conseil, les ministres dont nous venons de donner l'énumération se retirent avec le ministère dont ils font partie. La chute d'un ministère entraîne aussi celle des sous-secrétaires d'État et de quelques autres hauts fonctionnaires ayant un caractère politique. Le nombre des personnes qui suivent les changements ministériels peut être évalué à environ soixante, sans compter les secrétaires particuliers qui sont attachés, comme nos chefs de cabinet, à la fortune personnelle du ministre¹.

86. Le premier lord de la trésorerie (*first lord of the Treasury*) est le chef du cabinet, et pour ainsi dire

¹ Voici la liste des fonctionnaires qui sont renouvelés à chaque changement de ministère :

1° Le lord président du conseil privé et le lord du sceau privé (*president of the council et lord privy seal*);

2° Le premier lord de la trésorerie (*first lord of the Treasury*); le chancelier de l'échiquier, trois junior lords, deux secrétaires de la trésorerie et le directeur général des postes;

3° Les trois secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies (*home, foreign and colonial*) et les sous-secrétaires d'État parlementaires de chacun de ces ministères;

4° Le secrétaire d'État, ministre de la guerre, (*secretary for war*); le payeur général (*Paymaster general*), le grand maître de l'artillerie, les trois membres de la commission d'artillerie, le premier lord, les trois junior lords et le premier secrétaire de l'Amirauté;

5° Les président et vice-président du bureau du commerce, le président de la commission des Indes Orientales, le président et le secrétaire parlementaire de la *commission des pauvres* (assistance publique) et le président de la commission de salubrité;

6° L'*attorney general*, le *solicitor general* et le *judge advocate general*;

7° Le lord-chancelier et le chancelier de Lancastre;

8° Les employés supérieurs de la maison du roi.

Pour l'Écosse le *lord advocate general* et le *solicitor general*.

Pour l'Irlande, le lord lieutenant, le lord chancelier, l'*attorney general*, le *solicitor general* et le *chief secretary*. — V. Gneist, *op. cit.*, t. I, p. 287.

le *premier ministre*, quoiqu'il ne soit pas usité en Angleterre. Son titre semblerait indiquer qu'il s'occupe spécialement de la direction des finances, et sur le continent, où les institutions anglaises sont peu connues, on se fait l'idée d'un ministre des finances qui serait président du conseil, comme l'était M. de Villèle sous la Restauration. Le premier lord de la trésorerie ne s'occupe pas plus des finances que des autres départements ministériels. Toutes les parties de l'administration ayant des relations avec la marche des affaires politiques, le premier lord de la trésorerie porte son attention sur les grandes questions de finances comme sur les questions importantes de politique étrangère ; mais il n'est pas plus ministre des finances que ministre des affaires étrangères ou de l'intérieur. Les préoccupations de la politique générale demandent la plus grande partie de son temps, et c'est pour cela qu'il n'a été investi que d'un très-petit nombre d'attributions spéciales. On pourrait, si l'on voulait juger de son caractère par comparaison, dire qu'il ressemble à un président du conseil sans portefeuille ¹.

87. Le premier lord distribue, entre les principaux adhérents du parti qu'il représente, les soixante positions politiques dont les titulaires changent avec chaque ministère. Sur sa proposition, le roi nomme les archevêques et évêques, et confère les décanats ainsi que les gros bénéfices qui dépendent du patronage de la cou-

¹ Le premier lord de la trésorerie est la tête du gouvernement de Sa Majesté (*head of Her Majesty's government*).

ronne. Le nombre des titres ou bénéfices qui sont conférés par le roi s'élève à environ 950. Il y en a encore 700 moins importants qui sont directement pourvus par le lord chancelier, sans en référer au roi. C'est sans doute à cause de cette attribution en matière ecclésiastique que le premier lord de la trésorerie ne peut pas être pris parmi les catholiques et encore moins parmi les juifs. La nomination des juges des cours d'Angleterre est dans ses attributions, et celle des fonctionnaires supérieurs, notamment des ambassadeurs, est placée, sinon sous son autorité directe, au moins sous son influence. C'est aussi sur la proposition du premier lord que le roi nomme les nouveaux pairs et confère les honneurs et dignités.

88. Le ministre des finances s'appelle chancelier de l'échiquier (*the chancellor of the Exchequer*). En général, la charge de chancelier de l'échiquier est séparée de celle de premier lord de la trésorerie. On a cependant, dans quelques circonstances, réuni les deux fonctions sur la même personne, et c'est ce qui arriva notamment en 1844. Le chancelier est d'ailleurs presque exclusivement un ministre parlementaire et ne s'occupe pas des détails de l'administration qui sont dans les attributions d'un sous-secrétaire d'État¹. C'est le chancelier de l'échiquier qui présente à la Chambre des communes, dont il est toujours membre, le budget des recettes et des dépenses (*estimated expenses*). Il est membre de la *commission*

¹ Le sous-secrétaire d'État a pour auxiliaire un *law clerk* et un *assistant secretary*.

*de la trésorerie*¹, mais il n'y siège que fort rarement et laisse aux sous-secrétaires, dont elle se compose, la partie administrative, pour se consacrer entièrement à la partie politique et parlementaire de sa charge.

89. Le lord chancelier préside la Chambre des lords et n'a que peu d'attributions administratives. Nous avons dit qu'il nommait, sans en référer au roi, à environ 700 bénéfices secondaires qui dépendent du patronage de la couronne. Toute comparaison avec notre ministre de la justice serait inexacte ; il n'y a même pas en Angleterre de ministre de la justice, et les attributions dont nous avons composé ce département y sont divisées entre plusieurs membres du cabinet, le lord chancelier, le premier lord de la trésorerie et le ministre secrétaire d'État de l'intérieur. Il n'y a pas non plus de ministre des cultes, ni de ministre de l'instruction publique. Sur ce dernier point, nous verrons tout à l'heure que la direction de *l'éducation nationale* appartient à une commission de conseil privé. Pour les cultes, la législation appartient au parlement, et le personnel, dont la plus grande partie (je parle de l'Église officielle) relève du choix des patrons confirmé par l'évêque, est pour le surplus dans la compétence du lord chancelier ou du premier lord de la trésorerie. — Le secrétaire d'État de la guerre n'est pas non plus un ministre dans le sens que nous attachons à ce mot. Les opérations militaires et le personnel des officiers dépendent du commandant supérieur (*commander in chief*), et le ministre s'occupe plus particulièrement du matériel

¹ *The lords commissioners of the Treasury.*

et de la partie administrative du département de la guerre. Les choses se passent comme s'il y avait deux ministres, un pour l'administration du matériel et de l'approvisionnement des armées, et l'autre pour la direction des opérations militaires. Lorsque le commandant supérieur n'est pas, ainsi que cela se passe ordinairement, membre du cabinet, le ministre de la guerre contrôle les actes du commandant au point de vue des garanties parlementaires. Si les nominations appartiennent au commandant supérieur, il est évident cependant que les principales positions dans l'armée peuvent avoir un caractère menaçant pour les libertés publiques. C'est pour cela que le concours du ministre est exigé dans certains cas et que dans les nominations, auxquelles il prend part, il est particulièrement chargé de représenter les intérêts du gouvernement parlementaire. Le ministre de la guerre est, en Angleterre, l'intermédiaire entre l'armée et le parlement. Les plans de campagne sont soumis à son approbation, au point de vue du but à poursuivre et de la direction générale à leur donner, mais tout ce qui concerne les moyens d'exécution et le mérite des opérations, qui peuvent le plus sûrement conduire au but, est décidé par le commandant supérieur. Ce serait aussi une profonde erreur de croire qu'en Angleterre le ministre de l'intérieur est, comme chez nous, le chef d'une vaste administration servi par une armée de dociles fonctionnaires ¹.

¹ On peut cependant remarquer une tendance à l'agrandissement des attributions du ministre de l'intérieur (*principal secretary for the home department*.) La correspondance qu'il entretenait autrefois avec les juges de paix s'est changée en une véritable direction supérieure de la police des comtés, autant du moins que cette direction est compatible avec l'indépendance des

90. L'autonomie des comtés et des villes restreint beaucoup les attributions du ministre de l'intérieur anglais, et quoiqu'il y ait une tendance marquée à fortifier son action, que les lois nouvelles augmentent sa compétence, que surtout on fasse rentrer sous ses ordres directs tous les employés salariés de création nouvelle, et que la police de la capitale ait été soumise à son autorité immédiate, on peut affirmer qu'il s'écoulera longtemps avant que le *self-government* cède la place à la centralisation ministérielle. Mais n'anticipons pas; le moment viendra bientôt où nous pourrons apprécier mieux la vigoureuse constitution des institutions locales.

91. Une institution spéciale à l'Angleterre est celle des commissions ou bureaux (*boards*), qui ont été institués par des lois récentes pour la direction centrale de plusieurs services importants. Ce sont de véritables

villes et des corporations. C'est lui qui est le commandant en chef des milices et qui, suivant les besoins du service et de l'ordre public, distribue les troupes sur les divers points où il juge que leur présence est nécessaire. En cas de trouble, il envoie aux officiers du district les instructions royales et les met en rapport avec les autorités locales. Des lois récentes ont fait entrer dans sa compétence la surveillance des fabriques, mines, houillères au point de vue de l'observation des lois sur le travail, la salubrité publique, et, spécialement, l'ouverture et la fermeture des cimetières, l'inspection des écoles d'anatomie et des établissements d'aliénés. L'état civil, qui chez nous dépend de la justice, est, en Angleterre, dans les attributions du ministre de l'intérieur. Il est vrai que le ministre de l'intérieur anglais a plusieurs autres attributions de notre ministre de la justice. La police de la capitale est sous son autorité directe; il nomme tous les employés de la police et les juges des cours de police qui siègent à Londres. Le ministre de l'intérieur nomme les inspecteurs, directeurs et employés principaux des prisons, les inspecteurs des fabriques et des mines, les inspecteurs des écoles d'anatomie, le *registrar general* pour l'état civil, les juges de paix et de police salariés, les juges salariés des sessions du Midlessex. L'Irlande est dans le département du ministre de l'intérieur, qui sert d'intermédiaire entre le cabinet des ministres et le lord lieutenant.

ministères, et l'on n'aurait qu'une idée bien incomplète de l'administration centrale, si l'on ne connaissait pas l'organisation de ces commissions.

92. Le *bureau du commerce* (*board of trade*) peut être considéré comme une partie du conseil privé et comme ministère du commerce. Au premier de ces points de vue, et quoiqu'il fasse partie du conseil privé, il constitue cependant une commission indépendante, et tous les fonctionnaires qu'elle emploie sont complètement séparés du conseil privé. Les principales attributions qui, à ce titre, lui appartiennent ont un caractère consultatif, et mettent le bureau en communication avec d'autres départements ministériels. Les droits de douanes, par exemple, ont un caractère mixte à raison duquel ils intéressent le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères. Aussi n'est-il pas rare que le bureau du commerce soit consulté sur les questions douanières par les ministres intéressés. Le ministre des affaires étrangères, en particulier, lui adresse les demandes d'avis qui lui sont faites par les consuls. Le bureau examine tous les projets de lois d'intérêt individuel qui sont soumis à la sanction du parlement, et signale les dispositions qui lui paraîtraient être contraires à l'intérêt public. Le bureau du commerce donne son avis sur les demandes tendant à obtenir l'autorisation qui, dans certains cas, est exigée pour l'établissement de compagnies et, par exemple, pour la constitution des banques. Enfin les lois votées par les législatures coloniales étant soumises à la ratification du gouvernement de la métropole, c'est le bureau du commerce qui est chargé d'exa-

miner les lois et de dire si elles méritent ou non d'être confirmées.

Les attributions qui font de ce bureau un véritable ministère du commerce lui ont été peu à peu données par des lois de date récente. En 1832, il fut simplement chargé de la réunion des documents statistiques. Ce n'est qu'en 1840 qu'on lui attribua la surveillance des compagnies de chemin de fer, et puis successivement celle des arts et sciences pratiques, enfin de la marine marchande. Ainsi s'explique, par l'histoire même de la formation du bureau, sa division en sections : l'une des arts et sciences pratiques¹ ; la seconde des chemins de fer² ; la troisième de la marine marchande³ ; la quatrième du commerce et de la statistique⁴ placées sous l'autorité du bureau général de commerce⁵.

93. Avant la loi du 2 août 1858, les affaires des Indes orientales, dont l'administration directe appartenait à la *cour des directeurs* (composée de dix-huit membres sur lesquels six étaient nommés par le roi et douze élus par les actionnaires de la Compagnie des Indes), étaient placées sous le contrôle d'une *commission supérieure*⁶, qui constituait un véritable

¹ *Department of practical science and art.*

² *Railway department.*

³ *Mercantile marine department.*

⁴ *Commercial and statistical department.*

⁵ *Board of trade.* Les employés principaux du bureau sont : le président, le vice-président, deux sous-secrétaires (*joint secretary*) et un chef de secrétariat avec un *assistant secretary* pour chacune des sections. Ces assistants s'occupent des détails de l'administration et des questions individuelles sous la direction et l'impulsion générale des sous-secrétaires. — Gneist, *op. cit.*, t. I, p. 443-445.

⁶ *Commissioners for the affairs of India.*

ministère des affaires des Indes orientales. La cour des directeurs ne pouvait rien faire sans en donner connaissance aux commissaires, et ceux-ci avaient le droit d'adresser des instructions au gouverneur général des Indes par l'intermédiaire des directeurs, qui devaient les transmettre sans y rien changer. Le gouverneur général des Indes, assisté de son conseil, faisait des lois et règlements obligatoires pour les indigènes et les Européens établis dans les Indes ; mais ces lois pouvaient être cassées par le gouvernement de la métropole sur la proposition de la commission centrale. La loi du 2 août 1858, qui fut rendue pendant la dernière insurrection des Indes, a transporté tous les pouvoirs de la Compagnie et du bureau de contrôle au ministre secrétaire d'État pour les affaires de l'Inde (*Principal secretary of state for India*). Le secrétaire d'État est assisté d'un conseil (*Concil of India*) qu'il préside. La moitié des membres doit être prise parmi les fonctionnaires qui ont résidé pendant dix ans dans l'Inde.

94. La *commission des domaines et des forêts*¹ se compose de deux commissaires, dont le premier est quelquefois membre du cabinet des ministres, suivant les arrangements du parti au moment de la formation du ministère. Les affaires les plus importantes de ce ministère sont soumises à l'approbation de la commission de la trésorerie, et c'est aussi la trésorerie qui nomme une partie des employés, tels que les receveurs des rentes domaniales et les inspecteurs des domaines.

¹ *Office of woods, forests and land revenues.*

Les travaux publics et les palais royaux sont également administrés par des commissaires, dont le premier est souvent membre du cabinet et change avec le ministère ¹.

Le bureau de la salubrité (*general board of health*) se compose d'un président, des ministres secrétaires d'État de l'intérieur, des affaires étrangères et des colonies, et du président du bureau du commerce.

Depuis 1847, un bureau est chargé de faire exécuter et appliquer la loi générale sur la taxe des pauvres qui fut votée en 1834. Il la fait exécuter dans les lieux où elle est en vigueur, et appliquer aux conditions déterminées par la loi elle-même, dans les villes où elle n'est pas encore adoptée. Le président du conseil privé, le lord du sceau privé, le ministre de l'intérieur et le chancelier de l'échiquier sont, en vertu même de leurs charges, membres de ce bureau ; mais l'autorité effective appartient aux commissaires qui sont spécialement préposés à ce service, et surtout au premier commissaire ou *président*. Le président a le pouvoir d'adresser aux autorités locales des instructions pour l'exécution de la loi ; mais ces instructions ne sont obligatoires que si elles portent le contre-

¹ *Commissioners of Her Majesty's works and public buildings*. Tous les travaux publics, dans le sens que nous donnons dans notre droit administratif à ces expressions, ne rentrent pas dans la compétence de cette commission. Il s'agit ici de tout ce qui concerne les constructions, la réparation, l'ameublement et l'entretien des palais royaux et des édifices occupés par les administrations publiques, à l'exception de l'amirauté et de la direction de l'artillerie. Les parcs de Londres, de Kensington et de Hampton-Court et les monuments publics de la capitale dépendent des attributions de ces commissaires. On voit que cette commission s'occupe, à un autre point de vue, des mêmes objets que celle des domaines. Elles ont d'ailleurs été réunies de 1832 à 1851.

seing d'un autre commissaire. Le président est choisi parmi les membres de la Chambre des communes¹.

95. Il est incontestable que ces bureaux ou commissions ne présentent pas tous les inconvénients qu'on reproche avec raison aux corps collectifs, et qui résultent de ce que chaque membre arrive dans la commission avec une position égale. Nous venons de voir que parmi les commissaires, les uns, appelés en vertu de leur charge, n'avaient aucune autorité effective, et qu'il y en a toujours un dont la position domine celle des autres. C'est une espèce de terme moyen entre la délibération des administrations collectives et l'action administrative confiée à une seule personne. Le président domine tous les autres commissaires ; mais il n'agit pas seul, et dans certains cas, la loi ne se borne pas à lui prescrire de consulter les commissaires ; elle l'oblige à obtenir le concours de l'un d'eux au moins. Nous avons vu, par exemple, que les instructions adressées aux autorités locales par le président de la commission, pour l'exécution de la loi sur la taxe des pauvres, devaient être signées par le président du bureau et contre-signées par un autre commissaire.

96. Autant le conseil des ministres a de puissance réelle, autant le *conseil privé du roi*² est réduit à un rôle purement nominal et honorifique. Ordinairement ce conseil se compose des princes de la famille royale les plus rapprochés en degré, des deux archevêques d'York et de Cantorbéry, de l'évêque de

¹ *Poor law Board.*

² *Her Majesty's most honourable privy council.*

Londres, des ministres secrétaires d'État, du lord chancelier et de son vice-chancelier, des chefs des cours d'amirauté et ecclésiastiques, de quelques juges des cours siégeant à Westminster, du président de la Chambre des communes, de quelques ambassadeurs, gouverneurs et commandants généraux, du président du bureau du commerce, du président de la commission pour l'exécution de la loi sur la taxe des pauvres, du président du bureau de salubrité, du payeur général de l'armée et de fonctionnaires supérieurs de l'ordre civil, auxquels le titre de *conseiller privé* est conféré pour reconnaître et honorer les services rendus à l'État¹. On voit par là, que le titre de conseiller privé n'est donné qu'à des personnes qui remplissent ou ont rempli de hautes fonctions. Le nombre des conseillers est assez considérable et s'élève de 180 à 200, sans que d'ailleurs il y ait de limitation légale². Leur nomination résulte de l'admission à prêter serment ; elle est à vie, sauf le droit de révocation dont on ne cite, du reste, que des exemples extrêmement rares. Il est de principe qu'à la mort du roi, les conseillers privés cessent leurs fonctions, la confiance étant personnelle de sa nature. Cependant, pour éviter la désorganisation du conseil à une époque de transition, il a été admis qu'ils resteraient en fonctions pendant six mois, s'il n'en était autrement or-

¹ Les conseillers privés (*privy councillors*) portent, comme les lords, le titre de *right honourable*. Leur rang les place après les chevaliers de l'ordre de la Jarretière et avant les juges supérieurs et baronnets.

² En 1855, le nombre des conseillers privés était de 192. (Gneist, t. I, p. 320.) A ce nombre il faut ajouter 44 conseillers pour l'Irlande, sur lesquels 12 sont en même temps conseillers pour l'Angleterre.

donné par le nouveau roi. Ceux qui ont reçu le titre de conseillers privés sont toujours conservés par le nouveau roi, et ce renouvellement est simplement un hommage rendu aux principes. Tous ceux qui ont le titre ne siègent qu'autant qu'ils y sont formellement invités par le président au nom de la reine. L'assemblée générale ne se réunit que rarement, et dans des circonstances solennelles, telles que la communication du mariage du roi. Dans les cas ordinaires on ne convoque que les ministres en exercice, les fonctionnaires supérieurs de la cour et l'archevêque de Cantorbéry. Plus d'une séance même consiste seulement dans une conversation entre le président du conseil privé et un secrétaire d'État. Le conseil se réunit à la résidence de la reine¹. Deux *clerks* tiennent la plume, rédigent les protocoles, et par leur signature donnent le caractère authentique aux décisions du conseil privé. Sous ce rapport, le conseil privé diffère complètement du conseil des ministres ou cabinet, dont les réunions n'ont aucun caractère obligatoire ni officiel, et se tiennent hors la présence de tout employé, secrétaire ou greffier. Cette différence s'explique aisément par le caractère politique et nécessairement confidentiel de toutes les délibérations du cabinet.

97. Les ordonnances royales (*proclamations*) les plus importantes doivent être rendues par le roi en conseil.

¹ Pour assurer l'observation des traditions du conseil privé, on a créé un *office* composé de deux *clerks of the council*, qui sont placés sous la direction du président du conseil privé, et dont la signature rend authentiques les décisions du conseil privé.

Ainsi les proclamations portant convocation, prorogation ou dissolution du parlement, déclaration de guerre, ouverture ou clôture des quarantaines, publication des traités internationaux, ordre de célébrer des jours de fête ou des actions de grâce, etc., etc., sont données par le roi en conseil. Tous les événements importants qui surviennent dans la famille royale, tels que naissances ou mariages, sont annoncés dans une séance du conseil privé. A chaque changement de règne, le conseil privé, dans une assemblée générale, fait une proclamation signée par tous les membres présents et renouvelle envers le nouveau monarque, qu'il proclame, le serment des fonctionnaires et sujets. A son tour, le roi, dans une séance solennelle, déclare ses augustes intentions touchant l'administration du pays, et signe le serment exigé du souverain par la constitution du pays.

98. Lorsqu'il y a un changement de ministère, les ministres sortants remettent leurs sceaux entre les mains du roi, en séance du conseil privé. Après cette remise, on introduit les nouveaux ministres qui reçoivent les sceaux et prêtent serment. C'est aussi en séance du conseil privé que sont arrêtés les discours du trône.

Les sheriffs des comtés d'Angleterre et du pays de Galles sont nommés, chaque année, en séance du conseil privé.

La confirmation ou cassation des lois et règlements votés par les législatures coloniales sont prononcées par le roi en séance de conseil privé.

Le conseil privé est aussi une cour de justice pour

l'instruction des crimes dirigés contre la sûreté de l'État; il a le droit d'interroger sous la foi du serment et de délivrer des ordres d'arrestation, sauf l'application de la loi d'*Habeas corpus*¹.

99. A part ces attributions, qui toutes se rattachent à l'exercice de la prérogative royale, des lois spéciales ont formellement conféré au roi en conseil quelques attributions qui ne lui appartiendraient pas naturellement sans cette délégation formelle. Les modifications aux dispositions encore en vigueur de l'acte de navigation, l'application de la loi de 1835 sur l'organisation municipale aux villes non constituées en corporations, la fixation des lieux où les juges tiendront les assises, le règlement des quarantaines et les ordonnances sur la police de salubrité à bord des navires qui se rendent aux colonies, la fermeture des cimetières dans la capitale, la protection des artistes et écrivains étrangers contre les entreprises de contrefaçon, la réorganisation du département de l'amirauté et d'autres autorités administratives, l'autorisation aux sociétés artistiques pour les loteries d'objets d'art et d'autres matières, dont l'énumération serait trop longue, ont été déléguées au roi en conseil par des statuts du parlement².

100. A ne juger que sur l'apparence, on pourrait croire que le conseil privé a conservé d'importantes attributions et que, sauf la différence des matières, il occupe une position analogue à celle de notre conseil

¹ *Court of record.*

² Gneist, t. I, p. 318-319.

d'État. En réalité, l'intervention du conseil privé est de pure forme. La délibération y est nulle, et tout se décide dans le cabinet des ministres. Lorsque les affaires sont portées au conseil privé, elles sont irrévocablement décidées et on ne lui demande qu'une consécration purement formelle. La législation nouvelle a une tendance marquée à augmenter les attributions du roi en son conseil privé; mais il ne faut pas se faire illusion sur la valeur des mots; toutes ces dispositions ne sont autre chose qu'une augmentation de la compétence des ministres secrétaires et une extension du pouvoir exécutif. Comme d'ailleurs les ministres sont responsables devant les Chambres, ces délégations n'enlèvent rien au gouvernement parlementaire, et se réduisent à substituer l'intervention indirecte à l'action directe du parlement.

101. Le parlement intervient dans l'administration indirectement par la responsabilité ministérielle et le droit d'interpellation, directement par les lois d'intérêt local ou individuel. Aussi les deux chambres peuvent-elles être considérées comme les premiers conseillers du roi. Les pairs d'Angleterre, en particulier, sont placés auprès du trône pour conseiller et défendre le roi (*ad consulendum et defendendum regem*), et c'est pour cela qu'il appartient au souverain de convoquer les lords en assemblée générale pour prendre leurs conseils, indépendamment des convocations régulières qui doivent être, d'après la constitution, adressées chaque année aux deux chambres. Ces réunions consultatives sont du reste entièrement tombées en désuétude, et de leur titre de conseillers du roi, il ne reste que le

droit pour les lords de pénétrer individuellement auprès du souverain et de lui soumettre leurs observations sur la marche des affaires publiques. Cette faculté est elle-même peu pratiquée, et la désuétude s'explique facilement si l'on considère que le véritable pouvoir appartient aux chambres et au cabinet des ministres. Des observations au roi ne produiraient que peu d'effet, parce qu'elles frapperaient là où n'est point la véritable action publique¹.

102. Nous venons de voir que la direction des services administratifs était, en Angleterre, confiée à des personnages politiques, de manière que l'esprit de la politique triomphante pénétrât dans les détails de l'administration. A côté de ces directeurs mobiles, des fonctionnaires permanents, qui ne sont pas associés aux destinées changeantes des ministères, conservent les traditions et quelquefois font prévaloir la routine sous les diverses administrations qui se succèdent. C'est en effet que des ministres politiques, absorbés par des passions de parti et ne pouvant pas compter sur la durée qui est nécessaire aux entreprises fécondes, sont généralement impropres à combattre les habitudes prises et la résistance des traditions. Ajoutons à cela que les fonctionnaires une fois nommés sont protégés par une espèce d'inamovibilité de fait qui rend leur position aussi solide que s'il étaient irrévocables. Le choix des fonctionnaires publics en Angleterre est livré aux in-

¹ Pour tout ce qui concerne l'organisation du conseil privé, V. Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 137-147. — Blackstone, t. I, p. 329-340. Gneist, t. I, p. 317-330.

fluences de parti, et c'est précisément à cause de cette origine que leur position a une solidité telle qu'il n'y a rien de semblable sur le continent. Ce qui ferait leur faiblesse chez nous fait leur force de l'autre côté du détroit. A quoi tient cette différence ? En Angleterre, il y a deux puissants partis qui se succèdent au pouvoir, et dont l'importance est à peu près égale. Si l'un d'entre eux prenait, lorsqu'il arrive aux affaires, la résolution de destituer les agents nommés par ses adversaires, les représailles ne se feraient pas attendre, et les destitutions seraient rendues au parti qui entretrait dans cette voie. D'ailleurs les interpellations porteraient tout de suite la question aux chambres, de sorte que les ministres, pour éviter l'ennui de ces attaques, prennent le parti de respecter les positions acquises. On cite l'exemple de la destitution d'un petit fonctionnaire qui a donné lieu à une enquête, dont les documents n'ont pas moins de 2,160 pages. Si nous voulons bien réfléchir à ce qui se passe autour de nous, il nous sera aisé de comprendre comment, en Angleterre, les influences de l'opposition protègent les fonctionnaires. Ceux, qui chez nous, arrivent par l'avancement naturel de leur carrière, sont respectés par les partis, et les créatures de la politique sont plus ou moins solides suivant ce que leur parti conserve de force et d'avenir après sa chute. En Angleterre, la position respective de l'opposition et du ministère fait que les employés d'origine politique sont précisément les plus sûrs de conserver leur position.

103. **Belgique.** Les actes émanés de l'autorité

royale ne sont valables qu'autant qu'ils sont contre-signés par un ministre. Les ministres ne peuvent être choisis que parmi les Belges de naissance ou les étrangers qui ont obtenu la grande naturalisation. L'usage veut qu'on les prenne dans les deux chambres ; mais sous ce rapport la prérogative royale n'est restreinte par aucune disposition formelle. Plus d'une fois le choix du roi s'est porté sur des personnes qui n'étaient membres ni du Sénat, ni de la Chambre des représentants ; on en trouverait un exemple dans le ministère actuel. Le roi étant inviolable, la constitution s'oppose à ce qu'il appelle au ministère les princes de sa famille ; car l'inviolabilité ne serait pas entière si le roi pouvait être atteint indirectement, par la condamnation des personnes qui occupent la première place dans ses affections. Il y a incompatibilité entre les fonctions de ministre et celles de membre de la cour des comptes ou du tribunal de cassation. Le contrôle de la cour des comptes sur les dépenses des ministères explique la première de ces incompatibilités, et elle a, en Belgique, la même raison d'être que chez nous. Quant à la seconde, elle tient à ce que le tribunal de cassation est une haute cour de justice, devant laquelle les ministres peuvent être traduits pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

404. La division des ministères appartient au roi et n'est pas réglée législativement, à moins que la demande d'un crédit aux Chambres ne soit rendue nécessaire par l'augmentation de dépense résultant d'une nouvelle subdivision. Indépendamment des *ministres d'État* que le roi peut nommer en nombre illimité, il y

a aujourd'hui six ministres en Belgique : guerre, finances, intérieur, affaires étrangères, justice et travaux publics. L'instruction publique est placée dans les attributions du ministre de l'intérieur, et les postes qui, chez nous comme en Angleterre, dépendent du ministre des finances rentrent, en Belgique, dans les attributions du ministre des travaux publics et du commerce. Les *ministres d'État* n'ont pas de service actif et pourraient s'appeler aussi *ministres sans portefeuille* si ces mots n'avaient, chez nous, une signification spéciale qui n'est pas applicable aux ministres d'État belges ¹.

« L'autorité ministérielle, dit M. de Fooz, consiste dans le pouvoir d'ordonner l'exécution de la loi, de former des *règlements organiques* que la loi rend nécessaires et d'ordonner l'exécution de ces règlements. Ce pouvoir réglementaire ne donne cependant pas aux ministres le droit d'aller contre la loi ou même contre un règlement signé par le roi ². » Ainsi le pouvoir réglementaire qui, chez nous, a été réservé à l'Empereur pour les règlements applicables à toute la France, appartient en Belgique aux ministres, qui sont seulement astreints à respecter les lois et les ordonnances royales. Sans contester la doctrine de M. de Fooz, nous ferons remarquer que l'art. 67 de la Constitution belge, auquel renvoie l'honorable professeur de Liège, ne parle que du pouvoir réglementaire du roi, et que sous la

¹ Aujourd'hui ce sont les orateurs du gouvernement devant les Chambres. Autrefois les ministres sans portefeuille prenaient part aux délibérations politiques du cabinet et même le présidaient quelquefois. Les ministres d'État n'ont pas, au moins en vertu de leur titre, de place parmi les membres du cabinet.

² *Droit administratif belge*, t. I, p. 69 et 70.

rubrique des ministres, il n'est pas question de leur pouvoir réglementaire.

Les ministres statuent sur les affaires de leur compétence d'après l'avis et le travail préparatoire de leurs bureaux. Il n'y a pas, en Belgique, d'institution qui ressemble à notre conseil d'État.

105. Espagne. — Le roi d'Espagne est un monarque constitutionnel dont les pouvoirs sont, à peu de chose près, les mêmes que ceux qui avaient été conférés au roi de France par les chartes de 1814 et 1830 et au roi des Belges par la Constitution de 1831.

Le roi d'Espagne, comme chef du pouvoir exécutif chargé de faire exécuter les lois, a la faculté de faire des règlements généraux. Les ordonnances portant règlement général doivent être délibérées en conseil royal, à peine d'excès de pouvoir et d'illégalité pour cause de forme. En effet, la loi organique sur le conseil royal porte qu'il doit être consulté sur les instructions générales relatives à l'organisation ou au régime général d'une branche quelconque de l'administration publique¹. Le règlement serait illégal au fond ou à raison de la matière si ses dispositions étaient contraires à une loi. Lorsqu'un règlement a été rendu sans observer les règles constitutionnelles, soit parce que le conseil royal n'a pas été entendu, soit parce qu'une disposition de loi a été méconnue, quelles sont les voies de recours ouvertes pour attaquer cette ordonnance?

¹ Loi du 6 juillet 1845, art. 11, § 1 et décret royal du 22 septembre 1845, art. 9, § 2. Ces règlements s'appellent *reglamentos oido el consejo real*.

— Il y a trois moyens, dit M. Colmeiro. « Le premier consiste à adresser une pétition aux Cortès pour qu'en vertu de leur toute-puissance ils déclarent le ministre responsable; le second, à pétitionner auprès du roi, comme chef suprême du pouvoir exécutif, pour lui signaler l'acte inconstitutionnel de son ministre et lui demander d'en prononcer la nullité en son conseil royal; car, le ministre ayant méconnu un droit garanti par la loi, l'affaire appartient au contentieux administratif; le troisième, à se placer sous la protection des tribunaux. L'administration n'ayant pas, en général du moins, le droit de prononcer des peines, ce sont les tribunaux ordinaires qui punissent les contrevenants. Le juge saisi de la plainte examinera si l'acte auquel il a été contrevenu était ou non constitutionnel. S'il estime que l'acte n'était pas constitutionnel, il renverra le prévenu de la plainte, et ainsi l'autorité usurpatrice sera contenue dans ses limites. » Le second de ces moyens n'est pas admis en France où le recours par la voie contentieuse n'est applicable qu'aux actes administratifs *individuels*, et n'est pas accordé contre les actes ayant le caractère de règlement général. Les parties ne peuvent, chez nous, que déférer l'acte au Sénat ou soutenir que le règlement est illégal devant les tribunaux chargés d'en faire l'application, conformément au principe écrit dans l'art. 471, n° 15, du Code pénal.

106. Indépendamment des règlements généraux, on distingue les ordres royaux (*reales ordenes*), dispositions administratives moins importantes que les décrets réglementaires, dont ils n'ont ni la généralité ni la

forme solennelle. Quoiqu'ils portent la dénomination d'*ordres royaux*, ils sont, en réalité, faits sans l'intervention du roi ni l'avis du conseil royal, et l'on a souvent fait observer qu'ils sont improprement appelés ordres royaux. Ces ordres arrêtés par les ministres ont pour objet tantôt de décider d'une manière générale quelque point douteux, tantôt de donner aux autorités quelques instructions ou avis, tantôt enfin de statuer sur les réclamations des particuliers ; car, comme chez nous, le ministre est juge en matière contentieuse. Il y a cependant cette différence entre nos ministres et les ministres espagnols que, chez nous, le ministre est juge ordinaire du contentieux de telle sorte que toutes les affaires qui ne sont pas formellement attribuées à une autre juridiction lui appartiennent, tandis qu'en Espagne ils ne sont que juges d'exception ; car, ainsi que nous le verrons ultérieurement, une disposition formelle attribue au *conseil de la province* (correspondant à notre conseil de préfecture) le caractère de juge ordinaire du contentieux administratif pour la première instance.

107. Le nombre des départements ministériels est de sept en Espagne : 1° le *ministère d'État*, qui comprend les attributions que nous avons partagées entre le ministère d'État et celui des affaires étrangères ; 2° le *ministère de grâce et de justice*, dans la compétence duquel rentre tout ce qui concerne la justice et les cultes ; 3° le *ministère du gouvernement intérieur de la péninsule* (*ministerio de la gobernacion de la peninsula*), qui a plusieurs fois changé de nom, qu'à certaines époques on a nommé *ministère de l'intérieur* (*ministerio del interior*)

et même, en 1833, *ministère du progrès* (ministerio del fomento); 4° le *ministère des finances* (de la hacienda); 5° le *ministère du commerce, de l'instruction publique et des travaux publics* (comercio, instruccion y obras publicas), qui porte aussi le titre de *ministerio del fomento*, parce qu'il est chargé d'imprimer un mouvement progressif (*fomentar*) aux grands intérêts matériels et moraux du pays. Le cabinet des ministres est présidé par un de ses membres que le roi désigne. La présidence est une dignité personnelle qui n'appartient pas nécessairement à un ministère, et quoique en général on considère comme plus important le ministère d'État à cause des affaires étrangères, cependant il pourrait se faire que la présidence fût conférée à tout autre ministre que l'importance de sa position politique désignerait pour diriger les affaires publiques. La présidence pourrait même être conférée à un ministre sans portefeuille (*ministro sin cartera*).

Comme en Belgique, les ministres ont un pouvoir réglementaire, qu'ils exercent à la condition de se soumettre aux lois et aux règlements royaux d'administration publique. Indépendamment des *instructions* qu'ils peuvent adresser à leurs agents, ils ont aussi la faculté de prendre des dispositions générales pour compléter les lois ou les faire exécuter. Mais ces dispositions ne peuvent être prises que dans des cas d'urgence nécessitant quelque mesure temporaire ¹.

¹ « Las disposiciones ministeriales son ó medidas de órden y utilidad pública, de conveniencia momentánea y aplicacion fugitiva, ó decisiones en asuntos privados. » (Colmeiro, t. I, p. 100.)

108. Les sous-secrétaires d'État sont, en Espagne, des auxiliaires qui tranchent, sans en référer à leur supérieur, les affaires d'une importance secondaire, et préparent l'instruction de celles qu'ils ne décident pas. Ils ressemblent entièrement aux sous-secrétaires d'État que l'on nommait en France sous le gouvernement parlementaire ; je dis sous le gouvernement parlementaire, parce qu'aujourd'hui il n'y a plus en fait des sous-secrétaires d'État quoique rien dans nos lois ne fasse obstacle à ce qu'on en nomme encore. Les sous-secrétaires d'État espagnol et français diffèrent des sous-secrétaires d'État d'Angleterre en ce que ces derniers sont de véritables ministres, pour tout ce qui concerne la partie administrative du département ministériel.

Le ministre secrétaire d'État en Angleterre est, avant tout et presque exclusivement, un personnage politique et parlementaire. Il s'occupe de présenter les projets de loi au parlement et d'y soutenir la discussion. Quant aux affaires administratives, il ne s'en occupe que pour répondre aux interpellations dont les actes émanés de son département pourraient être l'objet. Encore faut-il faire remarquer que le sous-secrétaire étant presque toujours membre du parlement, c'est ordinairement lui qui fait la réponse sur les affaires dont l'expédition lui est confiée. En Espagne et en France, au contraire, les ministres se réservent toujours la partie la plus importante des affaires administratives, et les attributions du sous-secrétaire d'État ne diffèrent pas sensiblement de celles qu'exercent quelquefois, par délégation, les secrétaires généraux ou les chefs de divi-

sion¹. La position de sous-secrétaire d'État n'est guère qu'un titre employé pour donner satisfaction à un personnage politique, dont l'ambition s'accommoderait mal d'une place d'employé supérieur. Sous le gouvernement parlementaire, en effet, les sous-secrétaires d'État étaient ordinairement des députés influents, qui acceptaient cette position parce qu'elle avait un caractère politique, et que d'ailleurs elle pouvait être une préparation à de plus hautes destinées. Si l'on voulait établir une différence générale et caractéristique entre les sous-secrétaires d'État et les secrétaires généraux ou directeurs généraux, je dirais que le sous-secrétaire d'État est tellement investi de la confiance du ministre qu'il est compétent pour décider toutes les affaires non réservées, et pour préparer celles qui ont été expressément retenues. Au contraire, les secrétaires généraux et directeurs ne sont compétents que pour trancher les affaires déléguées expressément, et, en général du moins, ne préparent pas les affaires réservées. N'étant pas associés à la pensée politique du ministre, leur charge ne leur donne pas, sauf les exceptions personnelles, la communication des questions réservées, et, par conséquent, d'une nature confidentielle.

Aux *instructions* et *dispositions* il faut ajouter, pour avoir une idée complète des attributions d'un ministre espagnol, les *actes de gestion*. Les ministres sont les

¹ « Dans quelques ministères où il n'y a pas de sous-secrétaire d'État, les employés supérieurs en font les fonctions en vertu d'une délégation qui leur est faite. » (Pedro Gomez de la Serna, *Instituciones*, t. I, p. 54.) Les sous-secrétaires ont été créés en Espagne par un décret royal du 16 juin 1834.

représentants de l'État pour tout ce qui concerne le domaine, et c'est avec eux que sont faits les actes et contrats que l'administration de ce domaine rend nécessaires ¹.

109. Notre conseil d'État a son analogue dans le *conseil royal* (*consejo real*), dont la composition et les attributions ont été réglées de la manière suivante par la loi du 6 juillet 1845 et les décrets royaux des 7 février 1848 et 24 juin 1849. Le conseil royal est un corps délibérant purement consultatif, institué, comme notre conseil d'État, pour éclairer le pouvoir exécutif par des avis qui tiennent le milieu entre la routine des bureaux et la mobilité de la politique. Les bureaux sont assurément des auxiliaires utiles ; mais leurs conseils ne sont pas assez indépendants, et le respect de la tradition fait qu'ils ne donnent pas toujours la lumière qu'on en peut attendre. Le conseil royal est composé d'hommes assez attachés au gouvernement pour qu'on n'ait rien à craindre de leur indépendance, et investis d'une fonction assez importante pour que leur docilité ne les empêche pas de remplir leur devoir.

110. Le conseil royal se compose : 1° des ministres secrétaires d'État ; 2° de trente conseillers ordinaires ; 3° de seize conseillers extraordinaires ; 4° d'un secrétaire général ; 5° d'un certain nombre d'*auxiliaires* qui correspondent à nos maîtres des requêtes et auditeurs ;

¹ Colmeiro, t. I, p. 101. — Pour l'énumération des attributions appartenant à chaque ministère, voir le même ouvrage, p. 102 et suivantes. La désignation officielle est celle de *ministros*, mais dans l'usage on emploie souvent celle de *secretarios de Estado y del Despacho*. M. de la Serna blâme cette désignation comme incompatible avec le régime parlementaire. (*Instituciones*, t. I, p. 47.)

6° d'un fiscal ou ministère public. Le président du conseil des ministres est, de droit, président du conseil royal. A son défaut, le conseil est présidé par le plus âgé des ministres présents. Un vice-président, nommé par le roi parmi les conseillers ordinaires, préside lorsque aucun des ministres n'est présent. — Les conseillers ordinaires sont nommés sur la proposition du conseil des ministres par décret royal, contre-signé par le président du conseil ¹. Les conseillers sont amovibles et peuvent être destitués en observant les mêmes formes que pour leur nomination ², c'est-à-dire par décret royal individuel pris sur la proposition du conseil des ministres.

111. Les conseillers extraordinaires sont, comme nos conseillers hors sections, pris parmi les chefs de service qui se trouvent dans les catégories déterminées par la loi ³. Chaque année, le président du conseil des ministres présente au roi une liste des personnes qui seront autorisées à prendre part aux délibérations du conseil royal. Ceux qui ne sont pas portés sur cette liste cessent, par suite de la prétérition, d'appartenir

¹ Les conditions d'aptitude pour les fonctions de conseiller royal sont : 1° l'âge de trente ans et 2° avoir rempli avec distinction des fonctions publiques. Cette dernière est vaguement exprimée et laisse la plus grande latitude au gouvernement.

² Art. 5 de la loi du 6 juillet 1845.

³ Voici les catégories énumérées dans l'art. 7 de la loi du 6 juillet 1845 : 1° président, conseillers et fiscaux du tribunal suprême de justice, du tribunal de la guerre et de la marine, du tribunal des comptes et de la rote de la nonciature ; 2° les directeurs généraux des diverses armes ; 3° le commissaire général de la Cruzada ; 4° les directeurs généraux des services administratifs quels qu'ils soient ; 5° les intendants généraux de l'armée ; 6° les contrôleurs généraux des comptes ; 7° le commissaire général de la banque de Saint-Ferdinand ; 8° le président et les membres de la *commission pour la direction de l'armée*.

au service extraordinaire. Pourquoi cette destitution par omission à l'égard des conseillers extraordinaires, tandis que les conseillers ordinaires ne peuvent être destitués que par décrets royaux individuels et portant une destitution formelle? L'omission ne prive pas les conseillers extraordinaires de leur position administrative, tandis, au contraire, que la destitution éloigne les conseillers ordinaires de toute participation aux affaires. Il est donc naturel qu'on ait exigé plus de formalités pour un cas que pour l'autre. Le président du conseil des ministres connaît à l'avance les questions sur lesquelles il se propose d'appeler, dans l'année, l'attention du conseil royal, et c'est pour cela que la loi le charge de désigner les conseillers extraordinaires dont les lumières spéciales pourront servir à éclairer les délibérations du conseil royal. L'omission sur la liste de personnes qui déjà y figuraient, signifie seulement (au moins dans la plupart des cas) que les questions, sur lesquelles on appellera le conseil à donner son avis, ne rentrent pas dans la spécialité des personnes omises¹. — Le nombre des conseillers extraordinaires ne doit pas dépasser le tiers des conseillers ordinaires. Ils ne peuvent délibérer que sur les affaires d'administration pure, et

¹ Après avoir exposé ce qui concerne le service des conseillers extraordinaires, M. Colmeiro fait observer qu'il serait préférable et surtout plus simple d'appeler, à propos de chaque question, les personnes qui par leur position ou leurs études sont en présomption de les mieux connaître. On serait bien plus sûr d'avoir l'avis des personnes les plus compétentes qu'en fixant d'avance les personnes qui feront partie du service extraordinaire. « Il vaut mieux, dit-il, chercher les aptitudes d'après des signes certains et éclatants que de s'en rapporter à des conjectures et présomptions. » (*Derecho administrativo*, t. I, p. 185.) En 1848, le service extraordinaire fut sup-

la loi ne les autorise pas à connaître des questions contentieuses.

112. Les *auxiliaires* ont été créés pour collaborer à la préparation des décisions du conseil royal, et, en même temps, en vue de former des administrateurs habiles et nourris de saines doctrines. Il y en a trois classes, sans compter les surnuméraires, qui peuvent être considérés comme formant la quatrième ¹.

113. Le conseil royal se divise en sections correspondantes aux départements ministériels : 1^o section d'État, de grâce et de justice ; 2^o section de la guerre et de la marine ; 3^o section du gouvernement intérieur (*de gobernacion*) ; 4^o section des finances (*de hacienda*) ; 5^o section du commerce, des travaux publics et d'enseignement ; 6^o section d'outre-mer ; 7^o section du contentieux. Chaque section a un vice-président, choisi par décret royal parmi les conseillers ordinaires.

114. Le conseil royal est un corps purement consultatif ; ses décisions ne sont pas exécutoires par elles-mêmes, et ne sont parfaites qu'en vertu de l'approbation donnée par le chef de l'État. L'avis du conseil est tantôt *obligatoire* et tantôt *facultatif*. Est-il obligatoire, les actes faits sans que le conseil ait été appelé à délibérer sont illégaux et peuvent être an-

primé, chez nous, par décret du gouvernement provisoire et la loi du 3 mars 1849 ne le rétablit pas. Le décret du 25 janvier 1852 a rétabli le *service ordinaire hors sections* et le *service extraordinaire*. Mais le service hors sections a rendu à peu près inutile le service extraordinaire et je ne sache pas que le gouvernement ait, depuis 1852, nommé un seul conseiller en service extraordinaire. Le service extraordinaire n'est en fait qu'un titre honorifique donné aux maîtres des requêtes et auditeurs, qui quittent le Conseil d'État pour accepter des fonctions dans l'administration active.

¹ Décret royal du 7 février 1848.

nulés pour *excès de pouvoir*. Nous avons déjà vu que les règlements généraux ne peuvent être faits régulièrement qu'avec une délibération préalable du conseil royal. Ainsi, en Espagne, on ne distingue pas, comme nous l'avons fait plus haut, entre les décrets réglementaires et les décrets portant règlement d'administration publique.

L'avis du conseil royal est spécialement obligatoire pour les traités de commerce et de navigation. Cette matière est, chez nous, considérée comme formant une dépendance de la prérogative impériale ; elle est une des attributions de la souveraineté directement exercée par le chef de l'État, et c'est pour cela que nos lois n'exigent pas, en ce cas, l'avis préalable du conseil d'État. Les autorisations de sociétés commerciales par actions, la création et la suppression d'établissements de bienfaisance, sont aussi des actes pour lesquels la délibération du conseil royal est obligatoire *à peine d'excès de pouvoir*. — Dans le plus grand nombre de cas, la délibération du conseil royal est facultative. Elle n'est également que facultative en matière de législation ; il appartient au gouvernement de soumettre le projet au conseil royal ou de le porter directement devant les cortès.

115. En matière contentieuse, le conseil royal connaît des conflits de juridiction, des appels formés contre les décisions des conseils de province ou, en première et dernière instance, des recours dirigés contre les actes des ministres qui portent atteinte aux droits des particuliers. La délibération sur les matières contentieuses a d'abord lieu en séance de section et ensuite en assemblée générale. D'après le règlement, lorsque

le conseiller rapporteur a émis une opinion qui n'est pas admise par la section, on nomme un autre rapporteur pour présenter l'affaire à l'assemblée générale.

116. Un certain nombre de questions qui doivent être soumises au conseil royal ressemblent, par quelques côtés, aux matières contentieuses et en diffèrent sous d'autres rapports. Les prises maritimes, les naturalisations, les autorisations de plaider, l'examen des bulles et brefs de la cour de Rome, les affaires relatives à l'exécution des décrets du concile de Trente ¹, les autorisations de poursuivre les fonctionnaires à raison des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions, toutes ces affaires supposent un débat qui les fait ressembler aux questions contentieuses. Elles en diffèrent cependant au fond et en la forme : *au fond*, parce qu'elles ne s'appuient pas sur un droit acquis et qu'elles dépendent du pouvoir discrétionnaire du chef de l'État ; *en la forme*, parce qu'elles sont portées devant les sections administratives du conseil royal et non devant la section du contentieux. M. Colmeiro, empruntant à M. de Cormenin une expression dont le jurisconsulte français s'était le premier servi, donne à cette catégorie d'affaires le nom de *quasi-contentieuses*.

¹ Le roi nomme aux bénéfices vacants, sauf l'approbation, par la cour de Rome, des titulaires choisis. Si le saint-siège nommait directement aux sièges vacants, le roi doit revendiquer ses droits de souveraineté, après avoir pris l'avis du conseil royal. C'est ce qu'on appelle les affaires relatives au *patronage royal*. D'un autre côté, les décrets du concile de Trente en ce qui touche les rapports du spirituel au temporel, sont placés sous la protection de la couronne, qui n'autorise pas la publication, dans le royaume, des bulles contenant des dispositions contraires aux décrets du concile de Trente. Les affaires dont il est question ici sont celles qui concernent le *patronage royal et la protection des décrets du concile de Trente* (*asuntos del real patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento*).

117. Pour terminer ce que nous avons à dire sur l'organisation centrale de l'administration espagnole, nous dirons que chaque ministère est partagé en directions dont le personnel se compose d'un directeur, d'un sous-directeur, de chefs de bureau (*jefes de negocios*) et commis (*oficiales*). Appartenant à l'administration permanente et survivant presque toujours aux variations de la politique, les directeurs conservent les traditions administratives et luttent contre les innovations précipitées, que les ministres ou secrétaires d'État politiques pourraient être tentés de faire. Quoique cet esprit de résistance puisse quelquefois profiter à la routine, il se recommande par de bons côtés, par une exacte connaissance des lois et règlements, par une bonne expédition des affaires et par une régularité qui mérite d'être louée, malgré les excès où elle peut entraîner. Les directeurs n'ont pas, en principe, le droit de décision ; leurs attributions sont restreintes au droit de préparer l'instruction et de proposer des décisions au sous-secrétaire d'État. Ils n'ont le droit de décider eux-mêmes qu'en vertu d'une délégation expresse. Ordinairement les affaires expressément réservées par le ministre ne sont pas renvoyées aux directeurs, et leur solution se prépare dans le cabinet même du ministre.

118. Pour plusieurs services on a institué des conseils composés d'hommes spéciaux dont les lumières peuvent éclairer la marche de l'administration. Leur caractère est purement facultatif, les ministres ayant la faculté de demander leur avis ou de s'en passer. On ne distingue pas ici, comme nous l'avons fait pour le conseil royal, entre les cas où le ministre *doit* consul-

ter et ceux où il *peut* consulter ces conseils ou commissions. Dans tous les cas la demande d'avis est purement facultative. Voici les noms de ces conseils ou commissions : conseil de salubrité, conseil de l'instruction publique, conseil d'agriculture, commission de bienfaisance (*junta de beneficencia*). A la vérité, les règlements disent quelquefois que l'un ou l'autre de ces conseils seront consultés ; mais si le règlement n'était pas observé, il n'y aurait pas d'excès de pouvoir entraînant la nullité de l'acte. Le conseil n'aurait même pas le droit de réclamer pour que son sentiment fût demandé. Cette irrégularité ne pourrait être réprimée qu'au moyen de la responsabilité ministérielle devant les Chambres. Une interpellation signalerait l'abus, et si la Chambre le trouvait grave, elle blâmerait le ministre ¹.

119. **Allemagne.** — Les principes de la monarchie constitutionnelle ont prévalu dans tous les États de l'Allemagne, et depuis que l'Autriche est entrée dans cette voie il n'y a pas d'exception à cette règle. Tous les princes, quel que soit le titre qu'ils portent, exercent le pouvoir législatif concurremment avec des Chambres ou Diètes et le pouvoir exécutif soit directement avec le contre-seing d'un ministre, soit par délégation aux ministres et aux autorités qui leur sont subordonnées.

120. En Autriche, pour se faire une idée de la compétence des départements ministériels, il faut distinguer entre les différents pays qui composent l'empire.

¹ Colmeiro, *Derecho*, etc., t. I, p. 198.

Pour l'ensemble de la monarchie il y a : 1° le ministère de la maison de l'empereur et des affaires étrangères ; 2° le ministère de la police qui a été organisé par décret du 25 mai 1852 ; 3° le ministère des finances ; 4° le ministère de la guerre ; tout ce qui concerne la défense des *confins militaires*, même en Hongrie, en Transylvanie, en Croatie ou en Italie appartient au ministère de la guerre ; 5° le ministère de la marine ; 6° le ministère du commerce et de l'économie publique (commerce, postes, télégraphes, chemins de fer, agriculture, mines). — La compétence de ces six départements s'étend sur toutes les possessions de l'empire d'Autriche. Le ministère d'État et celui de la justice sont spéciaux aux États allemands-slaves et italiens. Le premier correspond aux départements de l'intérieur, de l'instruction publique, des cultes, et, en partie, des travaux publics. Dans la Hongrie, la Transylvanie et l'Esclavonie-Croatie, les attributions du ministère d'État sont remplies par les chancelleries spéciales à chacune de ces provinces. La chancellerie de Croatie fonctionne en même temps comme ministère de la justice, tandis qu'en Hongrie et en Transylvanie les attributions de la chancellerie sont exercées par les tribunaux suprêmes¹.

121. Le conseil d'État (*Staatsrath*) de l'empereur d'Autriche se compose d'un président qui a rang de ministre, qui prend part aux délibérations du cabinet avec voix consultative, et d'un nombre non limité de

¹ *Dictionnaire politique* par M. Maurice Block, v° *Autriche*, 2^e livraison, p. 176. — Article de M. Brachet.

conseillers d'État. Le président et les conseillers sont nommés par décret impérial. Le conseil a été institué pour fortifier l'action du pouvoir exécutif des lumières et de l'expérience de personnes distinguées. Avant de soumettre au conseil de l'empire (*Reichsrath*) les projets de loi émanés de l'initiative impériale, le gouvernement envoie les lois à l'examen du conseil d'État; quant à ceux qui ont été proposés par l'initiative parlementaire, le conseil d'État les examine avant qu'ils ne soient soumis à la sanction de l'empereur. Le conseil d'État donne son avis sur les règlements généraux d'administration et sur toutes les affaires que l'empereur soumet à son appréciation. Le président a le droit d'appeler aux séances du conseil d'État toutes les personnes distinguées qui lui paraissent pouvoir éclairer les avis de l'assemblée, peu importe d'ailleurs que ces personnes aient ou non antérieurement rempli des charges publiques. Les ministres et les chefs de service de l'administration centrale ont le droit de siéger au conseil d'État, mais seulement lorsqu'ils y sont invités par le président. Les avis du conseil d'État sont adressés soit directement à l'Empereur, soit au président du conseil des ministres. Ce dernier a la faculté d'appeler aux délibérations du cabinet des ministres tous les membres du conseil d'État ou seulement quelques-uns d'entre eux¹.

122. En Bavière, tous les ministres ont le titre de ministres d'État et tous les ministères se nomment ministères d'État (*Staatsminister*, *Staatsministerium*).

¹ *Staats-Vörterbuch*, de M. Bluntschli, v° *Das Kaiserthum Oesterreich*, art. de M. Beer, 68^e livraison, p. 595.

Le cabinet se compose de sept ministères : 1^o ministère d'État de la maison royale et des affaires étrangères ; 2^o ministère d'État pour la justice ; 3^o ministère d'État pour l'intérieur ; 4^o ministère d'État pour l'instruction publique et les cultes ; 5^o ministère d'État pour les finances ; 6^o ministère d'État pour la guerre ; 7^o ministère d'État pour le commerce et les travaux publics. Un conseil d'État, dont l'organisation a été remaniée à plusieurs reprises ¹, assiste l'administration centrale de ses avis. Sa composition et ses attributions sont aujourd'hui, pour la plus grande part, régies par l'ordonnance du 18 novembre 1825.—Il se compose : 1^o du prince héritier du trône, aussitôt après qu'il a atteint sa majorité ; 2^o des princes majeurs de la ligne directe de la maison royale, que le roi invite à siéger au conseil d'État ; 3^o des ministres en activité et du feld-maréchal ; 4^o de six conseillers nommés par le roi parmi lesquels peuvent être compris les ministres sans portefeuille ; 5^o d'un secrétaire général et des employés nécessaires au service de la chancellerie. Le roi a la faculté de nommer des conseillers en service extraordinaire, et d'appeler aux délibérations du conseil des fonctionnaires qui n'auraient pas la qualité de conseillers d'État. — Le conseil d'État a pour mission de donner des avis au roi et, en certains cas, de décider des questions contentieuses. Comme corps consultatif, il donne ses avis dans deux cas bien distincts. Tantôt son avis est exigé par les lois, et quoique le roi ne soit pas obligé de le suivre, il est cependant

¹ Tit. III, § 2, de la Constitution du 1^{er} mai 1808. — Règlement du 2 février 1808. — Constitution du 26 mai 1818 et instruction du 9 juin 1821.

tenu de le demander ; tantôt, au contraire, l'avis est purement facultatif et il appartient au roi de le demander ou non. En matière législative, le conseil d'État doit être appelé à examiner les projets de loi avant qu'ils ne soient soumis aux Chambres, et plus tard avant qu'ils ne soient présentés à la sanction royale. Quant aux projets émanés de l'initiative parlementaire, le conseil d'État n'émet qu'une fois son avis au moment où la sanction est demandée. Le budget et les lois de finances ne sont pas exceptés de cette règle générale. Le conseil doit être consulté sur les griefs élevés par les Chambres pour violation de la Constitution ou des droits qu'elle a garantis, et enfin pour les demandes de naturalisation. Parmi les cas où son avis est ordinairement demandé, quoiqu'il ne soit pas obligatoire, se trouvent les conflits entre les ministres ou les autorités dépendant de différents ministères, si d'ailleurs les ministres ne parviennent pas à se mettre d'accord, et les difficultés les plus importantes sur l'exécution des lois, lorsque les autorités chargées de procurer cette exécution sont en dissentiment. En matière contentieuse, le conseil d'État prononce sur les recours formés contre les actes ou décisions des *régences de cercle* (Kreisregierungen) ; les recours des fonctionnaires publics contre les mesures disciplinaires prises par leurs ministres ; les recours des avocats en matière disciplinaire ; — les réclamations en matière d'élections communales ; — certaines questions relatives à la mise en justice des fonctionnaires publics ; — sur les difficultés relatives à l'usage commun des églises entre deux communes de confessions différentes. — Les conflits

d'attributions entre l'administration et la justice sont décidés par une comité du conseil d'État.

123. Le conseil d'État est présidé par le roi ou, en son absence, par le ministre le plus âgé. Chaque séance est spécialement ordonnée par le roi qui en détermine le jour et la durée. Pour les affaires qui doivent d'après les lois être portées au conseil, le roi nomme un rapporteur qui est choisi parmi tous les membres du conseil, sans distinction. Quant aux affaires dont le renvoi est spécialement et expressément ordonné, le ministre compétent en est le rapporteur de droit; mais le roi peut nommer un second rapporteur (*einem Correferenten*) parmi les conseillers qui ne font pas partie du cabinet des ministres¹.

124. A Bade, le grand-duc a auprès de lui un chef de cabinet qui porte quelquefois le titre de *conseiller intime du cabinet* (*geheimer Kabinetsrath*) et dont la mission consiste à préparer et faire expédier les ordres directs du roi, et spécialement tout ce qui concerne les faveurs et concessions gratuites. L'administration et le gouvernement sont placés sous la direction du ministère d'État (*Staatsministerium*), qui se compose de la réunion des cinq ministres, plus d'un ou plusieurs conseillers d'État appelés, par le souverain, à prendre part aux délibérations du conseil. Le *Staatsministerium* de Bade correspond à notre conseil des ministres, et la traduction par « *ministère d'État*, » quoique très-littérale, ne donnerait cependant qu'une

¹ V. *Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts*, par Joseph Pözl, professeur à l'université de Munich. Pour l'organisation des ministères, p. 21-101 et pour le conseil d'État, p. 101-108. V. aussi *Staats-Wörterbuch* de Bluntschli, verb. *Bayern*, p. 718 et suiv., art. de M. Pözl.

idée fort incomplète et même très-inexacte de l'institution bavaroise. Le conseil examine tout ce qui concerne la Constitution et la législation, les affaires les plus importantes touchant les rapports du duché avec la confédération germanique, les difficultés qui peuvent s'élever entre le gouvernement et les Chambres, les conflits entre les autorités centrales, les griefs contre les fonctionnaires publics ; il a la haute inspection et la direction générale de l'administration et de la justice. Les ministres sont au nombre de cinq : ministère des affaires étrangères et de la maison grand-ducale ; ministère de l'intérieur ; ministère de la justice ; ministère des affaires militaires ; ministère des finances. — Tous les ministères sont soumis au contrôle d'une Cour suprême des comptes (*Oberrechnungskammer*) qui se compose d'un président et de trois *conseillers des finances* (Finanzrathen). Les cultes et l'instruction publique forment à Bade, comme dans la plupart des petits États, une section du ministère de l'intérieur. Mais le détail le plus intéressant, c'est la place qu'occupent les postes et les chemins de fer. Le directeur général de ces deux services réunis est placé sous les ordres du ministre des affaires étrangères. Pourquoi ce service public, qui se rattache plus directement, ce semble, aux affaires intérieures, a-t-il été placé dans le ministère des affaires étrangères ? Dans les petits États, les communications et la viabilité publique rendent nécessaires des relations et négociations avec l'étranger plus fréquentes que dans les grands et, toutes proportions gardées, cette viabilité internationale a, dans les petits États, une importance relative

très-grande qui la fait prédominer sur d'autres affaires ordinairement plus importantes¹.

125. Dans le royaume de Hanovre, le principe de la responsabilité des ministres est consacré en droit quoique, de fait, les ministres soient parvenus, depuis 1855, à paralyser l'effet de cette règle constitutionnelle. «La première Chambre leur appartient et, pour le moment, la deuxième Chambre leur est dévouée; mais les moyens extraordinaires qu'ils ont été obligés d'employer pour obtenir ce résultat, démontrent la puissance du principe de la responsabilité ministérielle².» Le nombre des ministères est de six : affaires étrangères, intérieur, finances, guerre, justice et cultes. Il n'y a pas de ministère spécial pour la maison du roi, qui forme une dépendance de l'un des six autres ministères. Chaque ministre a un secrétaire général qui est chargé de tout ce qui concerne l'expédition matérielle et l'instruction des affaires, et qui prononce sur celles dont l'importance est secondaire. Sous les ordres du secrétaire général travaillent des employés qu'on appelle rapporteurs (*Referenten*) dont le nombre est proportionné aux besoins de chaque service. Signalons ici un détail d'organisation qui présente un intérêt particulier. Une section du ministère de l'intérieur est chargée de décider, avec les formes judiciaires, les recours en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le conseil d'État, qui a remplacé l'ancien *conseil in-*

¹ V. l'art. *Baden*, par M. Schubert, professeur à Königsberg, dans le *Staats-Wörterbuch*, de MM. Bluntschli et Brater, t. I, p. 647.

² Stüve, bourgmestre d'Osnabrück, au mot *Hanover* dans le *Staats-Wörterbuch*, 40^e livraison, p. 709-710.

time, n'est pas encore parvenu à une situation légale, et ses attributions sont fort restreintes. Le pouvoir de juridiction disciplinaire sur les fonctionnaires publics, qui appartenait à l'ancien conseil intime et s'était transmis au conseil d'État fondé en 1837, a été, sinon supprimé, au moins considérablement réduit, par la création d'une Cour de justice spéciale (*Staatsgerichtshof*).

126. **Hollande.** — Le conseil d'État de Hanovre me conduit à la Hollande. Malgré les attaques dont cette institution avait été l'objet, la Constitution révisée en 1848 admit en principe qu'il y aurait un conseil d'État (*Raad van State*), chargé de donner son avis sur les propositions du gouvernement aux Chambres, sur les projets émanés de l'initiative parlementaire, sur les ordonnances et règlements concernant l'administration intérieure et celle des colonies. La présidence du conseil appartient au roi qui en nomme les membres, et le prince d'Orange a le droit d'y siéger, avec voix délibérative, dès qu'il est arrivé à l'âge de dix-huit ans. La Constitution renvoie à une loi spéciale tout ce qui concerne l'organisation du conseil d'État; mais cette loi n'ayant pas encore été faite, il en résulte que l'institution n'a aucune puissance effective et que le titre de conseiller d'État, en Hollande, est purement honorifique. On le donne ordinairement aux ministres sortants; mais les conseillers ne se réunissent pas et n'exercent aucun pouvoir. Ainsi, quoique battus dans la discussion de la Constitution, les adversaires du conseil d'État ont, en réalité, triomphé.

CHAPITRE VINGT-SIXIÈME.

ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

Sommaire.

- 127. Nécessité d'établir des centres administratifs dans les départements.
- 128. Nomination des préfets.
- 129. Distinction entre les classes de préfets. — Avancement sur place.
- 130. Les préfets représentent l'Empereur et correspondent avec tous les ministres.
- 131. Le préfet a quatre qualités.
- 132. Du préfet comme délégué du pouvoir central.
- 133. Suite. — Pouvoir réglementaire du préfet.
- 134. Suite. — Objets du pouvoir réglementaire du préfet.
- 135. Suite. — Limites du pouvoir réglementaire du préfet.
- 136. Suite. — Les règlements des préfets ne sont pas soumis à l'approbation préalable des ministres.
- 137. Suite. — Les règlements préfectoraux n'ont d'autorité que dans le département où ils sont publiés.
- 138. Suite. — La publication au *Bulletin des actes de la préfecture* ne suffit pas pour rendre le règlement exécutoire.
- 139. Suite. — A qui incombe la preuve lorsque le fait de la publication est contesté?
- 140. Suite. — Comment doivent être publiés les règlements préfectoraux, pour devenir exécutoires?
- 141. Suite. — Du pouvoir réglementaire des préfets sur les matières de police municipale.
- 142. Du préfet comme représentant le domaine de l'État.
- 143. Nomination de certains fonctionnaires par le préfet.
- 144. De la tutelle administrative des communes et établissements publics. — Décentralisation.

145. Affaires exceptées de la décentralisation.
146. Caractères du décret du 25 mars 1852. — Renvoi.
147. Du préfet juge en matière contentieuse. — Renvoi.
148. Secrétaires généraux. — Citation de M. Boulatignier.
149. Suppression et rétablissement des secrétaires généraux.
150. Attributions des secrétaires généraux. — Attributions propres.
151. Suite. — Attributions déléguées.
152. Conseil de préfecture. — Composition.
153. Nomination des conseillers.
154. Révocation des conseillers de préfecture.
155. Incompatibilités.
156. Présidence du conseil de préfecture.
157. Attributions du conseil de préfecture.
158. Cas où le préfet statue en conseil de préfecture.
159. Attributions contentieuses.
160. Pourquoi les arrêtés ne portent pas la formule exécutoire.
161. Publicité des audiences du conseil de préfecture.
162. Des attributions qui appartiennent individuellement aux membres du conseil de préfecture.
163. Conseil général. — Sa fonction considérée en général.
164. Caractère électif du conseil général.
165. Incapacités.
166. Incompatibilités.
167. Incompatibilités absolues.
168. Suite.
169. Réélection.
170. Jugement de la validité des opérations électorales. — Incapacité légale.
171. Jugement des contestations fondées sur l'irrégularité des opérations électorales.
172. D'après quelle règle la violation de la loi pendant les opérations électorales entraîne-t-elle la nullité de ces opérations.
173. De la pression et de l'abus d'influence.
174. Faut-il laisser un délai de vingt jours entre l'élection et la convocation des électeurs ?
175. Conseil de préfecture et Conseil d'État. — Le bureau ne constitue pas un degré de juridiction.
176. Différence entre le cas où le pourvoi est formé par le préfet et celui où il est formé par la partie.
177. Effet suspensif du pourvoi au Conseil d'État.
178. Délai du recours.
179. Recours formé par l'administration.
180. Recours formé par les électeurs.
181. Réunions du conseil général.
182. Présence du préfet aux délibérations.
183. Délibérations entachées d'excès de pouvoir.
184. Interdiction aux conseils généraux de correspondre entre eux.
185. Attributions du conseil général.
186. Délibérations exécutoires par elles-mêmes.

- 187. Délibérations soumises à homologation.
- 188. Délibérations purement consultatives ou *avis*.
- 189. Des *vœux* émis par le conseil général.

127. L'action administrative arriverait affaiblie aux extrémités si elle ne pouvait pas reprendre haleine dans des centres secondaires. D'ailleurs les parties du territoire présentent des variétés telles que pour approprier l'administration aux besoins locaux, il était indispensable d'instituer des autorités qui missent l'exécution des lois en harmonie avec le caractère des populations et les exigences de chaque province. C'est pour cela que le législateur a institué, dans les départements, des préfets qui sont, dans leurs circonscriptions respectives, les représentants politiques et administratifs du chef de l'État.

128. Les préfets sont nommés par décret impérial, sur la proposition du ministre de l'intérieur. La loi n'a fixé aucune condition d'aptitude qui limite le choix de l'Empereur. Elle a sans doute voulu que la nomination d'agents, dont la première qualité est la confiance qu'ils inspirent, ne fût gênée par aucune restriction. L'Empereur qui les nomme a aussi le droit de les révoquer par un décret contre-signé par le ministre de l'intérieur. Souvent, les nominations et révocations sont délibérées en conseil des ministres. Les préfets prêtent serment entre les mains de l'Empereur ou d'un commissaire délégué à cet effet, et ne peuvent s'absenter de leur département qu'avec la permission du chef de l'État.

129. On distingue trois classes de préfets ; mais cette division, faite au point de vue des traitements, est

complètement étrangère aux attributions, qui sont les mêmes pour les préfets des trois classes¹. La classe est, en principe, attachée à la résidence et s'élève suivant l'importance du département. Invariablement appliqué, ce système conduirait à la plus grande des injustices ou à la plus détestable administration. Il y aurait *injustice*, si les préfets étaient condamnés à rester, sans avancement, dans les départements où ils font du bien ; l'administration serait *détestable* si, au contraire, on déplaçait un préfet pour récompenser des services qu'il pourrait continuer, dans le département où il est, avec plus d'utilité que dans aucun autre. Afin de concilier les intérêts de l'administration avec la justice due aux fonctionnaires, la loi donne au gouvernement la faculté d'augmenter de 5,000 fr. le traitement des préfets de deuxième et de troisième classe, après cinq ans d'exercice dans le département, et de l'élever de 5,000 fr. encore, après cinq autres années d'exercice dans le même département. Ainsi, après dix ans, les préfets de troisième classe peuvent obtenir le même traitement fixe que les préfets de la deuxième classe, et ceux de la deuxième classe le même traitement fixe que les préfets de la première.

130. Quoiqu'ils soient nommés sur la présentation du ministre de l'intérieur et que le personnel des pré-

¹ Le décret du 27 mars 1852 fixe les traitements :

Pour la première classe, à	40,000 fr.
Pour la deuxième, à	30,000
Pour la troisième, à	20,000

Le traitement fixe est indépendant des bénéfices qu'ils peuvent faire par économie sur les abonnements pour frais de bureau.

fectures rentre dans les attributions de ce département, les préfets sont placés sous l'autorité de tous les ministres et correspondent avec chacun d'eux pour les matières de sa compétence. Le préfet représente dans le département, non tel ou tel ministre, mais le chef de l'État lui-même qui lui transmet ses ordres et instructions par les divers canaux ministériels. L'autorité du préfet, dans le département, est donc générale comme celle de l'Empereur dans toute l'étendue de l'empire. C'est le préfet qui, dans le département, imprime à tous les services une direction générale, appropriée aux vues générales du pouvoir central.

Nous n'entrerons pas ici dans l'énumération détaillée de toutes les attributions qui appartiennent aux préfets. Nous en étudierons une partie sous chaque matière, afin que notre exposition soit plus claire et ne tombe pas dans d'inutiles répétitions. Ici nous nous bornerons à tracer des divisions générales et à poser quelques principes.

131. Les préfets ont quatre qualités, autour desquelles on peut grouper toutes les dispositions qui ont successivement enrichi leur compétence. Premièrement, ils sont les délégués du gouvernement pour tout ce qui concerne l'exécution des lois et règlements. Deuxièmement, ils représentent le domaine de l'État. Troisièmement, ils représentent les départements, comme personnes morales, toutes les fois qu'il s'agit de faire un acte judiciaire ou extrajudiciaire concernant le patrimoine départemental. Quatrièmement, ils sont les tuteurs des communes et autres

établissements publics ou d'utilité publique situés dans leur ressort. Délégation du pouvoir central, représentation du domaine de l'État, représentation du département, tutelle des établissements de main-morte, ces quatre caractères résument toutes les attributions des préfets.

132. Comme délégué du pouvoir central pour l'exécution des lois et règlements, le préfet veille à ce qu'ils soient publiés. A la vérité, la publication résulte, d'après l'art. 1^{er} du Code Napoléon, de l'expiration d'un certain délai à partir de la promulgation, ce qui semble annihiler le rôle du préfet pour tout ce qui touche à la publication. Cependant il peut se faire que, par exception, le gouvernement juge à propos de hâter, dans certains lieux, l'exécution des lois et ordonnances, et de devancer l'expiration des délais prévus par l'art. 1^{er} du Code Napoléon. En ces cas, les préfets constatent sur un registre spécial et *ad hoc* les lois ou ordonnances qui leur sont adressées, et c'est à partir de leur enregistrement à la préfecture que les lois urgentes sont censées exécutoires. Immédiatement après, le préfet prendra un arrêté pour ordonner que lesdites lois et ordonnances seront imprimées et affichées partout où besoin sera. A partir de cette publication effective, les lois ou ordonnances sont applicables aux parties, comme elles le seraient en vertu de la publication par présomption dont parle l'art. 1^{er} du Code. A la suite de cette publication par affichage, les lois et ordonnances seront censées connues, même de ceux qui n'en ont pas une connaissance effective, de même qu'elles sont présumées connues de ceux qui en ignorent l'existence,

lorsque les délais ordinaires sont expirés ¹. Dans les cas où le gouvernement n'a pas ordonné la publication exceptionnelle, les préfets prennent des mesures pour que les lois ou ordonnances nouvelles soient portées à la connaissance du public. L'affichage et la proclamation à son de trompe ou de caisse font plus sûrement connaître l'existence de la loi que l'expiration des délais ordinaires; en d'autres termes, un fait positif est plus efficace qu'une simple présomption. C'est pour cela que les préfets, même dans les cas ordinaires et pour aider aux effets produits par l'expiration du délai légal, font afficher et publier les lois qui seraient applicables sans cette formalité. C'est une mesure prise uniquement dans l'intérêt du public et destinée à faciliter la sincère exécution des lois et ordonnances.

133. Les lois et les règlements d'administration publique sont obligatoires pour les préfets en ce sens d'abord qu'ils sont tenus de faire tous les actes qui leur sont prescrits par des dispositions formelles. D'un autre côté, lorsqu'ils font eux-mêmes des règlements départementaux, il ne leur est pas permis d'aller contre les dispositions de la loi ou du règlement d'administration publique; car, la loi et le règlement d'administration publique procèdent de pouvoirs placés au-dessus du préfet, et une disposition, émanant de l'inférieur, qui serait contraire aux prescriptions du supérieur, violerait toutes les règles de la hiérarchie.

¹ Cette publication exceptionnelle a été créée par l'art. 4 de l'ordonnance du 27 novembre 1816, complétée par l'ordonnance du 18 janvier 1817. — Tripiet, notes de l'art. 1 C. Nap.

Le préfet ne pourrait même pas prendre d'arrêté réglementaire dans les matières qui sont formellement réservées à la loi ou au règlement d'administration publique. Tout au plus admet-on qu'en cas d'urgence il lui est permis de compléter la loi par des mesures ou règlements provisoires et les tribunaux, qui refusent d'appliquer les règlements préfectoraux *permanents* dans les matières réservées au pouvoir législatif ou au pouvoir réglementaire du chef de l'État, s'arrêtent devant les arrêtés portant *règlement provisoire*, en cas d'urgence constatée.

134. Les matières sur lesquelles peut s'exercer le pouvoir réglementaire des préfets sont énumérées par des lois faites qui ont toutes, ou presque toutes, ce caractère qu'elles intéressent la sûreté générale et la police. Au reste, pour les attributions qui ne sont pas expressément réservées à l'Empereur ou aux ministres, le préfet a une plénitude de pouvoirs administratifs qui a sa source dans la loi du 28 pluviôse an VIII, dont l'art. 3 porte : « Le préfet sera seul chargé de l'administration. » Cette délégation, conçue en termes généraux, embrasse toutes les attributions du pouvoir exécutif et, conséquemment, le *pouvoir réglementaire* aussi bien que le droit de procéder par voie de dispositions individuelles. Les préfets sont seulement obligés de respecter les dispositions contenues dans les lois, les règlements d'administration publique et les décrets réglementaires émanés de l'Empereur. Ainsi on a eu raison de décider que l'obligation de se munir d'un livret ne pouvait pas être imposée aux domesti-

ques par un règlement préfectoral ¹. En effet, la liberté du travail d'abord, et celle d'aller et de venir ensuite, sont des principes consacrés législativement, et il n'y faut apporter d'autres restrictions que celles qui sont formellement écrites dans la loi elle-même; car, en consacrant la règle et en déterminant les exceptions, le législateur s'est évidemment réservé le droit d'étendre le cercle des restrictions, et il n'appartient conséquemment pas au préfet de soumettre à la formalité du livret des ouvriers qui n'y ont pas été assujettis par la loi.

135. Dans les motifs de plusieurs arrêts rendus par la Cour de cassation, nous avons lu que les préfets n'avaient le droit de faire des règlements que dans les *matières intéressant la sûreté publique*. C'est, pour n'en citer qu'un, ce qu'on peut lire dans l'arrêt de la Chambre criminelle du 28 août 1858 ². Cette formule n'est pas exacte parce qu'elle est restrictive, tandis que la délégation telle qu'elle est faite dans l'art. 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII, est conçue en termes aussi généraux que possible. Pour démontrer que le préfet est sorti des limites de la loi, il n'y a pas d'autre voie à prendre que de faire voir que la matière a été réservée au pouvoir central par la loi ou les règlements d'administration publique.

¹ Ch. crim., C. cass., arrêt du 15 juillet 1854 (D. P. 1854, I, 290). — MM. Dufour (t. I, p. 178, n° 220) et Trolley (t. I, p. 304, n° 254) disent que « la loi du 28 pluviôse an VIII donne au préfet le droit de régler *jure proprio* toute affaire administrative du département qu'une loi ou un règlement n'a pas formellement exceptée de ses attributions. » Cette expression n'est pas exacte. Il serait plus juste de dire que le préfet a reçu une *délégation générale* (et non un droit *jure proprio*) du pouvoir exécutif dans le département.

² D. P. 1858, I. 473.

Il ne faut pas confondre les dispositions réglementaires, d'un caractère véritablement général, avec des actes administratifs applicables à quelques personnes nominativement désignées. Par exemple, l'arrêté préfectoral ordonnant à plusieurs habitants de laisser des terrains communaux qu'ils détiennent ne constitue pas un règlement, mais un acte administratif qui s'adresse à des personnes déterminées. En cas d'inobservation d'un ordre semblable, il n'y aurait donc pas lieu de prononcer des peines de simple police pour contravention, mais seulement de prendre des mesures qui assurassent directement l'exécution de l'arrêté préfectoral¹.

136. A partir de quel moment les arrêtés réglementaires des préfets deviennent-ils exécutoires? Pour cela faut-il qu'ils soient revêtus de l'approbation du pouvoir central? Dans des espèces où elle a eu à examiner la question de principe, la Cour de cassation a décidé que les règlements rendus par les préfets, soit pour des matières de police, soit pour la réglementation de services spéciaux qui leur ont été confiés, sont exécutoires par eux-mêmes et n'ont pas besoin de l'homologation du ministre de l'intérieur ou du chef de l'État². Mais si les règlements préfectoraux ne sont pas soumis à l'approbation des ministres, ceux-ci ont, au contraire, le droit d'en prononcer l'annulation. On a objecté que les ministres n'ayant pas eux-mêmes le pouvoir régle-

¹ C'est ce qui a été, avec raison, décidé par un arrêt de la C. cass., Ch. crim. du 13 août 1858 (D. P. 1859, I, 96). V. arr. du 9 mars 1854 (D. P. 1854, I, 213) et du 24 janvier 1852 (D. P. 1852, I, 62).

² C. cass., Ch. crim., arrêt du 7 mars 1857 (D. P. 1857, I, 181).

mentaire, il est extraordinaire qu'on leur confère le pouvoir d'annuler des règlements. De cette observation on a conclu que le pouvoir de suspendre ou d'annuler les règlements préfectoraux ne pouvait appartenir qu'au chef de l'État, avec d'autant plus de raison, ce semble, que le préfet représente dans le département l'autorité de l'Empereur et non celle de tel ou tel ministre. — Cette manière de raisonner n'est pas solide. De ce que les ministres n'ont pas été investis du pouvoir réglementaire, on ne peut pas conclure que le droit de contrôle par voie de suspension ou annulation leur a également été refusé. Nous avons posé plus haut le principe duquel il résulte que les ministres ont reçu, chacun pour ce qui concerne son département, une pleine délégation des pouvoirs administratifs du chef de l'État, sauf les réserves expresses qui constituent l'administration retenue. Or nulle part un texte législatif ne réserve au chef de l'État la suspension ou l'annulation des arrêtés préfectoraux. Qu'en faut-il conclure ? C'est que l'Empereur s'est réservé seulement les *actes positifs* du pouvoir réglementaire général, et qu'il a délégué aux ministres le contrôle et la surveillance des règlements pris par les préfets dans les départements. Notre doctrine trouve sa confirmation dans l'art. 6 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation :

« Les préfets, y est-il dit, rendront compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que les ministres compétents leur adresseront. — Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois ou règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des

parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents. »

Le mot *actes* embrasse évidemment dans sa généralité les règlements tout aussi bien que les actes individuels des préfets, et c'est en cela que consiste la confirmation, par le législateur, de la doctrine que nous venons d'exposer. Remarquons d'ailleurs qu'à l'égard des règlements, les ministres n'ont que le droit d'annulation ou de suspension, et que celui de réformation ne leur appartient pas. Pour réformer, il faudrait qu'ils eussent le pouvoir réglementaire, et nous avons vu que la loi ne leur a pas fait cette délégation. Nous verrons plus tard que les préfets ont aussi le droit d'annuler ou de suspendre les règlements municipaux, sans qu'ils aient celui de les modifier ou réformer.

137. L'autorité des règlements préfectoraux expire aux limites du département avec celle du préfet, dont la compétence est purement territoriale. Il pourrait arriver cependant que l'inexécution du règlement de police dans un département voisin causât un préjudice au département dans lequel le règlement est en vigueur. C'est ce qui est arrivé dans une espèce où il s'agissait d'un règlement relatif à la police des eaux; son inexécution dans un département situé en aval avait occasionné un reflux vers le département en amont où le règlement avait été fait. La Cour de cassation a jugé avec raison¹ que les contrevenants étaient présumés ne pas connaître un arrêté qui n'avait pas été publié dans leur

¹ C. cass., Ch. crim., arrêt du 26 février 1858 (D. P. 1858. V, col. 310 — table).

département et que, n'étant pas censés le connaître, ils ne pouvaient pas être condamnés en vertu d'un arrêté qui, à leur égard, n'a pas plus d'autorité qu'une loi non promulguée.

138. La publication étant la condition première de l'application du règlement, il importe de bien fixer les conditions requises pour cette publication. Suffirait-il que l'arrêté ait été inséré au *Bulletin des actes de la préfecture*? — Le *Bulletin des actes de la préfecture* s'adresse aux administrateurs et non aux administrés. On ne voit pas dès lors comment cette insertion pourrait être une publication suffisante pour porter l'arrêté à la connaissance du public. Comme, en matière de promulgation et de publication, la connaissance de fait ne peut pas être opposée à ceux qui s'appuient sur l'inaccomplissement des formalités légales, nous pensons que l'insertion au *Bulletin des actes de la préfecture* ne mettrait pas en contravention même les administrateurs qui reçoivent le *Bulletin*. Il est impossible, en effet, d'avoir deux mesures, et, par une substitution de la connaissance de fait à la présomption légale, de considérer l'arrêté comme publié à l'égard de ceux-ci, tandis qu'il ne le serait pas à l'égard de ceux-là¹.

139. Lorsque le contrevenant fonde sa défense sur le défaut de publication, il y a lieu de demander à qui incombe l'obligation de la preuve. Est-ce au ministère

¹ C'est ce qu'a décidé la Chambre criminelle, C. cass., par son arrêt du 12 avril 1861 (D. P. 1861, V^e partie, col. 411). — Comp. C. cass., Ch. crim., 5 juillet 1845 (D. P. 1845, I, 377) et 28 novembre 1845 (D. P. 1846, V, 62). — Nancy, 17 mars 1843 (D. P. 1844, II, 128). — Circulaire du ministre de l'intérieur 1846 (D. P. 1846, III, 23).

public à prouver que la publication a été faite ou au prévenu à démontrer qu'elle n'a pas eu lieu? Le ministère public demandant à faire l'application de la loi est obligé d'établir l'existence de la disposition dont il requiert l'application. Jusqu'à ce que cette preuve soit faite, le prévenu peut invoquer le principe de la liberté naturelle. La loi, et surtout la loi pénale, est une restriction à la liberté comme le sont, en général, les obligations, et la charge de la preuve incombe à celui qui prétend établir une restriction limitant le droit individuel. Après quelques hésitations, la jurisprudence s'est rangée à cette doctrine¹; toutefois en admettant ce tempérament que si l'arrêté contient un article qui ordonne la publication, on doit présumer qu'elle a été faite. En ce cas, le fardeau de la preuve incomberait, par conséquent, au prévenu. Comme il est rare que la publication ne soit pas ordonnée par un article formel, le ministère public ne sera que rarement obligé de faire la preuve, de telle sorte que, par un moyen indirect, la Cour de cassation retire presque tous les effets de sa jurisprudence. Nous ne pensons pas que cette présomption doive être suivie; car l'ordre de publier a pu être inexécuté, et c'est ce que prétend le prévenu lorsqu'il dénie. J'admets que cette mention, insérée dans l'arrêté, peut valoir comme présomption de fait et que les juges pourront s'appuyer sur cette circonstance, surtout s'il y en a d'autres qui soient concordantes (art. 1353, C. N.). Ce qu'il

¹ V. l'arrêt cité à la note précédente, du 12 avril 1861, et un autre de la Chambre criminelle de la C. cass. du 24 juillet 1852 (D. P., V, 469). V. aussi Arr. de la Ch. crim. du 26 juin 1857 (D. P. 1857, I, 375) — *contra* Ch. crim., arr. du 5 mars 1836 (D. P. 1836, I, 161).

m'est impossible de trouver là, c'est la *présomption légale* qui dispense de faire la preuve; car, la présomption légale ne peut être établie que par une loi formelle, et je ne trouve nulle part de disposition qui crée celle-là. Seulement comme l'art. 1353, C. N., est général, j'admets que l'ordre donné de publier peut être considéré comme une *présomption de fait* assez grave pour y trouver la preuve que je mets à la charge du ministère public. C'est une présomption de fait dont la gravité sera plus ou moins grande suivant les circonstances, et en particulier, suivant les habitudes de régularité des agents chargés de la publication, circonstances qui varient d'un département à l'autre.

140. Si l'insertion au *Bulletin des actes de la préfecture* ne suffit pas pour la publication d'un arrêté portant règlement, comment procédera-t-on à cette publication pour la rendre complète? On appliquera l'avis du conseil d'État, du 23 prairial an XIII, qui prescrit l'affiche ou la publication, soit à son de trompe, soit au bruit du tambour, pour les décrets non insérés au *Bulletin des lois*. C'est assurément l'analogie la plus naturelle qu'il y ait à suivre, et c'est celle qui a été adoptée par la jurisprudence¹.

141. Les préfets ont le pouvoir de faire des règlements départementaux sur les matières qui dépendent de la police municipale, et les maires sont obligés de se conformer aux règlements départementaux, comme les préfets sont tenus d'observer les décrets portant règlement d'administration publique. Ce que les pré-

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 24 juillet 1852 (D. P. 1852, V, 472).

fets ne peuvent pas faire, c'est de prendre un arrêté de police municipale pour une commune déterminée; s'ils le pouvaient, la police municipale tout entière passerait de la commune à la préfecture, et nous verrons plus tard que ce résultat serait tout à fait contraire, soit au texte, soit à l'esprit de la loi du 18 juillet 1837. Mais un règlement général de police municipale emporterait abrogation de tous les règlements locaux, alors même que le règlement départemental ne prononcerait pas formellement l'abrogation des arrêtés émanés des administrations municipales. Cette proposition admet cependant deux restrictions. Premièrement, il pourrait se faire que l'arrêté du préfet eût formellement maintenu les règlements de police dans quelques communes déterminées¹. Deuxièmement, les dispositions des règlements municipaux, qui ne sont pas incompatibles avec le règlement général du département, devraient être maintenues, à moins que l'arrêté du préfet n'eût manifesté l'intention de se substituer entièrement aux arrêtés municipaux. En l'absence de cette mention formelle, les règlements locaux subsisteraient quant aux dispositions compatibles, de même qu'un règlement d'administration publique n'abrogerait les règlements départementaux que pour les dispositions inconciliables².

142. Le préfet est le représentant légal du domaine de l'État. C'est en son nom et contre lui que sont dirigées les contestations qui portent sur le fond du droit.

¹ C. Cass., Ch. crim., arrêt du 7 mars 1857 (D. P. 1857, I. 181) et arr. du 9 janvier 1856 (D. P. 1856, I. 140).

² C. cass., Ch. crim., arr. du 16 juin 1854 (D. P. 1854, V. 640).

Les actions domaniales en revendication, par exemple, sont intentées activement et passivement au nom du préfet. Le préfet est aussi le représentant judiciaire du département, considéré comme personne morale, et c'est lui qui le représente en justice. Dans les conventions, c'est aussi le préfet qui contracte pour le département. De ces deux qualités, quelle est celle qui prédomine dans le préfet ? Le préfet est, avant tout, l'organe légal de l'État, à tel point que si l'État et le département étaient en opposition d'intérêts, il continuerait à représenter le domaine de l'État, et qu'on donnerait au département un autre organe, qui est le plus ancien membre du conseil de préfecture. Il aurait été naturel de confier cette mission à un membre du conseil général, qui tient au département, dont il est un des élus, plus que les conseillers de préfecture, qui sont nommés par le pouvoir central et plus ou moins dépendants du préfet. Cette observation ayant été faite lorsqu'on discuta la loi du 10 mai 1838, le rapporteur du projet fit observer que les membres du conseil général n'avaient pas de fonctions permanentes et que, la session terminée, ils n'avaient plus qualité pour se dire les organes du département. Les Chambres se rendirent à cette considération, malgré son inexactitude ; car plusieurs lois donnent aux conseillers des attributions individuelles pendant l'intervalle des sessions, et, en particulier, les conseillers peuvent, à toute époque de l'année, être appelés à remplacer les sous-préfets et les membres du conseil de préfecture. Quoi qu'il en soit, vrai ou erroné, c'est là le motif sur lequel repose la loi.

143. Avant le décret du 25 mars 1852, les préfets

avaient le droit de nommer à quelques fonctions dont le nombre a été augmenté par le décret sur la décentralisation. Malgré la désignation qu'on donne ordinairement à ce décret, il ne faut pas croire que le pouvoir du préfet se soit agrandi uniquement aux dépens de l'autorité centrale; car il s'est aussi accru par la diminution des autorités inférieures, et, en particulier, des maires. Les maires nommaient autrefois à des emplois qui rentrent aujourd'hui dans les attributions du préfet. Ainsi, les gardes champêtres, que les maires nommaient avant 1852, sont aujourd'hui désignés par le préfet¹. La loi veut que, pour nommer, le préfet attende la présentation des chefs de service. Quelle serait la conséquence d'une infraction à cette partie de la disposition si le préfet prenait le parti de nommer *proprio motu*, sans attendre les présentations? Il n'y en a pas d'autre que la responsabilité prise par le préfet à l'égard des ministres ses supérieurs. L'inobservation des lois n'est pas, que je sache, un titre de recommandation pour des fonctionnaires révocables, et l'on peut penser justement que la violation des conditions prescrites par le décret du 25 mars 1852 n'aura lieu que rarement².

¹ L'art. 5 du décret du 25 mars 1852 énumère les fonctions auxquelles le préfet nomme *directement, sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des chefs de service*. Il résulte des termes de cet article que la nomination par le préfet n'est pas purement discrétionnaire, et qu'elle ne doit pas s'écarter des présentations faites par les chefs de service. Pour que le choix du préfet ait une certaine latitude, il est évident que les chefs de service doivent présenter plusieurs candidats.

² Voici l'énumération des fonctions mises à la disposition du préfet par le décret du 25 mars 1852 : « 1° directeurs des maisons d'arrêts et des prisons départementales; 2° les gardes desdites maisons et prisons; 3° les membres des commissions de surveillance de ces établissements;

144. C'est surtout en matière de *tutelle administrative* des départements, des communes et des établis-

4° les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés; 5° les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux; 6° les directeurs et agents comptables des dépôts de mendicité; 7° les archivistes départementaux; 8° les administrateurs, directeurs et receveurs du bureau de bienfaisance; 9° les vérificateurs des poids et mesures; 10° les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes; 11° les percepteurs surnuméraires; 12° les receveurs municipaux des villes dont les revenus ordinaires ne dépassent pas 30,000 fr.; 13° les débitants de poudre à feu; 14° les titulaires des débits de tabac simples dont le revenu n'excède pas 1,000 fr.; 15° les préposés en chef des octrois des villes; 16° les lieutenants de louveterie; 17° les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas 1,000 fr.; 18° les distributeurs et facteurs des postes; 19° les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics; 20° les gardes champêtres; 21° les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous; 22° les membres des jurys médicaux; 23° les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers du service des routes; 24° les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers; 25° les gardiens des phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants des quais. »

Un décret du 13 avril 1861 a donné aux préfets le droit de nommer aux fonctions suivantes : « 1° les membres des commissions de surveillance des maisons d'arrêt, de justice et de correction; 2° les employés de ces établissements, aumôniers, médecins, gardiens-chefs et gardiens; 3° les archivistes départementaux aux conditions déterminées par l'art. 1^{er} du décret du 4 février 1850; 4° les surnuméraires de l'administration des lignes télégraphiques, dans les conditions déterminées par les règlements; 5° les commissaires de police des villes de 6,000 âmes et au-dessous; 6° le tiers des percepteurs de la dernière classe; 7° les surnuméraires contrôleurs des contributions directes, dans les conditions déterminées par les règlements; 8° les surnuméraires des contributions indirectes, dans les conditions déterminées par les règlements; 9° les directeurs des bureaux publics pour le conditionnement des soies et laines; 10° les médecins des épidémies; 11° les membres des commissions chargées de la surveillance du travail des enfants dans les manufactures; 12° les titulaires des débits de tabac dont le produit n'excède pas 1,000 fr.; 13° les gardiens de salines; 14° les canotiers de la navigation; 15° les ouvriers employés aux manufactures de tabac. »

Dans une circulaire du 5 mai 1852, le ministre de l'intérieur a donné aux préfets certaines indications pour le choix des fonctionnaires dont la nomination leur est confiée. Ainsi, pour les médecins des établissements d'aliénés, le ministre recommande aux préfets de prendre l'avis des inspecteurs généraux de ce service, et pour les archivistes de les choisir parmi les élèves de l'école des chartes, ou parmi les candidats munis d'un certificat d'aptitude délivré par la *commission centrale des archives* qui siège au ministère de

sements publics que les attributions des préfets ont été agrandies par les décrets de décentralisation des 25 mars 1852 et 13 avril 1861. Autrefois il était de principe qu'une approbation du chef de l'État était nécessaire pour conclure les actes relatifs au patrimoine des personnes morales en tutelle, et que la compétence du préfet ne s'appliquait qu'à certains cas déterminés. En l'absence d'une disposition formelle qui conférât au préfet la tutelle administrative, il fallait recourir à l'administration centrale. On peut dire aujourd'hui que la proposition est renversée et que l'approbation de l'Empereur n'est exigée que par exception. Les décrets des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 ont d'ailleurs procédé par voie d'énumération, soit pour les affaires décentralisées, soit pour celles qui sont réservées à l'administration centrale, et la nomenclature des unes et des autres se trouve dans le tableau A annexé au décret du 13 avril 1861 qui a repris, en le complétant, le tableau correspondant du décret du 25 mars 1852. Mais la nomenclature des affaires décentralisées, en matière de tutelle départementale et communale, se termine par une disposition qui fait de la décentralisation la règle générale (§ 55 du décret du 25 mars 1855), de sorte que la compétence du préfet est la règle et que la décision du chef de l'État n'est que l'exception¹. Les préfets statuent seuls, sur le rapport des bureaux de la préfecture, sur toutes les affaires comprises dans les tableaux A et B. Quant à

l'intérieur. Pour les places d'architectes départementaux, la circulaire recommande de les donner, de préférence, aux anciens élèves de l'école des beaux-arts. La circulaire est rapportée dans Dalloz (D. P., 1852. III, 29).

¹ Cette proposition n'est vraie que pour les affaires énumérées au ta-

celles qui lui sont attribuées par le tableau C, en matière domaniale et forestière, le préfet doit prononcer en conseil de préfecture et sur l'avis ou proposition des chefs de service. Pour les travaux publics, l'agriculture et le commerce, le préfet statue sur les affaires énumérées dans le tableau D sans l'assistance du conseil de préfecture, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service.

145. Deux catégories d'affaires ont été exceptées de la décentralisation : 1° Les affaires des cultes continuent à être régies par l'ancienne législation, puisque le décret de décentralisation ne contient aucun tableau qui se réfère aux affaires de l'administration des cultes ; en ce qui les concerne, il est de règle qu'une décision de l'Empereur est indispensable, sauf les rares exceptions où l'approbation du préfet a été déclarée suffisante par la loi. Nous avons dit plus haut la raison de cette disposition. Les conflits qui se produisent souvent dans les départements, entre l'autorité ecclésiastique et l'autorité administrative, introduiraient dans la marche des affaires une grande diversité de décisions. Ici l'évêque l'emporterait, tandis que là le préfet demeurerait le plus fort. C'est pour ramener à l'unité la marche de l'administration, en cette matière, que le législateur a réservé la solution de presque toutes les affaires de cette espèce à l'autorité supérieure, qui domine les parties contendantes. 2° Le décret du 25 mars 1852 avait excepté de la décentralisation les

bleau A. Le § 55 du tableau A annexé au décret du 25 mars 1852 et le § 67 du tableau A annexé à celui du 13 avril 1861 contiennent une disposition générale de décentralisation qui ne se trouve pas dans les trois autres tableaux B, C, D.

affaires de la ville de Paris, qui, à raison de l'importance de la capitale, ont presque toujours les proportions des affaires de gouvernement ; mais un décret du 9 janvier 1861 a donné au préfet de la Seine les mêmes pouvoirs qu'ont les préfets dans les autres départements. Seulement l'art. 2 porte que les budgets de la ville de Paris continueront à être soumis à l'approbation de l'Empereur, tandis que les budgets des communes sont approuvés par le préfet.

146. Nous traiterons, à la fin de ce volume, la question de la décentralisation, et nous examinerons les systèmes qui ont été proposés, dans ces derniers temps, par plusieurs publicistes. Nous nous bornerons à faire observer ici que le décret du 25 mars 1852 n'a pas augmenté l'autonomie des départements ni des communes. Les publicistes de la décentralisation demandent que les départements, les communes et les établissements publics aient le droit de s'administrer par eux-mêmes, et que les délibérations des autorités locales soient exécutoires sans approbation de l'administration supérieure. Eh bien ! la décentralisation, ainsi entendue, n'a pas été réalisée par le décret du 25 mars 1852, qui s'est borné à déplacer l'approbation de l'administration supérieure en la transportant du chef de l'État aux préfets. L'autonomie, le gouvernement du pays par le pays, ou pour employer le mot anglais, le *self-government* n'y a rien gagné. Le système consacré par ce décret n'est autre chose que la réalisation du considérant placé en tête : « *Si on peut gouverner de loin, on ne peut administrer que de près.* »

147. Le préfet est, dans certains cas assez rares,

juge en matière contentieuse administrative. Nous renvoyons l'examen de ces attributions à la partie de cet ouvrage où nous traiterons de la *Compétence* et de la *juridiction*.

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX.

148. La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 8, établit dans toutes les préfectures des secrétaires généraux chargés d'enregistrer et de conserver les pièces, de délivrer et de signer les ampliations des actes administratifs et de surveiller les employés. Des raisons d'économie les firent supprimer en 1817 ; mais on les rétablit trois ans après, et ils furent maintenus non-seulement pendant toute la Restauration, mais encore dans les premières années du gouvernement de Juillet. En 1832, ils furent supprimés partout, à l'exception des six départements les plus importants. On alla plus loin en 1848 ; car, on ne conserva que les secrétaires généraux de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police. C'est à l'occasion de cette mesure que M. Boulatignier disait à l'Assemblée nationale, dans la séance du 18 novembre 1848 : « J'avoue pour mon compte que l'institution d'un secrétaire général de préfecture, placé à côté du préfet, m'a paru une heureuse institution, non pas s'il s'agissait de réduire ce fonctionnaire à la garde des archives, à la tenue des livres des arrêtés de la préfecture, à la signature des expéditions, mais parce que dans la mobilité plus ou moins inévitable du personnel des préfets, il me paraîtrait nécessaire qu'il y eût dans chaque préfecture un fonctionnaire, en quelque sorte

permanent, gardien des traditions administratives et des plus chers intérêts des localités. » La pensée de M. Boulatignier était fort juste assurément ; mais il faut convenir que les secrétaires généraux actuels remplissent mal le but indiqué par l'honorable conseiller d'État. Leurs déplacements sont au moins aussi fréquents que ceux des préfets, et les traditions administratives ne peuvent qu'être mal gardées par des fonctionnaires aussi mobiles. Pour répondre au but proposé par M. Boulatignier, il faudrait instituer des secrétaires généraux dont le recrutement se fît autrement qu'il n'est fait aujourd'hui.

149. Après la révolution de février 1848, les fonctions des secrétaires généraux furent, dans tous les départements, confiées à des membres du conseil de préfecture, comme cela se fait, encore maintenant, dans les préfectures de troisième classe. Le conseiller de préfecture faisant fonctions de secrétaire général reçoit, pour indemnité, un quart en sus du traitement qu'il touche comme conseiller de préfecture. Dans les préfectures de première et de deuxième classe, il y a des secrétaires généraux qui ne font point partie du conseil de préfecture¹.

150. Les attributions des secrétaires généraux sont déterminées par la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 7, et par l'ordonnance des 29 mars-17 avril 1821. Elles

¹ Les secrétaires généraux ont été rétablis peu à peu, 1° pour la préfecture du Rhône, par la loi du 19 juin 1851 ; 2° pour les préfectures de première classe, par le décret du 2 juillet 1853 ; 3° pour dix préfectures de deuxième classe, par le décret du 29 décembre 1854 ; 4° pour quatre autres préfectures de deuxième classe, par le décret du 29 mai 1858. Ils reçoivent un traitement de 8,000 fr. dans les préfectures de première classe et de 6,000 fr. dans celles de deuxième.

sont *propres* ou *déléguées*. — Les attributions propres consistent dans la surveillance des registres sur lesquels sont inscrits les arrêtés du préfet et ceux du conseil de préfecture. Le secrétaire général doit veiller à ce que les registres soient constamment tenus à jour. Les ampliations sont vérifiées et signées par le secrétaire général. Enfin, le secrétaire général surveille les employés des bureaux de la préfecture. Le décret du 2 juillet 1853 confiait au secrétaire général, dans les départements où il y en avait de spéciaux, l'administration de l'arrondissement du chef-lieu. En d'autres termes, le secrétaire général était *de droit* sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu de département. On n'a pas tardé, à cause des conflits que faisait naître cette double qualité entre le préfet et le secrétaire général, à supprimer cette attribution propre et à remplacer les secrétaires généraux sous le régime antérieur.

151. Par *délégation*, le secrétaire général peut être chargé d'une partie de l'administration départementale. Il pourrait donc être chargé de l'administration de l'arrondissement du chef-lieu, ce qui équivaldrait à la qualité de sous-préfet sans le titre. Cette délégation ne pourrait d'ailleurs être valablement faite que sous l'approbation du ministre de l'intérieur, suivant la règle applicable à toutes les délégations dont le caractère est permanent. Ainsi l'abrogation du décret du 2 juillet 1853 a seulement pour résultat d'enlever au secrétaire général la qualité de sous-préfet de l'arrondissement du chef-lieu, de plein droit et à titre d'attribution propre ; mais elle ne fait pas obstacle à ce que le préfet, par une délégation approuvée du ministre de l'intérieur,

se décharge de ce soin sur son secrétaire général. Le préfet peut également déléguer au secrétaire général l'*intérim* de la préfecture, en cas d'empêchement pour quelque cause que ce soit. Lorsque l'absence du préfet le conduit hors du département, la délégation n'est valable que si elle est approuvée par le ministre de l'intérieur. Cette approbation n'est point nécessaire si le préfet ne franchit pas les limites du département. Dans les deux cas, une délégation est indispensable, et jamais le secrétaire général n'est *de droit* chargé de l'intérim. A défaut de délégation, l'intérim est confié par la loi au plus ancien (par la date de la nomination) des conseillers de préfecture. Le secrétaire général n'a donc que l'aptitude à recevoir les pouvoirs intérimaires, et c'est au doyen des conseillers qu'appartient l'exercice *de droit* de l'intérim non délégué.

CONSEIL DE PRÉFECTURE.

152. Le législateur a placé auprès du préfet un *conseil de préfecture*, corps permanent qui, dans la pensée première de son institution, était destiné à aider l'administration active de ses avis, et à délibérer comme un conseil d'État au petit pied dans chaque département. Il aurait fallu, pour réaliser cette idée, choisir, sinon exclusivement, au moins principalement, les membres du conseil de préfecture dans la localité, parmi les hommes importants par leur position et surtout distingués par leurs lumières. De pareils conseillers le préfet aurait pu accepter des avis, et il leur en aurait certainement demandé dans les cas difficiles, alors même que la loi ne l'y aurait pas obligé. L'institution a malheu-

reusement été détournée de son but original. Au lieu de former les conseils de préfecture avec des hommes ayant l'autorité de l'âge et de la position, on les a composés de jeunes gens, qui ne font que passer dans les départements, et partent avant d'en avoir pu connaître les intérêts et les besoins. Le conseil de préfecture n'est qu'une espèce d'*école pratique d'administration* où le temps d'études est plus ou moins long, suivant l'intérêt que l'administration centrale porte aux conseillers. Les mieux favorisés s'élancent, après un stage assez court, vers les sous-préfectures, et le séjour prolongé est, comme la résignation, la vertu forcée des moins protégés, qui s'indignent contre la durée de leurs études. Il est naturel que les préfets ne prennent pas en considération les avis de conseillers trop jeunes qui auraient plutôt à recevoir qu'à donner des avis. Aussi l'usage, suivi dans toutes les préfectures, est-il de ne consulter le conseil de préfecture que dans les cas où la loi exige expressément cette formalité.

153. Les conseillers de préfecture sont nommés par décret impérial, rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur. Leur nombre est de trois au moins. On compte vingt-deux départements qui en ont quatre; il y en a six à Paris. La division des préfectures en classes s'applique aux conseillers qui sont, comme les préfets, partagés en classes au point de vue du traitement¹. La loi n'a fixé nulle part les conditions d'aptitude

¹ Le traitement est de 4,000 fr. pour la première classe; de 3,000 fr. pour la seconde et de 2,000 fr. pour la troisième. A Paris le traitement est de 10,000 fr. (Décret des 25 décembre 1861-14 janvier 1862, rendu en exécution de la loi de finances du 28 juillet 1861 et de la loi du 28 pluviôse an VIII.)

pour être conseiller de préfecture, ni au point de vue de l'âge ni au point de vue de la capacité intellectuelle. Cependant on s'accorde généralement à dire qu'il faut leur appliquer l'art. 175 de la Constitution du 5 fructidor an III, qui exigeait l'âge de vingt-cinq ans pour tous les membres des administrations départementales dont les attributions sont, au moins en partie, passées aux conseils de préfecture. Le même raisonnement conduirait à faire de l'âge de vingt-cinq ans une condition d'aptitude pour être nommé préfet, puisque les préfets ont aussi hérité d'une partie des attributions qui appartenaient aux administrations départementales; mais nous avons vu qu'à raison du caractère politique des fonctions de préfet, les interprètes, en l'absence d'une loi formelle, s'étaient gardés de restreindre le choix du gouvernement. C'est parce que les conseillers de préfecture ont, à un degré beaucoup moindre, le caractère d'agents politiques, qu'à leur égard l'art. 175 de la Constitution directoriale a été exhumé par les jurisconsultes. La pratique ne s'est pas rigoureusement conformée à cette doctrine, et l'on pourrait citer plus d'un exemple où les conseillers de préfecture ont été nommés avant l'âge de vingt-cinq ans. Je reconnais que cette pratique n'est contraire à aucun texte de loi et que l'art. 175 de la Constitution directoriale ne s'applique pas plus aux conseillers de préfecture qu'aux préfets, d'autant qu'il y aurait inconséquence à décider qu'il est abrogé à l'égard des uns et en vigueur à l'égard des autres.

154. Les membres du conseil de préfecture sont révocables *ad nutum*. Cette révocabilité, qui s'explique tout

naturellement lorsqu'on considère le conseil de préfecture comme corps consultatif associé par ses avis à la direction de l'administration, présente des inconvénients pour la partie contentieuse des attributions du conseil. La qualité de juge, en matière administrative tout aussi bien qu'en matière civile, suppose une indépendance qui se concilie mal avec la révocabilité. D'un autre côté, l'inamovibilité appliquée aux conseillers de préfecture serait inconciliable avec les attributions consultatives du conseil; car la qualité de conseiller suppose des relations de confiance que l'indépendance résultant de l'inamovibilité romprait souvent. Pour faire cesser le conflit, il faudrait changer le préfet qui serait le seul agent révocable et sacrifier, par conséquent, le plus important des fonctionnaires, ce qui entraînerait les plus graves inconvénients et troublerait la hiérarchie. Afin de concilier deux points de vue si opposés, on avait proposé, lorsque la question de l'organisation des conseils de préfecture se présenta en 1850 à l'Assemblée nationale, de donner aux conseils de préfecture, non l'inamovibilité, mais la garantie de l'examen par une commission spéciale siégeant à Paris, et sans le consentement de laquelle aucune révocation ne pourrait être prononcée.

155. Si aucune condition d'aptitude positive n'est exigée, au moins faut-il que les candidats ne se trouvent dans aucun des cas d'incompatibilité prévus par les lois. Les fonctions de conseillers de préfecture sont incompatibles avec celles de, 1° greffier¹; 2° avoué²;

¹ Loi du 24 vendémiaire an III, art. 1.

² Avis du Conseil d'État du 5 août 1809.

3° membre d'un conseil général¹; 4° membre d'un conseil d'arrondissement²; 5° conseiller municipal³. Les conseillers de préfecture peuvent-ils être avocats? On l'admet généralement parce que l'ordonnance du 20 novembre 1822, art. 40, n'établit l'incompatibilité que pour les *secrétaires généraux*, ce qui, par un argument *à contrario*, suppose que les conseillers ont la liberté d'exercer la profession d'avocat. La pratique a consacré cette solution, et les conseillers de préfecture ont toujours été admis sur le tableau de l'ordre des avocats. Mais il est constant que l'incompatibilité, qui exclut les secrétaires généraux, s'applique également aux conseillers de préfecture faisant fonctions de secrétaire général.

156. Le préfet fait partie du conseil de préfecture, et le préside avec voix prépondérante. En son absence (c'est le cas le plus ordinaire), la présidence appartient au conseiller le plus ancien de nomination qui préside aussi avec voix prépondérante, en cas de partage. Pour que le conseil de préfecture soit régulièrement constitué, la loi exige la présence de trois membres au moins. Si, par suite de vacances, maladies, congés ou autres empêchements, il est impossible de réunir trois membres, la loi permet de compléter le conseil de préfecture en appelant des membres du conseil général. Comment ces suppléants sont-ils désignés? Une distinction est ici nécessaire. S'il reste deux conseillers

¹ Loi du 22 juin 1833, art. 5.

² Décret du 3 juillet 1848.

³ Loi du 5 mai 1855 et art. 18 de la loi du 21 mars 1831.

de préfecture, la désignation des suppléants est faite par eux et, en cas de partage, la voix du préfet ou du plus ancien conseiller de préfecture est prépondérante. Lorsqu'il ne reste qu'un seul membre et à plus forte raison s'il n'en reste pas, les conseillers généraux suppléants ne peuvent être désignés que par le ministre de l'intérieur sur la proposition du préfet¹.

157. Les attributions du conseil de préfecture sont *consultatives* et *contentieuses*. Comme corps consultatif, le conseil *peut* toujours être consulté par le préfet et *doit* l'être dans certaines circonstances prévues par la loi. Nous avons déjà fait observer que les préfets usaient fort peu de la faculté de demander l'avis du conseil, et que le rôle consultatif de ce dernier se réduisait aux cas où la loi le rend obligatoire. En général, les préfets statuent sur le rapport des employés de leurs bureaux. Dans quels cas l'avis du conseil de préfecture est-il obligatoire? Dans ceux où la loi dit qu'il *sera statué par le préfet en conseil de préfecture*. Ce qui est obligatoire dans ces circonstances, ce n'est pas l'opinion du conseil, mais la demande de son avis. L'inaccomplissement de cette obligation ferait que l'arrêté pourrait être attaqué, comme entaché *d'excès de pouvoir*, devant le ministre compétent ou même, ainsi que

¹ Telles sont les dispositions de l'arrêté du 19 fructidor, an IX, art. 3 et 4. Dans le cas où il reste deux conseillers de préfecture, le préfet, en prenant part aux travaux du Conseil de préfecture, validerait ses délibérations; mais il pourrait se faire qu'absorbé par les travaux de l'administration active, il ne pût pas assister aux séances du conseil de préfecture. En ce cas, il contribuerait à la nomination du suppléant ou des suppléants, et une fois le conseil constitué le laisserait à ses travaux pour se consacrer à l'administration active.

nous le verrons plus tard, directement devant le Conseil d'État délibérant au contentieux (*omisso medio*).

158. On pourrait citer des cas dans lesquels il est évident, d'après la nature de l'affaire, que le législateur a eu l'intention d'en attribuer la connaissance au conseil de préfecture, et où cependant il s'est servi de la formule : *il sera statué par le préfet en conseil de préfecture*. On aurait pu adopter une interprétation tirée de l'esprit de la loi et traduire ces expressions par celles-ci : « *il sera statué par le conseil de préfecture que préside le préfet*. » Par ce moyen bien simple on aurait rétabli l'harmonie dans les dispositions de la loi. « Il est vrai, dit M. Boulatignier, qu'il est probable qu'en employant cette locution, on voulait faire l'attribution au conseil de préfecture et que les termes dont on s'est servi sont le résultat d'une confusion tenant à ce que le préfet est le président de ce conseil ; mais dans la pratique on s'est considéré comme lié par les termes des dispositions législatives, et, pour les cas où le pouvoir compétent n'a pas substitué le conseil de préfecture au préfet, la jurisprudence a décidé que le conseil n'a qu'un droit d'avis ¹.

¹ Nous allons rapporter les exemples de cette jurisprudence que cite M. Boulatignier dans son excellent rapport sur les *conseils de préfecture*. D'après l'art. 136 du décret du 17 mai 1809 portant règlement sur les octrois, « les contestations qui peuvent s'élever sur l'administration et la perception des octrois en régie intéressée entre les communes et les régisseurs de ces établissements, doivent être déferées au *préfet qui statue en conseil de préfecture*, après avoir entendu les parties, sauf recours au Conseil d'État, conformément au décret du 22 juillet 1806. Il en est de même des contestations qui peuvent s'élever entre les communes et les fermiers de l'octroi sur le sens des clauses de leurs baux. » — D'après l'art. 49 de la loi du 28 avril 1816, en cas de contestation entre les employés des contributions indirectes et les débitants de boissons, relativement à l'exactitude de la déclaration

Il est des cas où, en matière non contentieuse, la loi donne au conseil de préfecture le droit de décider. C'est ce qui a lieu, par exemple, pour les *autorisations de plaider* aux communes et autres personnes morales. On en pourrait citer quelques autres exemples d'une application moins importante et surtout moins générale.

159. Les attributions contentieuses du conseil de préfecture, telles que l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII les énumère, sont fort importantes et elles ont encore été étendues par plusieurs lois postérieures. Malgré le nombre et l'importance des affaires qui sont de sa compétence, le conseil de préfecture n'est cependant pas le *juge ordinaire du contentieux*, et il résulte de l'énumération même faite par la loi que ce n'est qu'un juge d'exception. Lorsque la loi ne lui attribue pas formellement la connaissance d'une espèce d'affaires, une jurisprudence que nous étudierons plus tard avec soin décide que le recours ne doit pas être, en première instance, porté devant le conseil de préfecture, mais devant le ministre du département correspondant à l'affaire. La juridiction d'exception du conseil

des prix de vente, il en doit être référé au maire de la commune, lequel prononce sur le différend, sauf le recours de part et d'autre, *au préfet en conseil de préfecture* qui statuera définitivement, dans la huitaine, après avoir pris l'avis du sous-préfet et du directeur des contributions indirectes. » — D'après l'art. 78 de la même loi, lorsque la régie n'est pas d'accord avec les débitants qui demandent l'abonnement pour l'équivalent du droit de vente au détail, « le *préfet en conseil de préfecture* statue, sauf le recours au Conseil d'État, en prenant en considération la consommation des années précédentes et les circonstances particulières qui peuvent influencer sur le débit de l'année pour laquelle l'abonnement est requis. » (*Rapport sur les conseils de préfecture*, n° 20, p. 35-37).

de préfecture a d'ailleurs une telle étendue que des jurisconsultes recommandables se sont mépris au point de voir en lui une juridiction ordinaire¹.

160. La justice que rend le conseil de préfecture est une justice déléguée comme celle des tribunaux de droit commun. Ses arrêtés ne portent cependant pas la formule exécutoire au nom du souverain, comme on la trouve dans les jugements et arrêts. Cela tient à ce qu'un avis du Conseil d'État, en date du 4 février 1826, a décidé qu'il y aurait des inconvénients à donner la même formule aux décisions du conseil de préfecture qu'aux jugements des tribunaux. Le Conseil d'État pensa qu'il fallait marquer la différence des juridictions par celle de la formule des décisions. On a donc retranché des arrêtés du conseil de préfecture la formule exécutoire qui est restée la part exclusive des jugements et arrêts.

Un décret du 30 décembre 1862 vient d'appliquer le principe de la publicité aux séances du conseil de préfecture statuant en matière contentieuse. Le même décret institue près de ces conseils des commissaires chargés de remplir les fonctions du ministère public. En principe, ce rôle appartient au secrétaire général, mais les auditeurs au Conseil d'État, attachés aux préfectures, peuvent en être chargés. Les parties sont admises à présenter des observations soit par elles-mêmes, soit par des *mandataires*. Le préfet doit charger un employé des bureaux de remplir, auprès du conseil, les attributions de *secrétaire-greffier*. — Le prin-

¹ M. Dufour avait adopté cette opinion dans la première édition de son ouvrage; il l'a abandonnée dans la deuxième.

cipe de la publicité s'applique à toutes les affaires contentieuses, sauf aux comptes des receveurs municipaux et des établissements de bienfaisance.

161. Le décret du 30 décembre 1862 a fait disparaître une anomalie qui depuis longtemps avait été signalée. N'était-il pas extraordinaire, en effet, que la justice administrative fût rendue publiquement par le Conseil d'État, en appel, tandis que les audiences du juge de première instance étaient secrètes? Sous ce rapport, le gouvernement a mis à exécution le projet de loi qui avait été voté en 1850 par le Conseil d'État, avec cette différence seulement que le projet du Conseil d'État maintenait le huis clos pour les pourvois en matière de contributions directes et de comptes, tandis que le décret du 30 décembre 1862, plus libéral encore, ne l'a conservé que pour le jugement des comptes ¹.

¹ Nous allons reproduire le passage du rapport où M. Boulatignier a développé les raisons qui ont fait établir des exceptions au principe de la publicité. Ce rapport a certainement contribué puissamment au triomphe de l'idée et fait partie de l'histoire de la question. Après avoir exposé les motifs qui avaient fait prononcer le Conseil d'État en faveur de la publicité, il s'exprime en ces termes sur les restrictions : « Vainement dirait-on que la publicité existe sans restriction devant le conseil lui-même et l'on invoquerait l'exemple du département de l'Isère. En ce qui concerne le Conseil d'État, il ne faut pas oublier qu'il est seulement juge d'appel et qu'il est à peine saisi de 800 à 1,000 affaires par an de toutes les juridictions qui ressortissent à lui. Quant au conseil de préfecture de l'Isère, il prononce, il est vrai, sur 4,000 affaires année moyenne; mais le nombre des décisions dépasse 25,000 dans le département de la Seine; il est de 12,000 environ dans Seine-et-Oise, de 9,000 au moins dans la Seine-Inférieure; il dépasse souvent ce chiffre dans le Nord et il s'en rapproche dans la Gironde; il varie entre 6,000 et 7,000 dans le Calvados, l'Eure et le Bas-Rhin; il va jusqu'à 5,000 dans la Côte-d'Or et le Pas-de-Calais. Il faut aussi tenir compte de la différence des mœurs. Sur 3,955 affaires jugées dans le département de l'Isère, 263 seulement ont donné lieu à plaidoirie. En serait-il de même dans tous les départements? Et si l'usage de la plaidoirie se généralisait,

162. Les membres des conseils de préfecture ont quelques attributions qu'ils exercent individuellement tandis que celles dont nous venons de parler appartiennent au corps collectif. Ainsi nous avons déjà vu qu'en cas d'empêchement du préfet, l'intérim de la préfecture appartient de droit au plus ancien des conseillers, lorsqu'il n'a pas été délégué au secrétaire général. Nous avons dit aussi que le plus ancien conseiller est chargé de représenter le département en procès avec le domaine de l'État, et que dans les préfectures où il n'y a pas de secrétaire général, c'est un conseiller de préfecture qui en remplit les fonctions. Les conseillers peuvent aussi être désignés par le préfet pour faire certains actes individuellement et, par exemple, pour présider à des adjudications administratives, pour le représenter aux opérations du conseil de révision, pour procéder à une enquête administrative *de commodo et incommodo*, etc. Le conseil de préfecture, statuant en matière contentieuse, commet quelquefois l'un de ses membres pour procéder à

il est évident que l'expédition des affaires serait considérablement ralentie. Il en est cependant dont le jugement ne peut souffrir de retard. Telles sont les réclamations en matière de contributions directes qui n'ayant généralement d'effet que pour l'année à laquelle elles s'appliquent doivent être jugées d'urgence. Le législateur l'a si bien compris qu'il a fixé pour le jugement un délai de trois mois, après lequel le contribuable peut se dispenser, jusqu'à la décision, de payer les termes échus de sa cotisation. D'autres affaires ne comportent pas une discussion publique sérieuse. Tels sont les comptes des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance. Du reste, devant la juridiction supérieure (la Cour des comptes), les séances ne sont pas publiques pour le jugement des comptabilités. Pour ces deux catégories d'affaires, le Conseil d'État a pensé que le rapport, la discussion et la décision ne devaient pas avoir lieu en séance publique. Mais, malgré de fortes objections, il n'a pas reculé devant le principe de la publicité. »

(Rapport sur les conseils de préfecture, p. 109.)

des actes d'instruction tels que enquêtes, descentes sur les lieux, etc.

CONSEIL GÉNÉRAL.

163. Tandis que le conseil de préfecture, corps nommé par le gouvernement, a pour mission principale d'assister le préfet comme agent politique et administratif, le conseil général, corps électif, est surtout chargé de délibérer sur les affaires du département, personne morale. Cette démarcation n'a pas été tracée d'une manière absolue, et nous l'indiquons comme ligne générale de séparation. Il est des cas (très-rare cependant) où le conseil de préfecture s'occupe des affaires patrimoniales du département et inversement d'autres où le conseil général est appelé à délibérer sur des questions d'administration générale, dans leur application au département. Ce ne sont là que des attributions accessoires, qui s'expliquent par la différence des époques où les lois ont été faites et dont l'existence n'empêche pas de signaler le caractère général des deux institutions.

164. Le conseil général est une réunion de membres électifs en nombre égal à celui des cantons¹. La nomination est faite par les électeurs qui sont appelés à nommer les députés, c'est-à-dire par les citoyens français, âgés de vingt et un ans, domiciliés

¹ La loi du 22 juin 1833, pour éviter que ces assemblées ne fussent trop nombreuses, avait limité à un *maximum* de trente le nombre des conseillers généraux ; mais le décret, non rapporté sur ce point, du 3 juillet 1848 art. 1^{er}, § 3, a décidé que le nombre des conseillers généraux serait égal à celui des cantons.

dans la commune depuis six mois, inscrits sur la liste électorale et jouissant de leurs droits civils et politiques. Toutes les élections, départementales, d'arrondissement ou municipales, se font à la commune sur les mêmes listes électorales que les élections législatives. Pour tout ce qui concerne la *formation* et la *permanence* des listes, nous renvoyons à ce que nous avons dit plus haut en nous occupant de la constitution du pouvoir législatif¹. Pour l'éligibilité au conseil général, voici quelles sont les conditions spécialement exigées par la loi : être électeur et âgé de vingt-cinq ans, avoir son domicile dans le département ou, quand on n'y est pas domicilié, y payer une contribution directe. Cependant le nombre des membres non domiciliés ne doit pas dépasser le quart du nombre des conseillers généraux². Enfin, pour être éligible, il faut que le candidat ne se trouve dans aucun des cas d'incompatibilité établies par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833.

165. Ne peuvent être élus membres d'un conseil général : « 1° les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture ; 2° les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature ; 3° les ingénieurs des ponts et chaussées et les architectes actuellement employés par l'administration dans le département ; 4° les agents forestiers en fonctions dans le départe-

¹ V. *Suprà*, t. III, p. 398 et suiv.

² Si le nombre des conseillers non domiciliés dépassait la proportion du quart, on tirerait au sort les cantons où l'élection sera renouvelée.—Art. 14 du décret du 3 juillet 1848.

ment et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures. »

166. Des termes de cet article il résulte que les incompatibilités sont absolues ou relatives : *absolues* lorsqu'elles s'opposent à l'élection du candidat dans tous les départements; *relatives* lorsqu'elles l'empêchent de se présenter seulement dans le département où il exerce les fonctions qui sont la cause de l'inéligibilité. — Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture sont dans un cas d'incompatibilité absolue. Ayant à rendre compte de leur administration au conseil général du département où ils résident, il est naturel que le préfet ne puisse pas être nommé membre du conseil général qui est appelé à le contrôler. S'il ne peut pas faire partie des autres conseils généraux, cela tient à des considérations d'un ordre différent. Comme les conseils généraux sont appelés à tenir leur session ordinaire à la même époque, les préfets ne pourraient pas y siéger puisqu'ils doivent assister aux séances du conseil général de leur département, pour y donner des explications sur les affaires en délibération et pour y présenter leur compte d'administration. Par la même raison il importait de retenir dans le département les secrétaires généraux, les sous-préfets et les conseillers de préfecture qui sont les auxiliaires du préfet et dont celui-ci peut avoir besoin, surtout au moment où il est absorbé par les travaux du conseil général. Quant au conseil général du département où ils exercent leurs fonctions, il était bien naturel que les conseillers de préfecture, le secrétaire général et les sous-préfets n'en

pussent pas faire partie, car ils sont les subordonnés du préfet, et les règles de la hiérarchie ne permettent pas qu'on appelle les subordonnés dans un conseil qui a pour mission de contrôler l'administration du supérieur.

167. La loi frappe d'une incompatibilité absolue les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature. Les termes de cette disposition sont généraux et il faut les suivre textuellement, sans chercher à établir des distinctions. Il n'y a pas lieu notamment à distinguer entre les employés qui préparent la perception et ceux qui touchent le produit des contributions. Un contrôleur ou un directeur des contributions est tout aussi inéligible qu'un percepteur ou un receveur soit général, soit particulier. La raison tirée de ce que les comptables et agents financiers auraient quelque intérêt personnel dans les délibérations du conseil général, par suite des remises qu'ils touchent sur le montant des perceptions, ne s'appliquerait pas à plusieurs comptables et, en particulier, aux conservateurs des hypothèques qui n'ont rien à démêler avec les revenus du département ; cependant le texte de notre article s'applique aux conservateurs des hypothèques comme aux autres agents financiers. Même observation en ce qui concerne les directeurs des postes. Quoique leur administration ne dépende en quoi que ce soit des délibérations du conseil général, il faut reconnaître que le texte de l'art. 5 leur est applicable, puisqu'ils sont employés au recouvrement

d'une contribution publique. L'intérêt personnel que pourraient avoir les agents financiers dans les délibérations du conseil général, n'est pas le seul motif qui ait fait établir l'incompatibilité. Le législateur a surtout pensé que les fonctions de ces employés exigeaient une assiduité qui se concilierait difficilement avec le déplacement à une distance peut-être considérable; or cette raison s'applique aux agents financiers de toutes les catégories, et démontre qu'il n'y a pas lieu de placer dans une classe à part les agents qui, par la nature des opérations auxquelles ils sont préposés, n'auraient pas d'intérêt personnel aux délibérations.

168. L'incompatibilité en ce qui concerne les ingénieurs des ponts et chaussées, les architectes et les agents forestiers est purement relative; elle n'atteint que les ingénieurs et architectes qui sont employés par l'administration du département ou, pour les agents forestiers, que ceux qui sont en fonctions dans le département. Les ingénieurs, architectes et agents forestiers peuvent donc se faire élire dans d'autres départements que ceux où ils sont établis. Que faut-il décider à l'égard des employés des bureaux des sous-préfectures et préfectures? La dernière partie de l'art. 5 contient une opposition de laquelle il résulte, à mon sens, que l'incompatibilité dont ils sont frappés est absolue. Après avoir parlé des *agents forestiers qui sont en fonctions dans le département*, l'article dit : *et les employés des bureaux des préfectures et sous-préfectures*, sans ajouter la même restriction que pour les architectes, ingénieurs et agents forestiers. Cette différence de rédaction n'indi-

que-t-elle pas l'intention de traiter différemment les employés dont il est question ? L'interprétation littérale est d'ailleurs d'accord avec les motifs de la loi. Le préfet étant obligé de répondre aux interpellations des membres du conseil général a besoin de ses auxiliaires, et il y aurait inconvénient à ce que les employés fussent dispersés dans d'autres départements au moment où leur concours est plus utile que jamais. Si l'on a retenu les conseillers de préfecture et le secrétaire général au moment de la session, à plus forte raison doit-on garder les employés des bureaux. La jurisprudence du Conseil d'État n'a cependant pas admis cette solution, et, par un scrupule digne d'éloges, elle a décidé que l'incompatibilité n'était que *relative*. Le motif de cette décision est tiré de ce que les employés des préfectures et sous-préfectures sont mentionnés dans les deux derniers paragraphes de l'art. 5, et que toutes les autres incompatibilités dont il est question dans ces deux paragraphes sont relatives. Par un argument tiré de la place matérielle qu'occupe la disposition, le Conseil d'État a décidé que l'incompatibilité des employés des bureaux de préfectures et sous-préfectures était de la même espèce que les incompatibilités au milieu desquelles elle se trouve ¹.

Toutes les raisons qui ont fait établir les incompatibilités soit absolues, soit relatives, cessent par l'effet de la démission ou destitution avant le commencement des opérations électorales.

169. Les conseillers généraux sont soumis à réélec-

¹ Décret du 24 août 1849, *aff. Lépine*.

tion tous les neuf ans, et renouvelables par tiers tous les trois ans. Lors du renouvellement intégral des conseils généraux qui a été fait en 1852, le tirage au sort a déterminé à quelle fraction chaque membre appartiendrait et, depuis lors, le renouvellement triennal se fait de manière que le candidat élu demeure en fonction pendant neuf ans.

170. Nous avons vu que, pour les élections législatives, la validité des opérations électorales était jugée par le Corps législatif au moment de la vérification des pouvoirs. Pour les élections départementales, c'est le conseil de préfecture en première instance et, en appel, le Conseil d'État délibérant au contentieux qui sont compétents pour prononcer sur la validité des élections.

La loi donne le droit d'attaquer l'élection, 1° au préfet, 2° aux *membres de l'assemblée électorale*. Par membre de l'assemblée électorale, il faut entendre tout électeur inscrit, même celui qui n'aurait pas voté. M. Dufour pense que l'électeur qui ne vote pas a montré une telle indifférence, en matière électorale, que la loi n'a pas voulu lui donner qualité pour agir en nullité de l'élection. Mais la jurisprudence s'est montrée plus libérale que l'honorable écrivain. L'abstention de l'électeur inscrit n'est pas toujours volontaire; souvent elle est inévitable, et il serait injuste d'enlever à un électeur, qui n'a pas pu voter, le droit d'attaquer les opérations électorales. Pourquoi la perte d'un droit emporterait-elle la perte d'un autre?

La loi a fait une distinction qui attribue au tribunal civil de première instance la connaissance de

quelques affaires. D'après l'art. 52 de la loi du 22 juin 1833, lorsque la réclamation est fondée sur l'*incapacité légale* du candidat, la cause est portée devant le tribunal de première instance, sauf appel à la Cour.

Que faut-il entendre par l'*incapacité légale* dont parle l'art. 52 de la loi du 22 juin 1833 ? Au premier abord, on est tenté de croire que ces mots comprennent toutes les conditions légalement prescrites, quelles qu'elles soient, tout aussi bien les questions d'âge, de domicile ou d'incompatibilité que celles qui sont relatives à la jouissance ou à l'exercice des droits civils et politiques. Mais il s'est établi sur cette question une divergence entre la jurisprudence du Conseil d'État et celle de la Cour de cassation. D'après la première, les tribunaux ne connaîtraient que des questions relatives aux droits civils et politiques, et seraient incompétents pour tout ce qui concerne les conditions d'âge, d'incompatibilité et d'inscription sur les listes. Cette interprétation, fondée sur l'art. 42 de la loi municipale du 21 mars 1831, a été adoptée dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 11 août 1834. Le Conseil d'État admet à la vérité que lorsque les réclamations fondées sur l'âge, le domicile ou l'incompatibilité donnent lieu à une question de droit commun, il y a lieu à renvoyer devant les tribunaux ordinaires, mais seulement à titre de question préjudicielle, et sauf à revenir devant le conseil de préfecture pour faire prononcer l'annulation de l'élection¹. Par conséquent lorsque les faits ne sont pas contestés, et qu'il y a lieu

¹ Ordonnances du 8 janvier 1836, du 9 mars 1836, du 8 mai 1841, du 5 juin 1845 ; décision du 5 janvier 1850 et décret du 12 septembre 1853.

seulement d'apprécier leur influence sur la validité de l'élection, toute question préjudicielle disparaît et c'est au conseil de préfecture à prononcer *de plano* sur la réclamation¹. Au contraire, la Cour de cassation donne aux mots *incapacité légale* le sens général qu'ils ont naturellement : « Attendu, dit un arrêt de la chambre civile², que par incapacité légale, il ne faut pas entendre seulement l'absence des conditions d'âge, de cens, de domicile et de jouissance des droits civiques et de famille, mais encore des empêchements qui, créés par la loi, constituent pour l'élu une cause réelle d'incapacité à remplir les fonctions municipales. » L'interprétation adoptée par la Cour suprême nous paraît être plus conforme aux termes dont s'est servie la loi du 22 juin 1833, et aussi à l'esprit libéral dont les auteurs de cette loi étaient animés. A la vérité, l'art. 42 de la loi municipale du 21 mars 1831 et l'art. 47 de la loi du 5 mai 1855 s'expriment d'une façon moins générale, et la dernière disposition notamment borne aux *questions d'état préjudicielles* la compétence des tribunaux; mais il ne s'agit pas, en ce moment, d'élections municipales ni de la loi du 5 mai 1855. Cependant, tout en admettant que le

¹ Ord. du 5 juin 1838 et du 31 août 1847. — Décret du 31 janvier 1856, ce dernier rendu dans une espèce où la réclamation était fondée sur ce que le candidat n'avait pas vingt-cinq ans accomplis. Le candidat prétendait qu'il suffisait de courir sa vingt-cinquième année. Le Conseil d'État a prononcé la nullité de l'élection sans renvoyer devant le tribunal civil, sur le vu de l'acte de naissance du candidat élu. Si l'âge avait été en fait l'objet d'une contestation, le tribunal aurait dû être saisi pour statuer sur la question préjudicielle.

² C. cass., ch. civ., arrêt du 10 mars 1845. Sirey (R. P. 1845. I, 176). M. Dufour incline vers la jurisprudence de la Cour de cassation (t. V., p. 249).

sens des mots *incapacité légale* est général, nous pensons que dans aucun cas la réclamation ne devrait être soumise aux tribunaux ordinaires qu'à titre de question préjudicielle. Quel que soit le motif de la nullité de l'élection, l'action devrait donc, selon nous, être portée devant le conseil de préfecture sauf le renvoi aux tribunaux pour les questions préjudicielles sur la capacité légale. La preuve en est que la loi ne fixe qu'un seul délai (le délai de cinq jours) pour attaquer l'élection, et qu'elle n'établit pas un délai spécial pour les réclamations relatives à l'incapacité légale. Or il me paraît impossible de dire que l'action en nullité fondée sur l'irrégularité des opérations doit être formée dans un délai très-court, tandis que la réclamation sur l'incapacité légale serait indéfinie. Par ce qui va être dit sous le paragraphe suivant, on verra bien quels sont les inconvénients de la doctrine qui fait une action principale de la réclamation portée devant les tribunaux pour incapacité légale.

171. Les réclamations tirées de l'irrégularité des opérations électorales, diffèrent des réclamations fondées sur l'incapacité légale des candidats pour d'autres motifs que la compétence des juridictions chargées de prononcer. Il y a (quand on se place au point de vue de la jurisprudence) une autre différence sous le rapport du délai dans lequel le pourvoi doit être formé. D'après l'art. 51 de la loi du 22 juin 1833, le membre de l'assemblée électorale qui veut arguer les opérations de nullité doit faire inscrire sa réclamation sur le procès-verbal ou la déposer, dans le délai de cinq jours, au secrétariat de la sous-préfecture. Par sa

place, comme par les termes qu'il emploie, cet article ne s'applique qu'aux réclamations fondées sur la nullité des opérations électorales, non à celles qui sont motivées sur l'incapacité légale des candidats. En effet, l'art. 51 vient avant l'art. 52 qui s'occupe des réclamations pour incapacité légale, et ne prescrit pas le même délai pour les réclamations de la seconde espèce. D'un autre côté, les termes de l'art. 51 (tout membre a le droit d'arguer les *opérations* de nullité) conduisent à la même solution. A la vérité, il y a une lacune regrettable dans une loi qui ne détermine aucun délai pour réclamer du chef de l'incapacité légale, tandis qu'elle en fixe un très-court pour le cas où il s'agit de l'irrégularité des opérations; mais les déchéances sont de droit étroit et, s'il est fâcheux de perpétuer l'action, il le serait plus encore de suppléer, par voie d'interprétation, une fin de non-recevoir qui n'était pas dans la volonté du législateur¹.

172. Les irrégularités commises dans les opérations électorales entraînent-elles la nullité des élections, quelle que soit la disposition de loi qui ait été mécon nue? Cette solution formaliste serait contraire à l'esprit de la loi qui a seulement voulu, en prescrivant certaines formes, assurer la libre manifestation de la volonté des électeurs. Lorsque la régularité des opérations est contestée, il faut examiner si les irrégularités ont eu pour effet d'altérer le résultat de l'élection. Que servirait de prouver que dans une commune les opérations ont été mal faites si, en retranchant tous les

¹ Cass. 12 avril 1842. Sirey (R. P. 1842, I, 319).

électeurs de cette commune, il restait au candidat élu une incontestable majorité? L'action en nullité ne peut pas aboutir, tant qu'on ne démontre pas que la majorité a été viciée et que la volonté des électeurs ne s'est pas manifestée avec certitude. Il suffit, d'ailleurs, que les irrégularités fassent naître des doutes sur la sincérité du suffrage, et il n'est pas nécessaire de prouver, jusqu'à la certitude, que la majorité a été faussée. Est-ce là une dérogation au principe que, dans les actions, c'est au demandeur à prouver sa prétention et que tant qu'il ne prouve pas, fit-il même naître le doute, il doit être repoussé? Nullement. C'est à celui qui se dit mandataire des électeurs, à démontrer que réellement le mandat lui a été donné, et du moment que, par l'irrégularité des opérations, on jette le doute sur la volonté des mandants, l'élu ne justifiant pas de ses pouvoirs, il y a lieu d'annuler l'élection pour provoquer une plus entière manifestation de la volonté des électeurs. Voilà le seul principe qu'il soit possible de poser. Quant à l'application, elle dépend des circonstances et c'est au conseil de préfecture et au Conseil d'État qu'il appartient d'apprécier, suivant les faits, quelle influence ont exercée les irrégularités prouvées sur le résultat définitif de l'élection. Un exemple choisi entre plusieurs fera bien comprendre notre pensée. On démontre que, dans une commune, les lois et règlements électoraux ont été méconnus; que les bulletins, au lieu d'être écrits sur papier blanc, l'ont été sur des papiers de couleur, de sorte que le scrutin n'a pas été secret. En un mot, il y a lieu de considérer les votes de cette commune comme non

avenus. Cela n'entraînera pas la nullité de l'élection elle-même, si la déduction des votants de la commune ne fait pas tomber le chiffre des voix obtenues par le candidat au-dessous de la majorité absolue des suffrages exprimés, ni du quart des électeurs inscrits ; car, ces deux conditions sont exigées pour qu'au premier tour de scrutin le candidat soit nommé¹. Supposons, au

¹ Nous allons analyser ici les principales décisions du Conseil d'État. — Si des individus non électeurs sont admis à voter, l'élection est valable pourvu que, après retranchement de ces votes, la majorité reste acquise au candidat élu (V. décrets du 25 août 1849, du 20 juillet 1853 et des 24 avril 1856 et 25 juin 1857 dans le *Recueil des arrêts du Conseil*, 1849, p. 432, 539 et 568, 1853, p. 734, 1856, p. 321, et 1857 p. 515). — Réciproquement le refus d'admettre des électeurs au scrutin n'entacherait pas l'élection de nullité si, en ajoutant ces électeurs au nombre de voix obtenu par le candidat qui réclame, il n'en résultait pas pour ce dernier une majorité légale (V. décision du 24 août 1849, *Recueil des arrêts*, 1849, p. 324). — La fermeture du scrutin avant l'heure indiquée dans l'arrêté de convocation est-elle une cause de nullité ? Oui, si cette circonstance a eu pour résultat de tromper les électeurs et d'en éloigner un assez grand nombre pour que le résultat des opérations électorales pût s'en ressentir ; non, si cette circonstance n'a trompé personne et si, par exemple, il est constant que personne ne s'est présenté après cette clôture prématurée du scrutin (décision du 2 avril 1849, *Recueil des arrêts*, 1849, p. 222). Au lieu de supposer que la durée du scrutin a été abrégée, on pourrait supposer qu'elle a été prolongée au delà de six heures du soir, c'est-à-dire au delà du terme prescrit par l'art. 26 de l'instruction du gouvernement provisoire, en date du 8 mars 1848. Il paraît difficile d'admettre que cette prolongation ait pu altérer la sincérité de l'élection puisque c'est une facilité de plus donnée pour la manifestation de la volonté des électeurs. Aussi le Conseil d'État a-t-il décidé que ce n'était pas, en principe, une cause de nullité (décrets des 9 avril, 3 août, 18 août et 25 août 1849, *Recueil des arrêts*, 1849, p. 230, 464, 522 et 570). Il pourrait arriver cependant que cette prolongation du scrutin fût une manœuvre du bureau en faveur du candidat élu et qu'elle eût pour effet d'influer sur le résultat de l'élection. En ce cas, le Conseil d'État verrait une cause de nullité dans le fait de la prolongation du scrutin. (V. décision des 18 et 31 août 1849, *Recueil des arrêts*, 1849, p. 604 et 523.) — La présence des agents de police pourrait être une cause de nullité des opérations électorales lorsqu'il en est résulté une pression contraire à la libre manifestation des votes ; mais si la présence des agents n'a exercé aucune influence sur la volonté des électeurs, l'élection est maintenue (décrets des 20 juillet 1853 et 19 juin 1856, *Recueil des arrêts*, 1853, p. 734, et 1856, p. 431). La présence au bureau d'un scrutateur non électeur n'est point, par elle-même, une cause de nul-

contraire, qu'au lieu d'une irrégularité bien caractérisée, mais concentrée sur une commune, il y ait eu un abus d'influence dont l'effet ne peut pas être déterminé avec précision, mais dont la pression s'est fait sentir sur tout le canton, alors l'élection sera annulée parce qu'un soupçon de fraude général pèse sur l'ensemble des votes, et qu'en présence de ce doute l'élu ne peut pas prouver la réalité de ses pouvoirs. Ajoutons cependant que l'intimidation exercée à l'égard de quelques électeurs n'aurait pas seulement pour effet de faire retrancher les votes des électeurs intimidés. Comme les mesures employées à l'égard de quelques personnes ont pu agir sur les électeurs auxquels elles ne s'adressaient pas directement, on comprend que l'intimidation soit considérée comme ayant produit son effet sur tout le canton. Le Conseil d'État a même été plus loin, puisqu'il s'est fondé, pour annuler une élection, sur une circulaire que le préfet avait adressée aux maires postérieurement aux opérations électorales. A la vérité, cette circulaire n'avait pas pu exercer d'influence sur la volonté des électeurs, puisqu'elle n'était survenue qu'après le vote. Mais le Conseil d'État vit

lité de l'élection (décret du 13 février 1856, *Recueil des arrêts*, 1856, p. 140), non plus que la présence au bureau de moins de trois membres, lorsque d'ailleurs il est constant que dans l'intervalle aucune fraude n'a été commise (décret du 20 juillet 1853, affaire du *canton de Mazamet*, *Recueil des arrêts*, 1853, p. 732). L'abstention générale des électeurs d'une commune, de telle sorte qu'il n'y ait eu dans la commune aucun résultat électoral, n'est pas une cause de nullité si le résultat des autres communes donne au candidat élu la majorité des suffrages exprimés et le quart des électeurs inscrits. En un mot, toutes les décisions que nous venons d'analyser et les autres qui se trouvent dans le *Recueil des arrêts du Conseil* sont des solutions d'espèces d'où l'on ne peut tirer d'autre règle que celle que nous avons formulée au texte.

dans les termes violents de cette circulaire la présomption, sinon la preuve, que l'autorité préfectorale avait déployé dans la lutte électorale une énergie et une activité qui avaient pu dévier la libre expression de la volonté des électeurs.

173. La pression et l'abus d'influence exercés par des électeurs agissant dans l'intérêt du candidat élu, mais sans la participation directe ni indirecte de ce dernier, ont-ils pour effet d'entacher l'élection d'irrégularité? — Nous pensons que si cette influence a pris une extension suffisante pour vicier le résultat de l'élection, la nullité doit être prononcée nonobstant l'abstention du candidat. Que celui-ci ait ou non pris part aux actes et manœuvres, l'élection n'est pas pour cela plus sincère, et les pouvoirs de l'élu ne sont pas mieux justifiés. La violence et la fraude doivent être réprimées de quelque côté qu'elles viennent, et pour juger de la sincérité d'une élection, il vaut mieux examiner les effets que la source. La pensée de la loi ne peut pas être différente d'un cas à l'autre. Ce que le législateur a voulu empêcher, c'est que les électeurs fussent représentés par des mandataires non librement élus. Il importe donc peu que l'atteinte à la liberté du vote vienne du candidat ou de partisans trop ardents. Le candidat ne peut pas invoquer un droit acquis; car il n'y a pas de droit acquis par surprise lorsque le corps électoral peut être de nouveau consulté¹.

¹ Dans un décret du 6 janvier 1859 (*aff. de l'élection du Blanc*, Y. P. 1859, III, 18), le Conseil d'État paraît admettre que si le candidat demeure étranger aux faits de pression, l'élection doit être maintenue. Mais le motif du décret n'est pas très-nettement formulé, et d'ailleurs il était constant, dans

174. Je passe aux griefs tirés de l'inobservation des lois et règlements sur la conduite des opérations électorales. — Nous avons vu que la matière des élections législatives était régie par le décret du 2 février 1852, complété par le décret réglementaire du même jour. Aucune disposition de ce dernier décret ne porte qu'il sera applicable aux élections départementales. La loi du 7 juillet 1852, elle-même, paraît ne rendre communes aux élections départementales et d'arrondissement que les dispositions relatives à la formation des listes électorales. Cependant, le suffrage universel étant commun à toutes les élections, il nous semble que les élections législatives doivent être considérées comme le type auquel les autres seront rapportées. C'est le moyen le plus naturel de combler cette lacune, à moins qu'on n'aime mieux suivre sa propre raison plutôt que de s'appuyer sur un règlement fait par loi pour une situation à peu près identique. Or, entre ces deux moyens de procéder, je ne pense pas qu'on puisse longtemps hésiter. La jurisprudence a, dans plusieurs circonstances, complété la matière des élections départementales par le décret réglementaire du 2 février 1852. Ainsi les dispositions pénales par lesquelles le décret sanctionne ses prescriptions sur les opérations électorales ont été étendues par la jurisprudence aux élections départementales ¹. Le conseil

l'espèce, que l'abus d'influence n'avait pas eu d'effet sur le résultat de l'élection. Nous ne pensons pas que le Conseil d'État ait attaché une importance principale et décisive au motif tiré de ce que le candidat était demeuré étranger aux manœuvres. L'autre motif est évidemment celui qui surtout l'a déterminé.

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 11 mai 1861 (D. P. 1861, I, 401).

d'État a décidé que les électeurs n'avaient pas, dans les élections départementales, le droit de renoncer au secret des votes en votant à bulletin ouvert, et que le secret était prescrit dans un intérêt public supérieur aux volontés individuelles. Or il l'a décidé par application des art. 21 et 22 du décret réglementaire du 2 février 1852, articles qui cependant n'ont pas été formellement déclarés applicables aux élections départementales¹. Un autre décret² a décidé que les réclamations, en matière d'élections départementales, étaient dispensées du timbre par application de l'art. 24 du décret du 2 février 1852. En présence de cette jurisprudence, il est difficile de s'expliquer pourquoi le conseil d'État a décidé que l'art. 4 du décret était spécial aux élections législatives et ne s'appliquait pas aux élections départementales. D'après cet article, il faut que l'élection soit séparée par vingt jours de la convocation des électeurs, et ce délai a été accordé pour que les électeurs aient le temps de s'éclairer sur le mérite des candidats. Des élections départementales ayant été attaquées sur le grief que le délai de vingt jours n'avait pas été observé, le conseil d'État a décidé que ce délai était spécial aux élections législatives et que, pour les élections départementales, il appartenait au conseil de préfecture et au conseil d'État d'apprécier, d'après les faits, si le préfet avait laissé un délai suffisant. En d'autres termes, le Conseil d'État reconnaît qu'il faut laisser un délai entre la convocation et l'élection ; mais ce délai n'a

¹ Décret du 6 janvier 1859 (D. P. 1859, III, 18).

² Décret du 10 janvier 1861 (D. P. 1861, III, 18).

rien de fixe et la juridiction administrative est chargée de juger en fait s'il a été suffisant pour que les électeurs aient pu sérieusement se renseigner sur les candidats¹. Le choix entre les dispositions du décret nous paraît être arbitraire, et il faut, sous peine de manquer de logique, adopter ou repousser le décret en entier. Si l'on veut que les dispositions pénales du décret soient applicables par extension, à plus forte raison le délai de vingt jours doit-il être suivi; je dis à *plus forte raison*, car l'extension des dispositions pénales se heurte contre un principe d'interprétation que l'art. 4 du décret ne rencontre pas, principe qui se formule en ces termes : *Pœnalia non sunt extendenda*.

175. Le conseil de préfecture est le premier degré de juridiction en matière de validité des opérations électorales. Le bureau a, il est vrai, pu être appelé à statuer provisoirement sur certaines difficultés soulevées pendant le cours des opérations (art. 48 de la loi du 22 juin 1833), mais il ne constitue pas pour cela un premier degré de juridiction administrative; par conséquent, le conseil de préfecture n'a pas à se préoccuper du point de savoir si déjà les questions, qui lui sont soumises, ont été examinées par le bureau. Les conclusions peuvent, pour la première fois, être produites devant le conseil de préfecture, tandis que s'il était un juge d'appel, il ne pourrait juger aucune demande nouvelle. Mais s'il n'est pas juge d'appel, il n'est qu'un juge en matière contentieuse, et la loi ne lui a pas con-

¹ Décrets des 16 août 1860 (D. P. 1862, III, 17) et 6 juin 1861 (D. P. 1862, III, 18). Dalloz rapporte, en note du premier de ces décrets, une dissertation de M. Reverchon publiée par le *Droit* du 10 janvier 1862.

féré un contrôle administratif sur les opérations électorales. Devant le conseil de préfecture, la question de validité est circonscrite par les conclusions des parties et, par conséquent, le conseil n'a pas le droit, dépassant ces conclusions, d'annuler d'office pour des causes de nullité que les parties ont passées sous silence ¹.

176. Les règles diffèrent suivant que le pourvoi est formé par le préfet ou par les électeurs. Le préfet doit demander au conseil de préfecture la nullité des opérations électorales dans le délai de quinzaine, à partir du jour où les procès-verbaux sont arrivés au secrétariat de la préfecture. En ce cas, d'ailleurs, le conseil de préfecture est tenu de statuer dans le mois ; il commettrait un excès de pouvoir si, après l'expiration de ce délai, il prononçait la nullité des opérations électorales (art. 50 de la loi du 22 juin 1833). Les électeurs peuvent se pourvoir par protestation consignée au procès-verbal et, à défaut de protestation, dans les cinq jours à partir de la réception des procès-verbaux à la préfecture. Lorsque le pourvoi est formé par un électeur, le conseil de préfecture doit également statuer dans le mois, à peine d'excès de pouvoir dans le cas où il prononcerait après l'expiration de ce délai (art. 51 de la loi du 22 juin 1833) ².

177. L'appel de la décision du conseil de préfecture est porté au conseil d'État. L'art. 53 de la loi du

¹ Ordonnance du 15 juillet 1842, *élection de Vorey*. V. décis. du 28 décembre 1849, *élection de Soligny-la-Trappe* (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1849, p. 712). Il s'agissait dans l'espèce de cet arrêt d'une élection municipale ; mais les motifs de décider sont les mêmes pour les élections départementales.

² Ord. du 6 janvier 1834, *aff. Laget*.

22 juin 1833 dispose que le recours en matière d'élections départementales doit être jugé sans frais, ce qui suppose évidemment que le ministère des avocats au conseil d'État n'est pas nécessaire¹. La partie peut donc former le pourvoi par une requête signée de sa main et déposée au secrétariat de la section du contentieux. Si, au lieu de déposer elle-même sa requête, la partie voulait employer un mandataire, elle serait obligée de le choisir parmi les avocats au conseil d'État.

Si, en matière civile, il est de principe que l'appel est suspensif, la règle suivie en matière administrative est diamétralement opposée. L'urgence étant ordinairement un caractère inhérent aux affaires administratives, même contentieuses, on a pensé que l'effet suspensif aurait de graves inconvénients. L'effet suspensif n'a donc lieu qu'autant qu'une disposition formelle de la loi l'a consacré. — La loi du 22 juin 1833 contient un article de cette nature, l'art. 54 dont le premier paragraphe porte : « L'appel interjeté par le conseiller élu sera suspensif. » En tout autre cas, par conséquent, l'exécution de l'arrêté du conseil de préfecture pourrait être poursuivie. L'art. 54 va même plus loin ; il a fait une exception au principe que l'appel devant la juridiction civile est suspensif. Le deuxième alinéa de l'art. 54 porte, en effet, que « l'appel des jugements des tribunaux ne sera pas suspensif lorsqu'il sera interjeté par le préfet. »

178. Lorsque le conseil de préfecture aura négligé

¹ Ord. du 21 décembre 1847, *aff. Ferrandi*.

de statuer dans le délai d'un mois, quelle action auront les parties intéressées? Il est d'abord incontestable qu'elles auraient l'action en déni de justice contre les membres du conseil de préfecture. Mais l'élection sera-t-elle donc définitivement validée? Le recours au Conseil d'État serait contraire au principe que le Conseil d'État n'est juge du contentieux qu'au deuxième degré, non en première instance. Nous pensons, d'après ce motif, que le recours au Conseil d'État ne serait pas recevable puisqu'il n'a été rendu aucune décision par un juge de premier ressort. Il est cependant à remarquer que dans ce cas l'art. 45 de la loi du 5 mai 1855, en matière d'élections municipales, permet le recours direct au Conseil d'État après l'expiration du mois. Il est probable que si une loi départementale était faite aujourd'hui l'art. 45 de la loi municipale serait imité; mais cette probabilité ne doit pas nous faire perdre de vue les principes d'interprétation. Or la règle est que le Conseil d'État n'est que juge d'appel et qu'il ne peut juger en premier ressort qu'en vertu d'une exception formelle.

179. Le pourvoi au conseil d'État peut être formé par l'administration, par les électeurs ou par le candidat élu. Devant le conseil d'État, c'est le ministre et non le préfet qui représente l'administration; c'est donc au ministre qu'appartient exclusivement le droit d'interjeter appel, devant le conseil d'État, d'un arrêté par lequel le conseil de préfecture annulerait une élection. Le préfet serait sans qualité pour former ce pourvoi; il ne lui appartient même pas d'intervenir dans une instance engagée pour demander la validité d'élections

contestées. Quant au ministre, il peut interjeter appel comme représentant l'administration qui a été partie devant le conseil de préfecture, quoiqu'elle n'ait pas été représentée par lui en première instance. D'un autre côté, il a le droit de proposer tous les moyens de nullité, même ceux qui auraient été omis par les parties. Ainsi le veut l'intérêt général ou l'ordre public qui ne permet pas qu'on oppose aux moyens de nullité la fin de non-recevoir tirée de ce que les parties ne les auraient pas proposées soit devant le conseil de préfecture, soit devant le conseil d'État¹.

180. Quand le recours est formé par les électeurs, la jurisprudence consacre quelques distinctions qui nous paraissent être fort raisonnables. L'élection a-t-elle été déclarée valable par le conseil de préfecture, les électeurs qui ont figuré au débat de première instance sont les seuls qui aient qualité pour se pourvoir au conseil d'État. Tous les autres, qui avaient gardé le silence, sont présumés avoir une entière satisfaction par un arrêté qui, d'accord avec la conclusion qu'on peut tirer de leur abstention, maintient une élection à laquelle ils ont pris part et dont ils ne se sont pas plaints. Que si, au contraire, le conseil de préfecture avait annulé l'élection, tous les électeurs ont le droit de se pourvoir au conseil d'État, quoiqu'ils n'aient pas été parties devant le conseil de préfecture. L'arrêté qui annule des opérations électorales aux-

¹ Ord. du 27 mai 1847, *élection de Bantouzel* (*Recueil des arrêts de 1847*, p. 340) et ord. du 28 décembre 1849, *élection de Soligny-la-Trappe*. Ces deux ordonnances ont été rendues dans des espèces où il s'agissait d'élections municipales; mais les motifs de décider sont, sur ce point, les mêmes que pour les élections départementales et municipales.

quelles ils avaient pris part, touche en quelque sorte leur droit d'électeur, et le conseil d'État leur accorde la faculté de se pourvoir comme une conséquence du droit de protestation qui est accordé à tous les électeurs par la loi du 22 juin 1833, art. 51 ¹. Rien, en effet, ne prescrivait la mise en cause des électeurs devant le conseil de préfecture, et le plus souvent la nullité serait prononcée à leur insu et par un arrêté qui leur causerait un mouvement de surprise. N'y aurait-il pas injustice à repousser leur pourvoi devant le conseil d'État par le motif qu'ils n'étaient point partie en première instance, lorsqu'ils n'ont pas été mis en cause et qu'ils n'avaient pas à intervenir dans un débat dont ils ignoraient l'existence ²?

181. Après avoir examiné tout ce qui concerne les opérations électorales, nous allons nous occuper des délibérations et attributions du conseil général.

Le conseil général tient deux espèces de sessions : 1° les sessions ordinaires, et 2° les sessions extraordinaires. Dans les premières, il délibère sur toutes les affaires qui rentrent dans ses attributions, tandis que dans les secondes il ne peut délibérer que sur l'affaire qui fait spécialement l'objet de la convocation. Toute délibération dans une session extraordinaire qui porterait sur une question non indiquée dans le décret ordonnant la réunion, serait entachée d'excès de pou-

¹ V. ord. du 30 août 1847, *élection de Bois-d'Arcy* (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1847, p. 608); du 23 novembre 1849, *élection de Pignan* (*Recueil des arrêts*, 1849, p. 634); du 16 mars 1850, *élection de Barbachen*. Dans le cas d'annulation par le conseil de préfecture, V. ord. du 25 juillet 1834, *aff. Martin*, et du 5 janvier 1850, *élection de Thorame*.

² Dufour, t. V, p. 255.

voir. Ordinaires ou extraordinaires les sessions du conseil général ne peuvent être tenues qu'en vertu d'un décret impérial qui ordonne la réunion. La convocation des membres est faite par le préfet. Le président, le vice-président et le secrétaire sont nommés par le décret qui ordonne la réunion. C'est une innovation qu'a introduite la loi du 7 juillet 1852, art. 5; auparavant leur nomination était faite par les membres du conseil général, au scrutin secret. Le choix de l'Empereur ne peut, du reste, pas sortir du conseil général et doit porter sur des personnes qui en soient membres. Une autre innovation, consacrée par la loi du 7 juillet 1852, art. 5, consiste en ce que les séances ne sont pas publiques. Sous ce rapport, d'ailleurs, si la loi de 1852 a modifié la législation qui avait été adoptée après la révolution de février, elle constitue un retour au système qu'avait consacré la loi du 22 juin 1833, art. 13.

182. Le préfet assiste aux séances du conseil général. Quel rôle est-il appelé à y jouer ? Représentant du pouvoir central pour l'exécution des lois, il surveille les délibérations et empêche qu'elles ne sortent du cercle où doivent se renfermer les attributions du conseil général. Administrateur du département, il donne aux conseillers généraux tous les éclaircissements nécessaires sur les affaires qui sont soumises à leurs délibérations. Il fait des propositions et les soutient ou les explique. Représentant du département personne morale, il doit rendre au conseil général son compte d'administration. Seulement la loi, d'accord avec la convention, veut que le préfet quitte le conseil général lorsque

commence la discussion de son compte d'administration. Pour toutes les autres délibérations, le préfet a le droit d'y assister et n'est même pas, d'après l'usage, obligé de se retirer au moment du vote. L'art. 13 de la loi du 22 juin 1833 a toujours été entendu en ce sens par la raison qu'il serait contraire à la dignité du préfet de quitter le conseil vingt ou trente fois dans la même séance.

C'est entre les mains du président que les membres du conseil général doivent prêter serment¹. Cependant la force des choses a fait établir un usage qui ne peut pas être critiqué à cause de sa nécessité même. Il pourrait se faire qu'après l'élection les membres du conseil fussent appelés, en dehors de la session, à faire partie d'un conseil de révision ou à concourir à tout autre acte administratif. En ce cas, leur serment est reçu par le préfet.

Les procès-verbaux sont rédigés par le secrétaire et arrêtés au commencement de chaque séance ; ils contiennent l'analyse de la discussion sans énoncer les noms des membres qui ont pris la parole. L'art. 26 de la loi du 22 juin 1833, en ordonnant de passer les noms sous silence, a voulu éloigner de la discussion ceux qui n'y cherchent qu'une satisfaction d'amour-propre et non le profit des affaires. Les procès-verbaux doivent, après la clôture de la session, être remis au préfet, qui les fait déposer aux archives. C'est le préfet et non le secrétaire qui en surveille l'impression dans les cas où elle est ordonnée ; car il est de prin-

¹ Art. 12, §§ 2 et 3, de la loi du 22 juin 1833.

cipe que les pouvoirs du secrétaire prennent fin immédiatement après la clôture de la session ¹. Le procès-verbal énonce les noms des membres présents à l'ouverture de chaque séance. Cette mention est importante, parce qu'elle assure l'exécution de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1833, d'après lequel les délibérations ne sont valablement prises qu'autant que la moitié plus un des membres du conseil y ont pris part. — Le vote a lieu ordinairement par assis et levé ; mais si quatre membres en font la demande, le vote se fait au scrutin secret ².

183. Les délibérations du conseil général peuvent tomber dans l'excès de pouvoir de deux manières. Premièrement le conseil légalement réuni excède ses attributions ou, en cas de session extraordinaire, dépasse l'objet pour lequel il a été spécialement réuni. — L'art. 14 de la loi du 22 juin 1833 porte qu'en ce cas la nullité de la délibération sera prononcée par *ordonnance du roi*, aujourd'hui par décret impérial ³. Deuxièmement, il pourrait arriver que le conseil général se réunît spontanément sans attendre la convocation expresse du chef de l'État. En ce cas, le préfet n'est pas obligé d'attendre l'ordre du chef de l'État. La loi veut,

¹ Circul. du 12 août 1840.

² Art. 13 de la loi du 22 juin 1833.

³ V. ord. du 26 septembre 1835 qui annule une délibération du conseil général du Nord ; du 9 septembre 1838 qui annule une élection du département de l'Indre ; du 18 octobre 1838 qui annule deux délibérations du conseil général de la Loire-Inférieure ; du 26 avril 1839 qui annule une délibération du conseil général du département du Jura ; du 10 décembre 1839 qui annule une délibération du même conseil général ; du 5 novembre 1840 qui annule une délibération du conseil général de la Vienne. V. Dufour, t. III, p. 590.

au contraire, que le préfet, *en conseil de préfecture*, déclare la réunion illégale, prononce la nullité de tous actes et prenne les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il doit même envoyer son arrêté au procureur impérial du ressort pour l'application, s'il y a lieu, des peines portées à l'art. 258 du Code pénal. Cette différence s'explique aisément. Une réunion illégale est plus dangereuse qu'un simple empiètement, et presque toujours elle aura un caractère politique. C'est pour cela que le législateur a voulu assurer une répression aussi prompte que possible de la réunion illégale, non précédée de convocation, en donnant au préfet, qui est sur les lieux, de pleins pouvoirs à cet effet. Au contraire, l'empiètement d'attributions peut venir de l'ignorance tout aussi bien que du désir d'usurper, et, en tout cas, il ne présente pas assez de danger pour qu'on ne puisse pas attendre un décret impérial. — La prolongation de la session, au delà du terme fixé par le décret qui ordonne la réunion, équivaldrait à une réunion illégale et, par conséquent, le préfet devrait procéder conformément à l'art. 15 de la loi du 22 juin 1833.

184. Les conseils généraux ne peuvent ni se mettre en correspondance les uns avec les autres, ni voter des adresses et proclamations. En cas d'infraction à ces prohibitions, la session est suspendue par arrêté du préfet, et il est définitivement statué par décret¹. Si le préfet ne peut que suspendre le conseil général, le

¹ Art. 16, 18 et 19 de la loi du 22 juin 1833.

chef de l'État a le droit de le dissoudre. Autre différence : le préfet ne suspend le conseil général que dans certains cas déterminés par la loi, tandis que le chef de l'État, qui a le pouvoir de dissoudre le Corps législatif, a aussi un pouvoir absolu pour dissoudre le conseil général. Pour l'exercer, il n'est même pas tenu d'alléguer un motif, son pouvoir à ce sujet étant purement discrétionnaire¹.

185. Pour terminer ce que nous avons à dire sur le conseil général, il nous reste à parler de ses attributions. L'énumération détaillée de toutes ses attributions serait, en ce moment, peu intelligible; chacune d'elles sera mieux comprise à l'occasion de chaque matière spéciale. Nous nous bornerons ici à donner une classification générale des délibérations que peut prendre le conseil général, et à bien distinguer les diverses espèces par les caractères généraux et par des exemples. Les dispositions de la loi du 10 mai 1838, qui règle tout ce qui est relatif aux attributions du conseil, trouveront chacune leur place dans les parties de cette classification.

186. La première catégorie comprend les délibérations qui sont exécutoires par elles-mêmes sans qu'elles aient besoin de l'approbation de l'Empereur ou du préfet². De ce nombre sont les délibérations par les-

¹ Art. 6 de la loi du 7 juillet 1852.

² Les art. 1, 2 et 3 de la loi du 10 mai 1838 s'occupent de la première catégorie des délibérations du conseil général. Le conseil général, 1° répartit entre les arrondissements le contingent départemental; 2° prononce sur les réclamations des communes contre la répartition du conseil d'arrondissement entre les communes; 3° vote les centimes additionnels autorisés par la loi.

quelles le conseil général répartit entre les arrondissements le contingent départemental des contributions directes de répartition. En ce cas, le conseil général joue le rôle d'un petit Corps législatif puisqu'il répartit souverainement le contingent départemental entre les arrondissements, comme le Corps législatif l'avait distribué entre les départements ¹.

187. La deuxième catégorie de délibérations comprend celles qui ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation de l'administration supérieure. En général, elles ont pour objet les actes qui se rattachent au patrimoine du département considéré comme personne morale. Les aliénations et acquisitions, les baux et transactions, relativement aux biens départementaux, se font en vertu de délibérations homologuées par le préfet ou le chef de l'État. Nous indiquerons ultérieurement à quelles conditions ces actes peuvent être régulièrement conclus lorsque nous nous occuperons du département, comme personne morale capable d'aliéner et d'acquérir. En ce moment, nous ferons seulement remarquer que, pour la conclusion de ces actes, la délibération est nécessaire, mais qu'elle ne suffit pas. Le chef de l'État ou le préfet ne peuvent pas ordonner une vente ou une acquisition si le conseil général n'a pas pris l'initiative par une délibération. La compétence de l'administration supérieure consiste

¹ L'art. 4 de la loi du 10 mai 1838 énumère les cas dans lesquels le conseil général est appelé à *délibérer*. L'art. 5 ajoute que l'approbation est donnée par le chef de l'État, par le ministre ou par le préfet, conformément aux lois et règlements. Sous ce rapport, il faut se référer aux décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861 qui ont beaucoup modifié, en l'agrandissant, la compétence du préfet.

uniquement dans le pouvoir d'accorder ou de refuser l'homologation. Non-seulement il ne lui est pas loisible de suppléer la délibération du conseil général lorsqu'elle n'existe pas; elle ne pourrait pas davantage substituer un nouveau projet à celui qui est contenu dans la délibération.

188. La troisième catégorie comprend les délibérations purement consultatives. L'administration a le droit de consulter le conseil général toutes les fois qu'elle juge à propos de lui demander son avis. Dans certains cas déterminés par la loi, elle est tenue de demander cet avis. Si elle n'est pas obligée de suivre l'avis qui lui sera donné, la loi veut qu'elle le demande. Il y aurait *excès de pouvoir* si l'acte était fait sans délibération consultative du conseil général, et les parties intéressées pourraient demander, pour excès de pouvoir, l'annulation de l'acte qui aurait été fait sans la garantie prescrite par la loi¹. L'administration peut agir contrairement à l'avis du conseil général, tandis que pour la seconde catégorie de délibérations elle ne peut faire aucun acte positif qui n'ait été proposé par le conseil général; tout son pouvoir, en cas de dissentiment, se borne à empêcher la délibération d'avoir son effet. Lors, au contraire, que la loi demande une délibération consultative, l'administration peut passer outre et agir nonobstant l'avis contraire du conseil général. Si ordinairement les délibérations de la seconde catégorie se rattachent à la gestion du domaine départemental, les délibérations consultatives ont,

¹ Art. 6 de la loi du 10 mai 1838.

le plus souvent, pour objet les intérêts de l'administration générale dans le département.

189. Enfin le conseil général peut émettre des *vœux* relativement aux intérêts du département et à la situation des services publics dans le département. Ces vœux ou réclamations diffèrent des délibérations consultatives en ce que ces dernières sont provoquées par l'administration, tandis que les vœux sont spontanément émis par le conseil général. Les vœux sont transmis au ministre chargé de l'administration départementale (au ministre de l'intérieur) par le président du conseil général. Comme les réclamations contenues dans les vœux pourraient contenir des observations sur l'administration départementale, le législateur a voulu que la transmission se fit directement par le président indépendamment du préfet¹. Dans la terminologie des auteurs qui emploient le mot *vote* pour désigner les délibérations exécutoires par elles-mêmes, tout ce qui précède peut se résumer dans la phrase suivante :

« Le conseil général *vote, délibère, donne des avis, émet des vœux.* »

¹ Art. 7 de la loi du 10 mai 1838.

CHAPITRE VINGT-SEPTIÈME.

DROIT COMPARÉ. — ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

Sommaire.

190. Ancien droit. — Pays d'États et pays d'élections.
191. Intendants. — Extension de leurs pouvoirs.
192. Pourquoi la Royauté étendait-elle les pouvoirs des intendants?
193. La centralisation était presque consommée en 1789.
194. Pouvoirs des intendants dans les pays d'États. — Assemblées provinciales.
195. Généralités comprises dans les pays d'États.
196. Caractère commun aux pays d'États.
197. États du Languedoc.
198. États de Bretagne.
199. États de Provence et de Béarn.
200. Droit intermédiaire. — Système des administrations collectives.
201. Loi du 22 décembre 1789. — Conseil général et directoire.
202. Procureur-général-syndic.
203. Suite.
204. Conseil général. — Sa composition.
205. Loi du 14 frimaire an II.
206. Organisation départementale sous la Constitution du 5 fructidor an III.
207. Angleterre. — Juges de paix. — Comté. — Sessions tenues par les juges de paix.
208. *Custos rotulorum*.
209. Origine de la dénomination des juges de paix.
210. Du shérif.
211. Suite.
212. Trésorier. — Coroner. — Constables.
213. Milices. — Lord-lieutenant.
214. Principe de l'administration en Angleterre.

- 215. États-Unis. — De l'État.
- 216. Division de l'État en comtés.
- 217. Du comté dans la Nouvelle-Angleterre.
- 218. Defaut de hiérarchie dans l'administration américaine. — Comment est remplacé le principe hiérarchique.
- 219. Cour des sessions.
- 220. Importance du comté dans les États du Sud.
- 221. Belgique.
- 222. Attributions du conseil provincial.
- 223. Députation permanente.
- 224. Différences qui distinguent la députation permanente de notre conseil de préfecture.
- 225. Dépenses provinciales.
- 226. Hollande.
- 227. Allemagne. — Organisation provinciale en Autriche.
- 228. Diètes provinciales.
- 229. Régime spécial à la Hongrie.
- 230. Comparaison des diètes avec nos conseils généraux. — Subdivisions administratives de la province. — Cercles et arrondissements.
- 231. Bavière.
- 232. Adminisiration des cercles.
- 233. Prusse.
- 234. Administration du cercle. — *Landrath*.
- 235. De la régence.
- 236. Administration provinciale.
- 237. Président supérieur de la province (*Oberpräsident*).
- 238. Espagne. — Attributions du *gouverneur civil* de la province.
- 239. Différences et points de ressemblance entre le gouverneur civil et notre préfet.
- 240. Conseil de la province.
- 241. Députation provinciale.
- 242. Suite.
- 243. Le gouverneur représente en justice l'État et la province.

190. Ancien droit¹. — Les *pays d'États*, nom-

¹ Pour comparer la législation française avec le droit romain, on peut consulter le *Droit administratif romain*, par M. Serrigny, t. I, p. 135-142. « Sous l'Empire, dit-il, le pouvoir descendait de l'Empereur aux gouverneurs des provinces et de ceux-ci aux magistrats municipaux, tandis que sous la République il remontait des citoyens élus par eux ou par le Sénat. » Le caractère général des attributions des gouverneurs venait de la confusion entre les pouvoirs judiciaires et les pouvoirs administratifs. Que l'on suppose, pour un instant, qu'une loi a supprimé tous nos tribunaux et que nos préfets héritent des pouvoirs judiciaires en gardant leur compétence administrative; cette hypothèse donnera une idée approximative de l'énergie qu'avait l'administration romaine.

més ainsi à cause des diètes ou États provinciaux qui administraient la province, se distinguaient des *pays d'élections* par une différence fondamentale. Dans les premiers, le roi ne pouvait pas directement lever l'impôt. C'étaient les États qui accordaient annuellement au Trésor royal une somme que le roi faisait demander par ses commissaires, et dont le paiement était fait par la caisse des États, avec les fonds que l'assemblée affectait à cette destination. Ces fonds étaient réalisés soit au moyen des impôts levés par ordre des États dans la province, soit avec les ressources provenant des revenus ordinaires du patrimoine provincial. Au contraire, dans les *pays d'élections*, le roi pouvait directement lever l'impôt sans passer par l'intermédiaire d'une assemblée provinciale.

191. Les pays d'États comprenaient 13 généralités et les pays d'élections 19, en tout 32. La *généralité* ne fut d'abord qu'une division financière, et les *généraux des finances*, d'où vient le nom de *généralité*, n'eurent pour mission que la surveillance des deniers destinés aux dépenses publiques. — Plus tard, ils changèrent de nom et s'appelèrent *commissaires départis*, puis *intendants*; leurs attributions s'étendirent et finirent par embrasser presque tous les services administratifs. Leur titre même indiquait l'étendue de leur compétence; car, en 1635, un édit de Louis XIII les nomma *intendants des finances, du militaire et de la police*, titre plus net et plus précis que celui d'*intendants pour l'exécution des ordres du roi*, qu'ils portaient auparavant. En 1789 ils étaient qualifiés *d'intendants des généralités et provinces du royaume*.

— Ils ordonnaient l'entretien des routes, des ponts et chaussées et des canaux; ils surveillaient les hôpitaux, les mendiants et les prisons; ils pourvoyaient au sort des enfants trouvés; ils veillaient à ce que les tailles fussent équitablement réparties entre les élections de la généralité. Pour tous les autres services publics, ils avaient la qualité d'inspecteur, et s'ils n'avaient pas reçu une autorité directe, il leur appartenait de veiller à l'observation des ordonnances. Les édits augmentaient, chaque jour, les attributions des intendants. S'agissait-il de nouveaux impôts? Il aurait été naturel que le contentieux fût attribué aux élections puisque déjà elles étaient chargées de statuer sur le contentieux en matière de taille, sauf l'appel devant la Cour des aides. Mais les édits laissaient les officiers des élections confinés dans leur compétence en matière de tailles, et condamnaient cette institution à l'immobilité pendant que s'agrandissait l'autorité des intendants. La Cour des aides faisait entendre les plus vives remontrances et quelquefois refusait d'enregistrer les édits; mais un *lit de justice* triomphait de cette résistance, et peu à peu le gouvernement consommait l'œuvre de la centralisation administrative.

192. Pourquoi la royauté fortifiait-elle de plus en plus le pouvoir des intendants? — C'est que ces puissants délégués étaient chargés de continuer, par des mesures administratives, la défaite de la féodalité. Les grands seigneurs avaient été vaincus par les armes et, depuis longtemps, l'unité politique de la France était un fait accompli. Cependant la féodalité vivait encore par les hobereaux, et poussait dans le sol d'in-

nombrables racines. Pour extirper ce parasitisme, le roi envoyait des intendants, pris ordinairement parmi les maîtres des requêtes du Parlement; étrangers à la province, ils l'administraient avec énergie et n'étaient retenus par aucun ménagement personnel. La noblesse, qui voyait dans l'intendant un ennemi, faisait le vide autour du délégué royal. Elle l'appelait *monsieur l'intendant* avec une affectation dédaigneuse et ne le qualifiait de *monseigneur* qu'à regret, lorsqu'il s'agissait de lui demander une grâce. Plus le hobereau était petit et plus il s'attachait à marquer ces différences. L'importance du gentilhomme pouvait être jugée d'après le soin qu'il apportait à faire ces distinctions frivoles. Ce qui augmentait l'isolement de l'intendant, c'est qu'en général il était de naissance bourgeoise et n'appartenait à la noblesse que par l'effet de sa charge. Les grands seigneurs de la noblesse d'épée tenaient en grand mépris ces robins envoyés pour combattre, au nom du roi, contre les barons, et dédaignaient la personne des intendants tout autant que la besogne dont ils étaient chargés. Le ton était donné par la grande noblesse, et, pour se hausser, les hobereaux imitaient, en l'aggravant, le mépris des grands seigneurs jusqu'au moment où ils avaient besoin de solliciter quelque grâce. Alors l'obséquiosité remplaçait le dédain et la supplication le ton d'égalité.

493. La centralisation administrative était donc fort avancée lorsque la révolution éclata.—L'intendant avait plus de puissance que notre préfet, et son autorité s'étendait sur un ressort plus considérable; car une province était à peu près égale à deux de nos départe-

tements. Encore y en avait-il quelques-unes dont l'étendue aurait embrassé trois de nos départements.

194. Dans les pays d'États, les intendants avaient des pouvoirs moins étendus que dans les pays d'élections. « Ils n'étaient guère que des commissaires du roi chargés de solliciter des subventions, de veiller à l'entretien des troupes et d'exercer la haute police dans l'intérêt du gouvernement. — Les provinces qui jouissaient de cette administration indépendante se distinguaient généralement par un plus haut degré de prospérité. Les intérêts du pays étaient mieux entendus et défendus, les travaux publics mieux dirigés, mieux surveillés. Un ministre dont le nom est resté cher aux amis de l'humanité (Turgot) voulut étendre à la France entière des institutions analogues. Il obtint, à titre d'essai, qu'une *assemblée provinciale* serait créée pour le Berri et la Haute-Guienne. Un plein succès justifia ses espérances, et, en 1787, sur la demande des notables convoqués à Versailles, le roi publia un édit où il manifesta l'intention d'étendre le même bienfait à toutes les provinces du royaume qui n'avaient pas d'États provinciaux ¹. » Des assemblées provinciales furent en effet tenues dans les pays d'élections; mais ces réunions ne prirent pas le caractère d'une institution régulière, et bientôt toutes les tentatives de réforme furent absorbées par le mouvement plus radical de la révolution.

195. Les généralités qui s'étendaient sur les pays d'États comprenaient les contrées suivantes : la Pro-

¹ Rapport de M. le baron Monnier à la Chambre des pairs, le 4 mars 1837.

vence, le Languedoc, le Roussillon, la Bourgogne, la Bresse, la Dombes, le Bugey, le Valronney et le pays de Gex, la Bretagne, le Béarn avec le pays de Soule, la Navarre, le Labour, Mont-de-Marsan, les Bastilles de Mont-de-Marsan, le Tursan et le Gaburdan, le Bigorre, le Nébouzan, le pays de Foix et les quatre vallées (d'Aure, de Magnoac, de Barousse et de Neste).

196. Les pays dont l'énumération précède avaient pour caractère commun de nommer des États locaux et d'échapper à l'établissement direct des impôts par le gouvernement du roi. Quant à l'organisation, elle variait suivant les lieux, au moins dans les détails, car presque partout on rencontrait une représentation des trois ordres, la noblesse, le clergé et le tiers état.

197. Les États du Languedoc se composaient de 92 membres dont 23 députés par le clergé, 23 députés par la noblesse et 46 par le tiers état. Ainsi cette ancienne constitution locale avait tranché, au profit du tiers, la question de la double représentation qui souleva tant d'orages au commencement de la révolution. Le clergé était représenté par les trois archevêques et les vingt évêques de la province. La noblesse envoyait vingt et un barons, un vicomte et un comte (c'étaient le comte d'Alais et le vicomte de Polignac). Il était admis que les prélats et barons pouvaient, en cas d'empêchement, siéger par procuration aux États, sans autre condition que de choisir pour mandataires des vicaires généraux, pour le clergé, et des gentilshommes, pour la noblesse. Au contraire, les députés du tiers devaient siéger en personne et n'étaient pas autorisés à se faire représenter par mandataires. Tous les ans, au mois d'oc-

tobre, les États du Languedoc se réunissaient sous la présidence de l'archevêque de Narbonne dans une des trois villes suivantes : Beaucaire, Montpellier ou Carcassonne. La session, qui durait un mois, était ouverte par l'intendant; celui-ci se retirait après l'ouverture, les statuts locaux ne permettant pas qu'il assistât aux délibérations. Les États votaient les sommes demandées par le roi et fixaient les taxes à percevoir sur les contribuables de la province. Une délibération déterminait spécialement la somme à demander à l'impôt de la taille. Un mois après la clôture de la session, se réunissaient, dans chaque diocèse, des assemblées appelées *assiettes particulières* parce qu'elles avaient pour mission principale de répartir, entre les paroisses de la circonscription, le contingent que les États avaient imposé au diocèse. On voit, par ce qui précède, que les divisions ecclésiastiques coïncidaient avec l'administration civile et que la province, le diocèse et la paroisse servaient à la répartition de la taille ou impôt foncier.

198. En Bretagne, le clergé députait aux États de la province soixante membres, savoir : 9 évêques, 9 membres des chapitres et 42 abbés. La noblesse y était représentée par les 9 barons de la province et par tous les gentilshommes ayant des biens dans la circonscription, lorsqu'ils pouvaient justifier d'une noblesse remontant à cent années (déclaration du 26 juin 1736). Le tiers état envoyait les députés de 40 communautés dont les unes avaient droit à un siège, tandis que d'autres avaient droit à deux. Les différences numériques n'avaient du reste que peu d'importance,

car le vote se faisait par ordre et non par tête. Les États de Bretagne étaient convoqués par le roi et ouverts par les intendants qui, n'ayant pas le droit d'assister aux délibérations, se retiraient après l'ouverture. Depuis 1630, les États de Bretagne ne se réunissaient que tous les deux ans.

199. Aux États de Provence les députés étaient indemnisés, aux frais de la province, de leurs dépenses de déplacement et de séjour. Aux États de Béarn, l'organisation présentait cette particularité que le clergé et la noblesse ne formaient qu'une Chambre. La deuxième Chambre se composait de *jurats* envoyés par les communautés, à raison de deux par communauté. En cas de désaccord, la première Chambre pouvait appeler la seconde à délibérer jusqu'à trois fois. Ces tentatives demeurant infructueuses, le différend était vidé par quatre personnes chargées de pouvoirs, à cet effet, par les deux ordres.

200. **Droit intermédiaire.** — A la diversité des anciennes provinces, la législation de la révolution substitua des divisions d'une étendue à peu près égale et une organisation départementale uniforme. Les premiers législateurs adoptèrent le système des *administrations collectives* pour l'action tout aussi bien que pour la délibération, système qui leur parut être plus conforme aux idées nouvelles, parce qu'il s'écartait des pouvoirs autocratiques de l'ancien intendant. Il est d'ailleurs bien naturel que les institutions administratives se modèlent sur les institutions politiques, et lorsque, au sommet, la royauté était dépouillée du pouvoir

effectif, que la Chambre gouvernait par les ministres, la logique voulait qu'aux degrés secondaires de la hiérarchie administrative, l'action administrative fût confiée à des corps délibérants. D'après la loi du 22 décembre 1789, l'administration du département était divisée en deux sections : 1° le conseil du département ; 2° le directoire. Le conseil du département se composait de trente-six membres nommés par les électeurs primaires¹, parmi les citoyens payant une contribution foncière égale à la valeur de dix journées de travail. Ces trente-six personnes nommaient, au scrutin et parmi elles, un *directoire* composé de huit membres. Les art. 21 et 22 de la loi déterminaient les attributions du conseil et du directoire.

201. Section II, art. 21. « Le conseil de département tiendra annuellement une session pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses générales du département et recevoir le compte de la gestion du directoire. La première session pourra être de six semaines et celle des années suivantes d'un mois au plus. »

Art. 22. « Le directoire du département sera toujours en activité pour l'expédition des affaires, et rendra tous les ans au conseil de département un compte de sa gestion qui sera publié par la voie de l'impression. »

202. Indépendamment des trente-six membres du conseil de département, les électeurs primaires nommaient un *procureur-syndic* qui était soumis à réélection tous les quatre ans, comme les membres du conseil

¹ V. pour le sens des mots *électeur primaire* notre t. III, p. 490.

de département. L'art. 17 déterminait en ces termes les attributions du procureur-syndic :

203. Section II, art. 17. « Les procureurs-syndics auront séance au conseil général, sans voix délibérative; mais il ne pourra y être fait aucun rapport, sans qu'ils en aient communication, ni être pris aucune délibération sur ces rapports sans qu'ils aient été entendus. »

204. Le conseil de département nommait un président et un secrétaire. Le président avait le droit de présider les séances du directoire qui ne nommait qu'un vice-président. Quant aux attributions de l'administration départementale, elles étaient énumérées dans l'art. 1^{er} de la section III de la loi du 22 décembre 1789, disposition fort importante et dont la plus grande partie est encore en vigueur; car pour déterminer les attributions des préfets, il faut recourir à l'énumération contenue dans cet article.

205. La loi du 14 frimaire an II supprima les conseils de département ainsi que les syndics et ne laissa subsister que les directoires¹. Obéissant à des préoccupations démocratiques, elle voulut que le directoire fût présidé, à tour de rôle, par chacun des membres avec changement mensuel. Les attributions que cette loi laissa aux directoires étaient purement administratives; car la direction des affaires politiques appartenait aux comités locaux de salut public et aux représentants du peuple en mission. Cette loi fut abrogée par celle du 28 germinal an III, qui rétablit la législation antérieure

¹ Section III, art. 6.

en donnant aux directoires le droit de nommer un président, tandis qu'auparavant ils ne nommaient qu'un vice-président. Le procureur-syndic fut rétabli avec mission expresse de transmettre, tous les dix jours, un rapport du directoire sur l'exécution des lois, notamment en ce qui concernait « *les émigrés, les prêtres réfractaires et l'exercice public des cultes.* »

206. Sans renoncer au système des administrations collectives, la Constitution du 5 fructidor an III simplifia l'organisation départementale et fortifia l'intervention du pouvoir central. Une assemblée de cinq membres fut chargée de l'action et de la délibération ; ces membres, nommés par les électeurs, étaient destituables par le directoire qui, en cas de destitution, pouvait instituer une commission pour les remplacer. Les membres de l'administration étaient nommés pour cinq ans et renouvelés, chaque année, par cinquième. Le syndic électif de la loi de 1789 fut remplacé par un *commissaire* que le directoire avait le droit de choisir parmi les citoyens domiciliés dans le département. Le commissaire était chargé de « *requérir l'exécution des lois,* » et c'est pour cela qu'il était juste d'attribuer sa nomination au gouvernement central, c'est-à-dire au représentant le plus élevé et le plus général de la loi. — La Constitution fixait à vingt-cinq ans l'âge auquel les citoyens pourraient être nommés membres de l'administration départementale ou commissaires du directoire. Le système dura jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII, dont le système que nous avons exposé au chapitre précédent est encore en vigueur. Avec cette loi l'esprit monarchique, que le consulat avait

rétabli en laissant subsister les noms républicains, pénétra dans la législation sur l'organisation départementale et communale.

207. **Angleterre.** — Le caractère le plus remarquable des autorités publiques, en Angleterre, c'est que, dans les comtés comme au centre, les fonctions administratives ne sont pas distinctes des fonctions judiciaires, et que les mêmes fonctionnaires sont chargés des unes et des autres. Le principe de la séparation des pouvoirs qui, en politique, est si bien observé par les Anglais, n'a pas été appliqué, comme chez nous, à la division secondaire entre la justice et l'administration. Dans chaque comté (*shire*) on trouve un corps de juges de paix (*justices of the peace*), qui sont administrateurs en même temps que magistrats. Ils votent les taxes du comté, contrôlent les dépenses et interviennent dans la nomination de presque tous les fonctionnaires du comté. Chose digne de remarque ! Dans un pays où la nation représentée par le parlement exerce une si grande action sur les affaires publiques, où la loi veut que la délibération sur le budget commence par la Chambre des communes, c'est-à-dire par la Chambre élective, les taxes du comté sont votées par une réunion de magistrats que nomme le roi ; car, c'est le roi qui nomme les juges de paix parmi les notables possédant au moins 100 livres st. de revenu (2,500 fr.) en propriétés foncières. Les Anglais ne sont pas choqués de cette anomalie ; cela tient à ce que les choix de la couronne portent sur les personnages les plus considérables des comtés,

c'est-à-dire sur ceux que l'élection aurait probablement élevés à cette magistrature locale. C'est parce que le choix du souverain prévient le vœu de l'opinion publique que cette incohérence dans le droit public est à peine remarquée par les Anglais. Les juges de paix sont pris dans le sein de cette aristocratie qui s'est toujours montrée digne de la confiance populaire, et qui n'est pas en butte à l'envie, soit parce qu'elle remplit les fonctions avec indépendance, soit parce qu'elle les exerce gratuitement. Aucun traitement n'est alloué aux juges de paix. Seulement pendant la durée des sessions ils sont hébergés aux frais du comté. Les juges de paix sont nommés à vie, et le gouvernement n'a le droit de les suspendre ou destituer que dans certaines circonstances déterminées. Ce droit est d'ailleurs rarement exercé, et, depuis quelques années, il est sans exemple qu'un juge de paix ait été révoqué. Au commencement de chaque règne, les fonctions des juges de paix cessent de plein droit ; mais c'est là un principe purement abstrait et dont tout l'effet se borne à rendre nécessaire une confirmation, qui est toujours accordée, des juges de paix par le nouveau souverain.

Les juges de paix réunis tiennent trois espèces de sessions : 1° les sessions générales ou trimestrielles (*general or quarter sessions*) ; 2° les sessions spéciales (*special sessions*) ; 3° les petites sessions (*petty sessions*). Les sessions générales sont tenues par trois juges au moins. En matière criminelle, on y juge tous les crimes et délits, sauf les cas de meurtre, de trahison ou de félonie emportant la peine de la transportation à vie.

En matière administrative, les juges de paix en session générale votent les taxes locales, contrôlent les dépenses et statuent sur les réclamations en matière d'impôts. Les sessions générales peuvent être tenues en tout temps, sur la convocation du shérif ou la demande de deux juges. Certaines sessions générales sont, de droit, tenues périodiquement tous les trois mois. Ce sont des sessions que l'on appelle *trimestrielles* (*quarter-sessions*) à cause de leur périodicité et *générales* à cause de la nature de leurs attributions. — Les *sessions spéciales* des juges de paix s'occupent d'objets particuliers tels que la nomination des surveillants des routes, des inspecteurs des poids et mesures, l'autorisation d'établir des tavernes (*alehouse*), etc., etc. On peut appeler de leurs décisions aux sessions trimestrielles. — Les *petites sessions* sont formées d'un ou deux juges de paix. Les affaires de leur compétence sont les différends entre maîtres et ouvriers, les petits délits tels que rixe, ivrognerie, etc., etc.¹

208. Parmi les juges de paix, il y en a un qui occupe le premier rang et qu'on appelle *custos rotulorum*. Il assiste aux sessions des juges de paix, conserve leurs actes (*rolls*) et nomme le greffier de paix (*clerk of the peace*). Le greffier tient les écritures, exécute les déci-

¹ V. Rudolf Gneist, *Das Englische Verfassungs-und-Verwaltungsrecht*, t. II, p. 17. — V. aussi *Rapport sur les taxes locales*, présenté le 8 novembre 1859 par le ministre des finances de Belgique à la Chambre des représentants, p. 51. — Les juges de paix sont, en Angleterre, officiers de police judiciaire en même temps que juges; ils instruisent et condamnent. Comme officiers de police judiciaire, ils prononcent à huis clos, et comme juges en séance publique.

sions prises en session, ce qui lui donne occasion de prendre une large part dans l'administration du comté.

209. La dénomination de juges de paix vient de ce qu'ils sont chargés de conserver la paix, c'est-à-dire de faire respecter l'ordre public. Le titre de *conservateur de la paix* n'appartient d'ailleurs pas exclusivement aux juges des comtés ; la loi l'attribue aussi à d'autres fonctionnaires ou dignitaires. Ainsi le roi est le grand conservateur de la paix dans tout le royaume, et c'est pour cela qu'on emploie encore une locution qui porte un parfum de moyen âge lorsqu'on dit : *la paix du roi*. Le lord chancelier, les juges du banc du roi et les shérifs sont aussi conservateurs de la paix, et, à ce titre, ils peuvent, dans certains cas prévus, décerner des mandats judiciaires, sauf l'application de l'*habeas corpus* qui oblige tous les juges, à quelque degré qu'ils soient.

210. Le premier fonctionnaire du comté, dans l'ordre hiérarchique, est le shérif. Je dis *au point de vue hiérarchique*, parce que son pouvoir réel n'est pas au niveau de sa position apparente. En matière criminelle et civile, ses attributions judiciaires ont été fort diminuées ou presque anéanties par la compétence des Cours de justice. Les pouvoirs d'officier de police judiciaire sont, presque en entier, passés aux juges de paix. Les milices, qui autrefois étaient dans sa compétence, relèvent aujourd'hui du lord-lieutenant. Ainsi de ses pouvoirs d'autrefois il ne lui reste que quelques débris, hors de proportion avec l'importance de sa position sociale. Il préside la Cour

du comté (*County court*) qui juge les affaires urgentes et les affaires civiles dont le chiffre ne dépasse pas 40 shillings. Il est aussi président d'une Cour criminelle (*Sherif's turn*), qui tient ses assises dans le comté deux fois par an, ordinairement à Pâques et à Saint-Michel. Cette Cour se transporte dans les diverses parties du comté et prononce des peines de police pour certaines contraventions, notamment pour l'usage de faux poids. — Au point de vue financier, le shérif a conservé la perception de tous les revenus dont le recouvrement n'a pas été confié à des agents spéciaux. Mais comme des agents spéciaux ont été chargés de presque toutes les branches de revenu, il ne reste au shérif que très-peu d'attributions en cette matière.

211. Le shérif préside les élections, tranche les difficultés relatives à la qualité d'électeur et transmet les noms des candidats élus. Conservateur de la paix, il a le droit de faire saisir les personnes qui la troublent, et de requérir la force armée pour s'assurer de la personne des malfaiteurs. Comme agent d'exécution, il fait exécuter les décisions des Cours souveraines, et au point de vue financier il se met en possession de tous les biens confisqués, des bois de navires naufragés, et exerce quelques autres petits droits régaliens ou domaniaux.

Les shérifs sont nommés, chaque année, par le roi sur une liste de présentation arrêtée au mois de novembre par une assemblée composée du chancelier de l'Échiquier, du lord chancelier, des juges du royaume et de quelques membres du conseil privé. La liste porte trois candidats par comté, et le roi tient une

séance, en conseil privé, dans laquelle il fait son choix. Cette séance n'est d'ailleurs que pour la forme, et la nomination porte toujours sur le candidat qui figure en tête de la liste. Si, pendant l'année, une vacance venait à se produire, le roi pourrait nommer sans présentation. Les nominations ainsi faites sont considérées comme légales par les jurisconsultes ; mais les shérifs qui tirent leur origine d'une nomination directe sont ironiquement appelés *shérifs de poche*. — La loi n'a subordonné la nomination de shérif à aucune condition d'aptitude. Seulement, ces fonctions entraînant des dépenses considérables, on n'y appelle que les personnes les plus riches du comté. Dans l'usage, les lords ne sont pas désignés, et le choix porte sur la *gentry*, c'est-à-dire sur la partie la plus élevée des *Commoners*. Comme cette fonction est fort coûteuse, la loi l'a déclarée obligatoire et a sanctionné l'acceptation par certaines peines. L'insuffisance de fortune est d'ailleurs une cause d'excuse qui dispense de l'acceptation et de l'application des peines. — Le shérif n'est nommé que pour un an et n'est pas tenu, lorsqu'il a exercé ses fonctions pendant une année, de les accepter de nouveau avant l'expiration d'un délai de trois ans. Le shérif ne touche aucun traitement et abandonne d'ordinaire les émoluments, qui lui sont alloués, à un vice-shérif ou à d'autres agents qu'il peut désigner pour le suppléer dans l'expédition des affaires ¹.

¹ V. sur la nomination des shérifs, l'ouvrage de Gneist, t. II, p. 26 et celui d'Ed. Fischel, p. 260. — Le rapport sur les taxes locales aux Chambres belges, porte : « Il (le shérif) est nommé chaque année par la Reine sur une « liste de trois candidats arrêtée par les juges de paix. » P. 49. — Ce passage est inexact ou incomplet.

212. Les juges de paix nomment un trésorier qui est chargé de tout ce qui concerne la comptabilité des recettes et dépenses du comté (*County treasurer*). Chaque année, ce trésorier soumet les comptes à l'assemblée des juges de paix, qui nomme une commission pour vérifier les écritures du comptable et fait son rapport à l'assemblée générale. Le *Coroner* est nommé par les propriétaires (*free holders*) qui composent la Cour du comté¹. — Ordinairement on en nomme quatre dans chaque comté. Les attributions de ce fonctionnaire consistent surtout à faire des enquêtes en cas de mort violente ou accidentelle, dans ceux de naufrage et quelques autres. Ces enquêtes se font avec l'assistance d'un jury, et si elles révèlent un coupable, le coroner l'envoie en prison pour être mis en jugement². Les constables qui se divisent en *grands* et *petits* (*high constables*, *petty constables*) sont nommés par les juges de paix, savoir : les hauts constables en assemblée générale et les petits constables par une commission composée seulement de deux juges. Ils étaient autrefois chargés de la police, mais cette attribution leur a été enlevée depuis que la police a été organisée sur des bases nouvelles. Les fonctions qu'ils ont conservées sont relatives à la formation des listes électorales, au recrutement de la milice, au recouvrement des taxes et aux recensements périodiques de la population.

213. Le recrutement et le commandement de la milice relèvent du lord-lieutenant. Le contingent des

¹ *Rapport sur les taxes locales*, p. 50.

² *Id.*, *ibid.*

milices a été fixé par la loi du 30 juin 1852 à 18,000 hommes; mais, en cas de danger, ce chiffre peut être porté à 120,000 par ordonnance royale. Le contingent est rempli au moyen d'enrôlements volontaires, et, en cas d'insuffisance, complété par voie de tirage au sort (*ballot*) entre les hommes valides ayant moins de trente-cinq ans; car, au-dessus de cet âge, nul n'est obligé de faire, contre son gré, le service des miliciens. En temps de paix, les miliciens ne peuvent pas être obligés de servir hors du comté, si ce n'est pour faire des manœuvres aux lieux et jours fixés par le roi. La durée de ces manœuvres ne dépasse pas vingt et un jours, sauf les cas extraordinaires où il est permis au roi d'élever la durée jusqu'à cinquante jours ou réciproquement de la réduire jusqu'à trois jours. En tout temps d'ailleurs, le roi peut accepter les enrôlements volontaires des miliciens pour faire le service hors de la Grande-Bretagne. Le lord-lieutenant qui commande la milice dans le comté est, à ce titre, placé dans le ressort du ministère de l'intérieur.

Enfin les juges de paix nomment les visiteurs des pauvres, les inspecteurs des poids et mesures, les inspecteurs des ponts (*inspectors of bridges*).

214. L'administration du comté en Angleterre est donc entièrement aristocratique. Le shérif, les juges de paix et le lord-lieutenant sont pris dans la partie la plus riche de la gentry et, d'un autre côté, les juges de paix nomment la plus grande partie des fonctionnaires secondaires du comté. Directement ou indirectement l'autorité, dans le comté, est aristocratique ou procède de l'aristocratie. Nous verrons, au contraire,

bientôt qu'en Amérique le plus grand nombre des fonctionnaires vient de l'élection populaire et que sous les mêmes noms l'administration, aux États-Unis, découle du principe démocratique, qui est le fond de la Constitution politique comme en Angleterre le principe aristocratique en est la base. Encore une fois, *telle politique, telle administration.*

215. **États-Unis.** — Chacun des États de la confédération a sa Constitution politique. Sauf quelques différences de détail, toutes les constitutions particulières sont établies, à peu près, sur les mêmes bases et présentent la plus grande analogie avec la Constitution fédérale que nous avons analysée plus haut¹. Un *Sénat* électif, composé d'un petit nombre de membres et renouvelable par portions, avec une *Chambre des représentants*, également élective, ordinairement plus nombreuse, presque toujours moins durable et se renouvelant annuellement, tels sont les éléments du pouvoir législatif dans l'État. Le Sénat est aussi un corps administratif et judiciaire; *administratif*, parce qu'il concourt à la nomination des fonctionnaires; *judiciaire*, en ce qu'il est compétent pour juger certains délits politiques et même quelques affaires civiles. La Chambre des représentants, au contraire, a un caractère purement législatif et ne pénètre dans les attributions judiciaires que pour la mise en accusation des fonctionnaires devant le Sénat. Le Sénat et la Chambre des représentants examinent les lois successivement, de la

¹ T. III, p. 546.

même manière et avec un droit égal. Comme les deux assemblées tirent leur origine de l'élection, aucune d'elles ne représente le principe aristocratique de l'hérédité; elles ont été instituées pour établir la division du pouvoir, modérer le mouvement trop rapide d'une chambre omnipotente et assurer une sorte de Chambre d'appel à l'examen des lois.

216. Le pouvoir exécutif appartient à un gouverneur électif qui a le droit de *veto suspensif* à l'égard des lois votées par la législature. Lorsque la loi est définitivement adoptée, il la fait exécuter, à moins que les Chambres n'aient expressément chargé des agents spéciaux d'exécuter la mesure qu'elles ont ordonnée. Le gouverneur commande la force armée et, dans quelques États, nomme les juges de paix des comtés. C'est uniquement par la nomination des juges de paix qu'il entre dans l'administration provinciale; encore n'a-t-il pas ce pouvoir dans tous les États, car certaines Constitutions attribuent au Sénat cette désignation.

217. L'État se divise en comtés (*shire*) comme l'Angleterre; mais sous la ressemblance des mots se cache une profonde diversité des choses. Nous avons vu qu'en Angleterre le comté est la division par excellence, le siège de l'administration et de la justice des provinces. L'aristocratie y est prépondérante et y remplit gratuitement les fonctions publiques, avec un désintéressement qui est la condition première du *self-government*. Le comté aux États-Unis, en particulier dans la Nouvelle-Angleterre, n'a qu'une très-faible importance, et cela devait être; car il est impossible de rencontrer dans un pays démocratique l'élément aristocratique qui

fait la vitalité du comté en Angleterre. Le comté n'a, pour ainsi dire, aucune existence propre aux États-Unis; l'État et la commune suffisent à tout. Cependant les communes du comté ayant des besoins semblables, les lois ont constitué des administrateurs qui sont chargés de représenter cette communauté d'intérêts. Au Massachussets, par exemple, les magistrats du comté sont nommés par le gouverneur de l'État; ils préparent le budget du comté, budget qui doit être soumis au vote de la législature. Le comté n'a d'ailleurs aucune représentation élective et, par conséquent, pas d'existence politique. Il est vrai qu'en Angleterre le comté n'est pas davantage administré par des représentants élus, puisque les juges de paix et les shérifs sont nommés par le pouvoir central. Mais la différence des pays tient à ce que le comté anglais est administré par l'aristocratie et que l'administration y est conduite par l'élément vraiment prédominant du pays, tandis que le comté américain est administré par des magistrats qui ne procèdent pas de l'élection, dans un pays où le suffrage est la source de tous les pouvoirs. Que les juges de paix soient électifs ou nommés par le gouvernement central, cela importe peu en Angleterre pourvu que le choix ne sorte pas de la gentry. Mais en Amérique le suffrage populaire est tout, et les autorités qui n'en proviennent pas ne peuvent avoir qu'un pouvoir languissant. Or, au Massachussets, c'est le gouverneur qui nomme les juges de paix pour sept ans, et qui désigne, parmi ces juges de paix, trois magistrats par comté pour former la Cour des sessions. La Cour se réunit deux fois par an et s'occupe des intérêts admi-

nistratifs du comté, tels que l'érection des prisons et Cours de justice, la préparation du budget qui doit être soumis à la législature de l'État, la répartition entre les communes des taxes votées par le pouvoir législatif, l'établissement et la réparation des routes du comté, la concession de certaines patentes. La Cour des sessions concourt aussi à l'administration en prononçant des condamnations contre les fonctionnaires qui ne se conforment pas aux lois et règlements.

218. C'est en effet un caractère remarquable de l'organisation américaine que les agents du gouvernement ne sont pas retenus, dans l'accomplissement de leurs devoirs, par le lien de la hiérarchie et de la discipline. La sanction contre les fonctionnaires, qui violent la loi ou un règlement, se trouve dans la poursuite judiciaire et la condamnation par les magistrats. Tandis que chez nous le supérieur agit sur ses subordonnés par la puissance de la hiérarchie, en Amérique l'agent administratif ne relève, pour ainsi dire, que de la loi, et n'est empêché de commettre une infraction que par un châtement judiciaire. Le fonctionnaire n'est puni que pour contravention aux lois et règlements. Or, sans violer positivement une loi ou un règlement, un fonctionnaire peut manquer à ses devoirs, soit par excès de lenteur, soit par défaut de zèle, soit par manque d'intelligence. La Cour des sessions n'a aucun moyen pour exciter le fonctionnaire à mieux s'acquitter de sa tâche, et, sous ce rapport, rien dans ses attributions ne remplace la subordination hiérarchique de l'administration française. Ce qui pousse le fonctionnaire américain à remplir ses devoirs avec zèle, c'est la

réélection et la crainte d'être désapprouvé par les électeurs. C'est pour cela qu'on a été obligé d'abrégé la durée des fonctions électives et de faire juger, aussi souvent que possible, les mandataires par leurs mandants. Si l'on avait espacé les élections à de trop longs intervalles, le stimulant des fonctionnaires n'aurait agi qu'aux époques rapprochées de la réélection ; dans le temps intermédiaire, l'agent aurait pu se laisser impunément aller à la négligence. Même avec des élections fréquentes et rapprochées (et ces élections présentent plus d'un inconvénient), on n'est pas assuré contre les défaillances d'un agent mal choisi ; en tout cas, il faut le subir jusqu'au moment de la réélection. Au contraire, le lien hiérarchique ne laisse pas un moment de répit au fonctionnaire, parce qu'il ne lui donne pas un jour d'indépendance.

219. D'un autre côté, pour que la compétence de *la Cour des sessions* eût quelque efficacité, il faudrait que les contraventions aux lois et règlements administratifs fussent dénoncées régulièrement par une autorité vigilante et spécialement chargée de cette mission. Si la violation de la loi nuit à un particulier, la plainte de la partie avertit suffisamment les magistrats ; mais lorsque les intérêts privés ne sont pas individuellement atteints comment la Cour est-elle saisie ? Ordinairement c'est le trésorier de la commune qui dénonce le fait à la Cour des sessions, au nom de l'intérêt fiscal qu'il représente ; il se fait ministère public parce qu'il est chargé d'encaisser l'amende. Évidemment il y a là une lacune, une confusion regrettable entre les attributions fiscales et la fonction du ministère public. Pour

empêcher que les lois ne tombent en désuétude, faute de personnes qui veillent à leur exécution, les Américains ont employé le moyen peu moral d'encourager les dénonciateurs, en leur accordant une part des amendes¹.

220. A mesure qu'on s'avance vers le Midi, le comté prend de l'importance et la vie communale a moins d'activité. Le mouvement passe de la commune aux comtés, des autorités municipales aux représentants du comté. Dans l'État de New-York, dans l'Ohio, dans la Pensylvanie, les habitants des comtés nomment des députés, qui forment la représentation politique et administrative du comté (*County commissioners*). Cette assemblée a le droit d'imposer des taxes sans que sa délibération soit homologuée par la législature de l'État; elle a, elle-même, le pouvoir législatif dans le ressort du comté, au moins en ce qui touche l'établissement des taxes locales. — Malgré les différences d'organisation qu'on rencontre en changeant d'État, il n'est pas difficile de ramener à quelques caractères communs les législations administratives des États-Unis : élections des fonctionnaires administratifs; inamovibilité des fonctionnaires pendant l'intervalle des élections; absence de hiérarchie administrative; em-

¹ « Le juge de paix, dit M. de Tocqueville, tient le milieu entre l'homme du monde et le magistrat, l'administrateur et le juge. Le juge de paix est un citoyen éclairé, mais qui n'est pas nécessairement versé dans la connaissance des lois. Aussi ne le charge-t-on que de faire la police de la société, chose qui demande plus de bon sens et de droiture que de science. Le juge de paix apporte dans l'administration, lorsqu'il y prend part, un certain goût des formes et de la publicité qui le rend fort gênant pour le despotisme; mais il ne s'y montre pas l'esclave de ces superstitions légales qui rendent les magistrats peu capables de gouverner. » (*Démocratie en Amérique*, t. I, p. 122.)

ploi des moyens judiciaires pour remplacer, en partie, le principe de la subordination hiérarchique; décentralisation poussée jusqu'aux dernières limites du possible : tels sont les caractères généraux qui se trouvent partout, dans la confédération, sous la variété des détails.

221. Belgique. — La Belgique est divisée en neuf *provinces* d'une étendue à peu près égale à celle de nos départements. L'administration provinciale se compose de : 1° un *gouverneur* nommé et révocable par le roi. Comme délégués du pouvoir central, les gouverneurs veillent à l'exécution des lois et des dispositions ministérielles. Représentants de la province, ils font en cette qualité exécuter les délibérations du conseil provincial. Ils sont aussi les supérieurs hiérarchiques des administrations communales, et à ce titre ils peuvent suspendre ou destituer les bourgmestres et échevins, et arrêter l'exécution des actes administratifs émanés de ces autorités. On voit par là que les gouverneurs belges ont des pouvoirs analogues, quoique moins étendus, à ceux qu'ont nos préfets ; 2° un *conseil provincial* nommé par les mêmes électeurs que les Chambres. Nul n'est éligible s'il n'est Belge de naissance ou naturalisé, âgé de vingt-cinq ans accomplis, domicilié dans la province, au moins depuis le 1^{er} janvier qui précède l'élection, et hors des cas d'incapacité ou d'incompatibilité établis par la loi. Les incompatibilités admises par la loi belge sont plus nombreuses que celles qui ont été prononcées par notre législation. L'art. 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mai 1848 exclut du Conseil provincial les commissaires d'arrondissements (sous-préfets), les juges de paix, les mem-

bres des tribunaux et Cours d'appel, les officiers des parquets près les Cours et tribunaux. L'art. 40 de la loi provinciale du 30 avril 1836 exclut du Conseil provincial les membres des Chambres, les gouverneurs des provinces, le greffier provincial et les agents comptables de la province. L'exclusion des magistrats est fondée sur la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif; or, ce principe est moins sévèrement appliqué en Belgique qu'il ne l'est en France, où cependant les magistrats sont éligibles au conseil général. Quant à l'incompatibilité des membres des Chambres, elle a été établie pour que les délibérations du Conseil provincial ne dégénérassent pas en discussions politiques.

Tandis que notre Conseil général ne peut se réunir qu'en vertu d'un décret impérial, le Conseil provincial de Belgique tient de plein droit, chaque année, une session aux lieu et temps fixés par la loi. Dans l'intervalle des sessions légales, le roi a la faculté de convoquer le Conseil provincial en session extraordinaire. Toute réunion en dehors des lieu et temps fixés soit par loi, soit par ordonnance royale, est réputée séditieuse, et les actes qui sont faits dans ces assemblées sont nuls de plein droit.

222. Le Conseil provincial est une espèce de parlement au petit pied. Il nomme son président et a le droit de mander le gouverneur, s'il juge que sa présence est nécessaire ou utile. Réciproquement, le gouverneur peut, comme les ministres devant les Chambres, demander à être entendu lorsqu'il le juge à propos. Les séances sont publiques; le vote se fait par assis et levé et le scrutin secret n'est employé que dans les cas où

il s'agit de faire des nominations ou seulement des présentations de candidats. Comme les Chambres, le Conseil provincial vérifie les pouvoirs de ses membres, et se déclare constitué une fois la vérification des pouvoirs terminée. A l'occasion de la vérification des pouvoirs, il examine si les opérations électorales ont été faites régulièrement et si le vote des électeurs a été libre. La loi belge attribue donc au Conseil provincial la compétence que nous avons donnée au Conseil de préfecture.

223. Le Conseil provincial choisit une *députation permanente*, composée de six membres¹, qui représente le conseil pendant l'intervalle des sessions. On se ferait une idée fausse de la députation permanente si on la considérait comme le pouvoir exécutif chargé de faire exécuter les délibérations du Conseil; cette attribution appartient au gouverneur, et la députation permanente, comme le Conseil provincial, a une mission purement délibérative.

Indépendamment des incompatibilités applicables à tous les membres du Conseil provincial, quelques-unes ont été spécialement établies pour ceux de la députation permanente. Ne peuvent être élus : les ministres du culte; les membres des administrations communales, des bureaux de bienfaisance et autres établissements de charité; les professeurs et employés de l'enseignement payés par l'État, les provinces ou les communes; les avocats plaidants, les avoués et les notaires; quant aux avocats consultants,

¹ Art. 96, § 1^{er}, de la loi du 30 avril 1836. Le nombre a été successivement de 9, 7 et enfin de 6.

la loi ne les déclare pas inéligibles, mais elle leur défend de consulter dans les affaires qui sont de nature à être soumises aux délibérations de la députation permanente. Il est, d'un autre côté, interdit à tout membre de la députation de s'immiscer, directement ou indirectement, dans la gestion d'intérêts qui pourraient le constituer comptable de deniers publics.

224. On a comparé la députation permanente à notre Conseil de préfecture; mais les différences qui séparent les deux institutions ne sont pas moins nombreuses que les analogies. Au point de vue de la nomination, les conseillers de préfecture sont choisis par le chef de l'État, tandis que la députation permanente est élective. Quant aux attributions, la députation permanente a une compétence, en matière contentieuse, moins étendue que celle de notre Conseil de préfecture; en retour, elle pénètre plus souvent dans l'administration active. Sa compétence contentieuse se borne aux contributions directes et aux réclamations en matière de milice, tandis que les travaux publics et d'autres matières très-importantes sont, en premier ressort, jugés par notre Conseil de préfecture. Ces affaires sont, en Belgique, de la compétence des tribunaux ordinaires. Ainsi le contentieux administratif a, dans la législation belge, beaucoup moins d'extension que chez nous.

225. L'ordonnancement des dépenses de la province est fait par le président de la députation permanente avec le contre-seing du *greffier provincial* (notre secrétaire général). Les mandats préparés sont adressés à la Cour des comptes qui les vise (loi du 30 décembre 1830

sur la Cour des comptes), et enfin envoyés au ministre de l'intérieur, de sorte que tout paiement est soumis à un triple contrôle.

226. **Hollande.** — L'organisation provinciale des Pays-Bas présente beaucoup d'analogie avec celle de la Belgique. Les onze provinces ont, chacune, une représentation élective que, par une imitation du pouvoir central, on appelle les *États provinciaux*. Ces États se composaient autrefois des députés envoyés par la noblesse, les chevaliers et les villes, et l'histoire nous apprend qu'ils exercèrent une action prépondérante. D'après la loi provinciale du 6 juillet 1850, ils se composent aujourd'hui d'un nombre de membres plus ou moins considérable, suivant la population de la province; les membres sont élus par les électeurs qui nomment les députés de la deuxième Chambre. La durée du mandat est de six ans et le renouvellement se fait tous les ans par moitié¹. Au chef-lieu de chaque province, le roi est représenté par un *commissaire* qui préside les États provinciaux sans voix délibérative. La présence du commissaire², assisté de son greffier ou secrétaire général, est indispensable à la validité des délibérations

¹ Le nombre des députés aux États provinciaux a été fixé par la loi du 6 juillet 1850 de la manière suivante : Brabant septentrional, 64; Gueldres, 62; Hollande du Sud, 80; Hollande du Nord, 72; Zeelande, 42; Utrecht, 41; Frise, 50; Overijssel, 47; Groningue, 25; Drenthe, 35; Limbourg, 45 (art. 2 de la loi du 6 juillet 1850).

² Avant 1848, le commissaire s'appelait *gouverneur* comme en Belgique. V. Pinto, *Nederlandsche Staatswetten*, p. 99 et suiv. — Pour la nomination des *États provinciaux*, V. les art. 3-27 de la loi du 6 juillet 1850. — Pour le *commissaire royal*, les art. 28-35. — Pour le *greffier* ou secrétaire général, les art. 36-44. — Les art. 45 à 62 s'occupent des *États députés* (*Gedeputeerde Staten*). — Les art. 92 et suivants sont relatifs aux attributions des États.

des États. Les Étatschoisissent, dans leur sein, des *États députés* qui ont un caractère permanent et dirigent l'administration de la province sous la présidence du commissaire du roi qui participe, avec voix délibérative, aux décisions de cette administration collective. Les membres des *États députés* sont au nombre de six comme ceux de la *députation permanente* de Belgique et se renouvellent, par moitié, tous les trois ans. Ils reçoivent un traitement annuel, tandis que les députés aux États provinciaux n'ont droit qu'à une indemnité de séjour avec des frais de voyage. Les *États députés* font exécuter les délibérations des États provinciaux et, sous ce rapport, ils diffèrent de la *députation permanente* de Belgique; car, nous avons vu que, dans ce pays, le gouverneur était chargé de faire exécuter les décisions du conseil provincial.

Les États provinciaux ont beaucoup perdu de leur ancienne puissance politique. Ils ne sont plus aujourd'hui que les représentants des intérêts provinciaux; leurs délibérations, quand elles sont contraires à la loi, peuvent être suspendues ou annulées par le roi. Il en serait de même de celles qui se trouveraient en opposition avec l'intérêt général. Autrefois, au contraire, les États provinciaux furent, plus d'une fois, assez puissants pour faire prévaloir leurs délibérations sur l'intérêt général des Provinces-Unies. — Les arrondissements, en Hollande, sont une division purement judiciaire et, au point de vue administratif, il n'y a pas d'autorité intermédiaire entre la province et la commune¹.

¹ V. dans le *Staats-Wörterbuch* de Bluntschli, l'article *Niederlande* par M. Chais Van Buren (livraison 63^e, p. 282).

227. **Allemagne.** — L'organisation administrative des provinces de l'empire d'Autriche est loin d'être uniforme. Dans les provinces les plus étendues, il y a des lieutenances administrées par des lieutenants de l'Empereur (*Statthalterei*, *Statthalter*)¹, tandis que dans les pays moins étendus² on ne trouve que des autorités locales (*Landesbehörde*). Lieutenants ou autorités locales, les uns et les autres ont été investis, par les lois des 14 septembre 1852 et 10 janvier 1853, d'attributions analogues à celles de nos préfets. Nous disons seulement *analogues* parce que de nombreuses différences sont inhérentes aux circonstances spéciales dans lesquelles se trouvent les deux pays. Les lieutenants représentent le gouvernement central pour l'exécution des lois, et spécialement pour tout ce qui concerne la police. En principe, les lieutenants sont investis de tous les pouvoirs que la loi n'a pas expressément réservés au chef de l'État ou aux ministres. Ils représentent aussi la province dans la plupart des cas, notamment toutes les fois qu'il s'agit de ses droits ou intérêts patrimoniaux. Enfin les lieutenants exercent la tutelle administrative à l'égard des communes; mais sous ce rapport, les lieutenants autrichiens ont une compétence moins étendue que celle de nos préfets; car, les lois tendent à diminuer la tutelle administrative ou, quand elles ne la suppriment pas, à la conférer aux Corps électifs.

¹ Basse et haute Autriche, Bohême, Moravie, Styrie, territoire maritime, Dalmatie, Vénétie.

² Salzbourg, Carinthie, Carniole, Silésie, Bukowine.

228. Il y a en effet dans les provinces des assemblées électives ou diètes investies d'attributions assez nombreuses, et douées d'une vitalité puissante. Plus encore que celle des autorités chargées de l'administration active, la constitution des diètes varie de province à province. Dans les pays allemands-slaves, les diètes provinciales se composent des archevêques et évêques, des recteurs des Universités, des représentants des grands propriétaires fonciers, des délégués des villes et bourgs, des députés des chambres de commerce et enfin des envoyés des campagnes. Les derniers sont nommés par le suffrage à deux degrés. Cinq cents électeurs primaires nomment un électeur secondaire et la réunion des électeurs secondaires élit le député à la diète provinciale (*Landtag*). Au contraire, les députés des grands propriétaires sont élus directement par l'élection à un seul degré; mais indépendamment des conditions d'âge (30 ans pour l'éligibilité), la loi exige des conditions de cens communes aux électeurs et éligibles. Ce cens n'est pas le même dans toutes les provinces, et c'est avec raison que la loi a fixé des conditions variables puisque les conditions de richesse ne sont pas les mêmes dans toutes les parties de l'empire. En Bohême, Moravie et Silésie, le cens est de 250 florins d'impôts directs; dans la basse Autriche, il descend à 200 florins; en Dalmatie, il n'est que de 100 florins et dans le Tyrol il a été réduit à 50 florins. Pour participer à la nomination des députés qu'envoient villes et bourgs, il faut avoir la capacité électorale qui est exigée en matière d'élections municipales; il est de règle que tout électeur municipal est aussi électeur

primaire pour la nomination des députés à la diète provinciale. Cependant dans les villes où il y a *trois corps d'électeurs*¹ la loi ne confère la qualité d'électeur primaire qu'à ceux qui appartiennent aux deux premières catégories. Ceux de la troisième ne sont électeurs, pour la diète, qu'autant qu'ils payent 10 florins d'impôts directs. Ce cens est de 20 florins à Vienne et à Brünn et de 15 florins à Gratz. Dans la Gallicie, la Bukowine et la Dalmatie sont électeurs primaires, pour les diètes, les électeurs municipaux les plus imposés jusqu'à concurrence des deux tiers, quel que soit le montant des impôts directs qu'ils payent. — Les présidents et vice-présidents des diètes sont nommés par l'Empereur, pour six ans c'est-à-dire pour une durée égale à celle de la diète qui n'est soumise à réélection que tous les six ans. Les présidents portent le titre de *Landeshauptmann* dans la plupart des provinces; mais dans la Gallicie et la Basse-Autriche, et par conséquent à Vienne, le président s'appelle *Landmarschall* et, en Bohême, *Oberstlandmarschall*. Comme nos conseils généraux, la diète ne se réunit que sur la convocation de l'Empereur, et pour le temps qui est assigné par l'ordonnance de convocation. Dans l'intervalle des sessions siège un comité qui ressemble à la députation permanente de Belgique; il se compose du président et de conseil-

¹ Dans plusieurs communes les électeurs municipaux sont divisés en trois corps suivant le cens électoral, et chacun nomme un égal nombre de conseillers municipaux. Le cens est plus élevé dans le premier que dans le second, et dans le second que dans le troisième. Inversement, le nombre des électeurs est plus considérable dans le troisième corps que dans le second, et dans le second que dans le premier.

lers, élus par la diète, dont le nombre varie entre quatre et huit.

229. En Hongrie, la diète a deux Chambres ou *tables*, celle des *magnats* et celle des *représentants*.

La première se compose des archevêques, évêques, barons de l'Empire, gardiens de la couronne, *Obergespans* ou chefs des comtés et d'autres princes, comtes ou barons qui ont personnellement le droit d'y entrer. Dans la Chambre des représentants siègent les députés des couvents ou monastères et 333 délégués des comitats (ou comtés), villes et bourgs. Pour être électeur, il faut être âgé de vingt ans et posséder un immeuble, un établissement industriel ou un revenu quelconque d'au moins 105 florins. Les capacités sont dispensées de toute condition de cens. Le président et le vice-président de la table des magnats sont nommés par l'Empereur, tandis que les président et vice-président de la Chambre des représentants sont nommés par le suffrage des députés. Sauf quelques différences de détail, les diètes de Croatie et de l'Esclavonie sont à peu près organisées sur les mêmes bases que celle de la Hongrie. La diète de la Croatie est présidée par le *Ban*.

230. Toute comparaison des diètes avec nos *Conseils généraux* serait inexacte. Les diètes sont de véritables Corps législatifs dont les pouvoirs ressemblent plutôt à ceux des législatures qui siègent dans chacun des États de la République américaine. La diète a donc le droit de faire, pour le ressort de la province, de véritables lois comme le *Conseil de l'Empire* (*Reichsrath*) en peut faire pour toute l'étendue de la monarchie;

elle n'est limitée que par le territoire et par les lois générales; car, certaines matières sont réservées au pouvoir législatif central, et les diètes provinciales sont tenues de se conformer aux dispositions que le Conseil de l'Empire a votées. Si la diète ne peut pas être comparée à notre Conseil général, la province diffère aussi beaucoup de notre département. La Hongrie, la Bohême et la Vénétie, par exemple, ont jadis été des royaumes et ont l'étendue de grands États. Chacune de ces provinces comprendrait un nombre assez considérable de nos départements. Mais au-dessous de la province il y a des subdivisions qui offrent beaucoup plus d'analogie avec nos départements; ce sont les Cercles (*Kreise*) qui, à leur tour, se partagent en arrondissements ou districts (*Bezircke*). Dans quelques provinces cette dernière division est la seule qui sépare la commune de la province, tandis que dans le plus grand nombre l'administration fonctionne à trois degrés, savoir : province, cercle et district. La commune forme le quatrième degré. — Dans les cercles et arrondissements, on trouve aussi des réunions ou conseils électifs qui ressemblent à nos conseils généraux; car, ils n'ont que des attributions administratives et leur mission consiste à éclairer, par leurs délibérations, les actes des autorités de cercle et de district.

231. En Bavière, nous ne retrouvons pas la division en provinces, et cela s'explique aisément si l'on considère que le royaume de Bavière n'a pas plus d'étendue que quelques provinces de l'empire d'Autriche. La ressemblance entre les deux pays ne commence qu'avec les subdivisions administratives en cercles

et arrondissements. La Bavière est partagée en huit cercles (*Kreise*), dont sept sont situés sur la rive droite du Rhin, tandis que la huitième (le Palatinat) s'étend sur la rive gauche. Au point de vue administratif, chaque cercle se subdivise en districts (*Bezircke, Bezirck-sämter*) dont le nombre dépend de l'étendue du cercle, et varie entre un minimum de 17 et un maximum de 25. Les districts administratifs ne se confondent pas avec les subdivisions judiciaires, qui ne dépassent pas trois à quatre par cercles.

232. L'administration du cercle est confiée à un comité de gouvernement ou régence (*Kreisregierung*) qui est organisée collectivement. Comme nos préfets, la régence correspond avec tous les ministres, et reçoit les instructions de chacun d'eux pour ce qui concerne les affaires de son département ministériel. Elle se divise en deux Chambres ou sections; l'une pour l'intérieur (*Kammer des Innern*) et l'autre pour les finances (*Kammer der Finanzen*). La Chambre de l'intérieur se compose d'un directeur et de conseillers dont le nombre varie entre quatre et six, d'un médecin, d'un architecte (le médecin et l'architecte portent le titre de conseiller), d'employés aux écritures et de trois commissaires des comptes. La Chambre des finances comprend un directeur avec des conseillers dont le nombre est de trois à quatre. Si le nombre des conseillers est moindre qu'à la section de l'intérieur, celui des auxiliaires est plus considérable. Indépendamment des assesseurs, qui sont attachés à la régence pour faire leur stage administratif, la Chambre des finances comprend le conservateur des forêts du cercle

avec un nombre de gardes généraux ¹ correspondant à l'étendue des forêts dans le cercle, deux archivistes et des commissaires aux comptes d'un nombre qui varie entre cinq et huit.

Nous ne parlerons pas ici de la compétence de la Chambre des finances; elle trouvera naturellement sa place au moment où nous parlerons de l'organisation financière. Les attributions de la Chambre de l'intérieur sont fort nombreuses et fort variées. On en pourrait donner une idée en disant qu'elles ressemblent aux pouvoirs de nos préfets réunis à ceux des conseils de préfecture. En effet, la régence n'est pas uniquement chargée de l'action en matière d'administration pure; elle a aussi une compétence étendue en matière contentieuse (*administrativ-contentiösen Gegenstände*). Le contentieux de la Chambre de l'intérieur est même beaucoup plus étendu que celui de nos juridictions administratives; car, elle connaît de contestations assez nombreuses qui, chez nous, sont décidées par les tribunaux ordinaires. J'en pourrais citer plusieurs exemples, mais je me bornerai à mentionner les contestations entre maîtres et gens de service qui, dans certains cas prévus par l'ordonnance de 1825, sont jugées par la Chambre de l'intérieur, quoique ces contestations soient essentiellement judiciaires ².

¹ Nous traduisons par ces dénominations françaises les mots allemands de *Kreisforstrath* et de *Forstmeister*.

² V. l'énumération des affaires contentieuses qui relèvent de la compétence de la Chambre de l'intérieur dans le *Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts*, par Pözl, § 65, p. 132. Les contestations entre paroisses, relativement à l'usage commun d'une église, sont jugées par la Chambre de l'intérieur (*Simultangebrauch der Kirchen*).— Dans le grand-duché de Bade, le pays est également divisé en cercles (*Kreise*), à la tête de chacun desquels

233. En Prusse, le cercle (*Kreis*) est une division territoriale moins étendue que les cercles d'Autriche, de Bavière ou de Bade. On en pourrait donner une idée assez exacte en disant qu'il tient le milieu entre notre arrondissement et notre canton. Au-dessus du cercle on trouve le district de régence (*Regierungsbezirk*) qui ressemble à notre département et, au-dessus de la régence, la province (*Provinz*) qui n'a pas d'analogue dans notre organisation administrative. L'administration prussienne a donc quatre degrés : administration communale, administration du cercle, administration de la régence et administration de la province. Dans quelques provinces d'Autriche nous avons signalé une division semblable en quatre parties, tandis que dans plusieurs autres elle n'est que tripartite. Chez nous, l'administration est à trois degrés seulement, puisque le canton, qui pourrait former le quatrième, est une division principalement et presque exclusivement judiciaire.

234. En Prusse, les autorités préposées à la direction administrative du cercle se composent : 1° d'une assemblée (*Kreisversammlung*) formée de membres élus, dont le nombre varie suivant la population du ressort. Cette Assemblée délibère sur les affaires du cercle et nomme un comité (*Kreisausschuss*) composé de quatre membres, qui est chargé de faire exécuter les délibérations de l'assemblée cantonale. Ainsi

se trouve une régence de cercle (*Kreisregierung*), présidée par un directeur (*Regierungsdirektor*). Les quatre régences siègent à Carlsruhe, Mannheim, Fribourg et Constance. Les cercles sont divisés en arrondissements (*Bezirke*), comme ils le sont en Bavière (*Staats-Wörterbuch* de Bluntschli et Brater, t. I, p. 648, art. de M. Schubert).

l'action administrative est confiée à un corps collectif; en cas d'urgence, le comité a le droit de délibérer au lieu et place de la diète qui, pendant l'intervalle des sessions, est censée lui avoir délégué ses pouvoirs pour les affaires dont la solution ne pourrait pas attendre la réunion suivante; 2° d'un *conseiller cantonal* (*Landrath*) qui fait partie du comité exécutif. Le landrath assiste aux réunions de l'assemblée cantonale; il y requiert l'application des lois et suspend l'exécution des délibérations, dans les cas où elles lui paraissent être contraires à l'ordre des compétences. Ainsi le landrath (que nos traducteurs ont tort d'appeler sous-préfet) n'est pas chargé de l'administration active. Semblable à nos procureurs-syndics de la législation intermédiaire, ils veillent à l'exécution des lois, en requérant leur application et en suspendant les délibérations où elles sont méconnues. D'un autre côté, s'il n'a pas seul l'administration active, il en exerce sa fraction comme membre du comité exécutif. Le landrath est nommé par le roi sur la proposition du ministre de l'intérieur et la présentation de trois candidats par l'assemblée cantonale (*Kreisversammlung*). La désignation par le roi est circonscrite par la liste des candidats que présente l'assemblée cantonale.

235. Le district de régence (*Regierungsrath*) est administré par un conseil de régence qui se compose de : 1° un président nommé par le roi (*Regierungspräsident*); 2° quatre députés de district choisis, pour six ans par l'administration provinciale et renouvelables, par moitié, tous les trois ans. — Le président convoque le conseil lorsqu'il juge à propos de le convoquer, et doit

le convoquer si deux membres du conseil le demandent. Comme le landrath, il a le droit de suspendre l'exécution des délibérations de l'assemblée lorsqu'elles lui paraissent être contraires à la loi. — Aucune décision n'est valable qu'autant qu'elle a été délibérée par deux députés au moins délibérant avec le président de la régence. — Les conseils de régence exercent une partie de la tutelle administrative sur les communes, aux conditions déterminées par la loi.

236. Le district de régence n'est qu'une circonscription administrative, tandis que la province, comme le cercle, est tout à la fois une division administrative et une personne morale ayant son patrimoine propre, capable, sous certaines conditions, d'aliéner et d'acquérir. L'administration de la province se compose d'une diète provinciale électorale (*Landtag, provincial Versammlung*) dont les membres sont élus par les conseils de cercle, à raison d'un député par cercle. Cependant, lorsque la population du cercle dépasse 60,000 habitants, le conseil nomme un député de plus, par 50,000 habitants en sus du chiffre de 60,000. Les diètes provinciales donnent leur avis sur les projets de loi relatifs au régime à introduire dans les provinces; elles délibèrent sur toutes les affaires qui concernent la gestion du patrimoine de la province, et fixent les dépenses nécessaires pour la province soit entière soit pour plusieurs districts de régence. Lorsque la diète vote une dépense extraordinaire, elle répartit la somme entre les districts de régence, les cercles et les communes. Si la contribution devait durer plus de trois ans ou dépasser 10 pour 100 des contributions directes, la diète pro-

vinciale n'aurait pas une autorité suffisante et une loi deviendrait nécessaire. Enfin les diètes provinciales exercent la tutelle administrative sur les communes aux conditions déterminées par la loi communale.

237. Le roi nomme dans chaque province un président supérieur (*Oberpräsident*) qui convoque la diète provinciale, prépare les résolutions sur lesquelles elle aura à délibérer, et fait exécuter les délibérations prises. Le président supérieur est investi du droit de suspendre les délibérations de la diète lorsqu'elles sont contraires à la loi ou à l'intérêt de l'État. Enfin il est chargé d'administrer tous les établissements de la province, sauf les cas où la diète provinciale a nommé une commission spéciale pour administrer un ou quelques établissements déterminés¹.

238. **Espagne.** — L'Espagne est divisée en 49 provinces d'une grandeur analogue à celle de nos départements. A la tête de l'administration provinciale se trouve un délégué du pouvoir central, qui s'est appelé successivement : chef politique (*jefe politico*), subdélégué du ministre (*del fomento*) et enfin gouverneur civil (*gobernador civil*), nom qu'il porte actuellement².

Comme nos préfets, les gouverneurs civils sont à la fois agents subordonnés de l'autorité centrale et représentants de la province : 1° *Agents de l'État*, ils

¹ Ordonnance du 30 avril 1815 et loi du 11 mars 1850.

² Le nom de chef politique (*jefe politico*) lui a été donné toutes les fois que la Constitution de 1812 a été en vigueur. Lorsque le ministère de la gobernacion prit le nom de ministère *del fomento*, les chefs politiques s'appelèrent *subdélégués*. Ce titre disparut dès que le ministère de l'intérieur reprit sa dénomination naturelle.

transmettent, publient et font exécuter les lois et règlements ou les ordres de l'administration centrale. A ce titre, ils sont aussi des agents d'instruction et fournissent au gouvernement tous les renseignements dont il a besoin. Quant à l'exécution des lois et règlements, le gouverneur civil prend les mesures individuelles qui peuvent procurer leur observation ; mais il ne lui appartient pas de faire un règlement général applicable à toute la province, comme nos préfets en peuvent faire pour le département. En fait de mesures générales, il ne peut les ordonner qu'en cas d'urgence et seulement à titre provisoire. Les gouverneurs doivent aussi s'abstenir de faire des proclamations qui contiennent des expositions de principes, des développements d'opinions personnelles ou de théories administratives ; « car, dit M. Colmeiro, c'est du centre que doivent partir les idées générales, l'impulsion et la direction¹. » 2° *Administrateurs de la province*, les gouverneurs civils mettent en mouvement les autorités subordonnées ; surveillent et inspectent les fonctionnaires subalternes ; nomment quelques agents inférieurs ; approuvent ou confirment, réforment ou annulent les actes de tous leurs subordonnés ; suspendent ceux qui dépendent du ministère de la gobernacion, à la charge d'en rendre compte au ministre ; donnent ou refusent l'autorisation de plaider aux employés ou corporations soumis à leur tutelle, toutes les fois qu'il s'agit de faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. Le pouvoir réglementaire qu'ils

¹ *Derecho administrativo*, t. I, p. 139 (2^e édition).

n'ont pas comme délégués de l'État, ils l'ont en leur qualité d'administrateurs supérieurs de la province : « En leur qualité d'administrateurs supérieurs de la province, ils prescrivent, soit seuls, soit avec l'assistance du conseil de la province, toutes les dispositions qui peuvent conduire à la bonne administration de la circonscription et au bon gouvernement des communes ¹. »

239. Le gouverneur civil se distingue de notre préfet en ce que : 1° il préside la députation provinciale, tandis que notre préfet ne préside pas le conseil général ; 2° le gouverneur prononce, en certains cas, des peines pour contravention aux lois et règlements de police, tandis que chez nous ces peines sont prononcées par les tribunaux de police ou, pour la grande voirie seulement, par le conseil de préfecture. Le maximum de l'amende que peuvent prononcer les gouverneurs est de 1,000 réaux ou 250 fr. ; mais il leur appartient aussi de condamner à la contrainte par corps, pendant un mois, pour le recouvrement de l'amende.

240. Auprès du gouverneur sont deux corps délibérants : 1° le conseil de la province (*Consejo de provincia*) ; 2° la *députation provinciale*. Le premier correspond à notre conseil de préfecture et la seconde à notre conseil général. Le conseil de province se compose du gouverneur civil, qui en est le président de droit, et de trois à cinq membres nommés par ordonnance royale. Deux au moins des conseillers doivent appartenir aux catégories des personnes lettrées. Pour

¹ *Derecho administrativo*, t. I, p. 145 (2^e édition).

remplacer les membres empêchés, le gouverneur civil désigne des surnuméraires qui, les jours où ils ne siègent pas comme suppléants, ont entrée au conseil de la province sans voix ni délibérative ni consultative. L'avis du conseil est tantôt *facultatif* et tantôt *obligatoire* : obligatoire, toutes les fois que la loi l'exige, et facultatif lorsqu'elle garde le silence; car, comme nos préfets, les gouverneurs peuvent consulter leur conseil sur toutes les questions d'administration provinciale, de même que les ministres consultent le conseil royal toutes les fois qu'ils ont besoin de son avis. Quand l'avis est obligatoire, l'arrêté du gouverneur porte la mention : *Oido et consejo provincial*, c'est-à-dire *le conseil de la province entendu*. Qu'il soit obligatoire ou facultatif, l'avis du conseil provincial ne lie pas le gouverneur, qui a le droit de s'en écarter ou de s'y conformer. Le conseil provincial a, en matière contentieuse, une compétence plus étendue que celle de nos conseils de préfecture. Tandis que le conseil de préfecture n'est qu'une juridiction d'exception pour la première instance, le conseil provincial est un juge ordinaire¹. Enfin le conseil provincial répartit, entre les communes, les sommes votées par la députation provinciale pour l'entretien des chemins vicinaux; c'est aussi lui qui fixe la valeur de la journée de travail pour les prestations en nature. Ces deux dernières attributions sont entièrement étrangères à la compétence de

¹ Après avoir énuméré les affaires contentieuses principales, la loi sur les conseils de préfecture termine cette énumération par un paragraphe général qui attribue au conseil provincial toutes les affaires contentieuses en première instance. (Loi du 2 avril 1845, art. 9.)

nos conseils de préfecture; car, chez nous, la valeur de la journée de travail est déterminée par le conseil général, et quant aux centimes spéciaux, ils sont perçus par addition au principal des contributions directes.

241. La députation provinciale est un corps délibérant électif composé d'autant de membres qu'il y a de *partidos* dans le ressort provincial. Le nombre des membres ne doit pas être au-dessous de neuf, de sorte que si la province ne comprend pas neuf *partidos*, les plus peuplés sont divisés en circonscriptions pour arriver au *minimum*¹. La députation, comme notre conseil général, est surtout appelée à délibérer sur les affaires de la province et à éclairer de ses avis le gouverneur considéré comme administrateur supérieur de la province, tandis que le conseil provincial l'assiste comme délégué du pouvoir central. Certaines délibérations de la députation sont souveraines et exécutoires par elles-mêmes; de ce nombre sont celles qui règlent la répartition, entre les communes, du contingent provincial pour les contributions directes. Sont également souveraines et exécutoires les délibérations par lesquelles la députation approuve ou refuse d'approuver les comptes d'administration que lui rend le gouverneur. Le plus grand nombre des délibérations prises par la députation ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le gouverneur. A cette catégorie appartiennent les délibérations qui concernent la province comme personne morale ayant un patrimoine propre.

¹ Nous avons vu plus haut que le *partido* est une division judiciaire où siège un juge de première instance. Par son étendue, il tient le milieu entre notre arrondissement et notre canton.

Si la délibération est indispensable au point de vue de l'initiative, elle ne suffit cependant pas et son exécution est subordonnée à l'approbation du gouverneur. La loi veut enfin que, dans certains cas, la députation soit appelée à donner son *avis*; l'arrêté qui serait pris en l'absence de cette formalité manquerait d'une des formes prescrites, et contiendrait un excès de pouvoir. Les délibérations prises en dehors de la compétence de la députation peuvent être suspendues par arrêté du gouverneur, qui doit immédiatement en référer au gouvernement central. Le gouverneur peut aussi, dans le même cas et sous la même condition, suspendre la députation provinciale. La dissolution ne peut être ordonnée que par le pouvoir central. Il est interdit aux députations provinciales de se réunir en dehors des époques fixées par le gouvernement, de s'adresser aux administrés par voie de proclamation, et de correspondre avec le gouvernement autrement que par l'intermédiaire des gouverneurs. Comme le gouverneur préside la députation, c'est lui qui est chargé de transmettre à Madrid les *vœux* qui, chez nous, sont envoyés par le président du conseil général.

242. Les députations provinciales tiennent, chaque année, deux sessions ordinaires aux époques fixées par le gouvernement central; elles ne durent pas plus de vingt jours, sauf le cas où le gouverneur civil jugerait à propos d'en ordonner la prorogation. Le gouvernement central peut convoquer la députation en session extraordinaire, pour une ou quelques affaires déterminées. Le gouverneur civil a aussi le droit, sans l'intervention du pouvoir central, de convoquer la dé-

putation provinciale en session extraordinaire, pouvoir que notre législation, à tort je crois, refuse à nos préfets.

. Les membres qui, sans excuse valable et agréée, n'assistent pas à la session, peuvent être réprimandés par le gouverneur civil et, en cas de récidive, condamnés à une amende de 500 à 1,000 réaux (125 à 250 fr.). Chez nous, la démission tacite est la seule peine que la loi inflige aux conseillers généraux qui manquent d'assister aux sessions.

243. Le gouverneur représente l'État et la province pour tous les actes, contrats ou procès qui intéressent leur patrimoine. En cas de contestation entre l'État et la province, le gouverneur représente l'État, et la province est en justice par un membre de la députation provinciale, tandis que notre loi du 10 mai 1838 confie cette mission au plus ancien des conseillers de préfecture.

CHAPITRE VINGT-HUITIÈME.

ADMINISTRATION DE L'ARRONDISSEMENT.

Sommaire.

- 244. L'arrondissement n'est pas une personne morale.
- 245. Moyen de donner légalement à un arrondissement.
- 246. Du sous-préfet.
- 247. Du sous-préfet comme agent d'instruction et de transmission.
- 248. Attributions propres du sous-préfet.
- 249. Délégation de pouvoirs par le préfet au sous-préfet.
- 250. Actes que le sous-préfet a le droit de faire spontanément.
- 251. Conseil d'arrondissement.
- 252. Nomination des conseillers d'arrondissement.
- 253. Dissolution du conseil d'arrondissement.
- 254. Double élection.
- 255. Sessions ordinaires et extraordinaires.
- 256. Division de la session ordinaire en deux parties. — Attributions du conseil en matière de répartition des contributions.
- 257. Avis sur les réclamations des communes qui se prétendent surtaxées.
- 258. Délibérations consultatives du conseil d'arrondissement. — Avis et vœux.
- 259. Avis spontanés dans les cas prévus par l'art. 42 de la loi du 10 mai 1838.
- 260. Droit comparé. — Ancien droit.
- 261. Régime institué par la loi du 22 décembre 1789.
- 262. Constitution du 5 fructidor an III. — Suppression des districts. — Municipalités de canton.
- 263. Loi du 28 pluviôse an VIII. — Rétablissement des arrondissements.
- 264. Angleterre. — Centaines (*Hundreds*).
- 265. Divisions nouvelles.
- 266. Constables.
- 267. Belgique. — Commissaires du roi dans les arrondissements.
- 268. Espagne. — Partidos. — Jefes civiles.

244. L'arrondissement est une simple division administrative et n'a pas, comme le département et la commune, le caractère de personne morale ayant un patrimoine propre. Avant la loi du 10 mai 1838, on pouvait discuter sur le point de savoir si l'arrondissement était capable d'acquiescer et le Conseil d'État avait même décidé que, pour certains intérêts, le sous-préfet représentait l'arrondissement¹. Cette solution s'appuyait sur le décret du 9 avril 1811 portant abandon aux départements et *arrondissements* des palais de justice et hôtels de préfectures et *sous-préfectures*² et sur les art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807, qui paraissent impliquer que l'arrondissement a des ressources propres avec des charges spéciales³. On comprend que ces arguments aient déterminé le Conseil d'État avant 1838; mais ils n'ont plus aujourd'hui aucune force, parce que la question ayant été soulevée pendant la discussion de la loi du 10 mai 1838, il fut expressément reconnu que l'arrondissement n'était qu'une division administrative. La Chambre des députés repoussa, pour bien manifester sa pensée à cet égard, deux articles qu'avait votés la Chambre des pairs et dont les dispositions auraient pu faire croire

¹ Ordonnance du 10 juillet 1835, arrond. de *Guingamp*.

² Art. 1^{er} du décret : « Nous concédons *gratuitement* aux départements, *arrondissements et communes*, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et des tribunaux et de l'instruction publique. »

Art. 2. « La remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux préfets, *sous-préfets* et maires, chacun pour les établissements qui les concernent. »

³ Les art. 28 et 29 de la loi du 16 septembre 1807 sur le *dessèchement des marais* permettaient d'imposer l'arrondissement pour des travaux publics qui l'intéressaient particulièrement.

que l'arrondissement avait des ressources propres¹. Notre proposition n'est pas démontrée seulement par les travaux préparatoires, elle l'est aussi par le silence de la loi du 10 mai 1838. Si l'on avait reconnu à l'arrondissement le caractère de personne morale, est-il admissible que cette pensée ne se montrât dans aucun des articles de la loi qui détermine les attributions du conseil d'arrondissement? Nulle part elle ne parle des délibérations du conseil d'arrondissement sur les intérêts qui touchent au patrimoine, et cet oubli serait inexplicable s'il n'était pas une omission volontaire et raisonnée. Ainsi les impositions extraordinaires, à la charge des contribuables d'un arrondissement, ne pourraient pas être levées même en vertu d'une délibération du conseil général, approuvée par l'administration supérieure. « Le projet a cru, disait le rapporteur de la loi du 10 mai 1838, que la nécessité du vote du conseil général serait une barrière contre l'abus; mais nous n'avons pas pu partager cette opinion. Le conseil général doit chercher avant tout à alléger les charges du département; il serait peu disposé à rejeter des propositions qui, en définitive, procureraient cet allègement; il accepterait volontiers les offres d'un arrondissement désireux de s'imposer pour contribuer à une dépense qui, par sa nature, devrait peser tout entière

¹ Les art. 34 et 35 du projet présenté par le gouvernement autorisaient des impositions extraordinaires à la charge de l'arrondissement, et ces articles avaient été votés par la Chambre des pairs. Le ministre de l'intérieur soutint le projet du gouvernement à la Chambre des députés; mais il se rendit aux observations du rapporteur, et, d'accord avec le cabinet, les art. 34 et 35 du projet furent supprimés. (Duvergier, *Collection des lois*, 1838, p. 304 et 305.)

sur le département, et il serait bientôt entraîné, par des vues d'économie et même de justice, à exiger que tout arrondissement qui réclamerait des travaux sur son territoire s'imposât, à son tour, pour partager la dépense¹. »

245. L'arrondissement n'ayant pas de patrimoine, il serait impossible de lui faire régulièrement une donation. Le seul moyen légal pour arriver à ce but consisterait à donner au département, à la charge d'affecter à l'arrondissement le produit de la libéralité. Si la charge n'était pas remplie, la sanction est écrite dans l'art. 951 du Code Napoléon, qui fait de l'inexécution des conditions une cause de révocation des donations. En cette occurrence, les héritiers du donateur ou le donateur lui-même, s'il était encore vivant, pourraient assigner le préfet comme représentant le département en restitution des objets donnés, conformément aux règles du droit commun.

L'administration de l'arrondissement se compose :
1° du sous-préfet ; 2° du conseil d'arrondissement.

SOUS-PRÉFETS.

246. Le sous-préfet est nommé, comme le préfet, par décret impérial rendu sur la proposition et sous le contre-seing du ministre de l'intérieur. Aucune condition d'âge ni d'aptitude n'est exigée. Les sous-préfectures se divisent en trois classes suivant l'importance

¹ Duvergier, *ibid.*

du traitement ¹; mais le décret du 27 mars 1852 permet d'accorder, après cinq ans d'exercice dans le même arrondissement, aux préfets de troisième classe le traitement de la seconde et à ceux de la seconde classe le traitement de la première ². Les augmentations sans déplacement sont un moyen heureusement imaginé pour concilier l'intérêt de l'administration avec la bienveillance que méritent les fonctionnaires ³. En cas d'empêchement, le préfet pourvoit au remplacement du sous-préfet. L'ordonnance du 29 mars 1821 porte que le

¹ Le traitement est de 8,000 fr. pour la première classe, de 6,000 fr. pour la deuxième et de 4,500 fr. pour la troisième.

Sous-préfectures de première classe : Abbeville, Aix, Alais, Arles, Bayonne, Béziers, Boulogne, Brest, Cambrai, Castres, Châlons-sur-Saône, Cherbourg, Dieppe, Douai, Dunkerque, le Havre, Lorient, Lunéville, Reims, Rochefort, Saint-Denis, Saint-Étienne, Saint-Omer, Saint-Quentin, Sceaux, Toulon, Valenciennes, Verdun, Vienne.

Sous-préfectures de deuxième classe : Autun, Bastia, Beaune, Bergerac, Carpentras, Châtelleraut, Dôle, Fontainebleau, Grasse, Issoudun, Libourne, Lisieux, Lodève, Louviers, Meaux, Moissac, Morlaix, Narbonne, Riom, Roanne, Saint-Flour, Saint-Malo, Saintes, Saumur, Sedan, Sens, Soissons, Thiers, Villeneuve-d'Agen.

Toutes les autres sous-préfectures appartiennent à la troisième classe.

² Les préfets après cinq ans ne peuvent être augmentés que de 5,000 fr., de telle sorte que, pour être élevé, sans déplacement, d'une classe à l'autre, un préfet doit demeurer dix ans en exercice dans le même département. V. art. 4 du décret du 27 mars 1852.

³ Avant 1852, les sous-préfets étaient obligés de meubler l'hôtel de la sous-préfecture. C'était une charge considérable à cause des déplacements fréquents auxquels ils étaient exposés. Un décret du 28 mars 1852 a mis la dépense du mobilier des sous-préfectures à la charge du budget départemental. Le décret détermine avec soin quels sont les éléments de cette dépense, obligatoire pour le département. Une circulaire du ministre de l'intérieur, de la même date, contient des instructions sur l'emploi des crédits accordés par le conseil général pour *l'entretien du mobilier*. La circulaire recommande expressément aux sous-préfets et préfets de ne pas employer ces fonds, même en partie, à l'acquisition de meubles nouveaux. Les seuls achats qui rentrent dans l'entretien sont ceux des petites fournitures, telles que roulettes, marbres de table ou de secrétaire, tapis de table, etc., etc., etc. Quant à l'acquisition de meubles nouveaux, il doit y être pourvu au moyen de crédits à ce spécialement destinés.

préfet doit choisir parmi les *fonctionnaires administratifs de l'arrondissement* ou, à défaut de fonctionnaires de cette espèce, envoyer un conseiller de préfecture. Dans l'usage, on charge de l'intérim le plus souvent un membre du conseil d'arrondissement, et quelquefois un conseiller de préfecture.

247. Le sous-préfet est, avant tout, un agent de transmission entre le préfet et les maires de l'arrondissement. Il fait parvenir dans les communes les ordres et instructions du préfet, et réciproquement il envoie à la préfecture les actes de l'autorité municipale, en ajoutant son avis au dossier afin que le préfet puisse décider en connaissance de cause. Plus rapproché des communes, le sous-préfet est à même de bien apprécier leurs besoins et d'éclairer l'administration supérieure sur la valeur des actes proposés, délibérés ou votés par les maires et les conseils municipaux. C'est dans cet avis que consiste principalement l'utilité du sous-préfet; car c'est par ce côté qu'il rend le plus de services à l'administration. S'il n'était qu'agent de transmission, le perfectionnement du service postal fournirait un argument presque décisif à ceux qui demandent la suppression des sous-préfectures; mais la poste ne pourra jamais remplacer le sous-préfet comme agent d'instruction, ni les services qu'il rend en facilitant le contrôle du préfet sur l'administration des communes. On a proposé de supprimer les sous-préfets et de transporter au chef-lieu de canton les attributions qui leur appartiennent; ce serait un moyen de rapprocher encore davantage l'administration supérieure de celles des communes, l'autorité qui contrôle

de celle qui est contrôlée. Nous examinerons, à la fin de ce volume, la valeur des projets qui ont été proposés sur ce point ; car ils font partie du grand problème de la décentralisation. Je me borne à constater, pour le moment, que ces projets prouvent la nécessité de conserver une division intermédiaire entre le département et la commune. Que cette division soit plus grande ou plus petite, c'est une question de détail sur laquelle on peut différer d'opinion. Ce que nul ne propose sérieusement, c'est de supprimer complètement la division administrative.

248. Les sous-préfets ont d'ailleurs quelques attributions propres qui leur ont été conférées par des dispositions expresses. En ces cas, ils ne jouent pas le rôle secondaire d'agents de transmission et d'instruction ; le pouvoir de décider et d'agir leur appartient exceptionnellement, de même que dans tous les autres il appartient en principe au préfet. Les attributions propres des sous-préfets étaient peu nombreuses¹ avant le décret de décentralisation du 13 avril 1861, qui les a

¹ Le décret du 11 janvier 1852, sur l'organisation de la garde nationale, art. 10, 19 et 20, donne au sous-préfet quelques attributions. Il nomme les membres des conseils de recensement (art. 9) et des jurys de révision (art. 10) ; il approuve le règlement du maire pour le service de la garde nationale (art. 19 et 20). Dans certains cas, il requiert et met en mouvement les détachements de la garde nationale dans l'arrondissement (art. 107 et 108 du décret du 13 juin 1851). Le sous-préfet prononce l'adjudication des travaux de route (décret du 16 décembre 1811, art. 44). La loi sur les mines, du 21 avril 1810, art. 84, lui confère le droit d'autoriser l'exploitation des tourbières. L'ordonnance du 14 janvier 1815, art. 3, le charge d'autoriser les ateliers insalubres de troisième classe. La loi du 21 mars 1832 dit que le sous-préfet statuera « *après avoir pris l'avis des maires* » sur les observations présentées par les jeunes gens, ou en leur nom, lors de la lecture du tableau de recensement, au jour du tirage. La loi du 28 avril 1816, art. 181, le charge de faire détruire les tabacs plantés en contravention.

augmentées dans une proportion assez considérable pour que l'institution des sous-préfets résiste mieux aux attaques de ceux qui veulent la détruire¹.

¹ Nous allons reproduire le texte de l'art. 6 du décret de décentralisation du 13 avril 1861 : « Les sous-préfets statueront désormais, soit directement, soit par délégation des préfets, sur les affaires qui jusqu'à ce jour exigeaient la décision préfectorale et dont la nomenclature suit :

1° Légalisation, sans les faire certifier par les préfets, des signatures données dans les cas suivants : 1° actes de l'état civil chaque fois que la légalisation du sous-préfet est requise ; 2° certificats d'indigence ; 3° certificats de bonnes vie et mœurs ; 4° certificats de vie ; 5° libération du service militaire ; 6° pièces destinées à constater l'état de soutien de famille ;

2° Délivrance des passe-ports ;

3° Délivrance des permis de chasse ;

4° Autorisation de mise en circulation des voitures publiques ;

5° Autorisation des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de 2,000 fr. ;

6° Autorisation des changements de résidence, dans l'arrondissement, des condamnés libérés ;

7° Autorisation des débits de boissons temporaires ;

8° Approbation des polices d'assurance contre l'incendie des édifices communaux ;

9° Homologation des tarifs de concession dans les cimetières, quand ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral ;

10° Homologation des tarifs des droits de place dans les halles, foires et marchés, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral ;

11° Homologation des tarifs des droits de pesage, jaugeage et mesurage, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral ;

12° Autorisation des battues, pour la destruction des animaux nuisibles, dans les bois des communes et des établissements de bienfaisance ;

13° Approbation des travaux ordinaires et de simple entretien des bâtiments communaux dont la dépense n'excède pas 1,000 fr. et dans la limite des crédits ouverts au budget ;

14° Budgets et comptes des bureaux de bienfaisance ;

15° Conditions des baux et fermes des biens des bureaux de bienfaisance, lorsque la durée n'excède pas dix-huit ans ;

16° Placement des fonds des bureaux de bienfaisance ;

17° Acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers des bureaux de bienfaisance ;

18° Règlement du service intérieur dans ces établissements ;

19° Acceptation par les bureaux de bienfaisance des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque leur valeur n'excède pas 3,000 fr. et qu'il n'y a pas réclamation des héritiers. Les sous-préfets nomment les simples préposés d'octroi. »

L'esprit qui préside à l'art. 6 du décret du 13 avril 1861 nous est indiqué dans ce passage du rapport à l'Empereur par le ministre de l'intérieur : « Sur quelques points, y est-il dit, le décret innove ; ainsi il transmet aux sous-préfets des attributions aujourd'hui exercées par les préfets. Le principe de cette délégation est de n'y comprendre que des décisions relatives soit à des questions d'un intérêt minime, soit à des affaires plus importantes, mais dont les bases auront été arrêtées par le préfet, ou de l'appliquer seulement à des signatures nombreuses de pure forme. Tout ce qui se rattache à la direction politique ou administrative, à la juridiction contentieuse, aux droits des préfets en matière de comptabilité, est formellement exclu de cette nomenclature, et les sous-préfets n'exerceront leurs pouvoirs que sous la surveillance incessante de leurs chefs hiérarchiques ¹. » Pour que cette surveillance puisse s'exercer avec facilité, la loi veut que les sous-préfets rendent compte de leurs actes aux préfets, qui ont le droit de les annuler, soit d'office, soit sur la demande des parties intéressées (art. 7 du décret du 13 avril 1861). C'est une disposition analogue à celle de l'art. 6 du décret du 25 mars 1852, d'après lequel le préfet doit rendre compte de ses actes au ministre compétent, qui peut aussi annuler les actes des préfets, soit d'office, soit à la demande des parties intéressées.

249. En dehors des attributions expressément conférées par la loi aux sous-préfets, les préfets pourraient-ils leur déléguer des pouvoirs par une mesure spé-

¹ Rapport à l'Empereur (D. P. 1861, IV, 49, note 10).

ciale et expresse ? Puisque les préfets ont la faculté de transmettre au secrétaire général une partie de leur compétence pour tout le département, nous pensons à *fortiori* qu'il leur appartient de donner la même délégation aux sous-préfets pour l'arrondissement. Nous pensons aussi que la délégation aux sous-préfets est soumise aux mêmes conditions que la délégation aux secrétaires généraux et, par conséquent, qu'elle doit être approuvée par le ministre de l'intérieur. Si cette condition n'était pas exigée, les préfets pourraient se décharger de l'administration sur les subordonnés, et demeurer eux-mêmes étrangers à la direction des affaires. Le vœu de la loi est, au contraire, qu'ils en restent chargés et que les dérogations ne puissent être faites qu'avec l'approbation du ministre de l'intérieur. Cette approbation est un frein indispensable pour arrêter les délégations que seraient tentés de faire les préfets, s'il leur était permis de se débarrasser des détails, purement administratifs, pour se consacrer exclusivement à la partie politique de leurs attributions. — L'approbation du ministre de l'intérieur n'est d'ailleurs nécessaire qu'en cas de délégation permanente. Une délégation accidentelle et temporaire par le préfet au sous-préfet pourrait, surtout en cas d'urgence, être faite sans autorisation du ministre.

250. Enfin les sous-préfets n'attendraient pas la délégation du préfet pour agir dans certains cas d'urgence et de péril. Qu'une révolte éclate, qu'une inondation menace de maux considérables une partie de l'arrondissement, qu'un incendie dévore l'hôtel de la

sous-préfecture, le tribunal ou la prison, le sous-préfet a le devoir et le droit de prendre sous sa responsabilité les mesures nécessaires pour faire face à ces calamités. S'il reculait devant cette responsabilité, s'il attendait les ordres ou instructions de la préfecture, qui pourraient ne pas arriver à temps, il commettrait la plus grave des fautes, et cette manière d'agir l'exposerait à la réprimande ou à la destitution.

1° Attributions propres en vertu de lois spéciales, 2° attributions déléguées par le préfet avec l'approbation du ministre de l'intérieur, 3° attributions en cas d'urgence exercées spontanément par le sous-préfet sous sa responsabilité, tel est le résumé des pouvoirs des sous-préfets.

CONSEIL D'ARRONDISSEMENT.

251. Le conseil d'arrondissement est un corps électif composé d'autant de membres qu'il y a de cantons dans l'arrondissement, sans que ce nombre puisse descendre au-dessous de neuf. En conséquence, lorsque dans l'arrondissement il y a moins de neuf cantons, les plus peuplés sont divisés en sections par décret impérial, de manière à compléter le *minimum* de neuf. Chaque section nomme un conseiller d'arrondissement comme si elle était un canton ¹. Les conseillers d'arrondissement sont élus par les mêmes électeurs qui nomment les conseillers généraux. Les conditions d'éligibilité sont aussi les mêmes pour le conseil d'arrondissement que pour le conseil général, sauf quelques différences de peu d'importance. Ainsi les candidats

¹ Art. 21 de la loi du 22 juin 1833.

au conseil d'arrondissement ne sont éligibles qu'autant qu'ils sont domiciliés dans l'*arrondissement* ou qu'ils y payent une contribution directe, tandis que, pour les candidats au conseil général, il suffit qu'ils soient domiciliés dans le *département* ou qu'ils y payent une contribution directe¹. D'un autre côté, le nombre des candidats non domiciliés n'est pas, pour le conseil d'arrondissement, limité au quart des membres comme il l'est pour le conseil général. L'art. 14 du décret du 3 juillet 1848, qui établit cette limitation, ne l'applique textuellement qu'aux conseils généraux et ne contient aucune disposition semblable pour les conseils d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement pourrait donc n'être composé que de membres payant une contribution directe mais non domiciliés dans l'arrondissement. Quant aux opérations électorales, elles se font de la même manière que s'il s'agissait d'une élection départementale, et nous renvoyons à ce qui a été dit plus haut² sur la convocation des collèges électoraux³, sur le vote⁴ et les demandes en nullité des élections⁵. Les élections pour le conseil d'arrondissement et pour le conseil général se font souvent le même jour et dans la même salle. Deux urnes, portant des suscriptions qui indiquent l'élection à laquelle elles sont destinées, reçoivent les votes des électeurs, et la jurisprudence admet que cette façon de procéder est régulière pourvu qu'il n'y ait pas de con-

¹ Art. 14 du décret du 3 juillet 1848.

² T. III, p. 393 et suivantes.

³ *Ibid*, p. 401 et suivantes.

⁴ *Ibid*, p. 402 et suivantes.

⁵ T. IV, p. 176 et suivantes.

fusion entre les deux élections ¹. Les incapacités et incompatibilités que nous avons examinées à l'occasion du conseil général s'appliquent au conseil d'arrondissement ², et les règles de compétence en matière d'incapacité, d'incompatibilité et d'irrégularité des opérations électorales, sont communes aux deux conseils ³. Ajoutons seulement que nul ne peut être, en même temps, membre de plusieurs conseils d'arrondissement ni, à la fois, membre d'un conseil d'arrondissement et d'un conseil de département ⁴.

252. Les conseillers d'arrondissement sont nommés pour six ans et renouvelables, par moitié, tous les trois ans. Un tirage au sort divise, après la première élection, les conseillers en deux séries, et détermine quelle est celle qui sera, la première, soumise à réélection. Les réélections se succèdent ensuite de manière que chaque conseiller demeure six ans en fonctions ⁵.

253. Les conseils d'arrondissement peuvent être dissous par décret impérial. En cas de dissolution, il doit être procédé à une nouvelle élection dans les trois mois de la dissolution. Le délai de trois mois n'est même pas accordé par la loi, lorsque la nouvelle session ordinaire doit être tenue avant l'expiration de ce délai ; il faut, en ce cas, que l'élection soit renouvelée avant la tenue de la session ordinaire ⁶. Les réélections

¹ Décret du 23 mars 1853 (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1853, p. 359).

² T. IV, p. 176. V. décret du 3 juillet 1848, art. 14.

³ *Ibid*, p. 181.

⁴ Art. 24 de la loi du 22 juin 1833.

⁵ Art. 25 de la loi du 22 juin 1833.

⁶ L'art. 26 de la loi du 22 juin 1833 déclare applicables aux conseils d'arrondissement les art. 7, 9, 10 et 11 qui s'occupent des réélections en cas de vacance et de dissolution des conseils généraux et aussi de l'option.

en cas de vacance par décès, démission, option, perte des droits civils ou politiques, doivent être faites dans le délai de deux mois ¹.

254. Le conseiller élu dans plusieurs cantons doit déclarer son option au préfet dans le mois qui suivra les élections, entre lesquelles il y a lieu d'opter. A défaut d'option dans ce délai, le préfet, en séance publique du conseil de préfecture, tire au sort le canton qui sera représenté par le candidat doublement élu. L'art. 10 ajoute : « Il sera procédé de la même manière lorsqu'un citoyen aura été élu membre d'un conseil de département et membre d'un ou plusieurs conseils d'arrondissement ². » L'assimilation entre les deux cas prévus par cet article ne me paraît pas être fondée. Que l'on tire au sort l'option à faire entre deux élections de même degré, rien de mieux ; c'est le seul moyen qu'il y ait à employer puisqu'il n'existe aucune raison pour préférer un canton à un autre. Mais entre l'élection à un conseil général et l'élection à un conseil d'arrondissement, le choix paraît être indiqué par l'importance relative des fonctions. Sans enlever le droit d'option au candidat doublement élu, n'aurait-il pas mieux valu décider que, jusqu'à manifestation d'une volonté contraire, on présumerait qu'il opte pour l'élection la plus élevée ? Faute d'option expresse dans un certain délai, la présomption serait devenue définitive. La loi ne dit pas comment il faudrait procéder dans le cas où les deux élections auraient été faites dans deux

¹ Art. 11 de la loi du 22 juin 1833 combiné avec l'art. 26.

² Art. 26 et 10 de la même loi.

départements. Quel est le préfet qui sera compétent pour faire le tirage au sort? — La seule manière qui puisse raisonnablement être employée, pour combler cette lacune, consiste à reconnaître aux deux préfets un droit égal, et de suivre le tirage qui aura été fait par le préfet le plus diligent. A cet effet, nous pensons que les préfets devront indiquer l'heure du tirage sur leurs procès-verbaux pour qu'on puisse juger la question d'antériorité d'après deux pièces authentiques, qui seront la contre-preuve l'une de l'autre.

255. Le conseil d'arrondissement, comme le conseil général, ne peut se réunir que sur la convocation du préfet, en vertu d'un décret impérial qui détermine l'époque et la durée de la session. On distingue les sessions *ordinaires* et les sessions *extraordinaires*. Pas plus que les sessions extraordinaires, les sessions ordinaires ne peuvent être tenues en vertu d'un arrêté préfectoral. Pour les unes et les autres un décret impérial est indispensable. Mais c'est le préfet qui nomme le président, le vice-président et le secrétaire, parmi les membres du conseil d'arrondissement¹. Dans les premières le conseil d'arrondissement délibère sur toutes les matières de sa compétence, tandis que dans les secondes ses délibérations sont limitées à l'objet spécial de la session. Tous les ans, le conseil d'arrondissement tient une session ordinaire qui se divise en deux parties. La première partie précède la session du conseil général, tandis que la seconde partie vient après cette session. La division en deux parties de la session

¹ Art. 27 de la loi du 22 juin 1833 et loi du 7 juillet 1852.

ordinaire du conseil d'arrondissement s'explique par ses attributions.

256. Le conseil d'arrondissement répartit, entre les communes, le contingent mis à la charge de l'arrondissement par le conseil général du département. Si l'arrondissement a été trop fortement imposé, le conseil adressera ses doléances au conseil général afin qu'à l'avenir l'arrondissement soit dégrevé. Pour cela, ne faut-il pas qu'il s'assemble avant le conseil général ? Plus tard, lorsque le conseil général, appréciant les réclamations du conseil d'arrondissement, aura définitivement fixé le contingent, il faudra que le conseil d'arrondissement se réunisse, de nouveau, pour le répartir entre les communes. La réunion qui précède la session du conseil général a pour objet de faire entendre les réclamations contre l'exagération du contingent de l'arrondissement, et celle qui suit de faire la répartition du contingent.

257. D'un autre côté, les communes qui prétendent être surimposées ont le droit de réclamer devant le conseil général ; mais la loi veut que le conseil d'arrondissement soit consulté sur les griefs de ces communes. Il faut donc qu'il se réunisse, pour donner son avis, avant la session où le conseil général doit prononcer sur ces réclamations. Si le conseil général juge que ces réclamations sont fondées, le conseil d'arrondissement sera tenu, dans la seconde partie de sa session ordinaire, de se conformer à la décision du conseil général et de suivre les bases de répartition adoptées, par ce dernier, à l'égard des communes réclamantes. La division en deux parties de la session

ordinaire du conseil d'arrondissement s'explique donc par deux raisons qui se rattachent aux attributions de cette assemblée en matière de répartition de l'impôt¹.

Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas ou s'il ne faisait pas la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet d'après les bases de l'année précédente, sauf les modifications à apporter dans les contingents en exécution des lois. Il faudrait aussi, dans les mandements, tenir compte des modifications adoptées par le conseil général².

Les délibérations du conseil d'arrondissement, en matière de contributions directes, sont tantôt consultatives et tantôt exécutoires par elles-mêmes : *consultatives*, lorsqu'il demande le dégrèvement de l'arrondissement ou qu'il donne son avis sur les réclamations des communes ; *exécutoires par elles-mêmes*, lorsqu'il répartit le contingent de l'arrondissement entre les communes. Sous ce dernier rapport, la délibération du conseil d'arrondissement est souveraine, comme celle que prend le conseil général pour répartir le contingent départemental entre les arrondissements.

258. En toute autre matière, le conseil d'arrondissement ne prend que des délibérations consultatives. Le préfet a la faculté de demander l'avis du conseil toutes les fois qu'il le juge à propos ; mais, en certains cas déterminés par la loi, l'avis du conseil d'arrondissement est exigé comme une formalité dont la viola-

¹ Art. 39 et 40 de la loi du 10 mai 1838. V. aussi art. 44 et 45 de la même loi.

² Art. 47 de la même loi.

tion constituerait un *excès de pouvoir*¹. Même quand il est obligé de demander l'avis du conseil, le préfet n'est pas tenu de le suivre au fond.

D'un autre côté, il appartient au conseil d'arrondissement d'émettre spontanément des vœux sur tout ce qui intéresse l'arrondissement, et sur la situation des services publics au point de vue des intérêts de l'arrondissement. De même que les vœux émis par le conseil général sont envoyés directement au ministre par le président du conseil, les vœux du conseil d'arrondissement sont transmis au préfet par le président, sans passer par l'intermédiaire du sous-préfet. Ici nous retrouvons la différence que nous avons signalée, en nous occupant des conseils généraux, entre les avis et les vœux : 1° les avis sont provoqués, tandis que les vœux sont spontanés ; 2° les avis sont envoyés par le sous-préfet au préfet, tandis que les vœux sont transmis par le président².

259. L'arrondissement n'étant pas une personne morale, le conseil n'a pas à prendre de délibérations relatives à la gestion de son patrimoine. Nous ne retrou-

¹ Art. 41 de la loi du 10 mai 1838 : « Le conseil d'arrondissement donne son avis, 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire 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 ; 3° sur l'établissement et la suppression, ou le changement des foires et marchés ; 4° sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant plusieurs communes ou les communes et le département ; 5° et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait consulté par l'administration. »

² Art. 44, « le conseil d'arrondissement peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui concerne l'arrondissement. »

vons donc pas ici cette catégorie de délibérations qui forment la deuxième espèce de celles que peut prendre le conseil général. Le conseil d'arrondissement n'est pas appelé à prendre l'initiative de propositions, sauf l'approbation de l'administration supérieure qui les rende exécutoires. Ces délibérations sont remplacées par des avis que le conseil d'arrondissement a le droit d'émettre spontanément dans les cas prévus par l'art. 42 de la loi du 10 mai 1838¹. Quoique spontanés, ces avis diffèrent des vœux en ce qu'ils sont transmis au préfet par le sous-préfet, tandis que les vœux sont envoyés directement par l'intermédiaire du président.

DROIT COMPARÉ.

* 260. **Ancien droit et droit intermédiaire.** —

Dans les pays d'élections, les intendants nommaient des subdélégués qui recevaient les requêtes des parties et les transmettaient à l'intendant. D'un autre côté, ils faisaient parvenir aux syndics, maires ou échevins des villes ou communautés les ordres qui venaient de l'intendance. Suivant les termes d'un édit du 15 avril 1704, les subdélégués « avaient le droit de *référer* et « non celui de *décider*. » On trouve dans ce précédent

¹ Art. 42 de la loi du 10 mai 1838 : « Le conseil d'arrondissement peut donner son avis : 1° sur les travaux de routes, de navigation et autres objets d'utilité publique intéressant l'arrondissement ; 2° sur le classement des routes départementales qui intéressent l'arrondissement ; 3° sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics 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. »

l'explication de ce qui existe encore aujourd'hui. Pourquoi nos sous-préfets sont-ils principalement des agents de transmission ? Cela s'explique par le caractère des anciens subdélégués et par l'esprit d'imitation qui poussait les législateurs de l'an VIII vers les anciennes institutions.

261. La loi du 22 décembre 1789 divisa les départements en *districts*, et confia l'administration de cette subdivision à des corps collectifs organisés sur le même plan que l'administration du département. Les électeurs nommaient un conseil de district de douze membres ; ces conseillers étaient élus pour quatre années. Parmi ces douze membres, le conseil général de département choisissait un *directoire de district*, composé de quatre personnes. Les électeurs nommaient, également pour quatre années, un procureur-syndic qui assistait aux délibérations du conseil de district et du directoire, avec la mission de réquérir l'application des lois. Le procureur-syndic n'était pas chargé de l'action administrative qui, pour la plus grande partie, appartenait au directoire de district ; comme le procureur général syndic du département, il requérait l'application des lois et suspendait les délibérations qui lui paraissaient être contraires aux lois et règlements jusqu'à ce qu'il fût statué par l'autorité supérieure.

262. La Constitution du 5 fructidor an III supprima le district et ne conserva que le département et la commune ; mais elle agrandit la commune et la relia au canton, qui devint la première sous-division administrative du département.

Art. 179 de la Constitution directoriale : « Il y a dans chaque commune, dont la population est inférieure à 5,000 habitants, un agent municipal et un adjoint. »

Art. 180. « La réunion des agents municipaux de chaque commune forme la municipalité de canton. »

Le directoire pouvait nommer, près de chaque municipalité de canton, un commissaire chargé de requérir l'application des lois. La nomination de ces commissaires étant facultative, il n'y en avait pas dans tous les cantons, mais seulement dans les lieux où le directoire central avait jugé à propos d'en établir. Le conseil municipal du canton était chargé de répartir, entre les communes, le contingent mis à la charge du canton¹. Les municipalités cantonales étaient subordonnées aux administrations de département comme celles-ci étaient soumises aux ministres. De la même manière que les ministres pouvaient annuler les délibérations ou actes des assemblées départementales et même suspendre les assemblées, en cas de violation des lois et règlements, les administrations de département avaient, à leur tour, le droit d'annuler les actes des municipalités cantonales et, au besoin, de suspendre les municipalités. Seulement aucune annulation ni suspension ne devenait définitive qu'en vertu de la confirmation par le directoire exécutif².

263. La loi du 28 pluviôse an VIII rétablit l'arrondissement avec un conseil d'arrondissement composé de onze membres nommés par le premier Consul, parmi

¹ Loi du 29 frimaire an IV, art. 1.

² Art. 193-195 de la Constitution du 5 fructidor an III.

les personnes qui étaient portées sur les listes de notabilité communale. Sous la Restauration, les conseils d'arrondissement, comme les conseils de département, furent nommés par le roi sans aucune condition de candidature élective. Sur ce point, le gouvernement de la Restauration se montra donc moins libéral que le Consulat et l'Empire. Le régime du bon plaisir dura jusqu'à la loi du 22 juin 1833, qui rétablit l'élection pour les conseils généraux et les conseils d'arrondissement. La Constitution du 4 novembre 1848 conserva les sous-préfets, mais disposa que les conseils d'arrondissement seraient supprimés et leurs attributions transportées aux conseils cantonaux. Ce système séparait l'action administrative de la délibération consultative, conservait l'arrondissement au point de vue de l'action, et transportait la délibération au chef-lieu de canton. Le principe posé par la Constitution de 1848 n'a d'ailleurs jamais été appliqué, car les événements de décembre 1851 sont survenus avant que la loi organique sur la matière ait été votée par l'Assemblée nationale ¹.

264. **Angleterre.** — La sous-division principale du comté est la centaine (*Hundred*), sous-division qui tire son nom et son origine de l'organisation de l'armée royale. On l'appela ainsi, dès le principe, parce que le territoire sur lequel la centaine s'étendait était occupé par cent familles. Dans le Nord, où les mêmes chiffres n'avaient pas été adoptés, ces districts ne s'appelaient pas centaines, mais tantôt *Wapentake* et

¹ Art. 77 de la Constitution du 4 novembre 1848.

tantôt *Wards*. Nous avons vu plus haut que certaines villes formaient des comtés, et qu'affranchies de l'autorité du shérif du comté, dans lequel elles étaient situées, elles avaient une administration propre. Le même fait se produisit pour les centaines. Plus fréquemment encore que les comtés, les centaines furent constituées en franchises s'administrant elles-mêmes et exemptes de l'administration du comté. Malgré les efforts qui ont été faits pour en diminuer le nombre, il existe encore des franchises ou libertés de cette espèce (*Liberties of hundreds, Franchises of hundreds*). On compte environ 800 de ces sous-divisions de toute espèce, qu'elles s'administrent ou non par elles-mêmes.

La centaine est principalement une division judiciaire. Chaque année le shérif parcourt les centaines du comté et y tient un jour d'audience (*Sheriff's turn and leet*).

265. L'ancienne division en centaines est loin d'être toujours appropriée aux besoins nouveaux des services publics et, en particulier, de la police. Une loi rendue sous Georges IV¹ a permis aux juges de paix, réunis en sessions trimestrielles, de modifier les circonscriptions, au point de vue de la police. Cette loi recommande seulement de mettre les nouveaux districts, autant que possible, en harmonie avec ceux qui ont été adoptés pour l'application de la loi sur la taxe des pauvres. Quelques-unes des divisions nouvelles sont formées par la réunion de plusieurs centaines, et d'autres, au contraire, par des démembrements¹.

¹ Voici le tableau des comtés avec les anciennes centaines, les nouvelles

266. Dans chaque centaine ou franchise il y a un haut constable (*high constable*) qui a des pouvoirs de

divisions, les lieux de franchise et les villes ou bourgs. Ce tableau est emprunté à l'ouvrage de M. Gneist, t. II, p. 21 et 22.

COMTÉS.	CENTAINES.	DIVISIONS.	FRANCHISES.	VILLES OU BOURGS.
Bedford	9	9	»	1
Bercks	20	20	»	6
Buckingham	8	8	»	2
Cambridge (avec Ely)	18	19	1	2
Chester	7	14	»	4
Cornwall	10	16	»	9
Cumberland	6	6	»	1
Derby	6	7	»	2
Devon	33	33	»	11
Dorset	100	9	24	7
Durham	4	4	»	6
Essex	20	21	1	5
Gloucester	31	42	»	3
Hants (avec Wight)	76	14	10	8
Hereford	11	12	»	2
Hertford	8	8	»	2
Huntingdon	4	4	»	2
Kent	72	5	3	11
Lancaster	6	8	»	13
Leicester	6	6	»	4
Lincoln	29	41	»	6
Middlesex	6	10	»	1
Monmouth	6	12	»	2
Norfolk	33	33	»	4
Northampton	20	20	»	3
Northumberland	9	20	»	4
Nottingham	6	14	»	3
Oxford	15	15	1	3
Rutland	5	5	»	»
Salap.	14	28	»	5
Somerset	42	42	2	6
Strafford	10	10	»	6
Suffolk	20	4	»	7
Surrey	14	26	»	4
Sussex	70	6	2	4
Warwick	4	12	»	5
Westmoreland	4	4	»	1
Wilts.	28	28	»	5
Worcester	5	11	»	5

police fort étendus. « Le principal devoir des constables, dit Blackstone, est de veiller à la conservation de la paix, et c'est pour cela que leur pouvoir est très-étendu. Ils peuvent arrêter les coupables, les emprisonner et entrer, de force, dans les maisons. Vu la nature de leur pouvoir et l'espèce d'hommes auxquels il est confié, il est peut-être bon qu'ils ne soient pas trop éclaircis sur l'étendue de leur autorité. Le statut de Winchester, du règne d'Édouard I^{er}, leur enjoint de faire bonne garde dans leur district, c'est-à-dire qu'ils doivent arrêter, surtout le jour, les perturbateurs du repos public, les fripons, les félons et les voleurs de grands chemins; la manière de les arrêter est laissée à la discrétion du juge de paix ou du constable¹. »

267. **Belgique.** — Les provinces sont divisées en arrondissements qui sont au nombre de 41. Au chef-lieu

COMTÉS.	CENTAINES.	DIVISIONS.	FRANCHISES.	VILLES OU BOURGS.
York (East).	6	13	»	2
York (North).	25	15	»	3
York (West).	9	20	»	8

PAYS DE GALLES.

Anglesey.	6	6	»	1
Brecon.	6	6	»	1
Cardigan.	5	10	»	2
Carmarthen.	8	8	»	2
Carnarvon.	10	10	»	2
Denbigh.	6	6	»	2
Flint.	5	5	»	1
Glamorgan.	10	10	»	3
Merioneth.	7	7	»	»
Montgomery.	9	9	»	2
Pembroke.	7	7	»	4
Radnor.	6	6	»	»

¹ Blackstone, *Commentaires* (trad. française), t. II, p. 31.

de l'arrondissement, le gouvernement est représenté par un *commissaire du roi*; mais on n'y trouve pas d'institution analogue à notre *conseil d'arrondissement*. Délégués du gouvernement et surveillants de l'administration communale, les commissaires du roi ont le devoir, 1° de visiter les communes de leur ressort, de vérifier les caisses communales, les registres de l'état civil et d'inspecter les établissements communaux; 2° de signaler au gouvernement tout événement extraordinaire qui arrive dans leur arrondissement; 3° d'adresser périodiquement à la députation provinciale des rapports sur la situation de l'arrondissement et les améliorations à y introduire ¹.

Comme nos sous-préfets et nos anciens subdélégués, le commissaire du roi est plutôt un agent d'instruction et de transmission qu'un administrateur chargé de l'action. Il surveille, écoute et avertit plutôt qu'il ne commande. « Toutefois, dit M. de Fooz, il est des cas dans lesquels les commissaires agissent d'une manière spontanée et en nom direct. Aux termes de l'art. 139 de la loi provinciale, ils concourent au maintien du bon ordre, de la sûreté des personnes et des biens, et peuvent requérir la garde civique et la gendarmerie de leur ressort. De même que les gouverneurs des provinces, les commissaires d'arrondissement sont, dans cet ordre d'attributions, des officiers de police administrative. — Ils agissent encore en vertu d'attributions qui leur sont propres en matière électorale et en matière de milice ². »

¹ Art. 135 de la loi provinciale du 30 avril 1836.

² *Droit administratif belge*, par M. de Fooz, t. I, p. 90.

268. **Espagne.** Le *partido*, qui tient le milieu entre notre arrondissement et notre canton, est une division judiciaire et ne présente, au point de vue administratif, aucune analogie avec nos sous-préfectures. Ce n'est que par exception que le partido pouvait autrefois devenir une division administrative. Un article de la loi du 2 avril 1845 permettait au gouvernement d'établir, lorsqu'il le jugeait convenable, des gouverneurs secondaires placés sous la dépendance du gouverneur de la province. Le nombre de ces sous-gouverneurs, en 1850, s'élevait à environ cinquante pour toute l'Espagne. M. Colmeiro qui, dans son édition de 1850, leur consacrait un chapitre spécial, a supprimé ces développements dans la nouvelle édition qu'il a publiée en 1858. Malgré la disparition de cette institution, nous allons analyser les dispositions de la loi du 2 avril 1845. Pour ceux qui étudient le droit comparé, les législations mortes sont aussi instructives que les lois en vigueur.

Les sous-gouverneurs ont d'abord les pouvoirs qui leur sont attribués par les ordonnances en vertu desquelles ils sont institués ; car le gouvernement qui les nomme peut, à son gré, augmenter ou restreindre la délégation. Lorsque l'ordonnance d'institution ne se prononce pas, la loi leur reconnaît la qualité d'agents de transmission entre les gouverneurs et les municipalités. Ce trait de ressemblance avec nos sous-préfets n'est pas le seul qu'on puisse signaler. *Agents d'exécution*, les sous-gouverneurs (on les appelle *chefs civils*, *jefes civiles*) prennent toutes les mesures qui sont nécessaires pour assurer l'observation des ordres de l'au-

torité supérieure; ils maintiennent, sous leur responsabilité, la tranquillité et l'ordre publics, ils protègent les personnes et les propriétés. *En cas d'urgence et de circonstances imprévues*, ils prennent toutes les mesures que la situation réclame, à la charge de rendre compte au gouverneur de la province. Ils auraient notamment la faculté de requérir la force publique pour rétablir l'ordre. La loi leur attribue le droit de punir certaines infractions à la loi et les charge de procéder, par eux-mêmes ou par leurs délégués, à l'information sommaire des délits.

Les sous-gouverneurs ou chefs civils doivent faire exécuter les ordres de l'autorité sans les restreindre ni les modifier, sauf les cas imprévus où il leur appartiendrait de les modifier en rendant compte au gouverneur. Ils n'ont pas le droit de correspondre immédiatement avec le gouvernement central, et sont tenus de lui adresser leurs communications par l'intermédiaire des gouverneurs.

Le sous-gouverneur ou chef civil applique les amendes prononcées en matière de police et punit les outrages à la religion, à la morale, à la décence publique et les manques de respect envers l'autorité¹. En cas d'insolvabilité du contrevenant, il a le droit de remplacer les amendes par la prison².

¹ Leur compétence, en matière d'amende, leur permet de condamner à 100 réaux (25 fr.) dans les villages au-dessous de 500 habitants, à 300 réaux (75 fr.) dans les communes de 500 à 5,000 habitants et à 500 réaux (125 fr.) dans les villes au-dessus de 5,000 habitants.

² L'amende peut être remplacée, en cas d'insolvabilité, par la prison de deux, six ou dix jours.

CHAPITRE VINGT-NEUVIÈME.

ADMINISTRATION MUNICIPALE.

Sommaire.

- 269. Composition de l'administration municipale.
- 270. Nomination, suspension et révocation des maires.
- 271. Gratuité des fonctions municipales. — Frais de représentation.
- 272. Conditions d'aptitude aux fonctions de maire. — Incompatibilités.
- 273. Extension aux maires des incompatibilités spéciales aux membres des conseils municipaux.
- 274. *Quid* si le maire a été nommé avant les élections ?
- 275. Attributions du maire.
- 276. Du maire comme délégué du pouvoir central.
- 277. Attributions spéciales données au maire par des lois expresses.
- 278. Du maire comme administrateur de la commune.
- 279. Arrêtés du maire. — Arrêtés temporaires et permanents.
- 280. Le préfet pourrait-il rendre exécutoires, avant l'expiration du délai de trente jours, les arrêtés portant règlement permanent ?
- 281. Caractères du règlement temporaire.
- 282. Le préfet n'a qu'un droit de contrôle et de surveillance.
- 283. L'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 ne s'applique qu'aux actes expressément prescrits au maire par la loi.
- 284. Ban de vendanges. — Compétence du maire.
- 285. Des motifs qui ont fait conserver le ban de vendanges.
- 286. Critique de ces motifs.
- 287. Des bans de moisson, de fauchaison et de troupeau commun.
- 288. Publication des arrêtés municipaux.
- 289. De l'annexion d'un territoire nouveau, au point de vue de l'application des anciens règlements.

290. Le maire ne peut pas accorder des dispenses individuelles de l'observation des règlements municipaux approuvés et publiés.
291. Le maire est tenu de se conformer aux lois et aux règlements généraux ou départementaux.
292. Suite.
293. La dispense d'exécuter les règlements municipaux ne peut pas résulter d'une clause insérée au cahier des charges d'un acte de gestion économique des biens de la commune.
294. La compétence des maires est territoriale.
295. Arrêtés individuels des maires.
296. La sanction de l'art. 471, n° 15, C. pén. leur est-elle applicable?
297. Les arrêtés individuels sont-ils temporaires ou peuvent-ils être permanents?
298. Adjoint. Leur nombre.
299. Nomination et attributions.
300. Le maire peut-il déléguer à l'adjoint toutes ses attributions?
301. Conseil municipal. — Nombre des conseillers. — Nomination.
302. Conditions d'éligibilité. — Incapacités.
303. Agents salariés de la commune.
304. Suite.
305. Incompatibilités.
306. Différence entre l'incapacité et l'incompatibilité.
307. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.
308. Des parents et alliés aux mêmes degrés.
309. Renouvellement quinquennal des autorités municipales.
310. Dissolution et suspension du conseil municipal.
311. Réunion des collèges électoraux.
312. La loi du 5 mai 1855 forme un tout complet.
313. Annulation des élections municipales.
314. Pression et abus d'influence.
315. Compétence du conseil de préfecture et du bureau.
316. Sessions ordinaires et extraordinaires.
317. Réunions illégales et délibérations incompétemment prises.
318. Convocation des conseillers municipaux.
319. Majorité exigée pour la validité des délibérations.
320. Attributions du conseil municipal. — Délibérations réglementaires.
321. Suite.
322. Suite.
323. Délibérations soumises à l'approbation préalable de l'administration supérieure.
324. Avis.
325. Vœux.

269. L'administration municipale se compose :
1° du maire et des adjoints, qui dirigent l'action administrative; 2° du conseil municipal, corps électif

chargé de la partie délibérative et consultative de l'administration. Le mode de nomination des maires et du conseil municipal est régi par la loi du 5 mai 1855 ; leurs attributions sont déterminées par la loi du 18 juillet 1837 modifiée, en quelques points, par les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861.

MAIRES ET ADJOINTS.

270. Le maire est nommé par décret impérial, sur la proposition du ministre de l'intérieur, dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les villes qui, n'étant pas chefs-lieux, ont une population de 3,000 habitants. Dans les autres communes, les maires sont nommés par arrêté du préfet. L'Empereur a seul le droit de révocation, et il n'appartient pas au préfet de révoquer les maires qu'il a nommés. Mais que le maire soit nommé par décret impérial ou par arrêté préfectoral, le préfet a, dans les deux cas, le pouvoir de le suspendre pour deux mois. La suspension ne pourrait se continuer au delà de ce délai qu'en vertu de l'approbation du ministre de l'intérieur. Combien de temps pourra durer la suspension approuvée par le ministre ? L'art. 2 de la loi du 5 mai 1855 ne fixant aucun délai, il faut en conclure que l'effet de la suspension se prolongera jusqu'au renouvellement quinquennal des autorités municipales. Cette conclusion est fortifiée par l'argument *à contrario* qui se tire de l'art. 13 de la même loi, aux termes duquel l'approbation du ministre ne fait produire d'effet à la suspension du conseil muni-

cipal que pour une année. En limitant, dans un cas, les effets de l'approbation ministérielle et en ne reproduisant pas, dans l'autre, la même limitation, le législateur a, par cette opposition, manifesté la pensée de maintenir la suspension du maire, approuvée par le ministre, jusqu'à l'expiration de la période quinquennale. La position du maire suspendu diffère toujours de la position du maire destitué; car, tant qu'il n'est que suspendu, le maire ne peut pas être remplacé et ses pouvoirs passent de droit aux adjoints ou, en cas d'empêchement des adjoints, au conseiller municipal désigné par le préfet ou, à défaut de désignation spéciale, aux conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

Le choix de l'Empereur ou du préfet n'est pas limité aux membres du conseil municipal, et peut porter sur des personnes qui n'en font pas partie. Une circulaire du ministre de l'intérieur a même recommandé, lors du dernier renouvellement quinquennal, aux maires de ne point se présenter aux élections municipales afin que le conseil comptât un membre de plus. Dans beaucoup de communes, les maires n'ont pas suivi cette recommandation, et ont préféré chercher dans l'élection une preuve de l'approbation donnée par les administrés à leur conduite.

271. Les fonctions municipales sont gratuites. Cependant la gratuité n'exclut pas les frais de représentation qui seraient alloués au maire par le conseil municipal. Cet usage a constamment été suivi, dans les grandes villes, même sous la loi du 21 mars 1831, qui cependant avait déclaré ces fonctions *essentiellement gratuites*.

avec la pensée d'interdire l'allocation des frais de représentation. Sous le régime de cette loi, on avait adopté, pour n'être point en guerre avec le texte, l'usage de mettre à la disposition du maire une somme *dont il ne serait pas obligé de rendre compte*. La loi de 1855, en ne reproduisant pas le mot *essentiellement*, a implicitement permis au conseil municipal d'allouer des frais de représentation d'une manière ouverte.

272. Pour être apte aux fonctions de maire, il faut : 1° avoir vingt-cinq ans accomplis ; 2° jouir de ses droits civils et politiques ; 3° être inscrit, dans la commune, au rôle de l'une des quatre contributions directes ; 4° ne se trouver dans aucun des cas d'incompatibilité prévus par l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855. D'après cet article, ne peuvent être maires ni adjoints :

Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture. Dans les communes du département où ces fonctionnaires résident, il est naturel qu'on ne leur permette pas de cumuler les pouvoirs municipaux avec leurs fonctions ; car, l'administration communale étant soumise à la surveillance des préfets et de leurs auxiliaires, le cumul aurait mis dans les mêmes mains l'autorité qui contrôle et celle qui est contrôlée. Quant aux communes des autres départements, l'incompatibilité repose sur d'autres motifs. Le législateur a pensé que les préfets et leurs auxiliaires devaient tout leur temps aux importantes fonctions qui leur sont confiées, et qu'il ne convenait d'ailleurs pas de leur donner des attributions qui les auraient placés dans la subordination d'autres préfets. Les seules re-

lations qui conviennent entre des fonctionnaires de cet ordre sont celles de l'égalité.

Les membres des cours, des tribunaux de première instance et des justices de paix. Le législateur veut que le pouvoir judiciaire soit séparé du pouvoir administratif, et, pour assurer le principe de la séparation à tous les degrés, il ne permet pas que, dans la commune, les deux pouvoirs soient réunis dans les mêmes mains. Cette incompatibilité ne s'étend d'ailleurs pas aux juges suppléants ni aux suppléants des juges de paix. Le principe de la séparation rigoureusement appliqué aurait exclu cette exception; mais on n'a pas voulu trop multiplier les incompatibilités pour ne pas rendre les choix trop difficiles dans les communes secondaires où les personnes éclairées ne sont pas très-nombreuses.

Les ministres des cultes. La séparation des pouvoirs spirituel et temporel a motivé cette incompatibilité. Elle a été aussi établie dans un intérêt religieux. C'est avec raison qu'on a écarté les ministres du culte des préoccupations matérielles d'une administration terrestre pour qu'ils se consacraient exclusivement au soin des âmes.

Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ou en disponibilité. La mobilité de ces personnes et l'obligation qui leur incombe de se soumettre à tous les déplacements, qui sont ordonnés par l'autorité militaire supérieure, est entièrement inconciliable avec les exigences d'une bonne administration. Même les militaires qui sont en disponibilité peuvent être rappelés à l'activité à

tout instant, et la même raison voulait que l'incompatibilité leur fût appliquée.

Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents voyers. En certains cas, ces fonctionnaires sont soumis à la surveillance de l'autorité municipale, et le conseil municipal, dont le maire fait partie, peut être appelé à délibérer sur les propositions qu'ils préparent. L'incompatibilité est absolue, même à l'égard des départements où ils n'exercent pas leurs fonctions, parce que les travaux du conseil sont inconciliables avec l'assiduité à laquelle ils sont tenus, et aussi avec les déplacements que comporte leur carrière.

Les employés des administrations financières et des forêts, ainsi que les gardes des établissements publics et des particuliers. Cette incompatibilité s'explique par les mêmes motifs que la précédente.

Les commissaires et agents de police. Les commissaires sont chargés de la police municipale sous l'autorité du maire, de même qu'ils s'occupent de la police générale sous l'autorité du préfet. Il n'était pas possible de confier à la même personne l'ordre et l'exécution, l'autorité qui commande et celle qui lui est subordonnée.

Les professeurs et employés des collèges communaux et les instituteurs primaires communaux ou libres. Les collèges communaux sont des établissements municipaux qui relèvent du maire en beaucoup de points. Même observation pour les écoles communales. Les instituteurs libres, eux-mêmes, sont

soumis à l'inspection du maire, pour tout ce qui concerne la morale, l'hygiène et la bonne tenue de l'école. On ne pouvait pas permettre que la même personne fût à la fois inspecteur et inspecté. Ces fonctions exigent d'ailleurs une assiduité trop grande pour qu'il fût permis à ces fonctionnaires d'accepter les fonctions de maire dans d'autres communes que celles où ils résident.

Les comptables et les fermiers des revenus communaux et les agents salariés par la commune. A l'égard des comptables, le maire a reçu des pouvoirs de contrôle qui seraient supprimés par la réunion des qualités de maire et de comptable. Ce cumul mettrait dans les mêmes mains le pouvoir d'ordonnancer et celui de payer, confusion qui serait contraire à notre système général de comptabilité. Pour les fermiers, la raison de l'incompatibilité est que dans le contrat ils sont la partie opposée à la commune représentée par le maire. Quant aux agents salariés, la raison tirée du contrôle se fortifie de l'état de dépendance qui rend ces personnes peu propres à remplir le premier rang dans la commune.

273. Quoique le maire puisse être choisi en dehors du conseil municipal, il en fait partie et le préside avec voix prépondérante, même quand il n'a pas été élu conseiller municipal. Il résulte de là que les incompatibilités spéciales aux conseillers municipaux atteignent également le maire. La réciproque ne serait pas exacte et la règle à établir, en ce point, est que les incompatibilités spéciales aux conseillers municipaux s'appliquent aux maires parce qu'en vertu

de leur qualité ils sont membres du conseil, tandis que les causes d'exclusion spéciales aux maires ne s'appliquent pas aux conseillers municipaux. A la vérité, les conseillers peuvent éventuellement être appelés à remplir les fonctions de maire soit en vertu de la désignation du préfet, soit par l'ordre du tableau. Mais cette raison fera qu'ils ne seront point désignés pour remplir les fonctions de maire; elle ne suffira pas pour les exclure du conseil municipal. Aux termes de l'art. 10 de la loi du 5 mai 1855, nul ne peut être membre de deux conseils municipaux. Il en faut conclure, d'après la règle précédente, que la même personne ne peut pas être membre du conseil municipal dans une commune et maire dans une autre. L'art. 11 ne permet pas que, dans les communes au-dessus de cinq cents habitants, les parents au degré de père, fils et frère ou les alliés au même degré soient simultanément membres du conseil municipal. Les parents ne pourraient donc pas être, en même temps, l'un maire et l'autre conseiller municipal.

274. Que faudrait-il décider si le maire avait été nommé avant les élections? Sa nomination entraînerait-elle l'inéligibilité de ses parents aux degrés prohibés? Nous ne pensons pas que le choix de l'administration puisse enlever aux parents du maire un droit qui leur appartient en vertu de la loi. Si l'élection nomme le père, le fils ou le frère du maire, et que les candidats élus ne veuillent pas se démettre, il faut que l'administration supérieure obéisse à la loi en nommant un autre maire. Entre deux droits dont l'un est consacré par la loi, tandis que l'autre a sa source dans un acte

administratif, il est évident que le premier doit être préféré. Ce raisonnement a été consacré par la jurisprudence du Conseil d'État ¹.

275. Les attributions du maire sont fort diverses. La compétence, qui est très-divisée au sommet de la hiérarchie administrative, ne pouvait pas l'être dans les communes où les affaires de chaque espèce sont trop peu nombreuses pour occuper des agents séparés, alors même que la difficulté de les trouver ne serait pas insurmontable. Nous n'avons pas à nous occuper ici du maire officier de l'état civil ou officier de police judiciaire. En ces deux qualités, il appartient à l'ordre de la justice, et nous avons dit plus haut ² qu'à ces titres la garantie de l'art. 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII ne le protégeait pas. Les attributions administratives qui lui appartiennent sont, elles-mêmes, nombreuses et l'énumération en serait longue ; elle se fera d'ailleurs peu à peu, à l'occasion de chaque matière. La classification générale, telle qu'elle résulte de la nature des choses, les partage en deux catégories. Délégué du pouvoir central, le maire agit sous *l'autorité du préfet* ; administrateur de la commune, il est placé sous *le contrôle et la surveillance du préfet*.

276. Comme délégué du pouvoir central, le maire est chargé de tout ce qui concerne la publication des lois ou règlements, soit qu'il s'agisse d'une loi d'urgence, soit que le préfet juge à propos de porter la

¹ Déc. du 28 juillet 1853 et décrets des 31 janvier, 21 février et 26 mars 1856 (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1856, p. 112, 214, 155).

² T. III, p. 347 et 348.

loi à la connaissance des tiers par une publication effective. En ce cas, le maire fera publier la loi par affiche ou à son de trompe et de caisse. Il prendra cette mesure spontanément ou sur l'ordre du préfet. Je dis sur l'ordre du préfet, parce que le préfet peut lui envoyer des ordres pour tout ce qui concerne les attributions du maire comme délégué du pouvoir central. Il en serait de même de tout ce qui est relatif à la police générale; car, si le maire est chargé de la police municipale sous la surveillance du préfet, il s'occupe de la police générale sous son autorité.

277. Des dispositions, éparses dans plusieurs lois, prescrivent au maire quelques obligations déterminées. Par exemple, il doit tous les ans procéder à la révision des listes électorales¹, dresser le tableau de recensement pour le tirage au sort², faire exécuter l'échenillage des arbres, aux frais des habitants qui n'ont pas exécuté la loi³, etc., etc. En ces matières et autres semblables, le maire a reçu de la loi une délégation expresse. Cette délégation, cependant, ne lui appartient que sous l'autorité de la loi, et s'il n'accomplissait pas son devoir le préfet pourrait y pourvoir. C'est pour ces cas qu'a été fait l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837, aux termes duquel, « dans les cas où le maire refuserait ou négligerait de faire *un des actes qui lui sont prescrits par la loi*, le préfet, après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. » La discussion de la loi du 18 juillet ne laisse

¹ V. t. III, p. 393.

² V. loi du 21 mars 1832.

³ V. loi du 26 ventôse an IV.

aucun doute sur la portée de cet article, et le rapporteur nous a dit qu'on y avait, à dessein, effacé tous les mots du projet qui auraient pu donner lieu à quelque ambiguïté sur ce point¹. L'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837 énumère les trois espèces d'attributions dont le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure.

278. Comme administrateur de la commune, le maire est placé sous le contrôle du préfet, ce qui veut dire que le préfet a seulement le droit d'annuler ses actes ou de refuser l'approbation à ceux qui, pour être exécutoires, ont besoin de l'homologation préfectorale. Mais s'il peut empêcher ou annuler, le préfet n'a pas le pouvoir de se substituer à l'autorité municipale et d'agir sans l'initiative du maire. Que l'on considère le maire comme magistrat municipal, chargé de la police, ou comme représentant judiciaire de la commune personne morale, son initiative est indispensable, et il n'y a pas de moyen légal pour se passer de son consentement. L'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 énumère les attributions que le maire exerce sous la surveillance de l'administration supérieure. Dans le premier paragraphe de cette disposition se trouvent les pouvoirs qui lui appartiennent comme magistrat municipal : ce sont la police municipale, la police rurale, la voirie et

¹ « Il faut, disait le rapporteur M. Vivien, que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère que pour les actes formels précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce droit il ne puisse pas annuler l'autorité municipale. Pour prévenir toute incertitude nous avons effacé tous les mots qui présentaient une signification vague, et nous limitons le droit du préfet aux seuls cas où le maire a refusé ou négligé de *faire un acte prescrit par les lois*. » (Duvergier, *Collection des lois*, 1837, p. 138.)

l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. Les sept autres paragraphes de l'art. 10 se réfèrent aux pouvoirs du maire comme représentant de la commune personne morale.

279. Aux termes de l'art. 11 de la même loi, les maires prennent des arrêtés à l'effet : 1° d'ordonner des mesures locales sur les objets confiés par les lois à leur vigilance et à leur autorité ; 2° de publier de nouveau les lois et règlements et de rappeler les citoyens à leur exécution. Les arrêtés qui ordonnent des mesures locales peuvent avoir un caractère général ; car les maires ont reçu le pouvoir réglementaire à la charge d'observer les lois, les règlements d'administration publique et même les règlements départementaux ; en un mot, toutes les dispositions émanées d'une autorité supérieure à la leur. Ces arrêtés se divisent en deux catégories : premièrement les arrêtés portant règlement permanent et, en second lieu, ceux qui, rendus en vue de circonstances urgentes, ne contiennent qu'un règlement provisoire. Les uns et les autres sont envoyés au sous-préfet qui les transmet au préfet. Mais la différence consiste en ce que les arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation du préfet, tandis que les règlements temporaires sont immédiatement exécutoires, sauf l'annulation par le préfet. Cette différence tient à la nature des choses. Les règlements temporaires étant faits en vue de circonstances urgentes, il était impossible d'exiger l'approbation préalable du préfet, parce que dans la plupart des cas cette condition n'aurait pas été remplie à temps. Au contraire, les règlements perma-

nents pouvaient attendre, et comme ils sont destinés à durer, le législateur a voulu que leur exécution fût précédée de formalités propres à garantir une bonne décision. En matière de règlements permanents, la loi donne aux préfets trente jours pour accorder ou refuser leur approbation. Si leur silence se prolongeait au delà de ce délai, l'exécution aurait lieu de plein droit. Même après ce commencement d'exécution, le préfet aurait le pouvoir d'annuler, mais les faits d'exécution seraient consommés et il faudrait en réserver le bénéfice aux tiers. Les arrêtés portant règlement temporaire peuvent aussi être annulés après l'exécution commencée, sous la réserve des droits acquis en vertu de l'exécution légalement commencée.

280. Le délai de trente jours, dans lequel l'art. 11 dispose que le préfet doit se prononcer, est-il obligatoire pour le préfet? Ne pourrait-il pas devancer cette époque et rendre l'arrêté exécutoire par une approbation expresse? Une jurisprudence constante de la Cour de cassation décide que ce délai est obligatoire, et qu'il n'appartient pas au préfet de hâter l'exécution par une approbation formelle. Les motifs de cette solution sont tirés des termes de l'art. 11 qui dit d'une manière absolue : « Les arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après. » D'un autre côté, on comprend que le législateur ait prescrit ce délai pour la garantie des tiers autant que pour la commodité du préfet¹. Cette jurisprudence nous paraît entachée d'un esprit de formalisme peu approprié

¹ Cette jurisprudence constante est consacrée par de nombreux arrêts et spécialement par celui du 15 novembre 1860 (D. P. 1860, V, col. 320).

aux matières administratives, et il est impossible d'admettre que les rédacteurs de la loi du 18 juillet 1837 aient été inspirés par une pensée aussi étroite; car ils étaient très-versés dans les matières administratives. Je prie le lecteur de remarquer que les lois elles-mêmes ont quelquefois besoin, à raison de l'urgence, d'être exécutées avant l'expiration des délais légaux de publication. Or il pourrait se faire qu'un arrêté portant règlement permanent eût, lui aussi, un caractère d'urgence et qu'il y eût avantage à en précipiter l'exécution. Ne serait-il pas extraordinaire, incohérent, que la loi eût interdit de faire pour un règlement municipal, ce qu'elle a formellement autorisé pour les dispositions émanées du pouvoir législatif? Si le texte était absolu, comme l'affirme la jurisprudence que nous combattons, il faudrait s'incliner. Mais le sens de la loi n'est pas celui que cette interprétation lui prête. La disposition, en disant que les arrêtés portant règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après, entend parler de l'exécution de droit, qui résulte du silence de l'administration supérieure. Ce n'est qu'après un mois qu'il y aura *approbation tacite* et exécution en vertu de cette approbation. Mais l'approbation expresse pouvant être donnée à tout instant, il était inutile de fixer un délai. La pensée de la loi est à mes yeux celle-ci. Le préfet a toujours le droit d'approuver, de suspendre et d'annuler, et toutes les fois qu'il se prononce expressément, sa décision n'est soumise à aucun délai. Que si, au contraire, il néglige de décider formellement, le délai de trente jours est exigé pour que le silence du préfet emporte approbation implicite.

281. Pour savoir si un arrêté est permanent ou temporaire, il faut considérer les dispositions principales, non les dispositions accessoires. Si la taxe du pain, qui est une mesure temporaire, était accompagnée d'injonctions aux boulangers sur le poids et la forme des pains, le caractère permanent de ces dispositions n'enlèverait pas à la taxe sa force obligatoire. Il faudrait alors distinguer entre la partie temporaire de l'arrêté et la partie permanente. La contravention à la seconde n'entraînerait l'application des peines de police qu'après l'approbation du préfet, tandis que la première serait de droit exécutoire jusqu'à l'annulation par l'administration supérieure¹.

282. Que le règlement soit temporaire ou permanent, le préfet n'a que le droit de contrôler, c'est-à-dire d'approuver, d'annuler ou de suspendre. Il ne pourrait pas réformer ni, à plus forte raison, substituer un règlement à celui qu'il refuse d'approuver. En d'autres termes, l'initiative appartient au maire, et le préfet ne peut pas remplacer l'initiative du maire par la sienne propre. On a fait observer que cette solution présentait de graves inconvénients, que le caprice d'un maire pouvait être préjudiciable à la commune, et qu'il ne fallait pas exposer le préfet à prendre la mesure extrême et violente d'une destitution du maire; que, malgré sa résistance, le maire pouvait avoir des qualités qui rendraient la destitution regrettable, et qu'enfin il valait mieux donner au préfet le moyen de triompher, sur un point, d'une résistance aveugle que

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 3 mars 1860 (D. P. 1860, V, col. 320).

de le contraindre à briser complètement l'agent avec lequel il se trouve en désaccord. On oppose aussi l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 qui permet au préfet de faire, par lui-même ou par un délégué, les actes que le maire refuse ou néglige de faire.

283. La portée de l'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 a été déterminée plus haut, et nous avons vu que cette disposition ne concerne que les *actes formellement prescrits par la loi*. Or, lorsque le maire fait un règlement, il use d'un pouvoir qui est confié à son appréciation. Il ne s'agit pas d'un acte déterminé, mais d'un pouvoir général dont l'exercice dépend du discernement du magistrat qui en est investi. Peut-être y a-t-il inconvénient à placer le préfet dans l'alternative d'une destitution et d'une regrettable inaction; mais le législateur a pensé qu'il y aurait plus d'inconvénients encore à permettre l'absorption de l'autorité municipale par le pouvoir du préfet. Si le préfet ne voulait pas suspendre le maire ou provoquer sa destitution, il aurait encore la ressource de faire un règlement départemental applicable à toutes les communes du département. Il choisira parmi les inconvénients celui qu'il jugera être le moindre; mais ce n'est pas un motif qui permette de méconnaître l'économie de la loi, eût-on même le but louable de faire disparaître les inconvénients que présentent les autres solutions. La jurisprudence a aussi consacré l'opinion que nous venons de soutenir¹. Les tribunaux refuseraient d'appliquer les articles substitués par

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 25 novembre 1859 (D. P. 1859, I, 514), dans la même espèce (*commune de Saujon*, Charente-Inférieure).

voie de réformation, et le Conseil d'État prononcerait l'annulation de l'arrêté préfectoral pour excès de pouvoir ¹.

284. Parmi les règlements temporaires, il faut compter le *ban de vendanges* que le maire a le droit d'arrêter en vertu de ses attributions sur la police rurale. A titre de règlement temporaire, le ban de vendanges est exécutoire par lui-même, sans approbation préalable du préfet ; celui-ci a seulement le droit d'en prononcer l'annulation. Les contrevenants ne pourraient donc pas écarter l'application du règlement en s'appuyant sur le défaut d'approbation par le préfet ². M. Serrigny a contesté au maire le pouvoir de faire le ban de vendanges et soutenu que c'était une attribution du conseil municipal ³. Il s'appuie sur la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 qui, après avoir consacré le droit, pour chaque propriétaire, de faire la récolte au moment qu'il lui convient de choisir, ajoute : « Dans les pays où le ban de vendanges est en usage, il pourra être fait à cet égard, chaque année, un règlement par le *conseil général de la commune*, mais seulement pour les vignes non closes ⁴. » Les mots *conseil général de la commune* forment le seul argument sur lequel s'appuie l'opinion de M. Serrigny. Mais le conseil municipal a-t-il donc remplacé

¹ Décr. du 11 août 1859 (D. P. 1860, III, 43) Le décret et l'arrêt précités ont été rendus dans la même espèce. V. aussi C. cass., Ch. crim., arr. du 27 juin 1854 (D. P. 1854, I, 134) et 23 septembre 1855 (D. P. 1855, V, 576). V. enfin Circulaire ministérielle du 1^{er} juillet 1840 (D. P. 1841, III, 34).

² C. cass., Ch. crim., arrêt du 24 janvier 1861 (D. P. 1861, I, 405).

³ *Questions et traités* p. 178.

⁴ Titre I^{er}, section V, art. 1 de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791.

le conseil général et ces deux institutions sont-elles identiques? Ces termes se réfèrent à un système d'administration municipale qui a été supprimé. Le conseil général n'existe plus et, quant à ses attributions, elles appartiennent au maire ou au conseil municipal, suivant la nature de chacune d'elles. Or le ban de vendanges dépend de la police rurale, et la police rurale appartient au maire en vertu d'une disposition formelle de la loi du 18 juillet 1837. Évidemment il constitue une manifestation de l'*action administrative* et c'est le maire qui est chargé de l'action administrative, tandis que le conseil municipal n'est appelé qu'à délibérer. La loi du 18 juillet 1837 a limitativement déterminé les délibérations du conseil municipal exécutoires par elles-mêmes, et l'art. 17 qui les énumère ne parle pas du ban de vendanges. Ne serait-ce pas augmenter arbitrairement le nombre des délibérations dont parle l'art. 17? Il serait surtout bien extraordinaire, si une pareille dérogation aux principes sur la séparation entre l'action et la délibération existait dans nos lois, que la loi municipale eût gardé le silence sur cette attribution exorbitante du conseil municipal. Je demande d'ailleurs à quel moment le conseil délibérera sur le ban des vendanges. Aucune des sessions ordinaires ne correspond à l'époque de cette récolte, et pour délibérer il faudrait obtenir l'autorisation de le réunir en session extraordinaire. Ainsi la police rurale serait subordonnée au bon plaisir du sous-préfet, qui cependant n'est investi d'aucun droit, même de simple contrôle ou de surveillance, en cette matière. Ces dernières

considérations ne seraient point décisives par elles-mêmes, mais elles fortifient les raisons fondamentales tirées : 1° de l'application des principes qui distinguent l'action de la délibération ; 2° du silence gardé par l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837. L'opinion de M. Serrigny n'a trouvé d'écho ni dans la doctrine ni dans la jurisprudence, qui ont l'une et l'autre adopté le système enseigné par Merlin ¹.

285. Le ban de vendanges est une restriction considérable au droit de propriété. Cette limitation, qui est fondée non-seulement sur la loi du 6 octobre 1791 précitée, mais encore sur l'art. 475, n° 1, du Code pénal, a été motivée par la facilité qu'elle procure pour surveiller le maraudage dans les vignes non closes ; car les propriétaires ne pouvant couper la récolte qu'à partir d'une certaine époque et, après l'ouverture des vendanges, entre des heures déterminées, tous ceux qui vendangent en dehors de ces époques sont en présomption de maraude, et l'action de la police est considérablement facilitée. Aussi le ban de vendanges ne s'applique-t-il pas aux vignes closes. Quant au mode de clôture, il faut pour que l'exception soit appliquée qu'il s'agisse d'une clôture réelle et efficace. La loi du 6 octobre 1791 elle-même a, dans une autre section et à propos du parcours et de la vaine pâture, donné une définition de la clôture. Lorsque la clôture n'est pas un mur ou une haie, il faut, au moins, que la vigne soit séparée par un fossé

¹ Merlin, *Répertoire*, v° Ban de vendanges, n° 12. Nous avons combattu l'opinion de M. Serrigny dans le *Journal de droit administratif*, année 1853, p. 245 (t. I^{er}).

de 12 décimètres 99 centimètres de profondeur. Cette définition¹ est, à la vérité, donnée à l'occasion du parcours et de la vaine pâture; mais il est naturel que dans la même loi les termes identiques aient la même signification².

Il est reconnu par la jurisprudence que, même pour les vignes non closes, le ban de vendanges ne s'applique pas aux personnes qui coupent du raisin pour des usages domestiques.

Dans les communes où le ban de vendanges est en usage, les propriétaires de vignes sont tenus d'attendre le ban, et la jurisprudence décide avec raison qu'il y aurait contravention dans le fait de vendanger avant l'ouverture formellement prononcée.

286. Je ne suis pas bien convaincu de l'utilité du ban de vendanges. Une pareille restriction au droit de propriété me paraît avoir de bien petits avantages si on les compare aux inconvénients qu'entraîne la limitation du droit de propriété. Lorsqu'une restriction est nécessaire, il faut s'incliner devant la force des choses; mais il ne suffit pas de prouver simplement l'utilité pour justifier la violation d'un principe fondamental. Tout en reconnaissant la légalité du ban de vendanges, je crois que les maires se conduiront en administrateurs éclairés s'ils font disparaître ces débris d'une institution féodale. L'origine du ban de vendanges, en effet, se rattache à la perception de la dîme. Les collecteurs du clergé ou des laïques décimateurs pouvaient plus facilement percevoir l'impôt, lorsque la récolte était res-

¹ Art. 6, section IV, tit. 1, du Code rural, des 28 septembre-6 octobre 1791,

² C. cass., Ch. crim., du 24 janvier 1861 (D. P. 1861, I, 405).

serrée dans un intervalle déterminé et entre certaines heures fixes. La fraude à la perception de la dîme était d'ailleurs rendue difficile, sinon impossible, par cette limitation de temps. On comprend que le ban de vendanges protégeât l'intérêt du décimateur, et cet effet est aussi clair que possible ; mais il serait impossible aujourd'hui d'invoquer un motif féodal. Ce qui est moins évident, c'est l'obstacle que le ban apporte à la maraude. En admettant qu'il serve à réprimer la fraude, cet avantage compense-t-il le mauvais effet que produit la violation du droit ?

Le ban de vendanges avait, d'un autre côté, pour les seigneurs un avantage fort précieux puisqu'il leur permettait de faire leur récolte avant les autres, et de trouver des ouvriers à meilleur marché au moment où tous étaient inoccupés. Le ban de vendanges n'était du reste pas le seul. Comme la dîme portait sur presque toutes les récoltes, la moisson avait été resserrée dans un intervalle déterminé, et il y avait des *bans de fauchaison* et de *moisson* pour faciliter l'œuvre du collecteur.

287. La loi du 6 octobre 1791 ayant consacré une exception formelle et l'art. 475, n° 1, punissant expressément la contravention au ban de vendanges, il est impossible de ne pas reconnaître la légalité de ce ban. Aucun texte, au contraire, ne parle du ban de moisson et de fauchaison, et je ne les admetts ni comme jurisconsulte ni comme économiste, s'il m'est permis de parler ainsi. Le Code rural du 6 octobre 1791 a consacré le droit, pour tout propriétaire, d'enlever la récolte à sa volonté, et n'a consacré qu'une exception

en matière de vendange ; de son côté la loi des 15-27 mars 1791 a supprimé formellement tous les bans et, d'une façon plus générale, les institutions féodales ont été abolies. Tout enfin concourt à faire produire, sur ce point, au droit de propriété ses conséquences naturelles. Nous avons cependant le regret de dire que la jurisprudence est contraire à notre sentiment et quelle admet la légalité des bans de fauchaison, de moisson et de troupeau commun¹. Quel argument a dévié la jurisprudence du respect qui est dû au principe de propriété ? Un seul texte emprunté à l'art. 475, n° 1, du Code pénal. Cette disposition punit d'une amende de 6 à 10 fr. ceux qui contreviennent « *aux bans de vendanges et autres bans autorisés par les règlements.* » Voilà les termes généraux qui ont servi de fondement à cette jurisprudence ; pas un autre argument ne peut être ajouté à ce texte vague. Mais je demande où sont les règlements qui autorisent les bans de moisson et de fauchaison. Pour qu'il y ait contravention, il ne suffit pas qu'on ait violé un ban ; encore faut-il qu'il s'agisse d'une espèce de ban autorisée par les règlements. Eh bien ! on ne peut citer que des lois qui les abolissent et pas une qui autorise exceptionnellement les bans de moisson, de fauchaison et de troupeau commun. M. Serrigny, qui a vigoureusement combattu cette jurisprudence, fait observer avec raison que l'art. 475, n° 1, du Code pénal ne fait que rappeler d'autres lois ou règlements et que « *rappeler n'est pas dis-*

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 6 mars 1834. Tribunal de Castelsarrazin, jugement du 6 janvier 1848. Sur le *ban de troupeau commun*, V. C. cass., Ch. crim., arr. des 9 février 1838, 29 juillet 1839 et 29 décembre 1841.

poser. » Si l'on veut appliquer les termes généraux de cet article, comment s'arrêterait-on aux bans de moisson, de fauchaison et de troupeau commun? Tous les autres bans pourraient être rétablis par des arrêtés du maire, et bientôt la propriété serait dévorée par la réglementation municipale. De deux choses l'une : l'art. 475, n° 1, permet tout ou ne permet rien. S'il *permet tout*, la conséquence extrême à laquelle nous serions conduits est la meilleure critique du système de la jurisprudence ; s'il ne *permet rien*, en dehors des bans de vendanges, nous sommes par l'autre branche du dilemme portés à la même conclusion. Dans la première hypothèse les partisans de la jurisprudence prouvent trop, et dans la seconde ils ne prouvent pas assez, ce qui aboutit au même résultat.

288. Les arrêtés municipaux ne sont obligatoires qu'après leur publication. En quelle forme cette publication doit-elle être faite? D'après l'usage suivi dans la commune. Lors donc que la coutume suivie consiste à publier les arrêtés à son de caisse, de tambour ou de sonnette, le contrevenant ne pourrait pas se défendre en alléguant que l'arrêté n'a pas été affiché. La publication orale sera souvent plus efficace que l'affichage, et elle est même nécessaire à l'égard des personnes qui ne savent pas lire. Il serait assurément préférable de combiner l'affichage avec la publication orale ; mais la loi n'exige pas cette double formalité, et la publication est un fait dont il appartiendra aux tribunaux de constater la réalité ¹.

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 24 janvier 1861 (D. P. 1861, I, 406).

L'insertion dans le cahier des charges d'une adjudication communale ne rendrait pas obligatoire un arrêté réglementaire, et les peines de contravention ne seraient encourues qu'autant que les dispositions réglementaires auraient été publiées séparément ¹. La raison est que le cahier des charges n'intéressant que les adjudicataires ou concurrents, toutes autres personnes n'en prennent pas connaissance et que, par conséquent, il est impossible de voir dans ce fait une publication générale, emportant à l'égard des tiers la présomption légale *juris et de jure* qu'ils connaissent l'arrêté.

289. Lorsque le territoire d'une commune est agrandi par suite d'une annexion, les règlements municipaux deviennent-ils, de plein droit et sans publication nouvelle, applicables à la portion annexée? La Cour de cassation, après avoir décidé la négative, a consacré l'opinion contraire dans le dernier état de la jurisprudence. Elle décide aujourd'hui que, sans publications nouvelles, les règlements sont obligatoires sous peine d'amende ². C'est du reste ce qui a lieu pour l'application des lois dans les portions de territoire annexées à la France; les lois y sont immédiatement exécutoires, sans qu'il soit besoin de faire une publication nouvelle ni de laisser écouler le délai dont l'expiration emporte les effets de la publication. Ainsi, en entrant dans la nouvelle commune, les habitants de la partie annexée auront à s'informer des règlements en vigueur dans la ville.

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 26 juillet 1861 (D. P. 1861, V, col. 411).

² C. cass., Ch. crim., arr. du 15 février 1862 (D. P. 1862, I, 448).

290. Le règlement municipal étant rendu et publié, appartient-il au maire de dispenser une personne déterminée de son exécution? L'arrêté une fois rendu est obligatoire pour tout le monde, et le maire doit s'y conformer à plus forte raison. Il ne pourrait pas se dispenser lui-même d'y obéir; on ne voit pas pour quelle raison il pourrait dispenser une autre personne. Sans doute le maire a le pouvoir d'abroger son règlement et d'en faire un nouveau. Mais le droit de changer la disposition d'une manière générale n'emporte pas celui de la méconnaître, tant qu'elle n'a pas été changée¹. C'est ce qu'a décidé la jurisprudence dans des espèces où il s'agissait de dépôts de fumier et de matériaux faits contrairement à un arrêté municipal, en vertu d'une autorisation du maire.

291. Nous avons dit plus haut que le préfet, dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, était tenu de se conformer aux lois et aux règlements généraux. L'arrêté du maire non conforme aux lois ne serait pas appliqué par les tribunaux de police (art. 471, n° 15, C. pén.). C'est ce qui aurait lieu notamment pour les règlements contraires au principe de la liberté industrielle, de la liberté individuelle ou

¹ V. C. cass., Ch. crim., arr. du 13 avril 1861 (D. P. 1861, V, col. 409 et 410).— La même règle s'applique aux règlements préfectoraux. Un arrêt du 25 février 1859 (D. P. 1859, I, 190) a décidé que les préfets ne pouvaient pas déléguer aux maires le droit d'accorder des dispenses individuelles pour l'exécution d'un règlement. C. cass., Ch. crim., arrêts des 22 août 1856, 8 août 1860 et 13 avril 1861 (D. P. 1861, V, col. 409 et 410). La jurisprudence est constante en ce sens. C. cass., Ch. crim., 12 décembre 1846 (D. P. 1846, V, 30); 8 novembre 1851 (D. P. 1851, V, 42) 10 janvier 1854 (D. P. 1854, I, 168); 3 août 1855 (D. P. 1855, I, 446). C. cass., Ch. crim., arr. du 16 avril 1858 (D. P. 1859, I, 288).

de la propriété. Ces principes, quelque respectables qu'ils soient, admettent cependant des restrictions. Ainsi la Cour de cassation a jugé qu'il appartenait au maire de prendre des arrêtés pour interdire aux cabaretiers de vendre aux consommateurs jusqu'à ce que l'ivresse s'ensuive. Cette mesure, prise à l'effet d'empêcher les progrès de la démoralisation publique, est une salubre restriction aux abus de la liberté industrielle et individuelle dans l'intérêt des bonnes mœurs. Le cabaretier contrevenant ne pourrait pas se défendre en alléguant sa bonne foi, par exemple en prouvant qu'il ne s'était pas aperçu des excès auxquels se livrait le consommateur ; car, en matière de contravention, la bonne foi n'est pas une excuse valable¹. Nous ferons observer cependant que dans les grandes villes un arrêté de cette nature aurait de graves inconvénients, parce que le grand nombre de consommateurs, qui fréquentent les cabarets, y rend la surveillance du cabaretier fort difficile. Cette difficulté serait telle que l'arrêté se concilierait mal avec la liberté industrielle. Mais dans les petites localités où les consommateurs sont en petit nombre et où la surveillance est aisée, nous croyons que l'arrêté municipal ne présenterait pas d'inconvénients. Quant à la distinction entre les petites communes et les grandes villes, l'opportunité sera jugée par le maire d'abord et ensuite par le préfet qui annulera, s'il y a lieu. Le principe de la liberté industrielle et de la liberté individuelle ne ferait pas obstacle à ce qu'un arrêté municipal dé-

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 30 novembre 1860 (D. P. 1860, V, col. 322).

fendît aux cabaretiers de recevoir les mineurs au-dessous de seize ans ¹. Un arrêté pourrait également interdire aux cabaretiers de recevoir ou de garder, après certaines heures, les sous-officiers et soldats ². La légalité de cette mesure est d'autant moins contestable qu'elle a pour objet de venir en aide aux ordres de l'autorité militaire qui interdisent aux sous-officiers et soldats d'entrer dans les cabarets après certaines heures.

292. Indépendamment des lois et règlements généraux, le maire est tenu dans l'exercice de son pouvoir réglementaire de se conformer aux règlements départementaux. Il ne pourrait même pas y apporter une dérogation temporaire, à moins qu'une disposition formelle du règlement préfectoral ne lui conférât cette faculté. Lorsque cette clause figure dans le règlement départemental, le maire peut accorder des dispenses temporaires à l'universalité des habitants ; mais il ne lui appartient pas de dispenser individuellement un ou quelques habitants déterminés ³.

293. La dispense d'exécuter le règlement ne pourrait même pas résulter des clauses et conditions insérées dans un acte relatif à la gestion économique de la commune. La Cour de cassation l'a jugé dans une espèce où l'arrêté municipal, interdisant l'étalage sur la voie publique, se trouvait en présence d'un autre arrêté qui déterminait le prix de location à payer par les revendeurs pour le plaçage dans les halles et autres

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 31 mars 1855 (D. P. 1855, V, 45).

² C. cass., Ch. crim., arr. du 23 novembre 1860 (D. P. 1860, V, col. 322).

³ C. cass., Ch. crim., arr. du 4 janvier 1862 (D. P. 1862, I, 545).

lieux publics ¹. Le second acte émané de l'autorité municipale n'était autre chose qu'un bail à ferme et, par conséquent, un simple fait de gestion économique, tandis que le premier émanait du pouvoir réglementaire ou de la puissance publique. Comme représentant des intérêts économiques de la commune, le maire est obligé de se conformer aux mesures qu'il a ordonnées comme administrateur. Dans l'espèce où la question s'est présentée, le maire aurait dû pour procéder régulièrement commencer par abroger l'arrêté municipal et faire approuver l'arrêté d'abrogation par le préfet. On aurait pu ensuite louer aux revendeurs les places sur la voie publique.

294. Ce que nous avons dit plus haut sur la compétence territoriale des préfets ² s'applique également aux règlements municipaux. Ainsi le fait de contravention commis dans une commune voisine ne pourrait pas être poursuivi, alors même qu'il aurait produit des conséquences dommageables dans la commune où le règlement est en vigueur ³. Cette solution ne profiterait pas seulement aux habitants domiciliés dans la commune où le règlement n'a pas été publié; elle s'appliquerait aussi aux habitants domiciliés dans la commune où le règlement a été fait, s'ils se trouvaient accidentellement hors de leur domicile, et commettaient la contravention dans la commune voisine; car

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 29 mars 1856 (D. P. 1857, I, 32).

² C. cass., Ch. crim., arr. du 26 février 1858 (D. P. 1858, V, col. 311).
Cfr. C. cass., Ch. crim., arr. du 1^{er} juin 1855 (D. P. 1855, I, 360).

³ C. cass., ch. crim., arr. du 8 janvier 1859 (D. P. 1859, I, 328) et arr. du 13 octobre 1859 (D. P. 1859, I, 513).

la compétence du maire est territoriale et non relative à la personne des citoyens ou à leur origine.

295. Les arrêtés individuels des maires ne deviennent pas exécutoires par la publication, mais par la notification aux parties intéressées. C'est là, du reste, un principe général qui s'applique à tous les actes de l'autorité, ainsi que cela résulte de l'avis du Conseil d'État, en date du 23 prairial an XIII. L'arrêté individuel qui n'a pas été notifié n'est pas plus exécutoire qu'un arrêté réglementaire non publié.

296. Les arrêtés individuels sont-ils protégés par la sanction qui est écrite dans l'art. 471, n° 15, du Code pénal? La jurisprudence de la Cour de cassation a consacré la distinction suivante. L'arrêté pris dans un intérêt général donne lieu à l'application des peines de la contravention, alors même qu'il serait individuel. Par exemple, la défense au propriétaire d'un établissement industriel de faire aucun dépôt de suif dans les lieux désignés par l'arrêté étant prise dans un intérêt général de salubrité serait, en cas de contravention, sanctionnée par l'art. 471, n° 15, du Code pénal¹. Au contraire, l'arrêté individuel pris dans l'intérêt de la commune personne morale, pour faire cesser les empiétements sur le domaine privé communal, n'est qu'un acte de gestion et ne porte aucun des caractères de l'acte d'autorité. Aussi la Cour de cassation lui refuse-t-elle la qualité de règlement de police². En général, le mot *règlement* s'entend d'une mesure

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 8 janvier 1859 précité (aff. *Courtois*).

² C. cass., Ch. crim., arr. du 13 août 1858 (D. P. 1859, I, 96, à la note).

générale et applicable à tous les habitants d'une commune; à ne prendre que l'acception ordinaire du mot, la distinction consacrée par la jurisprudence ne serait pas fondée, et il faudrait décider que, dans tous les cas, les peines de la contravention sont inapplicables aux arrêtés individuels. Cependant les arrêtés de police individuels s'adresseront, la plupart du temps, aux seules personnes qui pourraient le violer, et c'est pour qu'il soit mieux connu et plus efficace, que l'autorité a pris la forme de l'arrêté individuel, au lieu d'adopter la forme des dispositions générales. Si le maire avait dit qu'à l'avenir nul ne pourrait faire des dépôts de suif dans les lieux déterminés pour l'arrêté, la forme générale de cette disposition aurait certainement donné lieu à l'application des peines de l'art. 471, n° 15. La solution ne doit pas être changée parce que l'autorité municipale a mieux aimé rendre un arrêté individuel, notifié aux seules personnes qui pussent faire les actes prohibés.

297. Dans quelle catégorie doivent être rangés les arrêtés individuels? appartiennent-ils à la catégorie des arrêtés temporaires ou à celle des arrêtés permanents? — M. Dalloz enseigne qu'un arrêté individuel est toujours temporaire par le motif que cet arrêté « tombe nécessairement avec la cessation de l'entre-
« prise ou de la situation pour laquelle l'arrêté a été
« fait¹. » Il est évident cependant que cette situation peut durer fort longtemps, et qu'une industrie, par exemple, se transmettant du père aux enfants, pour-

¹ (D. P. 1859, I, 813, note 1).

rait avoir une durée d'un ou plusieurs siècles. Pris dans ces conditions-là, un arrêté sera-t-il encore temporaire? La durée des choses municipales n'est-elle pas, comme celle de toutes les affaires humaines, limitée à une courte période et peut-on raisonnablement considérer comme temporaire un arrêté dont l'effet se prolongerait pendant plus d'un siècle? Nous déciderons donc avec la jurisprudence que, pour les arrêtés individuels, comme pour les règlements généraux, il faudra distinguer d'après la nature des choses ceux qui ne sont que temporaires d'avec ceux qui ont un caractère permanent¹. Leur durée est-elle limitée soit formellement, soit par la situation elle-même, l'arrêté n'est que temporaire; il sera permanent, au contraire, si la durée est indéfinie.

298. Adjoints. — Dans toute commune au-dessous de 2,500 habitants il y a un adjoint. Entre 2,500 et 10,000 habitants le gouvernement nomme deux adjoints. Au-dessus de 10,000, il peut ajouter aux deux adjoints un adjoint de plus par 20,000 âmes. Cette addition est facultative, tandis que la nomination des deux adjoints est obligatoire. La différence résulte des expressions qui sont employées dans l'art. 3, § 1, de la loi du 5 mai 1855 : « *Il y a* un adjoint dans les communes de 2,500 habitants et au-dessous; deux dans celles de 2,500 à 10,000 habitants. Dans les communes dont la population est supérieure, il *pourra être nommé* un adjoint de plus par excédant de 20,000 habitants. »

¹ C. cass., Ch. crim., arr. du 17 novembre 1849 (D. P. 1849, V, col. 338).

Lorsqu'un obstacle, par exemple la séparation par la mer, rend difficiles ou dangereuses les communications entre la commune agglomérée et une partie de la circonscription municipale, un adjoint spécial, en sus du nombre ordinaire, remplit dans cette fraction les fonctions d'officier de l'état civil, et peut être chargé d'y faire exécuter les lois et règlements de police (art. 3, § 2, de la loi du 5 mai 1855) ¹.

299. Tout ce qui a été dit plus haut sur la nomination des maires, sur la compétence des autorités qui sont chargées de les nommer, sur les incompatibilités, sur la suspension et la destitution s'applique entièrement aux adjoints. — Les adjoints, choisis en dehors du conseil municipal, assistent à ses délibérations et le président avec voix prépondérante lorsqu'ils remplacent le maire. Si le maire est présent, les adjoints n'ont que voix consultative dans les séances du conseil (art. 19). — Lorsque l'adjoint remplace le maire empêché ou absent, il est subrogé à tous les droits et pouvoirs du maire, et c'est en vertu de cette substitution qu'il préside le conseil municipal avec voix prépondérante. Indépendamment de cette attribution générale donnée à l'adjoint comme suppléant du maire, l'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837 permet au maire de déléguer à l'adjoint une partie de son autorité, pour l'exercer même en présence du maire. Dans les grandes villes, les affaires sont nombreuses, et le maire ne

¹ Ainsi c'est toujours le maire qui est chargé de l'exécution des lois et règlements de police; l'adjoint spécial *peut* seulement recevoir une délégation à cet effet. Au contraire, les fonctions d'officier de l'état civil lui appartiennent *jure proprio*.

pourrait pas suffire à l'expédition de toutes les branches de son administration. L'art. 14 lui permet, en vue de cette situation, de déléguer une partie de ses attributions aux adjoints. Dans le cercle des attributions comprises dans cette délégation volontaire, l'adjoint est maire *parte in qua*, et il décide sans en référer au maire. La volonté qui a créé cette délégation peut la faire cesser, et, quand il le veut, le maire a le droit de reprendre les attributions qu'il avait confiées à son adjoint. L'art. 14 ne parle que de la délégation partielle, ce qui emporte l'interdiction d'une délégation totale. La commission de la chambre des députés avait proposé de modifier le projet du gouvernement et de dire : *tout ou partie de ses fonctions*. Mais cette proposition fut rejetée par la Chambre, et cette circonstance, combinée avec le texte, ne laisse aucun doute sur la portée de la disposition. La délégation totale n'a lieu qu'en cas d'empêchement du maire, et c'est en vertu de la loi qu'elle est faite, tandis que la délégation volontaire par le maire non empêché ne peut être que partielle¹.

300. Qu'arriverait-il si, contrairement à la loi, le maire avait délégué à l'adjoint toutes ses fonctions? Évidemment, les actes faits par ce délégué ne seraient pas entachés de nullité, et, à l'égard des tiers, il faudrait décider que l'abstention du maire constituerait l'empêchement qui ouvre la délégation légale pour

¹ Cette distinction fut nettement posée par M. Dumon dans ses observations en réponse à M. Vivien qui avait soutenu le système de la commission (Duvergier, *Collection des lois*, 1837, p. 237). V. aussi les observations sur cette question de MM. Lacoste, Gillon et Charamaule qui sont rapportées dans M. Duvergier, *ibid.*

toutes les attributions. Ils n'ont pas pu s'assurer que l'adjoint agissait en vertu d'une délégation régulière, et leur bonne foi doit les protéger. Aussi a-t-on reconnu, dans la discussion de la loi de 1837, que la seule sanction garantissant l'observation de l'art. 14 consistait dans la destitution du maire qui a méconnu ses devoirs¹.

•

CONSEIL MUNICIPAL.

301. Le conseil municipal est un corps délibérant composé de membres élus dont le nombre varie, suivant la population de la commune, entre un minimum de dix dans les communes au-dessous de 500 habitants, et un maximum de trente-six dans les villes de 60,000 âmes. Entre ces deux chiffres, la progression est établie de la manière suivante par la loi du 5 mai 1855, art. 6 :

			Habitants.	
12 conseillers municipaux dans les communes de			501 à	1,500
16	—	—	1,501	2,500
21	—	—	2,501	3,500
23	—	—	3,501	10,000
27	—	—	10,001	30,000
30	—	—	30,001	40,000
32	—	—	40,001	50,000
34	—	—	50,001	60,000
36	—	—	au-dessus de 60,000 hab.	

Les conseillers municipaux sont nommés par les électeurs portés sur les listes de la circonscription

¹ Duvergier, *Coll. des lois*, 1837, p. 237. V. notamment en ce sens les observ. de M. Charamaule.

communale. Tout ce que nous avons dit plus haut¹ sur la révision des listes, sur leur permanence et la capacité des électeurs, s'étend aux élections municipales. Cependant le scrutin de liste, qui a été supprimé en matière d'élections législatives, s'applique aux élections de la commune. Il n'a pas, en effet, pour les élections municipales les inconvénients qu'il aurait pour les élections législatives. Dans la commune, tout le monde se connaît, et chaque électeur est en mesure de se prononcer sur les candidats, tandis qu'il lui serait difficile de juger, en connaissance de cause, des candidats au Corps législatif, s'il était obligé de voter pour tous ceux que le département a le droit d'envoyer. Néanmoins, dans les grandes villes où le nombre de la population fait que l'on se connaît moins que dans les petites communes, le scrutin de liste aurait des inconvénients, même en matière d'élections municipales. C'est pour atténuer ces inconvénients que la loi permet au préfet de diviser la ville en sections, et même de déterminer le nombre de conseillers que chaque section élira (art. 7, §§ 2 et 3). Pour faire cette répartition, le préfet doit prendre en considération le nombre des électeurs inscrits dans chaque section.

La répartition doit être faite d'après une proportion exacte avec le nombre des électeurs, et il y aurait violation de la loi si cette proportion n'était pas suivie. L'arrêté étant annulable sur ce grief, son annulation entraînerait celle des élections². La loi veut que la ré-

¹ T. III, p. 392.

² Décr. du 2 mai 1861 (D. P. 1862, III, 52).

partition soit faite par le préfet et la jurisprudence ¹ décide, avec raison, que le préfet n'a pas la faculté de déléguer au maire cette partie de ses attributions. Le même décret a décidé que le préfet ne peut pas composer une section avec des électeurs qui n'auraient entre eux aucun lien territorial, mais qu'il doit s'astreindre à ne rapprocher que des parties limitrophes.

302. Les conditions d'éligibilité au conseil municipal sont les suivantes : 1° être âgé de vingt-cinq ans accomplis ; 2° jouir de ses droits civils et politiques ² ; 3° n'être dans aucun des cas d'*incapacité* prévus par l'art. 9 de la loi du 5 mai 1855 ou d'*incompatibilité* énumérés dans les art. 10 et 11 de la même loi.

L'art. 9 déclare incapables les personnes suivantes :

Les comptables de deniers communaux et les agents salariés de la commune. — Pour les comptables de deniers communaux, l'incapacité s'explique par l'intérêt personnel qui serait engagé dans les délibérations du conseil municipal. Ils sont d'ailleurs placés sous le contrôle du maire, et ce serait affaiblir cette surveillance que d'introduire les comptables de deniers communaux dans un conseil qui, à son tour, est appelé à

¹ Décret du 14 mai 1856 (D. P. 1857, III, 5).

² L'acceptation de service militaire à l'étranger fait perdre la jouissance des droits civils, lorsqu'elle n'a pas été précédée de l'autorisation du gouvernement (art. 21 C. N.). Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 1^{er} mai 1862 (D. P. III, 77), recommande aux maires d'appliquer cet article aux Français enrôlés dans l'armée pontificale sans autorisation du gouvernement, et de radier des listes ceux qui se trouvent dans ce cas, conformément à l'art. 12 du décret du 2 février 1852. En cas de réclamation la commission municipale, qui juge en première instance les questions d'inscription sur les listes électorales, devrait surseoir jusqu'à ce que les tribunaux eussent prononcé sur la perte des droits civils. Douai, arr. du 12 novembre 1844 (D. P. 1845, II, 208). V. les observations de Dalloz sur cette circulaire (D. P. 1862, III, 77, *en note*).

recevoir le compte d'administration du maire. Le contrôle réciproque de deux personnes est toujours faible par suite même de cette réciprocité qui amène des concessions inévitables. Quant aux agents salariés de la commune, ils vivent dans un état de dépendance qui se concilierait mal avec la dignité des fonctions municipales et affaiblirait le contrôle du conseil municipal sur l'administration du maire ; car les agents salariés de la commune sont placés dans la subordination du maire, et, pour conserver une position qu'il peut leur enlever, feraient des concessions dommageables à l'intérêt général de la commune.

303. Que faut-il entendre par *agents salariés* de la commune ? — Un directeur de l'Observatoire, un professeur dans une école secondaire de médecine, un directeur du jardin des plantes, sont-ils des agents salariés de la commune par cela seul qu'ils reçoivent un traitement sur le budget municipal ? — Ce serait donner aux mots un sens qu'ils n'ont pas naturellement et se priver, par une interprétation judaïque, des hommes dont le concours est le plus désirable. Le Conseil d'État a, en conséquence, décidé que les professeurs des écoles secondaires de médecine nommés par le ministre de l'instruction publique sont, non des agents salariés de la commune, mais des fonctionnaires de l'Université, et que les médecins des hospices nommés par les commissions administratives, ne sont pas davantage des *agents de la commune*. Quoique ces motifs ne soient pas applicables au directeur d'un observatoire, le Conseil d'État a, dans la même affaire, décidé d'après l'appréciation

de faits que le directeur ne rentrait pas dans la catégorie des agents salariés de la commune¹. D'autres décisions du Conseil ont refusé d'appliquer l'incapacité, qui frappe les agents salariés, aux médecins chargés de la vérification des décès², et à l'économe de l'hospice lorsqu'il n'est pas rétribué par la commune³, mais au moyen de primes payables sur les fonds de l'hospice. Le Conseil d'État a cependant décidé que les instituteurs communaux rentraient dans la catégorie des agents salariés par la commune⁴ et qu'ils étaient inéligibles, tandis que les instituteurs libres n'étaient frappés d'aucune incapacité⁵. Les professeurs de dessin, attachés aux écoles communales⁶, et les bibliothécaires, dont le traitement est payé sur les fonds communaux⁷, sont inéligibles comme agents salariés par la commune. Quant aux professeurs des collèges communaux, ils peuvent être élus quoique le collège soit subventionné par la commune et que, par suite, une partie du traitement des professeurs soit payé sur le budget communal⁸.

¹ Décr. du 23 mai 1861 (D. P. 1862, III, 65 et 66). Le même décret juge qu'un directeur d'école secondaire de médecine ne pouvait pas être considéré comme comptable de deniers communaux. Le conseil de préfecture de la Haute-Garonne, dont l'arrêté a été réformé par le décret du 23 mai 1861, avait annulé l'élection du directeur de l'observatoire et validé celles du médecin de l'hospice et des professeurs de l'école secondaire de médecine.

² Ord. du 9 janvier 1846 (D. P. 1846, III, 49).

³ Ord. du 8 mai 1841 (D. P. 1841, IV, 387).

⁴ Décret du 16 avril 1856 (D. P. 1856, III, 66).

⁵ Décrets des 26 mars 1856 et 30 août 1861 (D. P. 1862, III, 54 et 55).

⁶ C. d'État, ord. du 18 novembre 1846 (D. P. 1847, III, 3).

⁷ Circul. du ministre de l'intérieur du 4 juin 1846 (D. P. 1846, III, 181).

⁸ Ord. Cons. d'État du 18 juin 1847 (D. P. 1847, I, 193). Arrêté du conseil de préfecture de la Haute-Vienne du 11 juillet 1846 (D. P. 1846, III, 123). Ord. du Conseil d'État du 29 juin 1847 (D. P. 1847, III, 177).

304. Les solutions qui précèdent peuvent-elles être ramenées à une doctrine unique ou ne sont-elles que des décisions incohérentes, sans lien doctrinal qui les rattache les unes aux autres ? En comparant les motifs des ordonnances ou décrets, qui ont statué sur ces questions, nous sommes arrivé à cette conviction que le Conseil d'État a examiné, avant tout, si la position des candidats dont l'élection était attaquée les plaçait, à l'égard de l'autorité municipale, dans la dépendance que suppose la qualité d'agent salarié de la commune. Or les professeurs des collèges communaux sont, comme les professeurs des écoles secondaires de médecine et de pharmacie, nommés par le ministre de l'instruction publique et ne sont pas placés sous la surveillance du maire. Leur position est indépendante de l'autorité municipale, et le motif de l'incapacité ne s'applique par conséquent pas à ces professeurs. A la vérité les instituteurs communaux ne sont pas davantage nommés par le maire, mais par le préfet et, sous ce rapport, il semble qu'ils soient dans une position analogue à celle des professeurs de l'enseignement secondaire. Si le Conseil d'État décide qu'ils sont inéligibles, cela tient à ce que l'instituteur communal est soumis à la surveillance du maire et que, par conséquent, il n'a pas cette indépendance que la loi désire trouver dans les membres du conseil municipal, appelés à contrôler le maire. Quant à l'instituteur libre, le maire est sans doute chargé, même à son égard, de l'inspection et de la surveillance ; mais il n'est pas salarié par la commune. Le médecin qui constate les décès paraît se rapprocher davantage de la qualité

d'*agent salarié par la commune*, puisqu'il est choisi par le maire et payé sur le budget communal. On a considéré que c'était là un fait de clientèle, et que le médecin de la commune n'est pas plus un agent salarié de la commune que le médecin du particulier n'est un agent salarié de son client. Si l'on décidait autrement, il faudrait aller jusqu'à dire que le médecin du maire ne pourrait pas être son adjoint, puisque d'après l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855, les agents salariés du maire ne peuvent pas être ses adjoints. Or il ne viendrait à l'esprit de personne de dire que le médecin investi de la confiance du maire serait incapable d'être son adjoint à cause de sa qualité d'agent salarié. — Le Conseil d'État a également décidé que le médecin cantonal n'est pas inéligible¹. En ce qui concerne ces cas, on peut invoquer des raisons spéciales : 1° le médecin cantonal est nommé par le préfet ; 2° l'indemnité qui lui est allouée est payée sur un fonds commun formé par les communes du canton, et la commune où il est élu contribue, seulement pour sa part, au traitement total. — Continuons la série des incapacités.

Les entrepreneurs de services communaux. L'exécution des services communaux étant placée sous la surveillance du maire, cette surveillance aurait été affaiblie si les entrepreneurs avaient, à leur tour, été appelés à contrôler le maire en leur qualité de membres du conseil municipal.

Les domestiques attachés à la personne. Leur position dépendante est inconciliable avec les dignités

¹ Décret du 23 juillet 1856 (D. P. 1857, III, 17).

municipales. La loi ne frappant d'incapacité formelle que les domestiques attachés à la personne, les colons partiaires et valets de ferme ne sont pas atteints par les termes de l'art. 9.

Les individus dispensés de subvenir aux charges communales et ceux qui sont secourus par les bureaux de bienfaisance. La liaison des deux parties de ce paragraphe démontre qu'il s'agit ici des personnes qui sont à la charge de la charité publique soit *directement*, par les secours qu'ils reçoivent du bureau de bienfaisance, soit *indirectement*, parce que leur indigence les affranchit des charges communales. Ce serait s'écarter entièrement du but de la loi que d'étendre l'incapacité à ceux qui, à cause de leur âge, n'acquittent pas les prestations en nature pour les chemins vicinaux. — On ne peut pas dire, en effet, qu'ils sont dispensés de payer une charge communale ; la vérité est qu'ils ne la doivent pas, tandis que l'indigent est dispensé de payer une charge communale qu'il doit¹.

305. L'art. 10 de la loi du 5 mai 1855 établit les incompatibilités suivantes :

Les fonctions de conseiller municipal sont incompatibles avec celles de :

Préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture. Les délibérations du conseil municipal sont soumises à l'approbation de l'administration supérieure, dans un grand nombre de cas, et peuvent toujours être annulées. Il convenait donc que l'administration supérieure ne prît pas part aux déli-

¹ Décret du 26 mars 1856 (D. P. 1862, III, 54 et 55).

bérations qu'elle est chargée d'homologuer ou d'annuler.

Commissaires et agents de police. Ils sont chargés de la police municipale sous l'autorité du maire. Il ne convenait pas d'introduire dans le conseil, chargé de recevoir les comptes du maire, un agent placé sous son autorité.

Militaires ou employés des armées de terre et de mer en activité de service. Ces militaires sont ou en congé ou au corps. Sont-ils au corps, leur absence rendrait inutile leur titre de conseiller municipal; sont-ils en congé, ils peuvent être à tout instant rappelés et enlevés aux travaux de l'administration municipale.

Ministres des divers cultes en exercice dans la commune. C'est la séparation du spirituel et du temporel poussée jusqu'à ses dernières limites. Le législateur a pensé d'ailleurs qu'en excluant les ministres du culte de la gestion des intérêts matériels, il rendait un véritable service tout à la fois à la religion et à la paix administrative de la commune. — Le curé suspendu de ses fonctions est-il atteint par l'incompatibilité? Le curé suspendu continue à être le titulaire de la cure, et la sentence épiscopale d'interdiction, quoiqu'elle ait pour effet de lui faire donner un pro-curé, n'empêche pas que son titre continue à lui appartenir; d'ailleurs il touche, pendant la suspension, une partie de son traitement, de sorte qu'on doit le considérer comme étant encore en exercice, et par suite inéligible¹. Il en serait autrement du

¹ Décret du 20 mars 1861 (D. P. 1861, III, 28).

curé déposé, par une sentence de déposition confirmée par le chef du pouvoir exécutif, ou du succursaliste révoqué par son évêque. La déposition et la révocation feraient que ces ministres du culte ne seraient plus *en exercice*, comme la loi l'exige.

306. Entre les cas d'incompatibilité et ceux d'incapacité, il y a cette différence que l'élection d'un candidat incapable doit être annulée, tandis que l'incompatibilité met seulement le candidat élu en demeure d'opter entre ses fonctions et sa qualité de conseiller municipal. S'il ne déclare pas opter pour le conseil municipal, son élection doit être annulée. L'élection de l'incapable, au contraire, serait annulée alors même qu'après l'élection il offrirait de renoncer aux positions qui sont la cause de son incapacité. Pour qu'il y ait lieu à nullité, il suffit que la cause d'incapacité ait existé au moment de l'élection, quelles que soient les circonstances qui se produiront ultérieurement.

307. La disposition finale de l'art. 10 dispose que nul ne peut à la fois être membre de deux conseils municipaux. Les sessions des conseils municipaux se tiennent aux mêmes époques, et la même personne ne pourrait pas assister aux sessions dans les deux communes à la fois. D'un autre côté, deux communes voisines pourraient avoir des intérêts rivaux, et il ne conviendrait pas qu'elles soient toutes les deux représentées par les mêmes personnes. Nous avons déjà fait observer que le maire étant membre du conseil municipal, même lorsqu'il est nommé en dehors du conseil, la même personne ne pourrait pas être conseiller municipal dans une commune et maire dans une

autre¹. Le candidat nommé dans plusieurs communes doit opter ; s'il ne le fait pas, nous pensons que le préfet tirerait au sort la commune et, dans le cas où les communes seraient situées dans des départements différents, que le tirage au sort serait fait par le préfet le plus diligent. Entre les deux tirages on préférera le premier en date, d'après les heures énoncées aux procès-verbaux. Nous appliquons ici les solutions que nous avons adoptées plus haut pour les doubles élections au conseil général, quoique la loi municipale ne contienne pas de disposition sur ce point.

308. Enfin, dans les communes qui ont plus de 500 habitants, les parents aux degrés de père, frère fils et les alliés aux mêmes degrés ne peuvent pas être simultanément membres du conseil municipal. Par cette interdiction le législateur a voulu éviter les coteries de famille qui n'auraient pas manqué de tyranniser la commune. Si la prohibition ne s'applique pas aux communes d'une population inférieure à 500 habitants, c'est que la composition du conseil municipal présente déjà des difficultés dans ces petites communes, et qu'il y aurait eu inconvénient à compliquer les obstacles naturels par des difficultés artificielles ou de création légale. Entre deux parents ou alliés au degré prohibé dans la même élection, la préférence est déterminée par le nombre des votants au profit de celui qui a le plus de suffrages. En cas d'égalité, l'élection serait acquise au plus âgé².

¹ Décret du 23 mai 1861 (D. P. 1861, III, 59).

² Art. 44 de la loi du 5 mai 1855.

Si les deux parents avaient été nommés dans des sections différentes, le choix serait fait par tirage au sort¹. Le maire choisi en dehors du conseil ne pourrait pas siéger dans le conseil en même temps qu'un parent ou un allié au degré prohibé. Mais nous avons déjà décidé que la nomination du maire avant l'élection ne frapperait pas d'incapacité ses parents ou alliés aux degrés prohibés, et qu'au contraire l'élection d'un parent ferait à l'administration un devoir de changer le maire qu'elle avait nommé². La jurisprudence du Conseil d'Etat va plus loin et décide que le maire, quoiqu'il soit président du conseil municipal, n'en *fait cependant pas partie* et que, par conséquent, il peut y siéger concurremment avec ses parents aux degrés prohibés³. Si l'administration supérieure ne changeait pas le maire, il faudrait bien reconnaître que les délibérations du conseil municipal ne seraient pas, pour cela, entachées de nullité, et, sous ce rapport, nous adhérons à la doctrine du Conseil d'Etat. Mais nous pensons aussi qu'en maintenant le maire, malgré l'élection, l'administration supérieure ne se conformerait pas à l'esprit de la loi. Nous ferons ob-

¹ Décrets du 20 mars 1861 (D. P. 1861, III, 30) et du 21 février 1856 (D. P. 1856, III, 43). V. aussi décr. des 28 juillet et 12 septembre 1853 (D. P. 1854, III, 10).

² Décr. du 25 avril 1861 (D. P. 1861, III, 41).

³ Dans l'espèce sur laquelle statua le décret du 20 mars 1861, le ministre de l'intérieur avait conclu à l'annulation de l'élection des conseillers parents au degré prohibé avec le maire qui avait été nommé avant l'élection. Le Conseil d'Etat a décidé qu'on ne pouvait à la fois être maire dans une commune et conseiller municipal dans une autre par décr. du 23 mai 1861, *élection de Neuvicq* (D. P. 1861, III, 59). N'y a-t-il pas contradiction à dire, d'un côté, que le maire ne fait pas partie du conseil municipal pour l'application de l'art. 11 de la loi du 5 mai 1855, tandis qu'il en ferait partie pour l'application du dernier paragraphe de l'art. 10?

server d'ailleurs que, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, la même personne ne peut pas être maire dans une commune et conseiller municipal dans une autre. Sur quoi se fonde cette jurisprudence ? Uniquement sur la disposition finale de l'art. 10 de la loi du 5 mai 1855 qui ne permet pas que le même individu soit membre de plusieurs conseils municipaux. En ce point la jurisprudence suppose donc que le maire est membre du conseil municipal.

309. Les conseillers municipaux sont élus par les mêmes électeurs qui nomment les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement. Leurs pouvoirs, comme ceux des maires, durent cinq ans ; à l'expiration de chaque période quinquennale, le gouvernement procède au renouvellement général des maires et conseils municipaux. Dans l'intervalle, on ne remplace les membres décédés ou démissionnaires qu'autant que le nombre des conseillers a été réduit aux trois quarts ¹. On ne procède pas non plus à une réélection lorsque l'Empereur dissout le conseil municipal. En attendant la nouvelle période quinquennale, les fonctions du conseil sont confiées à une commission municipale nommée par le préfet ou par le chef de l'État, suivant la distinction admise pour la nomination des maires et adjoints. Le législateur n'a pas voulu multiplier les élections ni soumettre l'administration au jugement des électeurs immédiatement après la mesure. Le jugement des électeurs a été différé afin que le collège électoral se prononçât avec plus de calme.

¹ Art. 8 de la loi du 5 mai 1855.

340. L'Empereur a seul le droit de prononcer la dissolution du conseil municipal ; le préfet n'a que le pouvoir de le suspendre. Prononcée par le préfet, la suspension ne dure que deux mois, à l'expiration desquels la loi veut qu'elle soit confirmée par le ministre de l'intérieur. Si elle est confirmée, la suspension peut être prolongée jusqu'à une année, après quoi l'effet de la suspension prend fin et le conseil municipal rentre en fonctions si l'Empereur n'en prononce pas la dissolution. Tant que dure la suspension, le conseil municipal est remplacé par une commission municipale que le préfet nomme dans toutes les communes, sans distinction. Qu'il s'agisse de suspension ou de dissolution, le nombre des membres de la commission peut être inférieur, de moitié, à celui des membres du conseil municipal ¹.

341. Lorsqu'il y a lieu de procéder à une élection municipale, les collèges électoraux sont convoqués par le préfet ². Nous allons indiquer ici les différences qui distinguent les opérations électorales en matière d'élections municipales de celles que nous avons déjà décrites pour les élections législatives, départementales ou d'arrondissement ³. Les dispositions qui ne sont pas modifiées par ces particularités sont, à notre avis, communes à toutes les élections. 1° La composition du bureau n'est pas la même. Tandis que, pour les autres élections, il se compose du maire assisté des quatre premiers conseillers municipaux, dans

¹ Art. 13 de la loi du 5 mai 1855.

² Art. 27 de la même loi.

³ T. III, p. 401 et suiv., et t. IV, p. 176 et suiv.

l'ordre du tableau, le bureau pour les élections municipales est formé du maire et de quatre assesseurs qui sont les deux électeurs les plus jeunes et les deux électeurs les plus âgés, sachant lire et écrire. Cette différence s'explique parce que les conseillers municipaux en fonctions, étant soumis à réélection, ne seraient pas impartiaux, tandis que rien ne fait obstacle à leur impartialité dans les élections législatives, départementales ou d'arrondissement. En d'autres termes, ils ont un intérêt personnel dans les élections municipales, tandis qu'ils sont désintéressés dans les autres. 2° Dans les communes de 2,500 habitants et au-dessus, le scrutin dure deux jours ; il est ouvert le samedi et clos le dimanche. Au-dessous de 2,500 habitants, le scrutin ne dure qu'un jour ; il est ouvert et clos le dimanche¹. Dans les élections législatives le scrutin dure toujours deux jours d'après l'art. 25 du décret du 2 février 1852 ; une autre disposition porte seulement que le scrutin doit, *autant que faire se peut*, être ouvert un jour férié². La distinction entre les communes au-dessus de 2,500 âmes et celles qui ont une population moindre s'applique aux élections de département et d'arrondissement, comme aux élections municipales (art. 2 de la loi du 7 juillet 1852 et 44 de la loi du 5 mai 1855). Quant au jour du scrutin c'est par l'art. 9 du décret du 2 février 1852, et non par la loi municipale, qu'il faut compléter la loi du 7 juillet 1852. 3° Lorsqu'un candidat n'a pas obtenu un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits

¹ Art. 33 de la loi du 5 mai 1855.

² Art. 9 du décret réglementaire du 2 février 1852.

et à la majorité absolue des votants, il y a lieu, pour les élections municipales comme pour les autres, à procéder à un deuxième tour de scrutin pour lequel la majorité relative suffit. Mais tandis que pour les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement, le second tour de scrutin est renvoyé au deuxième dimanche, pour les conseillers municipaux le second tour de scrutin est renvoyé au dimanche suivant ¹. 4° La nomination est faite au scrutin de liste. Si les bulletins portent un nombre de noms supérieur à celui des conseillers à élire, les bulletins ne sont pas annulés ; on se borne à retrancher les noms qui viennent les derniers en excédant du nombre légal. Les élections de département et d'arrondissement portent sur les candidats individuellement ; les bulletins ne doivent contenir qu'un seul nom. 5° En cas de réclamation, devant le conseil de préfecture, contre les opérations électorales, l'art. 47 de la loi du 5 mai 1855 n'ordonne le renvoi aux tribunaux ordinaires que pour les *questions d'état préjudicielles*, tandis que les art. 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833 disposent que toutes les réclamations fondées sur l'*incapacité légale* sont portées devant les tribunaux ordinaires. 6° Pour les élections municipales comme pour les autres, le conseil de préfecture doit prononcer dans le mois. S'il ne l'a pas fait, il ne peut plus statuer, après l'expiration du délai, sans commettre un excès de pouvoir ². Mais

¹ Art. 44 de la loi du 5 mai 1855.

² C'est ce qu'a décidé le Conseil d'État par décr. du 16 mars 1859 (D. P. 1859, III, 65), portant annulation d'un arrêté du conseil de préfecture de la

l'art. 46 de la loi du 5 mai 1855 dispose que le silence du conseil de préfecture équivaut à un rejet et que les parties peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État, comme s'il avait été rendu un arrêté portant rejet de la demande. Nous avons vu plus haut qu'il n'y a pas d'article semblable dans la loi du 22 juin 1833.

312. Les autres dispositions de la loi du 5 mai 1855 sur les opérations électorales sont conformes à celles qui se trouvent dans le décret du 2 février 1852. Mais la législation municipale forme un tout complet et peut être considérée comme se suffisant à elle-même. Celles des dispositions du décret de 1852 qui n'ont pas été formellement reproduites ont à dessein sans doute été passées sous silence; il faut en conclure que la loi de 1855 ne doit pas être complétée par celle qui régit les élections législatives. Ainsi le délai des vingt jours qui, d'après le décret de 1852, doivent séparer la convocation des collèges du jour de l'élection, n'est pas applicable aux élections municipales à peine de nullité. C'est avec raison qu'il a été établi par la jurisprudence que l'élection était régulière, si l'administration avait laissé un délai suffisant *en fait* pour permettre aux électeurs de s'éclairer sur les candidats. Nous avons, à la vérité, combattu cette doctrine pour les élections départementales et d'arrondissement; cela tenait à ce que ces élections n'ont pas été réglées, depuis 1852, par une loi complète comme les élections municipales.

Corse, qui avait statué après l'expiration du mois. Si le conseil de préfecture avait prononcé l'annulation, après l'expiration du mois, les élections nouvelles faites en exécution de cette annulation seraient elles-mêmes annulables. V. décr. du 20 novembre 1856 (D. P. 1857, III, 38).

Il nous avait dès lors paru que les lacunes de la loi du 7 juillet 1852 devaient être comblées par les dispositions du 2 février 1852, tandis que la loi du 5 mai 1855 ne pouvait être complétée que par les règles générales d'interprétation et les analogies rationnelles, ce qui exclut l'application de toutes les dispositions purement réglementaires et emportant déchéance ¹.

313. Tout ce que nous avons dit sur l'annulation des élections départementales s'applique aux élections municipales, sauf la particularité que nous avons déjà signalée en ce qui touche les questions d'état préjudicielles (art. 47 de la loi du 5 mai 1855). Tout *électeur* a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales, soit en faisant inscrire sa réclamation au procès-verbal, soit en la déposant, dans les cinq jours, au secrétariat de la mairie. Remarquons que la loi ne dit pas *tout membre de l'assemblée électorale*, comme s'exprime la loi du 22 juin 1833. En employant les mots *tout électeur*, elle a voulu trancher, dans le sens de la jurisprudence, la question qui s'était élevée de savoir si les électeurs inscrits, mais non votants, avaient le droit d'attaquer l'élection. La question que nous avons agité plus haut pour les élections départementales ne peut donc pas se présenter en matière d'élections municipales; car l'art. 45 de la loi du 5 mai 1855 ne permet aucune ambiguïté.

¹ Décrets du 16 août 1860 et du 6 juin 1861 (D. P. 1862, III, 17). M. Reverchon a combattu cette jurisprudence insérée dans *le Droit* du 10 janvier 1862. Nous ne pouvons adhérer à l'opinion de M. Reverchon que pour les élections départementales et d'arrondissement. Évidemment la question, pour les élections municipales, est en présence d'un argument spécial qui demande la distinction à laquelle nous nous sommes arrêté.

Le préfet, s'il pensait que les opérations électorales n'ont pas été régulièrement faites, peut, dans le délai de quinzaine, demander la nullité au conseil de préfecture.

Quant aux causes de nullité, nous ne pouvons que rappeler le principe posé plus haut. L'irrégularité commise ne doit entraîner la nullité de l'élection que dans les cas où elle a eu de l'influence sur le résultat de l'élection. Aucune formalité n'est par elle-même irritante, et, avant tout, il faut considérer l'action produite sur le résultat. Au moins faut-il qu'elle soit de nature à faire naître le doute sur la sincérité du suffrage et sur la réalité des pouvoirs de l'élu ¹. Il y

¹ Un président du bureau, sous prétexte de vérifier si plusieurs bulletins n'étaient pas compris sous le même pli, a ouvert ces bulletins au moment où ils lui étaient remis. Cette atteinte à la liberté et au secret des votes n'a pas seulement pour effet de faire déduire les bulletins qui ont été lus; elle peut faire annuler l'élection, en entier, parce que la crainte de cette violation du secret a pu détourner plusieurs électeurs de leur résolution et nuire à leur indépendance (décr. du 8 septembre 1861, D. P. 1862, III, 64). Si, pendant les opérations électorales, moins de trois membres ont été présents au bureau; si les votants ont devant ce bureau incomplet déposé leurs bulletins dans des boîtes sans fermeture; si, en outre, plusieurs bulletins portent des signes qui les font reconnaître, il y a là un ensemble de circonstances qui peuvent avoir pour effet d'entraîner la nullité de l'élection (décr. du 21 novembre 1861, D. P. 1862, III, 65). La réunion de ces circonstances n'est d'ailleurs pas nécessaire, et il suffirait que l'une d'elles eût assez énergiquement agi pour qu'elle eût pour effet d'entraîner la nullité. L'irrégularité de la composition du bureau n'est pas, par elle-même, une cause de nullité, et si elle avait été faite de bonne foi elle n'aurait pas d'influence sur le résultat de l'élection (C. d'État, ord. du 8 août 1841, D. P. 1841, III, 529, et du 25 août 1849, D. P. 1850, III, 4). Il en serait de même de l'absence momentanée d'un membre au bureau, si durant cette absence aucun bulletin n'a été déposé (C. d'État, ord. du 18 décembre 1840, D. P. 1841, III, 252). Le conseil a été jusqu'à décider que l'emploi de bulletins portant des marques extérieures ne serait pas une cause de nullité s'il était constant qu'aucune manœuvre n'avait été employée (C. d'État, décr. du 29 juin 1853, D. P. 1854, V, col. 292). Mais les mêmes faits peuvent donner lieu à l'annulation, s'ils ont le caractère de manœuvre électorale. Leur combinaison avec d'autres

a cependant certaines dispositions pour lesquelles le Conseil d'État s'est particulièrement montré sévère. Par exemple, la composition du bureau est une garantie qui est destinée à assurer l'impartialité de l'élection. Si cette garantie avait été méconnue, le Conseil d'État serait disposé à présumer que l'élection n'a pas été libre et sincère, parce qu'elle aurait été présidée par un bureau illégalement composé. La jurisprudence tient tellement à l'observation des règles, sur ce point, qu'elle a plus d'une fois annulé des élections de ce chef, sans examiner au fond quelle influence l'irrégularité avait exercée sur le résultat de l'élection¹. Encore faut-il cependant que cette irrégularité puisse faire naître le doute sur la sincérité de l'élection ; car s'il était certain, d'après les circonstances de l'affaire, que la composition du bureau a été sans influence sur le résultat et n'a été la cause d'aucune fraude électorale, le Conseil d'État ne prononcerait pas l'annulation. De même la présence des électeurs dans la salle est une garantie de publicité, et ce n'est qu'en

irrégularités leur donnerait aussi une gravité qu'ils n'auraient pas s'ils étaient isolés (Cons. d'État, décr. des 7 juillet 1853, D. P. 1854, V, 292 ; 25 mai, 20 juin et 2 juillet 1861, D. P. 1861, III, 53 ; 24 juillet et 31 août 1861, D. P. 1862, III, 53 ; 25 avril 1860 et 12 décembre 1861, D. P. 1862, III, 54).

¹ Décrets du 28 décembre 1858, du 25 avril 1860, du 12 décembre 1861 (D. P. 1862, III, 54) et du 29 mai 1861 (D. P. 1862, III, 65). Dans l'espèce sur laquelle a statué le décret du 12 décembre 1861, les deux électeurs les plus âgés et les deux électeurs les plus jeunes avaient déclaré d'avance qu'ils entendaient faire partie du bureau, en usant du droit ouvert, à leur profit, par l'art. 31 de la loi du 5 mai 1855. Malgré cette déclaration, ou peut-être à cause de cette déclaration, on les avait empêchés d'arriver jusqu'au bureau, et le maire n'avait pris aucune mesure pour assurer le libre accès du bureau. Dans l'espèce du décret du 25 avril 1860, les électeurs les plus jeunes et les électeurs les plus âgés n'avaient pas fait de semblable déclaration. Mais le maire n'avait pas appelé, parmi les électeurs *présents à l'ouverture de la séance*, les deux plus âgés et les deux plus jeunes sachant lire et écrire.

cas de trouble que le président du bureau, en vertu de son pouvoir de police, peut prendre des mesures qui arrêtent le désordre, par exemple en ordonnant que les électeurs sortent immédiatement après avoir voté. Que si, au contraire, il avait pris ces précautions sans qu'il y eût nécessité, on soupçonnerait qu'elles ont eu pour objet de diminuer la surveillance et de couvrir des fraudes ¹. Supposons que dans une commune où le scrutin dure deux jours, il soit constant que dans l'intervalle les scellés ont été rompus; cette circonstance peut faire annuler l'élection lorsque d'ailleurs elle fait soupçonner la fraude; car il n'y aurait pas lieu à prononcer l'annulation si, d'après les circonstances de l'affaire, il était impossible de donner cette signification à la rupture des scellés; par exemple, il est constant que cette rupture a été faite par un enfant et découverte au moment où les urnes ont été portées à la séance du second jour ². La clôture du scrutin, avant la durée légale, peut également être une cause de nullité, lorsque les électeurs auront été trompés par cette mesure. Cependant que l'on suppose que tous les électeurs ont voté, ou que la majorité acquise au candidat élu soit telle que le vote contraire des électeurs non votants ne changerait pas le résultat, il est évident que l'irrégularité ne donnerait pas

¹ Décr. du 3 mai 1861 (D. P. 1861, III, 41) et du 31 août 1861 (D. P. 1862, III, 53).

² Décr. du 21 décembre 1861 (D. P. 1862, III, 53, *élection de Chatenois*) et des 17 avril et 13 mai 1861 (D. P. 1861, III, 41). M. Dalloz pense qu'il n'y a pas lieu, dans ce cas, à examiner s'il y a eu fraude. Au moins faudra-t-il examiner si la rupture a été intentionnelle. Dans l'exemple cité au texte, on peut dire que la rupture a été fortuite.

lieu à la nullité de l'élection. Réciproquement, il pourrait se faire que le scrutin eût duré le temps voulu par la loi et que cependant l'élection fût annulable. C'est ce qui arriverait si, dans les cartes envoyées aux électeurs, on avait mentionné que le scrutin serait prolongé au delà du temps légal. Nous supposons d'ailleurs toujours que cette circonstance a pu tromper les électeurs et influencer sur le résultat¹.

314. Tout ce que nous avons dit plus haut en matière d'élections départementales, au sujet de la pression et de l'abus d'influence, est applicable aux élections municipales. Avant tout il faudra examiner si les manœuvres ont paralysé la liberté des électeurs et changé le résultat de l'élection. Ainsi l'introduction de la force publique dans la salle où se fait le scrutin est une cause d'annulation, lorsqu'elle a eu pour conséquence d'intimider les électeurs, et d'arrêter la libre expression de leurs suffrages. Au contraire, elle n'aurait aucune influence sur la validité de l'élection si elle n'avait eu ni pour effet ni pour but de gêner la liberté des votes. Il en serait ainsi, notamment, dans les cas où l'introduction des agents de la force publique aurait été faite pour maintenir l'ordre dans la salle².

315. Le conseil de préfecture juge, en premier ressort, et le Conseil d'État, en appel, les réclamations sur la validité de l'élection. Le bureau ne constitue pas un premier degré de juridiction et, par consé-

¹ Deux décrets du 23 mai 1861, élections de *Forceville* et de *Neuvicq* (D. P. 1861, III, 59 et 60) et décret du 20 novembre 1856, *élect. de Douergue* (D. P. 1857, III, 37).

² Décret du 16 juillet 1861 (D. P. 1862, III, 54).

quent, on peut porter devant le conseil de préfecture des questions contentieuses pour la première fois ; le bureau ne peut, en effet, statuer que *provisoirement* sur les difficultés qui se présentent pendant le vote sur les opérations électorales. Même dans la mesure de cette compétence, il n'est pas juge de première instance².

316. Le conseil municipal tient annuellement quatre *sessions ordinaires*, au commencement des mois de février, mai, août et septembre. Chacune de ces sessions peut durer dix jours, et le conseil municipal a le droit de délibérer sur toutes les affaires qui, d'après les lois, appartiennent à sa compétence. La réunion, en session ordinaire, étant autorisée par la loi elle-même¹, aucune autorisation expresse n'est exigée. Il en est tout autrement pour les *sessions extraordinaires* : 1° elles ne se tiennent qu'en vertu d'une autorisation du préfet ou du sous-préfet ; 2° le conseil municipal ne peut, dans ces sessions, s'occuper que des affaires pour lesquelles il a été spécialement réuni.

Le préfet ou le sous-préfet accordent l'autorisation de tenir des sessions extraordinaires sur la demande du maire, ou sur celle du tiers des conseillers municipaux. Lorsqu'elle est formée par le tiers des conseillers, le préfet doit répondre par un arrêté motivé, s'il refuse d'accorder l'autorisation. Au contraire, si

¹ Le bureau ne peut que statuer provisoirement sur des difficultés relatives aux opérations électorales. Il ne lui appartiendrait pas, par exemple, de déclarer que tel candidat n'étant pas éligible, il y a lieu d'annuler les votes émis en sa faveur. Décr. du 26 mars 1856 (D. P. 1862, III, 54).

² Art. 15 de la loi du 5 mai 1855.

la demande est formée par le maire, le préfet n'est pas tenu de répondre par un arrêté motivé ; il pourrait refuser en gardant le silence, ou, en d'autres termes, par préterition. Cette différence résulte des §§ 2 et 3 de l'art. 15 de la loi du 5 mai 1855.

317. Si le conseil municipal se réunissait sans autorisation du préfet ou du sous-préfet en dehors des temps de session ordinaire, il y aurait *réunion illégale*. Si, lorsqu'il est légalement réuni, il délibérait sur des objets qui ne sont pas de sa compétence, il y aurait *excès de pouvoir*. Dans les deux cas, la loi prononce la nullité *de plein droit* des délibérations. Cette nullité est déclarée par le préfet en conseil de préfecture. Ainsi la nullité n'est pas prononcée, mais *déclarée* par le préfet. L'art. 23 de la loi du 5 mai 1855, qui annule les délibérations incompétemment prises, permet au conseil municipal de réclamer contre la décision du préfet, et dispose qu'en cas de réclamation il sera statué par décret de l'Empereur, le Conseil d'État entendu. L'art. 24, qui s'occupe des *réunions illégales*, dit aussi que la nullité sera déclarée par le préfet en conseil de préfecture, mais il n'ajoute pas que, s'il y a réclamation, il sera statué par un décret de l'Empereur, le Conseil d'État entendu. Il en résulte que, dans le cas de réunion illégale, on rentre dans le droit commun sur les pourvois en matière contentieuse ; car l'art. 23 établit une voie de recours au Conseil d'État statuant en la forme purement administrative. Or cette manière de prononcer est exceptionnelle, et, par conséquent, doit être contenue dans les cas pour lesquels elle a été créée. L'art. 24 n'ayant pas reproduit la

disposition qui termine l'art. 23, les principes de l'interprétation nous conduisent à décider que, dans le cas de réunion illégale, le pourvoi contre l'arrêté du préfet sera régi par les principes généraux en matière de pourvoi par la voie contentieuse.

318. Pour les sessions ordinaires, comme pour les sessions extraordinaires, la convocation des conseillers municipaux doit être faite par écrit et à domicile. Mais la loi veut que le délai, qui sépare la convocation de la réunion, soit de cinq jours pour les sessions extraordinaires, tandis qu'il n'est que de trois jours pour les sessions ordinaires. Cela s'explique parce que les conseillers sont avertis par la loi de tout ce qui peut être mis en délibération dans une session ordinaire, tandis qu'ils apprennent par la lettre de convocation l'objet de la session extraordinaire. La convocation à une session extraordinaire doit, en effet, énoncer expressément son objet; cette indication n'est pas exigée pour les convocations à une session ordinaire, les conseillers étant, dans ce cas, suffisamment prévenus d'avance par les dispositions mêmes de la loi. En cas d'urgence, le sous-préfet peut abréger les délais de convocation ¹.

319. Le conseil municipal ne peut valablement délibérer que si la moitié des membres en exercice assiste à la séance. Cependant, lorsque après deux convocations successives, à huit jours d'intervalle, les membres du conseil ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération prise après la troisième con-

¹ Art. 16 de la loi du 5 mai 1855.

vocation est valable, quel que soit le nombre des conseillers présents¹. Les décisions sont prises à la majorité absolue; le vote se fait au scrutin secret chaque fois que trois membres en font la demande².

320. D'après la loi du 18 juillet 1837, qui détermine les attributions du conseil municipal, il faut distinguer quatre espèces de délibérations. Celles de la première catégorie ont pour caractère qu'elles sont exécutoires par elles-mêmes, sans approbation préalable de l'administration supérieure. Le préfet a le pouvoir d'en prononcer l'annulation; mais s'il ne les annule pas, elles sont exécutoires en vertu de leur propre force. Les *délibérations réglementaires* (on désigne sous ce nom les délibérations de cette espèce) ne peuvent être prises que dans quatre cas qui sont énumérés par l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837. « Les conseils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants : 1° le mode d'administration des biens communaux; 2° les conditions des baux à ferme dont la durée n'exécède pas dix-huit ans, pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens; 3° le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux, autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes; 4° les affouages en se conformant aux lois forestières. »

321. Les biens communaux peuvent être exploités directement par les agents de la commune, ou mis en fermage comme les propriétés des particuliers, ou abandonnés, sous certaines conditions, à la jouissance

¹ Art. 17 de la même loi.

² Art. 18 de la même loi.

privative des habitants. Le conseil municipal décide d'abord quel est le régime auquel seront assujettis les biens communaux. S'il opte pour le bail à ferme, il lui appartient également de fixer les conditions des baux qui ne dépassent pas les limites d'un acte d'administration. Au-dessus de dix-huit ans pour les biens ruraux et de neuf ans pour les autres biens, le bail est considéré comme un acte d'aliénation et ne peut être consenti qu'en vertu d'une délibération homologuée par le préfet. Quand le conseil municipal préfère la jouissance privative par les habitants, il règle aussi les conditions de la jouissance en nature. Cependant la loi fait une exception en ce qui concerne la jouissance en nature des bois, parce que cette jouissance est régie par les lois forestières, les bois des communes étant soumis au régime forestier comme ceux de l'État et des départements. Aussi le dernier paragraphe de l'art. 17 dit-il spécialement que le conseil municipal règle les affouages en se conformant aux lois forestières, c'est-à-dire à l'art. 105 du Code forestier. Nous aurons à revenir ultérieurement sur la jouissance des biens communaux, lorsque nous nous occuperons de la commune personne morale et de la constitution de son patrimoine. Nous nous bornerons à résumer ici le caractère général des délibérations par lesquelles le conseil municipal règle certains objets. Elles concernent l'administration et la jouissance des biens de la commune et s'arrêtent devant les actes d'aliénation ; la loi ne permet même pas au conseil municipal de régler les actes d'administration si, par leur trop longue durée, ils prenaient le caractère d'une véritable aliénation. Les

règlements ne concernent que le présent et ne compromettent pas le patrimoine de la commune, puisque la loi ne permet pas de disposer de l'avenir sans l'approbation de l'administration supérieure.

322. Les délibérations réglementaires du conseil municipal sont envoyées au sous-préfet, qui en délivre récépissé et les transmet au préfet. Elles ne sont exécutoires qu'après trente jours à dater du récépissé. Pendant ce délai, le préfet a le droit de les annuler d'office ou sur les réclamations des parties intéressées. Lorsqu'il les *annule d'office*, il ne peut prononcer l'annulation que pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique¹. Que si, au contraire, l'annulation est prononcée *sur la demande des parties intéressées*, l'annulation n'est plus limitée et le préfet a le droit de la prononcer pour une cause quelconque.

323. La seconde catégorie de délibérations comprend celles qui ne sont exécutoires qu'en vertu de l'approbation de l'administration supérieure, du préfet ou de l'Empereur, suivant les cas. Les objets qui en sont la matière, sont énumérés dans l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837 et présentent ce caractère commun qu'ils sont, presque tous, relatifs au patrimoine de la commune².

¹ La Chambre des députés avait voté un article qui permettait au préfet d'annuler d'office pour une cause quelconque, et par cela seul que la délibération lui paraissait contraire aux intérêts de la commune. La disposition restrictive qui se trouve dans l'art. 18 de la loi du 18 juillet 1837 y fut introduite par un vote de la Chambre des pairs (Duvergier, *Collection des lois*, 1837, p. 239).

² Art. 19. « Le conseil municipal délibère sur les objets suivants : 1° le budget communal et, en général, toutes les recettes et dépenses, ordinaires et extraordinaires ; 2° les tarifs et règlements de perception de tous revenus communaux ; 3° les acquisitions, aliénations et échanges des propriétés communales, leur affectation aux différents services publics et, en général, tout

S'agit-il de l'aliénation d'un bien communal, d'une transaction, d'un bail excédant dix-huit ans pour les biens ruraux ou neuf ans pour les autres biens, l'initiative doit partir du conseil municipal. Sans une délibération qui provoque cet acte, l'administration ne pourrait pas légalement le faire. Mais si la délibération est nécessaire, elle ne suffirait pas, et c'est pour cela que, d'après l'art. 20, ampliation doit être envoyée au sous-préfet, qui la transmet au préfet. Elles sont exécutoires en vertu de l'approbation du préfet, sauf les cas où la loi exige formellement l'homologation du ministre ou du chef de l'État. Cette règle est écrite dans l'art. 20 de la loi du 48 juillet 1837, mais elle est surtout vraie depuis les décrets de décentralisation, car auparavant elle était dévorée par les exceptions.

L'art. 23 dispose que « le conseil municipal *délibère* sur le compte d'administration que le maire doit lui présenter annuellement. » Le sens du mot *délibérer* qu'emploie cette disposition ayant été fixé par les art. 19 et 20, il en résulte que la délibération par laquelle le conseil municipal statue sur les comptes du maire n'est exécutoire qu'en vertu de l'approbation du préfet ;

ce qui intéresse leur conservation et amélioration ; 4° la délimitation et le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de commune ; 5° les conditions des baux à ferme dont la durée excède dix-huit ans, pour les biens ruraux, et neuf ans pour les autres biens, ainsi que celles des baux des biens pris à loyer par la commune, quelle qu'en soit la durée ; 6° les projets de construction, de grosses réparations, de démolitions et, en général, tous les travaux à entreprendre ; 7° l'ouverture des rues et places publiques et les projets d'alignement de voirie municipale ; 8° le parcours et la vaine pâture ; 9° l'acceptation des dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux ; 10° les actions judiciaires et transactions. — Et tous les autres objets sur lesquels les lois et règlements appellent les conseils municipaux à délibérer. »

car l'art. 23 ne dit pas, comme l'art. 17, que le conseil *règle* les comptes du maire, mais qu'il *délibère* sur ce point. — Le maire n'ayant pas le droit de manier les deniers de la commune, ayant seulement celui d'ordonner les dépenses, n'a qu'un *compte d'administration* à rendre. Quant au receveur municipal, il doit un compte *de gestion*¹. D'après l'art. 23, le compte de gestion du receveur est débattu et arrêté par le conseil municipal; cette délibération n'est d'ailleurs pas définitive puisque l'apurement est de la compétence du conseil de préfecture ou de la Cour des comptes, suivant les distinctions écrites dans la loi du 18 juillet 1837.

324. Le conseil municipal donne son avis toutes les fois qu'il est consulté par le préfet. Indépendamment de ces avis facultatifs, il y a des cas où le conseil doit être consulté. L'énumération des cas où l'avis est obligatoire se trouve dans l'art. 21 de la loi du 18 juillet 1837². Si le préfet ne demandait pas l'avis dans les

¹ Le compte d'administration porte sur les ordonnancements de dépenses signés par le maire; le conseil examinera si le maire s'est renfermé dans les crédits ouverts au budget communal et, dans les cas où il les aurait dépassés, s'il y a lieu de lui accorder un *bill d'indemnité*. Dans le compte de gestion rentrent tous les mouvements de deniers soit en recette, soit en dépense. Le receveur doit justifier qu'il a fait rentrer les fonds qui étaient exigibles, et qu'il n'a payé les dépenses que sur ordonnancements réguliers et valables. Toutes ces notions seront développées dans la partie de l'ouvrage que nous consacrerons à la *juridiction*.

² Art. 21 de la loi du 18 juillet 1837 : « Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis sur les objets suivants : 1° les circonscriptions relatives au culte; 2° les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics; 3° les projets d'alignement de grande voirie dans l'intérieur des villes, bourgs et villages; 4° l'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance; 5° les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger demandées par les mêmes établissements et par les fabriques des églises et autres administrations préposées à l'entretien des cultes dont les ministres sont salariés par

circonstances où cet avis est obligatoire, l'acte dépouillé des garanties créées par la loi serait entaché d'*excès de pouvoir*. Qu'il soit facultatif ou obligatoire, l'avis du conseil municipal ne lie pas le préfet qui, au fond, est libre de le suivre ou non. — Les *avis* forment la troisième catégorie des délibérations du conseil municipal.

325. Enfin l'art. 24 permet au conseil municipal d'émettre des *vœux* sur tous les objets d'*intérêt local* ; mais il lui interdit de faire ni publier aucune proclamation ou adresse. Les *vœux* forment la quatrième espèce de délibérations que peut prendre le conseil municipal. Nous pouvons, par conséquent, comme nous l'avons déjà fait pour le conseil général, résumer les attributions du conseil municipal en disant qu'il *règle ou vote, délibère, donne des avis et émet des vœux*.

l'État ; 6° les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance ; 7° les budgets et les comptes des fabriques et autres administrations préposées à l'entretien des cultes salariés par l'État, lorsqu'ils reçoivent des secours sur les fonds communaux ; 8° enfin tous les objets sur lesquels les conseils municipaux sont appelés par les lois ou règlements à donner leur avis, ou seront consultés par le préfet. »

CHAPITRE TRENTIÈME.

DROIT COMPARÉ. — ADMINISTRATION COMMUNALE.

Sommaire.

- 326. Considérations générales.
- 327. Pourquoi les hommes tiennent plus profondément à la commune qu'au département, à l'arrondissement et au canton.
- 328. Pourquoi, au contraire, ils sont plus attachés à l'État qu'à la commune elle-même.
- 329. La législation française est, de toutes, celle qui a le plus réduit la vie communale.
- 330. De la commune aux États-Unis de l'Amérique du Nord.
- 331. La vie communale est la seule vie publique à laquelle un citoyen américain puisse tenir.
- 332. Angleterre.
- 333. Différentes espèces de bourgs.
- 334. Organisation établie par la loi municipale de 1835.
- 335. Comparaison entre la commune anglaise et la commune américaine.
- 336. Italie.
- 337. Belgique. — Hollande.
- 338. Espagne.
- 339. Allemagne. — Autriche.
- 340. — Prusse.
- 341. — Caractères généraux des institutions municipales en Allemagne.
- 342. De la commune dans l'ancien droit français et dans le droit intermédiaire.

326. **Considérations générales.** — La nature humaine est un mélange de personnalité et de facultés affectives, dont le développement embrasse toute notre

vie. Ce double besoin est tellement impérieux, que la profondeur de nos affections est proportionnée à la connexité qu'elles ont avec notre amour de l'individu. *L'égoïsme sympathique*, pour employer l'expression des philosophes, tel est l'état habituel de l'âme et la cause du plus grand nombre de nos actions. Pourquoi la famille est-elle l'objet de notre premier et plus vif attachement ? C'est surtout parce que nous nous retrouvons dans chacun de ses membres, que le sang qui nous anime les fait vivre, que nous avons reçu la même éducation, que nous sommes rattachés les uns aux autres par nos affections envers des parents communs, que nos intérêts ont été longtemps mêlés, que même après leur séparation, la solidarité du nom et de l'honneur domestique survit au partage des biens, qu'enfin l'individu est, pour ainsi dire, pénétré de tous côtés par la famille, et que chaque parent lui paraît être la continuation de son être.

327. Après la famille ce que nous aimons le plus, c'est la commune. Là, nous trouvons des habitants que nous connaissons tous individuellement, des camarades d'enfance qui ont grandi avec nous, des vieillards qui ont entouré notre jeunesse de bienveillance ; là sont les documents qui constatent notre naissance, notre mariage et le décès de nos ascendants ; là tout nous rappelle des événements qui parlent à notre cœur et qui intéressent notre vie. Les habitants de la commune ont un certain nombre d'idées que tous partagent ; même quand ces idées ne sont que des préjugés locaux, chacun de nous y tient ou au moins les traite avec indulgence. Nous sommes donc attachés à la

commune par le triple lien de l'intérêt, du cœur et de l'esprit, et c'est pour cela qu'après notre famille rien ne nous est plus cher que la ville ou le village où nous sommes établis. Ceux qui la quittent y pensent constamment, et lorsque le moment de la retraite arrive, ils y viennent passer les derniers instants d'une vie qui va finir. Moins que la famille, la commune est la continuation de l'individu ; mais elle l'est encore à un haut degré, et c'est dans l'intimité des liens que la vie communale établit, entre les individus, qu'est la source de nos affections pour le lieu de notre établissement. On a donc eu raison de dire que la commune est une association naturelle et que la loi ne pourrait pas la supprimer, sans faire violence à la nature des choses.

Comparons à cela les sentiments que nous éprouvons pour l'arrondissement et le département, et on sera frappé de la différence. Ces lignes purement administratives (ou du moins peu s'en faut) ne disent rien à notre cœur. Quelques relations d'intérêt avec des personnes dont le plus grand nombre nous est inconnu, la soumission à l'autorité de préfets ou sous-préfets venus de loin, et qui sont pressés de nous quitter pour avancer, quel faible lien ! Ajoutons que souvent nous aimerions mieux relever d'un chef-lieu plus rapproché, et que toujours, sauf la question de commodité, nous demeurerions indifférents à un changement de circonscription. A mesure que les cercles administratifs s'agrandissent, nos affections s'affaiblissent, parce que les liens avec l'individu sont moins nombreux.

328. Il y a cependant une exception à cette règle ;

car l'État, quoique plus grand, nous est plus cher que le département, que l'arrondissement et que la commune elle-même. A quoi cela tient-il? Comment se fait-il que cette immense agrégation, qui semble n'être pour nous qu'une notion abstraite, est cependant l'objet d'un profond attachement et qu'au moindre signal tous les hommes, dont le cœur est bien placé, s'élancent aux frontières pour combattre l'invasion? C'est que la patrie nous tient par des liens plus nombreux encore que la vie municipale. Les lois qui régissent nos propriétés et nos personnes, les souvenirs glorieux de notre histoire, la communauté des intérêts et la ressemblance des habitudes, tout nous rattache à la patrie. Un changement de frontières nous soumettrait à des lois différentes, et nous rendrait compatriotes d'hommes façonnés par une autre éducation que la nôtre.

Barbarus his ego sum, quia non intelligor illis.

La patrie, c'est en même temps notre commune et notre famille; c'est nous-mêmes et nous l'aimons d'autant plus profondément que nos affections sont d'accord avec notre sentiment individuel. En changeant de département, d'arrondissement, de canton, nous changerions de préfet, de sous-préfet, de juge de paix; mais notre vie communale ou domestique ne serait en rien modifiée par cette mutation, et c'est pour cela que nous verrions avec la plus grande indifférence une transformation qui ne ferait qu'effleurer notre existence. Nous serions, au contraire, affligés d'un

événement qui nous ferait passer sous la domination étrangère, ou d'une ordonnance qui supprimerait notre commune pour l'absorber dans une autre.

Voilà le secret des mésintelligences qui divisent souvent les sections d'une même commune. Des sections, qui ont vécu de leur vie propre, se résignent difficilement à être absorbées par une commune voisine, et, toutes les fois que l'occasion se présente, elles se réveillent avec passion. Un décret peut changer les limites et modifier l'organisation des autorités. Mais comment pourrait-il violenter la nature des choses et supprimer la vie de la commune qu'il transforme en section ? On a dit qu'un peuple ne meurt jamais ; cela n'est pas tout à fait exact, puisque la plupart des nations ont été formées avec des agrégations de peuples conquis et placés sous les mêmes lois. Ce qui est vrai, c'est que les peuples meurent lentement et qu'en dépit des événements, ils ne se résignent qu'à la longue à subir le joug, les lois et les mœurs des conquérants. Il en est de même des communes ; elles vivent longtemps après leur suppression, et ne manquent pas de donner signe de vie toutes les fois qu'elles sont en lutte d'intérêt contre la commune absorbante. Chose remarquable ! elles luttent avec une passion et une ardeur que l'opposition des intérêts ne suffirait pas à expliquer.

329. De toutes les législations, la nôtre est peut-être celle qui a le plus fait pour réduire la vie communale¹. Notre commune n'a presque pas d'autono-

¹ La centralisation romaine avait écrasé les institutions municipales par une oppression fiscale sur les familles des curiales. M. Serrigny a exposé les

mie; le maire, son représentant, est nommé par le gouvernement, qui peut le choisir parmi les conseil-

charges imposées aux membres de la curie, au ch. V, tit. III, liv. I, de son *Droit public et administratif romain* (t. I, p. 224 et suiv.), les moyens employés pour les contraindre à rester dans la cité (*ibid.*, p. 194) et les modes du recrutement des curiales (*ibid.*, p. 189). Les trois chapitres contiennent les détails les plus nombreux et les plus précis sur la condition des curiales; chaque proposition est appuyée du texte qui la confirme. Nous nous bornerons ici à esquisser les traits généraux de l'organisation municipale des Romains. Elle était loin d'avoir cette uniformité qui est le caractère de presque toutes nos institutions administratives. Premièrement on distinguait les colonies, les municipes et les préfectures. Les colonies étaient des villes ou cités soumises aux lois de Rome, tandis que les municipes, tout en acquérant les droits de cité, conservaient le privilège de se gouverner d'après leurs propres lois. Les préfectures étaient des villes privées du droit d'élire leurs magistrats et qui en recevaient, chaque année, de Rome pour les administrer et y rendre la justice. Ces magistrats étaient appelés *præfecti*. — D'un autre côté, dans les municipes (*legibus suis et jure suo utentes*), la Constitution des autorités municipales n'était pas partout la même. Les villes (*urbes*) et les cités (*civitates*) avaient des pouvoirs publics constitués et organisés; quant aux bourgs ou agglomérations rurales, on les rattachait de manière à en réunir plusieurs sous une même administration, à peu près comme sont liées, chez nous, plusieurs sections de la même commune. Nous ne pouvons pas ici énumérer toutes les variétés qui nous apparaissent dans les documents sur le droit municipal romain; nous nous bornerons à décrire le fait le plus général.

La cité et la ville municipale avaient une *curia*, sorte de Sénat local qui était chargé de diriger l'administration ou de prendre soin des affaires de la localité (*civitatis negotia curare*). Les membres de ce Sénat s'appelaient *curiales* ou aussi *décursions*. Le nom de curiales leur venait de la curie dont ils faisaient partie, celui de décursions s'explique par l'usage où l'on était, dans les villes conquises, de prendre ordinairement la dixième partie de la population, parmi les habitants les plus distingués, pour en former la curie. Nous devons cependant faire remarquer qu'il y a controverse sur le point de savoir si le Sénat n'était pas un corps délibérant placé au-dessus des décursions, comme serait une chambre choisie dans une aristocratie. En d'autres termes, le corps des décursions se confondait-il avec la curie ou la curie n'était-elle qu'une partie de cette aristocratie locale, avec mission expresse de conduire les affaires municipales? — M. Raynouard (*Histoire du droit municipal*, t. I, 80, 81, 95 et 96) a soutenu que la curie était une assemblée placée au-dessus du corps de la noblesse, de même qu'à Rome le Sénat n'était pas composé de tous les patriciens. Nous pensons avec M. Serrigny (t. I, p. 187 et 188), que, suivant l'opinion généralement admise, la curie se composait, en règle générale, de tous les décursions, et que les documents cités par M. Raynouard se rapportent à quelques faits particuliers, c'est-à-dire à

lers municipaux ou en dehors du conseil municipal, par conséquent malgré le vœu de la population ex-

des municipes ayant une Constitution spéciale. Il se peut que cette imitation de Rome se soit produite dans les villes les plus importantes, et il y avait pour cela une bonne raison : la population étant considérable, la dixième partie aurait formé une assemblée trop nombreuse et l'on avait jugé nécessaire de constituer une assemblée restreinte. — Le pouvoir exécutif était confié aux *duumviri*, appelés aussi, dans quelques municipes, *quatuorviri*. La nomination des duumvirs était faite par les duumvirs sortants, qui avaient le droit de nommer leurs successeurs. Cette nomination avait pour effet d'engager la responsabilité des magistrats sortants, au point de vue pécuniaire, dans le cas où les magistrats qu'ils avaient nommés prévariquaient. Il faut conclure de cette responsabilité que le droit de nomination appartenait entièrement aux duumviri responsables et que, par conséquent, il y a lieu de rejeter l'opinion de Savigny (*Hist. du droit romain au moyen âge*, t. I, p. 19) qui n'accorde aux magistrats sortants que le droit de nomination sur présentation par le peuple entier. Que dans certains cas, la nomination ait été faite sur la désignation ou acclamation populaire, cela paraît démontré par les textes qu'invoque M. de Savigny. Mais l'erreur vient de ce que l'illustre jurisconsulte a généralisé des textes où sont seulement consignés des faits exceptionnels (V., *en ce sens*, Serrigny, t. I, p. 204). A la curie appartenait la délibération, tandis que l'action administrative était confiée aux duumvirs. Entre les duumvirs et la curie il y avait, à peu près, la même relation qui existait, à Rome, entre les Consuls et le Sénat. — Les duumvirs étaient aussi investis d'attributions judiciaires, dans certains cas déterminés par la loi. Le président de la province était le juge ordinaire des contestations en première instance ; mais la compétence ordinaire avait été démembrée, et les duumviri étaient devenus des juges d'exception. La compétence judiciaire des autorités locales était absolument indispensable dans un pays où les provinces formaient des divisions très-étendues, d'une grandeur égale à quatre ou cinq de nos départements, et où les voies de communication ne facilitaient pas, comme elles le font aujourd'hui, les rapports entre le centre et les extrémités. M. de Savigny (*Hist. du droit romain au moyen âge*, t. I, p. 72) soutient que les duumviri n'avaient pas d'attributions judiciaires et que le pouvoir judiciaire ne fut conféré aux autorités municipales qu'à partir du IV^e siècle, par la création du *defensor civitatis*. M. Serrigny (*op. cit.*, t. I, p. 211) a parfaitement démontré que le système de M. de Savigny aurait été inconciliable avec les exigences de la pratique, dans un pays qui comprenait le territoire actuel de la France, de la Belgique et de la Hollande et qui n'était partagé qu'en dix-sept provinces. Comment dix-sept présidents de provinces auraient-ils suffi à l'administration de la justice ? Le bon sens indique que l'on avait dû, avant le IV^e siècle, décharger le président d'une partie de sa compétence, en matière judiciaire, pour la donner aux autorités les plus rapprochées des plaideurs. Les *defensores*, qui furent créés au IV^e siècle, venaient après les duumviri ;

primé par le vote des électeurs. Quant au patrimoine de la commune, tous les actes le concernant sont soumis à la sanction de l'administration supérieure. Les autorités municipales n'ont que le droit d'initiative, et les projets qu'elles forment ne deviennent, en général, définitifs et exécutoires qu'autant qu'ils sont revêtus de l'approbation préfectorale ou impériale. La nomination des fonctionnaires payés sur le budget communal n'appartient pas au maire; c'est le préfet qui nomme tous les agents investis de quelque autorité. Le garde champêtre, que le maire nommait autrefois, est désigné par le préfet depuis le décret du 25 mars 1852, qui est désigné cependant sous le nom de *décret de décentralisation*. Ce qu'il y a de plus re-

ils étaient choisis, par le peuple, en dehors de la curie, de même qu'à Rome les tribuns étaient choisis parmi les plébeiens. Le defensor veillait aux intérêts du peuple, et le protégeait contre les vexations des méchants ou les méfaits des gouverneurs et juges; leur sollicitude s'étendait aux décurions aussi bien qu'aux autres parties de la population. Ils surveillaient la fidélité des poids et mesures et le recouvrement des impôts légitimement dus. Dans l'ordre judiciaire, leur compétence, qui primitivement était portée à 60 *solidi*, fut élevée par Justinien à 300 *aurei*. Les defensores ne tardèrent pas à être dominés par la puissance des gouverneurs. : « Cette institution, dit M. Serrigny, tomba dans l'avilissement et les defensores, pauvres et besoins, devinrent le jouet des gouverneurs. » (*op. cit.*, t. I, p. 221). — Indépendamment du *defensor civitatis*, il y avait dans le municipe le *curator civitatis* qui remplissait, à peu près, les fonctions dont l'*édile* était chargé à Rome. — Enfin le *quinquennalis* était, suivant l'opinion de M. de Savigny (*Hist. du droit romain au moyen âge*, t. I, p. 38), un magistrat municipal nommé pour cinq ans, et chargé de remplir dans la cité les fonctions de censeur. Une autre opinion soutenue par Godefroy, et qui s'appuie sur quelques inscriptions recueillies par Gruter (*Inscript.* CLXVIII, 6), fait du mot *quinquennalis* une désignation du *duumvir*; ces inscriptions qualifient le même individu de *duumvir quinquennalis*. M. Serrigny (t. I, p. 219) concilie les deux opinions en disant que, dans quelques cités, le *duumvir* remplissait cumulativement les fonctions de censeur et que les inscriptions, invoquées à l'appui de l'opinion de Godefroy, peuvent s'expliquer par la particularité de quelques Constitutions municipales.

marquable dans notre organisation communale, c'est que l'indépendance de la commune est en raison inverse de l'importance des villes. Il semble que plus une commune est étendue, plus elle compte parmi ses habitants d'hommes capables de l'administrer et, par conséquent, plus elle mérite de s'administrer elle-même. Eh bien ! des considérations politiques ont fait renverser cet ordre logique. La ville de Paris et celle de Lyon, quoiqu'elles contiennent les éléments nécessaires pour constituer une forte organisation, sont administrées par le préfet, assisté d'une commission nommée par le gouvernement et faisant fonctions de conseil municipal. A quoi tient cette anomalie ? C'est que l'administration a été sacrifiée à la politique. Ces grandes agglomérations de population sont vues avec défiance par les gouvernements (surtout par les gouvernements qui s'établissent), et de peur d'y créer des foyers de résistance, on n'a pas voulu y entretenir la vie municipale.

Cet écrasement de la commune ne peut pas surprendre ceux qui ont quelque connaissance de l'histoire ; car, depuis le ^{xiv}^e siècle tous les gouvernements qui se sont succédé ont tendu à centraliser les pouvoirs, à éteindre les extrémités et à remplacer leur vie naturelle par une vie empruntée au centre. Nous ferons, en terminant cet article, l'histoire des communes dans notre pays. On verra que les partis ont tous obéi à la même préoccupation, que toutes les écoles ont suivi la même pratique et que, sur ce point, les doctrines les plus opposées se sont rencontrées pour agir dans le même sens. Libéraux,

démocrates, absolutistes, tous ont été centralisateurs le jour où le pouvoir est tombé dans leurs mains. Si la centralisation a des défauts, nul ne peut les reprocher à ses adversaires, parce que chacun est coupable d'avoir porté sa pierre à l'édifice. La centralisation ressemble à l'être mythologique que chaque dieu avait gratifié de quelque don précieux. Les partis n'ont pas pu donner sans enlever d'un côté ce qu'ils portaient de l'autre, et c'est la commune qui a payé, jusqu'à devenir pauvre, l'opulence de la centralisation.

330. États-Unis d'Amérique. — Quoiqu'elle soit dans tous les pays plus animée que chez nous, la commune n'a pas partout la même importance. En Amérique, la législation des États-Unis a donné aux paroisses le maximum de *self-government* qu'elles puissent avoir. Tous les services publics sont exécutés par les agents paroissiaux au nombre de dix-neuf, chiffre qui implique une grande division d'attributions et une fixation bien précisée de la compétence de chacun. C'est la loi elle-même qui détermine leurs attributions; s'ils ne remplissent pas leur devoir, il y a contravention, et l'agent paroissial répond devant les tribunaux du manquement qu'il a commis. Là donc point de hiérarchie, point de subordination qui rattache l'inférieur au supérieur, point de destitution ou suspension discrétionnaire; le véritable supérieur c'est la loi qui fixe les attributions, et la hiérarchie est remplacée par la peine prononcée en justice contre le fonctionnaire délinquant. M. de Tocqueville a fait observer qu'aux États-Unis la commune prête ses agents à l'État,

tandis que chez nous c'est l'État qui prête ses agents à la commune, et d'après lui nous avons dit ailleurs : « Dans les petites communes ayant moins de 30,000 fr. de revenu ordinaire, les percepteurs du Trésor font chez nous l'office de receveurs municipaux et de payeurs communaux ; en Amérique, au contraire, ce sont les receveurs de la paroisse qui lèvent les deniers de l'État. »

Les attributions des *select-men* sont aussi déterminées par la loi. S'ils veulent faire quelque entreprise qui ne soit ni prévue par les règlements ni approuvée d'avance par la volonté de la majorité, ils convoquent les électeurs et fixent le jour où aura lieu la réunion. Seuls les *select-men* ont le droit de convoquer l'assemblée des électeurs. Lorsqu'ils ne le font pas spontanément, la demande formée par dix propriétaires peut les provoquer à le faire.

Les *select-men*¹ et les autres magistrats municipaux sont nommés par les suffrages des électeurs, et l'élection a lieu tous les ans, au mois d'avril ou de mai².

¹ Les *select-men* sont l'autorité la plus générale et la plus élevée dans la commune.

² En parlant des employés spéciaux, M. de Tocqueville dit : « Les uns, sous le nom d'assesseurs, doivent établir l'impôt ; les autres, sous celui de collecteurs, doivent le lever. Un officier, appelé constable, est chargé de faire la police, de veiller sur les lieux publics, et de tenir la main à l'exécution matérielle des lois. Un autre, nommé le greffier de la commune, enregistre toutes les délibérations ; il tient note des actes de l'état civil. Un caissier garde les fonds communaux. Ajoutez à ces fonctionnaires un surveillant des pauvres, dont le devoir, fort difficile à remplir, est de faire exécuter la législation relative aux indigents ; des commissaires des écoles qui dirigent l'instruction publique ; des inspecteurs des routes qui se chargent de tous les détails de la grande et petite voirie, et vous aurez la liste des principaux agents de l'administration communale. Mais la division des fonctions ne s'arrête point là ; on trouve encore parmi les officiers municipaux, des commissaires de paroisses qui doivent régler les dépenses du culte ; des inspecteurs de plusieurs genres chargés, les uns de diriger les efforts des

Ainsi dans la commune le pouvoir vient du peuple et la délégation n'est faite par les électeurs que pour une année. Une fois nommés, les select-men relèvent surtout de la loi, et s'il s'agit de quelque entreprise non prévue par la loi ou les règlements, ils doivent en référer au peuple, qui est souverain dans la commune, comme il l'est dans l'État et la confédération. Les select-men n'ont pas de conseil municipal qui les assiste et par une délibération couvre leur responsabilité. C'est le corps électoral qui est le véritable conseil municipal ; son pouvoir est plus grand que celui d'un conseil municipal en France ; mais quelque grand qu'il soit, il le garde tout entier, et les select-men ne sont institués que pour faire exécuter les lois, et dans les cas non prévus par les lois, pour convoquer et présider la réunion du peuple (*town-meeting*)¹.

La commune, en Amérique, est donc une petite république dans la grande république et dans l'État. Dans

citoyens en cas d'incendie ; les autres de veiller aux récoltes ; ceux-ci de lever provisoirement les difficultés qui peuvent naître relativement aux clôtures ; ceux-là de surveiller le mesurage du bois ou d'inspecter les poids et mesures. » (*Démocratie en Amérique*, ch. v, t. I, p. 102.)

¹ M. Ed. Laboulaye fait observer que la traduction de *township* par *commune* manque d'exactitude, quoiqu'elle ait été acceptée par M. de Tocqueville. Voici l'idée que d'après lui il faut se faire du *township*. « Les États-Unis sont, comme le nom l'indique, une fédération, c'est-à-dire que la souveraineté centrale est limitée et n'absorbe point la souveraineté locale. Mais, en outre, les États eux-mêmes sont constitués dans leur intérieur comme l'Union, et chacun d'eux peut être défini une fédération de petits États souverains et indépendants dans certaines limites. Ces petits États, ces petites républiques portent le nom de *town* ou *township*, ce qu'on a rendu en français par le mot *district* ou plus récemment (M. de Tocqueville, par exemple) par le mot *commune*, qui n'est pas très-exact. Le *township* est une division territoriale comme le canton et peut contenir plusieurs communes. Dans la Nouvelle-Angleterre, il comprend en général de 5 à 6 milles carrés et de 2,000 à 3,000 habitants. (*Histoire politique des États-Unis*, t. I, p. 257.)

ses rapports avec l'État, elle jouit d'une complète indépendance. La soumission à l'État ne commence que là où il y a un intérêt général, commun à plusieurs agrégations. « Pour tout ce qui n'a rapport qu'à elles seules, les communes sont restées des corps indépendants; et parmi les habitants de la Nouvelle-Angleterre, il ne s'en rencontre aucun, je pense, qui reconnaisse au gouvernement de l'État le droit d'intervenir dans la direction des intérêts purement matériels.

« S'agit-il de vendre, d'acheter, de s'imposer, d'intenter une action en justice ou d'y défendre, la commune a le droit de le faire sans la permission de l'administration supérieure. Les rapports avec l'État l'obligent seulement à pourvoir aux services d'utilité générale, en se conformant aux lois de l'État. Si l'État demande des contributions, la commune est obligée de les lui accorder. Si l'État veut ouvrir une route qui traverse plusieurs communes, une des communes n'a pas le droit de fermer son territoire; si l'État fait un règlement général de police, toutes les communes doivent s'y conformer; si l'État veut que l'enseignement soit organisé partout d'après le même plan, la commune est obligée de créer le nombre d'écoles prescrit par la loi ¹. »

334. On comprend que dans un pays où la vie communale est si développée, l'habitant tienne à la commune et aux fonctions qu'il peut exercer dans le lieu de son établissement. Les citoyens ne sont du reste pas poussés à sortir de leur domicile par cet amour

¹ Tocqueville, *Démocratie en Amérique*, t. I, p. 106.

des fonctions publiques qui est si répandu dans notre pays. Les fonctions publiques de l'État ne constituent pas une carrière et ne donnent que peu de gloire. Quant aux fonctions fédérales, si elles donnent la gloire, leur nombre est trop restreint pour qu'il s'établisse un courant général qui porte tous les citoyens vers des sommets si difficilement abordables. Il s'en faut assurément de beaucoup que l'Américain soit attaché à son domicile par l'amour du repos et la timidité du caractère. Nul plus facilement que lui ne se met en voyage et n'est disposé à courir les aventures ; il est hardi, entreprenant, et ses habitudes le font plus ordinairement voyageur que casanier. Mais la vie publique n'est pas ce qu'il recherche, et les fonctions sont à ses yeux plutôt une charge qu'un avantage. S'il voyage, c'est pour soigner une affaire agricole, industrielle ou commerciale, non pour solliciter une place. Les seules fonctions qui lui paraissent supportables sont celles qu'il peut remplir chez lui, sans se déplacer, sans troubler son existence, en d'autres termes les fonctions municipales. Encore le législateur, qui connaissait bien le caractère du peuple américain, a-t-il jugé utile de prononcer une peine contre ceux qui ne rempliraient pas les fonctions publiques. Jamais il ne tomberait en pensée au législateur français d'édicter une peine contre ceux qui refuseraient de remplir des fonctions même gratuites, non qu'il soit impossible de citer des cas de refus, mais parce que, d'après nos mœurs, le nombre des personnes qui les recherchent est considérable. Les préfets ont pu quelquefois être embarrassés pour nommer de bons maires ; mais ils

n'ont jamais manqué de candidats. En Amérique, il a fallu déclarer les fonctions municipales obligatoires.

L'obligation sous peine d'amende est bientôt devenue inutile par suite de l'action des mœurs. L'attachement de l'Américain envers la commune rend l'amende inutile, et, si on la supprimait, il est probable que tout marcherait comme par le passé, en vertu de la force inhérente à l'habitude prise. C'est qu'en effet la vie communale est assez forte pour intéresser l'habitant sans lui inspirer d'inquiétude ; car, pour employer les expressions de M. de Tocqueville, « cette existence politique imprime à la société un mouvement continu, mais en même temps paisible, qui l'agite sans la troubler¹. »

332. **Angleterre.** — En Angleterre, ce n'est pas le peuple qui est prépondérant ; c'est l'aristocratie qui gouverne en haut et en bas. L'intérêt général du peuple est assurément le but que se propose le gouvernement de l'aristocratie ; mais ce qui se fait *pour lui* ne se fait pas *par lui*. Aussi est-ce surtout dans le comté que se trouvent les principales autorités ; les juges de paix y tiennent leurs *sessions trimestrielles*, et nous avons vu plus haut que ces réunions ont une grande importance au point de vue administratif et judiciaire. En beaucoup de points, les administrations communales sont subordonnées à l'autorité de juges de paix réunis en sessions trimestrielles. Le juge de paix, en

¹ T. I, p. 110. M. de Tocqueville ajoute après le passage cité au texte : « Les Américains s'attachent à la cité par une raison analogue à celle qui fait aimer leur pays aux habitants des montagnes. Chez eux la patrie a des traits marqués et caractéristiques ; elle a plus de physionomie qu'ailleurs. »

Angleterre, n'a de commun que le nom avec notre juge de paix. Le nom ne vient même pas d'une origine identique, et n'a pas la même signification dans les deux pays. En France, le juge de paix tire son nom de sa qualité de conciliateur ; c'est parce qu'il est chargé de ménager, avant le procès, un accommodement entre les parties qu'on l'appelle juge de paix. Ici le mot de *paix* ne dépasse pas le cercle des intérêts purement privés. En Angleterre, le mot *paix* a une signification plus étendue et qui se rattache à la sécurité générale ; on pourrait le traduire par *ordre public*, et l'on voit par le sens du mot que les juges de paix doivent, en Angleterre, être investis d'attributions de police. Avant tout, le juge de paix anglais est chargé de veiller à la conservation de la paix ou de la sécurité publique.

S'ils diffèrent par leurs attributions, les juges de paix anglais et les juges de paix français se distinguent aussi beaucoup par le mode de recrutement. En France, le juge de paix est un magistrat qui reçoit un traitement de l'État, et cette fonction est surtout recherchée par les praticiens fatigués d'une profession active, et désireux de prendre leur retraite dans une position modeste, mais considérée. Quoique petitement rétribuée, elle est cependant recherchée pour le traitement qui y est attaché. En Angleterre, au contraire, les juges de paix sont nommés parmi les grands propriétaires du comté ; leurs fonctions gratuites sont plutôt l'occasion de dépenses que la source d'un revenu. Aussi le choix ne peut-il tomber que sur des personnes ayant assez de fortune pour consacrer gratuitement leur temps à l'intérêt général.

L'autorité des juges de paix s'étend sur tout le comté et sur les paroisses comprises dans sa circonscription. Les paroisses qui n'ont pas d'administration spéciale sont placées, au point de vue de la police, sous l'autorité directe des juges de paix. Au contraire, dans les bourgs municipaux qui ont une Constitution municipale, la police dépend de l'autorité locale.

333. Quant aux bourgs qui ont une organisation municipale particulière, il y a plusieurs distinctions à faire; car, en Angleterre, les institutions ne sont pas, comme chez nous, soumises au régime de l'uniformité. On distingue : 1° les villes qui forment un comté (*counties corporate*); en leur qualité de comté, elles ont un shérif spécial, un coroner et une milice qui leur est propre. Ici l'administration municipale se confond avec celle du comté. On en compte dix-sept en Angleterre et deux dans le pays de Galles ¹.

2° Bourgs parlementaires (*parliamentary boroughs*). Ce sont les bourgs qui ont le droit d'élire des membres à la chambre des communes. Plus de 200 bourgs, en Angleterre et dans le pays de Galles, sont appelés à nommer des députés dont le nombre a été réduit à 335 par la loi de 1832 sur la réforme électorale ². La

¹ En Angleterre ce sont les villes de Londres, York, Chester, Bristol, Coventry, Cantorbéry, Exeter, Gloucester, Lichtfield, Lincoln, Norwich, Worcester, Kington-upon-Hull, Nottingham, Newcastle-upon-Tyne, Pool et Southampton. Dans le pays de Galles, ce sont Camarthen et Haverfordwest. V. 3, George I, ch. 15.

² Voici d'après le recensement de 1851, la classification des bourgs parlementaires :

ANGLETERRE.			Totaux.
13 villes au-dessous de	5,000 hab.		54,808 hab.
50 — de	5,000 à 10,000 —		422,178
41 — de	10,000 à 20,000 —		560,396

moitié environ des bourgs parlementaires ont une constitution municipale particulière qui les fait rentrer dans la troisième catégorie.

3° Bourgs municipaux (*municipal boroughs*). Plus de 200 villes ont été successivement constituées par des chartes spéciales en personnes morales ou corporations. A cette bigarrure de dispositions successives une loi de 1835 a tenté de substituer une organisation uniforme, et cette tentative a réussi, en grande partie, quoique l'acceptation du nouveau régime eût été, par une disposition expresse, déclarée facultative. 199 bourgs ont accepté la nouvelle organisation ¹.

		Totaux.
21 villes de	20,000 à 30,000 —	544,536 hab.
14 — de	30,000 à 40,000 —	478,227
5 — de	40,000 à 50,000 —	214,246
5 — de	50,000 à 60,000 —	267,862
6 — de	60,000 à 70,000 —	396,559
2 — de	70,000 à 80,000 —	143,453
4 — de	80,000 à 100,000 —	341,609
8 — de	100,000 à 200,000 —	1,074,950
3 — de	200,000 à 300,000 —	1,386,897
1 — de	500,000 à 600,000 —	539,111

GALLES.

3 villes au-dessous de	10,000 hab.	22,452
7 — de	10,000 à 20,000 —	113,761
2 — de	20,000 à 30,000 —	42,634
2 — de	30,000 à 70,000 —	108,203

¹ Tous ne l'ayant pas adoptée, il en résulte la répartition suivante des bourgs, sous le rapport de leur administration :

144 villes ayant adopté le régime nouveau avec représentation au parlement avec.	2,023,592 hab.
34 — ayant adopté le régime nouveau sans représentation au parlement et.	171,572
19 — n'ayant pas adopté le régime nouveau avec représentation au parlement et.	28,045
65 — ayant conservé leurs chartes d'incorporation, sans représentation avec.	98,001

334. L'organisation établie par la loi de 1835 se compose : 1° d'un maire ou *mayor* ; 2° d'un conseil municipal formé de membres dont le nombre varie suivant l'importance de la ville ; 3° d'*aldermen*, dont le nombre est également proportionné à l'importance de la ville, puisqu'il est égal au tiers des conseillers municipaux. L'ensemble de ces personnes constitue ce qu'on appelle le *Council*, c'est-à-dire l'autorité municipale tout entière. Les conseillers municipaux sont élus par les citoyens qui ont acquis le droit de bourgeoisie (*burgess*) aux conditions déterminées par la loi. Pour être éligible, il faut avoir un certain revenu dont le chiffre varie suivant la population de la ville¹. Les *aldermen* sont nommés pour six ans et renouvelables, par moitié, tous les trois ans, avec rééligibilité des membres sortants. Ils occupent un rang distingué parmi les conseillers municipaux, et ont la préséance sur tous les autres ; ils remplacent aussi le maire dans certains cas. Mais, en somme, ils ne sont que des conseillers municipaux et ne forment pas un corps délibérant en dehors du conseil municipal. Le maire (*mayor*) est nommé, chaque année, par la réunion du conseil municipal. Ses fonctions ne durent qu'un an et expirent le 9 novembre ; car la loi prescrit de faire l'élection annuelle ce jour-là. Les électeurs choisissent, en outre : 1° deux assesseurs (*assessors*), qui sont chargés d'assister le maire pour la révision des listes et pour tout ce qui concerne les opérations

¹ Il faut 1° être porté sur la liste des bourgeois et 2° posséder au moins 1,000 livres de capital, dans les villes divisées en quatre sections (*wards*) ou plus et de 500 livres dans les villes ayant moins de quatre sections.

électorales; 2° deux *auditors* qui ont pour mission la révision des comptes municipaux. Les *assessors* et *auditors* sont élus de la même manière que les conseillers municipaux et ont le titre de *councillors*, quoiqu'ils ne fassent point partie du conseil municipal.

Le conseil municipal tient, chaque année, quatre sessions ordinaires dont l'époque est fixée par la loi; le maire peut aussi, entre les sessions ordinaires, tenir des sessions extraordinaires. La convocation pour une session extraordinaire est de droit lorsqu'elle est demandée par cinq membres du conseil municipal, alors même que le maire serait d'un avis opposé.

En général, toutes les affaires qui concernent la gestion économique de la commune sont souverainement décidées par le conseil municipal. Il est cependant des actes que l'autorité municipale ne peut pas faire seule et pour lesquels l'autorisation du gouvernement est exigée. Par exemple, l'aliénation d'un immeuble communal ou un bail de 31 ans ne peuvent régulièrement être consentis qu'avec l'approbation de l'administration centrale des finances, autorisation qui est accordée sur le vu d'un rapport communiqué aux électeurs qui en auront voulu prendre connaissance.

Dans les localités qui n'ont pas d'administration municipale, la police appartient aux juges de paix des comtés. Quant aux autres services publics, ils sont dirigés par l'administration de la paroisse qui est à la fois une division ecclésiastique et civile. Les contribuables imposés à la taxe des pauvres forment, par leur réunion, la *vestry* qui nomme des préposés à plusieurs services paroissiaux. Les principales autorités

administratives de la paroisse sont les marguilliers (*churchwardens*), les comités d'inhumation (*burial boards*), les inspecteurs des routes (*surveyors of the highways*), les inspecteurs de l'éclairage (*lighting surveyors*), outre les maîtres et inspecteurs des pauvres (*guardians and overseers of the poor*) et les constables (*petty constables*). Les marguilliers, dont les fonctions durent un an, sont chargés de tout ce qui concerne le temporel du culte, en particulier de la construction et conservation des églises et chapelles. Lorsque dans une paroisse il n'y a pas de gardien des pauvres, c'est le marguillier qui, pour la plus forte part, en remplit les fonctions. Les routes paroissiales (*cross roads* ou *highways*) sont à la charge des paroisses, tandis que les routes à barrière (*turnpike roads*) constituent une dépense générale. Pour les routes qui sont à leur charge, les paroisses nomment des inspecteurs (*surveyors*), dont les fonctions sont gratuites dans les petites paroisses et salariées dans les grandes. Au-dessus de 5,000 âmes, la vestry a le droit de nommer une commission (*board of highways*) pour l'administration des routes. Les inspecteurs de l'éclairage sont également nommés par l'assemblée des contribuables. Indépendamment de la surveillance de l'éclairage, ces inspecteurs sont chargés de signer les mandats ou rôles de la taxe d'éclairage dont le produit est destiné à couvrir les dépenses de ce service.

Une loi de 1858 (21 et 22 Vict., ch. 98) a permis d'établir des comités d'administration chargés d'une série de services locaux. Cette loi embrasse tout ce qui se rattache aux améliorations locales et au bien-être des

populations. Mais cette loi (*local government act*) n'est pas obligatoire, et il appartient aux paroisses d'en adopter ou non l'application. Cet acte peut être mis en vigueur dans les bourgs en vertu d'une délibération des conseils municipaux, et dans les paroisses par la majorité des propriétaires et contribuables réunis en assemblée publique. En cas de réclamation, l'adoption de la loi n'est définitive qu'autant qu'elle est approuvée par le ministre de l'intérieur.

335. Il y a loin, assurément, de l'autonomie d'une commune américaine à celle d'une commune d'Angleterre. Celle-ci présente cependant, à bien des égards, les caractères du *self-government*. Un conseil municipal, élu par les bourgeois de la cité, des réviseurs des comptes choisis également par le corps des électeurs; un maire nommé par le suffrage de ses collègues parmi les membres du conseil municipal; le droit pour le conseil de décider toutes les affaires qui intéressent le patrimoine de la commune, sauf quelques exceptions; la nomination de tous les employés par l'autorité municipale, avec le droit d'en augmenter le nombre, suivant les besoins du service : voilà les traits principaux de la municipalité anglaise, et, certes, il est impossible de n'y pas reconnaître une circonscription douée d'une vitalité remarquable. Ajoutez que les communes organisées suivant la loi de 1835 sont les moins indépendantes, et qu'à côté vivent les villes qui ont conservé leurs anciennes chartes. La vie communale n'a pas, en Angleterre, l'importance qu'elle a prise en Amérique; mais elle y est plus développée que dans aucun autre pays du continent, sauf peut-

être l'Italie, où cependant elle est très-menacée par le triomphe du principe d'unité. Au moment où l'ancien système municipal italien va peut-être succomber, il sera intéressant d'examiner ce qui reste des anciennes institutions.

336. **Italie.** — L'organisation du régime municipal n'est pas uniforme dans tous les États de l'Italie. Si toutes les lois se ressemblent par un certain développement de la vie communale, on y remarque des degrés différents. Les pays où le régime municipal était ou est encore le plus développé, sont la Toscane et les États romains. En Toscane, le principe de la libre administration des communes par elles-mêmes et de la disposition des revenus par l'autorité municipale s'est conservé sans éprouver aucune atteinte. Les conseils se réunissent ordinairement trois fois par an. En janvier, ils vérifient les élections, élisent les crieurs, approuvent les taxes et choisissent une commission pour le règlement des comptes; en mars, ils délibèrent sur la reddition des comptes; en automne, ils s'occupent de tout ce qui concerne la gestion économique du patrimoine de la commune. Si quelque demande a été formée tendant à changer l'état des cours d'eau, elle est soumise au conseil municipal pendant la session d'automne. Une institution particulière à ce pays est celle du *camerlingue*. On appelle ainsi une espèce de collecteur des taxes qui est nommé, par le choix des électeurs, sur une liste de trois personnes, formée par voie de tirage au sort parmi les contribuables. Si la personne qui est dési-

gnée par le tirage ne veut pas accepter, elle est condamnée à payer une amende de 100 livres, amende dont profite l'acceptant. Celui qui accepte n'est, du reste, pas obligé de faire lui-même la levée des taxes, et la loi l'autorise à faire agréer par le magistrat un mandataire ou substitut dont il est responsable. Ce camerlingue perçoit les taxes de l'État en même temps que celles de la commune. Singulière ressemblance avec ce que nous avons trouvé dans la commune américaine ! En Toscane comme aux États-Unis, nous trouvons des agents municipaux qui sont employés aux services généraux de l'État. Ils sont en même temps les payeurs du Trésor et acquittent tous les mandats ordonnancés sur leurs caisses.

Dans les États pontificaux, les municipes, avant l'occupation française, pendant la République et l'Empire, ressemblaient à de petits États s'administrant par eux-mêmes sous la protection du saint-siège, auquel ils payaient seulement une redevance assez légère. L'occupation française eut pour effet d'y affaiblir la vie municipale sans la détruire. Sous les souverains les moins favorables à la liberté, en général, le régime municipal n'a jamais été vu avec défaveur. En 1838, Grégoire XVI accorda aux sujets des États pontificaux une loi municipale très-libérale. Sans doute parce qu'elle était favorable à l'influence de l'aristocratie, la loi municipale fut modifiée par le décret du gouvernement provisoire, en date du 31 janvier 1849. Or ces changements avaient pour but de renforcer l'intervention du pouvoir central ou celui du président de la province. La loi de 1849

succomba lors de la restauration du gouvernement papal, et fut remplacée par celle du 24 novembre 1850 qui fut conçue dans un esprit plus favorable au régime municipal.

A des degrés moindres, le régime municipal est encore plein de mouvement et de vie dans les autres États de l'Italie. Mais l'influence des tendances unitaires menace son existence. Chaque jour il semble que le gouvernement de Turin devienne, de plus en plus, jaloux de faire prédominer l'action du pouvoir central. Un ministre modéré, M. Minghetti, avait tracé en ces termes le programme de la loi municipale : « Nous sommes tous d'accord, disait M. Minghetti à la séance du 13 mars 1861, devant la chambre des députés, sur deux points qui sont, s'il m'est permis de le dire, négatifs. Nous ne voulons pas de la centralisation française. Si grands que soient les mérites de la centralisation, quelque utiles qu'aient été les résultats en France ou ailleurs, quelque irrésistible que paraisse aujourd'hui en Europe la tendance vers ce système, cependant les inconvénients qu'il entraîne naturellement et qui seraient plus spécialement sensibles en Italie, sont tels que je crois que l'opinion dans cette chambre et au dehors est que nous devons l'éviter avec soin. D'un autre côté, nous ne voulons pas non plus d'une indépendance administrative telle que celle des États-Unis d'Amérique ou de la Suisse. Je crois que personne ne proposerait de décentraliser l'administration à tel point qu'elle pût mettre en péril l'unité politique et civile. Mais entre ces deux points extrêmes, l'intervalle est très-grand et il

peut y avoir des systèmes nombreux et variés, dont les uns penchent plus d'un côté et les autres de l'autre. Ce qu'il faut rechercher, c'est le point où doit précisément se former et se constituer le système nécessaire aux conditions présentes et futures de l'Italie. » Conformément à cet exposé de motifs, les propositions de M. Minghetti faisaient à la vie communale une assez large part; mais ce projet fut abandonné, et les tendances du ministère Ratazzi se montrèrent moins favorables à l'autonomie municipale. La tutelle des communes qui, d'après la loi du 23 octobre 1859, appartenait à la députation provinciale, était sur le point de passer en d'autres mains; car le projet de M. Ratazzi proposait de l'attribuer au conseil de préfecture. Ne pouvant pas se dissimuler que la mesure serait considérée comme illibérale, le ministre, dans son exposé de motifs, répondait: « La liberté ne consiste pas, à mon sens, à dépouiller le gouvernement de tout ce qui tend à la fin pour laquelle il est établi et à confondre les juridictions des divers pouvoirs de l'État. » M. Minghetti est rentré, à la fin de 1862, aux affaires, et avec lui la *décentralisation administrative* a été remise à l'ordre du jour.

337. **Belgique.** — Partout où a passé l'occupation française, le régime municipal a été diminué au profit du pouvoir central. Partout aussi, comme en Italie, il s'est relevé après que la domination étrangère a pris fin. Mais le coup avait été si rude que nulle part il n'a repris toute sa force. Plutôt convalescent que guéri, il n'a plus qu'une existence lan-

guissante en Belgique, en Hollande, en Allemagne, en Espagne.

La Belgique est divisée en communes d'inégale grandeur, dont le nombre s'élève à 2,156. Dans chacune se trouve un corps municipal composé de deux parties : 1° le *conseil communal* ; 2° le *collège du bourgmestre et des échevins*, corps collectif qui peut être considéré comme le pouvoir exécutif des délibérations prises par le conseil communal. Les conseillers communaux sont élus par des électeurs censitaires, dont le cens varie suivant la population des communes. Quant aux échevins, ils sont nommés par le roi parmi les membres du conseil communal. Il en est de même, en général, du bourgmestre. Lorsque, par exception, le roi veut nommer le bourgmestre en dehors du conseil, il ne peut le faire que de l'avis conforme de la *députation permanente* du conseil provincial. Son choix est d'ailleurs circonscrit aux électeurs âgés de vingt-cinq ans. La loi n'a pas fixé le nombre des sessions du conseil communal, et il appartient au collège des échevins de le convoquer toutes les fois qu'il le juge nécessaire (V. loi du 30 mars 1836, modifiée par celles du 30 juin 1842 et 20 mai 1848). Les aliénations de biens immobiliers sont soumises à l'approbation du roi dans tous les cas où la valeur de l'immeuble dépasse 1,000 fr. Les dons et legs ne peuvent également être acceptés qu'avec l'approbation royale, toutes les fois que la valeur des choses données ou léguées excède 3,000 fr. Au-dessous de 3,000 fr., l'approbation est donnée par la *députation permanente* du conseil provincial. L'article 76, n° 5, 6 et 7,

soumet également à l'approbation du roi : « l'établissement, le changement ou la suppression des impositions extraordinaires et des règlements y relatifs ; le changement du mode de jouissance des biens communaux ; la démolition des monuments de l'antiquité et même les réparations, lorsqu'elles sont de nature à en changer le style. » L'art. 77 énumère les affaires qui ne sont soumises qu'à l'approbation de la députation permanente.

Si le pouvoir municipal est soumis à une tutelle sévère pour les actes de gestion, il a des attributions assez étendues en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires. Les employés des taxes municipales, les administrateurs des hospices et bureaux de bienfaisance, les médecins, les architectes, les professeurs attachés aux établissements communaux sont nommés par le conseil qui est également armé du pouvoir de les destituer.

Il est à remarquer qu'en principe c'est au conseil communal, et non au collège des échevins, qu'appartient la nomination des employés, et cependant cette attribution rentrerait plus naturellement dans la compétence du pouvoir exécutif municipal. Par une dérogation semblable, le droit de faire des règlements de police a été conféré au conseil communal, tandis que chez nous c'est le maire qui en est investi. Cette anomalie n'a rien d'extraordinaire en Belgique, où le pouvoir exécutif municipal appartient à un corps collectif qui délibère comme le conseil communal ; car, le bourgmestre n'a aucun pouvoir propre, et, à part la présidence du collège, il n'est, en définitive, qu'un éche-

vin, et ne peut agir qu'au nom de l'assemblée tout entière. Comme on n'a pas adopté en Belgique le principe qu'*agir est le fait d'un seul*, il y avait une moindre confusion des pouvoirs dans une disposition qui attribue au conseil communal ce qui serait naturellement rentré dans la compétence du collège des échevins¹.

Une loi du 29 juin 1851 a organisé en Hollande le régime municipal sur des bases semblables à celles qui ont été adoptées en Belgique.

Le conseil municipal est nommé par les bourgeois électeurs pour six ans, avec renouvellement par tiers tous les deux ans. Pour être éligible, il faut payer un cens égal à la moitié de celui qui rend éligible aux États généraux. Le nombre des conseillers varie entre un *minimum* de sept, dans les communes au-dessous de 3,000 âmes, et un *maximum* de trente-neuf dans les villes ayant plus de 100,000 habitants. L'élection directe par les électeurs a été consacrée dans la Constitution de 1848 et confirmée dans la Constitution de 1850. Le président du conseil municipal, qui porte le titre de bourgmestre (*burgemeester*), est nommé par le roi parmi les membres du conseil ou en dehors, au choix du gouvernement. Quant aux échevins qui dirigent, avec le bourgmestre, l'administration de la commune, ils doivent être choisis dans le sein du conseil municipal. Ces échevins portent, en Hollande, le nom de *wethouders*, ce qui signifie *gardiens de la loi*, nom qui exprime parfaitement les attributions dont ils sont investis pour l'exécution des lois et règlements.

¹ *Droit administratif belge*, par M. de Fooz, t. I, p. 91-102.

338. **Espagne.** — L'Espagne a des institutions municipales qui semblent avoir été copiées sur les nôtres. Entre la loi espagnole du 8 janvier 1845 et la loi française du 18 juillet 1837 on pourrait bien montrer quelques différences; mais ce qui est surtout frappant, c'est l'analogie. Notre maire s'appelle *alcalde* au delà des Pyrénées, et nos adjoints *tenientes de alcalde*. Ils sont nommés par le roi dans les chefs-lieux de province et dans les chefs-lieux de *partido*, toutes les fois, dans ce dernier cas, que la population excède 2,000 habitants. Dans les autres villes, la nomination appartient au gouverneur de la province. Le roi seul a le pouvoir de destituer, même les maires nommés par le gouverneur; mais le pouvoir de suspendre est dans les attributions du gouverneur, soit à l'égard des maires qu'il nomme, soit à l'égard de ceux qui sont nommés par le roi. Les *tenientes de alcalde* n'ont pas de pouvoir propre; ils remplacent l'*alcalde* empêché et peuvent, par une délégation expresse, être chargés de missions spéciales, de la même manière que nos adjoints peuvent l'être en vertu de l'art. 14 de la loi du 18 juillet 1837. Comme notre maire, l'*alcalde* a une double qualité. Délégué du pouvoir central, il agit à ce titre *sous l'autorité* de l'administration supérieure. Représentant de la commune, il est, en cette qualité, placé *sous le contrôle et la surveillance* du gouvernement.

Le conseil municipal s'appelle *ayuntamiento*; il y en a un dans toute commune de 30 habitants; celles qui en ont moins sont, comme nos hameaux, dépendantes de l'administration communale la plus rap-

prochée. Les membres de l'*ayuntamiento* sont élus, et leur nombre varie entre un minimum de 4 et un maximum de 48.

L'*ayuntamiento* a cependant quelques attributions que n'a pas notre conseil municipal. Ainsi, comme le conseil communal de Belgique, il nomme les employés de la commune. Il prend des délibérations exécutoires par elles-mêmes dans des cas plus nombreux que ceux où notre conseil municipal a le pouvoir de le faire. Il est associé à la police urbaine, qui, chez nous, appartient exclusivement au maire; car l'*ayuntamiento* a le droit de faire des règlements de police, qui sont exécutoires lorsqu'ils ont reçu la sanction de l'autorité supérieure.

L'*alcalde* a également des pouvoirs que n'a pas notre maire. Ainsi il prononce des peines pour contravention aux lois et règlements de police, jusqu'à 100 réaux (25 fr.) dans les communes au-dessous de 500 habitants; jusqu'à 300 réaux (75 fr.) dans les communes de 500 à 5,000 habitants, et jusqu'à 500 réaux (125 fr.) dans les autres villes. On voit par là qu'en Espagne la commune n'a pas été aussi profondément déprimée que dans notre pays.

339. **Allemagne.** — En Autriche, l'organisation communale, telle que l'ont établie les lois du 17 mars 1849 et du 5 mars 1862, laisse une assez large place à l'indépendance locale. On distingue les bourgeois qui font, d'une manière permanente, partie de la commune (*Gemeindebürger*) et les personnes qui sont membres de la commune et en exercent tous les

droits pendant le temps qu'elles y résident, à raison de fonctions qu'elles y remplissent (*Gemeindeangehörige*). Tous les résidants qui n'appartiennent ni à l'une ni à l'autre de ces deux catégories, sont considérés comme étrangers et n'exercent pas les droits attachés à la qualité de bourgeois ou membre de la cité. L'autorité communale décide sur les demandes qui tendent à obtenir le droit de bourgeoisie, et elle a le droit d'accorder ou non, mais elle ne peut pas refuser le *droit de séjour* à un individu de bonnes vie et mœurs et qui trouve dans sa fortune ou son travail des moyens de pourvoir à sa subsistance. Les bourgeois élisent le conseil municipal (*Stadtrath*), et celui-ci nomme un comité directeur qui est soumis à la confirmation par le chef de l'État. Ce comité est présidé par le bourgmestre et remplit, comme corps collectif, à peu près les attributions de notre maire. Je dis *à peu près*, car l'autorité municipale, en Autriche, a des *pouvoirs propres* plus étendus que chez nous. Elle a notamment plus de liberté pour tout ce qui concerne la gestion du patrimoine communal. Elle est d'un autre côté, à l'égard des habitants de la localité, une magistrature de conciliation, ayant mission de pacifier les différends. Une dizaine de cités, à raison de leur importance, sont régies par des statuts spéciaux, et, dans chaque province, les diètes ont le pouvoir d'ajouter à la loi générale les dispositions complémentaires qu'elles jugent nécessaires ou seulement utiles.

340. En Prusse, comme en Autriche et dans presque tous les États de l'Allemagne, l'organisation

communale est fondée sur le droit de bourgeoisie (V. lois du 19 novembre 1808, du 17 mars 1831 et du 11 mars 1850). Les bourgeois élisent des députés municipaux (*Stadtverordnete*), qui composent le conseil municipal, et ces députés nomment la commission municipale, dont la nomination ne devient parfaite que par la confirmation royale. La commission municipale et spécialement le bourgmestre, qui en est le président, est chargée de la police locale (art. 105 de la loi du 17 mars 1831).

L'organisation communale du royaume est loin d'être uniforme. La loi du 19 novembre 1808 était destinée à toutes les provinces de la monarchie ; mais elle ne fut pas appliquée aux provinces acquises après 1815, ou du moins on posa en principe qu'elle n'y serait introduite que sur la demande des diètes provinciales. Malgré la révision de la loi de 1808 par celle du 17 mars 1831, le régime communal que consacraient ces lois ne fut pas accepté par toutes les diètes ; ainsi les communes de Prusse se trouvèrent régies par des lois diverses. Après les événements de 1848, les constitutions du 5 décembre 1848 et du 31 janvier 1850 disposèrent que l'on ferait une nouvelle loi communale. Conformément à ces dispositions, une loi du 11 mars 1850 établit une législation uniforme pour toutes les provinces de la monarchie. Cette loi n'a eu qu'une durée éphémère et, après une expérience de quelques années, des lois ont successivement organisé dans les provinces de la monarchie prussienne des régimes municipaux différents. Dans les provinces de Prusse, Brandebourg, Poméranie, Posen, Silésie et

Saxe, les villes et une grande partie des bourgs sont régis par la loi communale du 30 mai 1853. Dans la Nouvelle-Poméranie et la province de Rugen, les anciennes constitutions des villes ont été rétablies. Les communes de la Westphalie sont régies par le règlement du 19 mars 1856, et celles de la province du Rhin par le règlement du 15 mai de la même année. Ainsi l'uniformité de l'organisation communale a succombé et la variété des régimes, que la loi du 11 mars 1850 avait eu pour objet de faire disparaître, est plus diversifiée qu'elle ne l'était avant les événements de 1848¹. — Nous donnerons un aperçu du régime municipal en Prusse d'après la loi de 1808 révisée en 1831 et celle du 11 mars 1850. — Les deux systèmes ne diffèrent d'ailleurs pas radicalement. Ce qui les distingue principalement, c'est la manière dont les deux lois ont réglé le droit électoral. D'après la loi de 1808, le droit d'élire et d'être élu n'appartient pas aux simples habitants (*Schutzverwandte*), mais seulement à ceux qui ont acquis le droit de bourgeoisie. Or, pour être bourgeois, l'art. 14 de la loi de 1808 exigeait, indépendamment du domicile dans la commune, une *réputation intacte*. Il en résultait que la participation aux affaires de la commune pouvait être refusée ou même retirée à ceux qui, sans avoir subi de condamnation, avaient *par leur conduite encouru le mépris public*. Certaines conditions de fortune conféraient la bourgeoisie

¹ *Deutschland und das übrige Europa*, par M. de Reden (4^e livraison), p. 1022. — *Staats-Wörterbuch*, par Bluntschli et Brater, v^o *Gemeinde*, article de M. Brater (t. IV, p. 109 et suiv., spécialement la page 127).

de plein droit, tandis que les personnes qui ne remplissaient pas ces conditions n'étaient bourgeois que par l'inscription sur la liste municipale. Si la bourgeoisie conférait le droit d'élire, elle ne donnait pas l'éligibilité. Pour être éligible aux fonctions de conseiller municipal, il fallait posséder dans la commune des immeubles d'une valeur de 1,000 à 12,000 écus ou un revenu de 500 à 1,200 écus, suivant les proportions fixées par les statuts locaux. La loi du 11 mars 1850 ne distingue pas le droit d'élire du droit d'être élu, et pour les avoir l'un et l'autre, il suffit de réunir les conditions suivantes : 1° être Prussien indépendant, c'est-à-dire âgé de vingt-cinq ans et ayant un ménage propre ; 2° habiter la commune depuis un an ; 3° payer les impôts communaux et ne pas recevoir des secours publics ; 4° payer au moins 2 écus d'impôt direct ou posséder un immeuble de la valeur de 100 écus. Ainsi la distinction entre les bourgeois et les simples habitants était supprimée, et il n'appartenait pas à l'administration locale de priver du droit de participer aux affaires communales les personnes qui ne jouissent pas d'une réputation intacte. D'un autre côté, le cens d'éligibilité était considérablement réduit. A ces différences importantes on pourrait ajouter quelques différences de détail sur des points secondaires tels, que le nombre des conseillers municipaux et du corps municipal. Quant à l'organisation des institutions municipales, elle est identique dans les deux lois et se compose d'un *conseil municipal*, d'un *corps municipal* et de *commissions* ou députations chargées de surveiller plusieurs services publics communaux. Le *conseil municipal*

élu par les bourgeois, sous la loi de 1808, et par les habitants électeurs, d'après la loi de 1850, est chargé de délibérer sur toutes les affaires qui ne sont pas réservées au corps municipal. Il nomme son président et se réunit toutes les fois que son président le convoque sans autorisation de l'administration supérieure. Le *corps municipal* est élu par le conseil municipal ; il se compose d'un bourgmestre qui le préside, et de conseillers ou échevins, dont le nombre s'élève avec le chiffre de la population. Parmi ces conseillers, les uns sont salariés tandis que les autres remplissent des fonctions purement gratuites. Le bourgmestre et les conseillers salariés sont nommés pour un temps plus long que les conseillers non rétribués. Le corps municipal est chargé de l'action administrative, soit comme délégué du pouvoir central, soit comme pouvoir exécutif chargé de faire exécuter les délibérations du conseil communal. Délégué du pouvoir central, il est à ce titre entièrement indépendant de la commune, tandis que, dans l'ordre des affaires communales, il est soumis aux délibérations du conseil communal lorsque ces délibérations sont compétemment prises. Les *commissions* ou *députations* sont élues par le conseil municipal pour surveiller des services publics municipaux. A chacune des commissions est adjoint un agent salarié qui procède à l'inspection sous l'autorité de la commission. Les membres du corps municipal se distribuent entre ces commissions. Ainsi sont surveillées les affaires ecclésiastiques, les écoles, l'assistance publique, la police de la santé, les constructions, le pavage, l'éclairage, etc., etc. Une fois nommés, ces com-

missions peuvent déléguer certaines affaires à des membres comme commissaires spéciaux (V. art. 174 à 178 de la loi de 1808 et § 56 de la loi du 11 mars 1850)¹. La loi de 1808 déclare que les fonctions municipales gratuites sont obligatoires pour ceux qui n'ont pas d'excuse valable ou qui ne se trouvent pas dans le cas de dispense. Sont excusables ceux qui ont passé l'âge de soixante ans, ceux qui sont obligés de voyager pour leurs affaires et ceux qui sont atteints

¹ Voici le résumé des art. 174-179 sur les attributions de ces commissions ou députations : « A ces députations sont déferées spécialement les affaires ecclésiastiques, celles des écoles, des pauvres (*direction des pauvres*). A cet effet la ville est divisée en plusieurs quartiers, et chaque quartier administré par un membre de la direction avec plusieurs bourgeois qui doivent rechercher les pauvres du quartier et examiner leur droit; la direction générale doit veiller à l'entretien de tous les pauvres, à leur traitement en cas de maladie; elle doit aussi leur donner de l'occupation et l'enseignement. Certains membres de la direction administrent les hôpitaux, les maisons des pauvres infirmes, les établissements de bienfaisance. L'assistance des pauvres est ainsi remise entre les mains de la bourgeoisie, à son esprit communal et à la charité des habitants de la ville. Le corps municipal doit veiller à ce que la mendicité ne se montre pas dans les rues. Une commission spéciale est chargée des affaires d'association contre l'incendie; elle se compose d'un membre du corps municipal, de deux délégués nommés par les propriétaires et de bourgeois pris dans tous les quartiers de la ville. Une autre commission est chargée des institutions de sûreté, telles que la garde de nuit, le service en cas d'incendie et l'inspection des pompes à feu. Une commission, à laquelle est attaché un médecin spécial (*physicus*), est chargée de la police de santé. Une commission des constructions à laquelle est attaché un conseiller-architecte surveille toutes les constructions, le pavage, les irrigations, l'entretien des promenades publiques. La surveillance des caisses communales est confiée à une commission composée d'un membre du corps municipal et de quatre à six délégués pris parmi les bourgeois. Une commission spéciale peut être établie, dans les localités où elle paraît être utile pour surveiller les poids et mesures, l'éclairage des rues, les garnis, les prisons, les maisons de correction et de travail, les cultures et forêts appartenant à la ville. » Cette dernière commission est facultative tandis que, dans le système de la loi de 1808, les autres commissions sont essentielles. Le § 56 de la loi du 11 mars 1850 se borne à dire « qu'il pourra être institué des commissions ou députations, etc., etc., ce qui semble impliquer que, dans tous les cas, l'établissement de ces commissions est facultatif et dépend de l'utilité qu'elles ont suivant l'importance de la ville.

d'une maladie continue. Sont dispensés les fonctionnaires publics, les médecins, les avocats, les ecclésiastiques, les juges et les instituteurs. Quiconque a rempli des fonctions gratuites pendant trois ans a le droit de les résigner, et n'est tenu d'en accepter de nouvelles qu'après l'expiration d'un nouveau délai de trois ans.

341. Les lois qui régissent les institutions municipales dans les États de l'Allemagne diffèrent toutes par des dispositions de détail ; mais on peut considérer comme des caractères communs à presque toutes ces législations les éléments que nous venons d'analyser d'après les lois de la Prusse. On retrouve partout, ou presque partout, un *conseil municipal* élu par les bourgeois, un *corps municipal* nommé par le conseil municipal, c'est-à-dire par une élection à deux degrés, et des commissions nommées en partie par le conseil municipal, en partie par le corps municipal ou même par le bourgmestre seul. C'est le corps municipal ou le bourgmestre qui nomment le membre du corps municipal qui doit faire partie de la commission. Les autres membres sont élus par le conseil municipal.

342. **Ancien droit et droit intermédiaire.** — C'est une chose bien digne de remarque, que si la commune est moins vivante en France que dans aucun autre pays, nulle part elle n'a un passé plus glorieux. Elle est la source principale du tiers état, c'est-à-dire de la classe qui, après une lutte prolongée, est devenue prépondérante.

On a beaucoup discuté sur l'origine des communes ; les uns l'attribuent à la persistance des municipes

romains, et les autres pensent qu'au XII^e siècle les communes ont conquis leur existence indépendante en s'insurgeant contre les seigneurs, qu'elles contraignirent à leur concéder des chartes. Le débat me paraît avoir été tranché par M. Guizot, dans son *Histoire de la civilisation en France*. L'origine de toutes nos communes n'est pas la même. Nous tenons les unes de la tradition romaine, et telle fut principalement la formation des municipalités méridionales. Parmi les villes qui obtinrent des chartes, toutes ne les reçurent pas dans les mêmes conditions. Tantôt le roi ou le seigneur accordèrent spontanément des chartes, où le suzerain promettait de gouverner suivant certaines règles, sans créer en même temps des garanties qui en assurassent l'exécution ; tantôt, au contraire, la charte était un traité de paix entre les bourgeois révoltés et le seigneur forcé de subir la loi. Il ne faut donc pas être surpris de trouver dans les chartes de la seconde espèce la fondation d'une administration chargée de faire respecter les concessions obtenues. Les villes ou bourgs qui arrivaient de cette manière à se constituer, étaient de véritables communes, tandis que les villes auxquelles le suzerain octroyait spontanément une charte n'étaient pas, au moins à l'origine, appelées *communes* ; car, en réalité, elles n'avaient pas de constitution municipale. Ces concessions n'étaient cependant pas sans valeur. Les promesses que contenaient les chartes étaient d'abord facilement violées, parce qu'il n'y avait pas d'autorité qui pût en assurer l'accomplissement. Mais peu à peu les villes grandissaient, et, à mesure qu'elles prenaient de

l'importance, le suzerain se sentait plus obligé à respecter les promesses qu'il avait faites ; il observait ce qu'il avait promis et puis il étendait les privilèges, « s'attachant ainsi les bourgeois sans les affranchir politiquement ¹. »

Le pouvoir royal se montra, pendant toute la durée des XII^e et XIII^e siècles, favorable à la cause des communes. Il intervint souvent au milieu de la lutte entre les bourgeois et les seigneurs, pour mettre fin aux hostilités et, dans plus d'une circonstance, l'octroi de la chartre fut dû à son influence. Tant de faveur donné à la cause des communes ne venait pas d'une bienveillance désintéressée envers les faibles ; c'était une arme de guerre habilement employée contre le pouvoir de l'aristocratie féodale, dont la royauté poursuivait la ruine avec persévérance. Les rois se liguèrent avec la bourgeoisie pour enlever aux seigneurs une partie de leur puissance et favorisèrent l'élévation de communes puissantes, pour tenir les barons féodaux en échec permanent. Ils ne redoutaient rien de ces nouvelles corporations, soit parce qu'ils avaient la confiance qu'ils les feraient rentrer dans le néant dès qu'ils le voudraient, soit parce que des vassaux affranchis ne leur paraissaient pas pouvoir prendre les proportions d'un ordre politique, rival de la monarchie. C'était une illusion de la puissance. Les communes devinrent bientôt le tiers état, et dans les états généraux les bourgeois se montrèrent toujours exigeants, souvent audacieux, quelquefois subversifs.

¹ *Histoire de la civilisation en France*, t. IV, p. 237.

On entendit des députés du tiers ordre soutenir des propositions contraires au droit divin des rois, et déployer une audace égale à celle des écrivains qui, quatre siècles plus tard, étonnèrent une génération révolutionnaire. Le *Contrat social* eut des précurseurs dès le xiv^e siècle. Alors les rôles changèrent. La royauté, sans abandonner la guerre qu'elle avait entreprise contre la féodalité, devint aussi l'ennemie des communes ses alliées d'autrefois, et alors commença le grand mouvement de centralisation qui, depuis le xiv^e siècle, mesure toute notre histoire. La royauté se radoucit envers les seigneurs ; elle laissa en paix les petits suzerains qui ne pouvaient pas porter ombrage à sa puissance et concentra la lutte, tout entière, contre les plus hauts barons. Le hobereau put continuer à jouir de ses privilèges et à exercer, dans son petit rayon, la souveraineté qu'il tenait de la conquête et du morcellement de la puissance publique. C'est pour cela qu'en 1789 la grande noblesse était vaincue, humiliée, réduite au rôle subalterne de noblesse de cour, tandis que le hobereau était encore un petit tyran dans son fief. D'où venait cette différence entre la grande et la petite aristocratie ? C'est que la royauté avait arrêté l'extension des communes et qu'elle était parvenue à réduire la puissance de celles qui s'étaient formées. A partir du xiv^e siècle, le mouvement communal s'arrête ; les rois ne permettent pas qu'il s'en forme de nouvelles, et celles qui, dans les deux siècles antérieurs, étaient si bruyantes, voient diminuer leur puissance et s'affaiblir leurs garanties politiques et administratives. Depuis cette époque, le pouvoir central ne change pas sa ligne de conduite.

Tout ce qui a quelque force locale lui est hostile, et peu à peu la haute aristocratie succombe avec les communes, sous les efforts du même ennemi.

On comprendra aisément, par l'aperçu historique que nous venons de tracer, la diversité que présentent nos institutions communales avant 1789. Celles qui sortirent de l'insurrection des bourgeois contre les seigneurs n'obtinrent pas toutes les mêmes concessions et furent régies par des chartes différentes. Sous cette variété on retrouve cependant deux idées fondamentales qui peuvent être considérées comme le fond de notre ancien régime communal. Premièrement la commune a le privilège de nommer ses magistrats et de faire la police dans son enceinte. Secondement ces magistrats locaux ont le pouvoir de faire des lois municipales. A ces deux caractères fondamentaux se rattachent historiquement la police municipale et les arrêtés réglementaires que nos lois accordent encore à nos maires. Il y a loin assurément des pouvoirs que confère notre police municipale à ceux que la plus grande partie des chartes donnaient aux magistrats des anciennes communes. N'importe, il faudrait être peu clairvoyant pour ne pas voir, malgré l'effacement des traits, la permanence des institutions. A côté des communes se trouvaient des villes qui portaient le titre de *bourgeoisies*. Elles n'avaient ni magistrats électifs ni lois ou règlements locaux; le roi y nommait des délégués chargés de les administrer sous son autorité. En quoi consistait le privilège de ces villes? Elles étaient administrées sous la surveillance du roi par des agents choisis, révocables, et dont les actes, s'ils devenaient

abusifs, pouvaient être dénoncés au souverain. Les *lettres royaux* qui accordaient le droit de bourgeoisie à la ville d'Orléans recommandent expressément de bien traiter les bourgeois de la ville : « Que nostre prevost, y est-il dit, par aucuns des gens de sa meson ou de sa table, contre aucun des borjois, ne puisse faire nules daresons. » Le droit de bourgeoisie, en plaçant les villes qui l'obtenaient sous l'autorité royale, leur permettait d'échapper au pouvoir de leur seigneur; il équivalait, à leur égard, à la suppression presque totale du régime féodal.

Les villes dites *de coutume* étaient moins heureuses. Elles n'avaient ni les privilèges des communes ni les avantages de fait qui constituaient la bourgeoisie. Elles avaient seulement des coutumes qui déterminaient les rapports entre les habitants et les seigneurs, spécialement pour tout ce qui concernait le paiement des redevances. Les coutumes étant écrites, elles constituaient une règle qui mettait les villes à l'abri des vexations seigneuriales. Cette garantie manquait aux simples *communautés d'habitants* qui, disséminées dans la campagne, n'ayant ni magistrats électifs, ni bourgeoisie, ni coutume, gémissaient, sans défense, sous l'étreinte du régime féodal. Ces petites agglomérations rurales furent, par leur impuissance à résister, maintenues dans cette situation déplorable jusqu'à la révolution qui, par une application peut-être exagérée de l'égalité devant la loi, les soumit au même régime que les plus grandes villes.

Si les communautés d'habitants ne se relevèrent pas, les communes, de leur côté, perdirent une grande

partie de leur autonomie par suite des assauts que leur donna la royauté. Les magistrats locaux furent d'abord privés du jugement des contestations entre les marchands lorsque les juges consulaires furent institués en 1563. En 1579, une ordonnance de Blois leur fit défense de connaître des affaires criminelles, et réduisit ainsi les magistrats des communes à la gestion des intérêts économiques de la ville avec les attributions de police municipale. Enfin la vénalité des offices, qui s'étendait de proche en proche à toutes les situations, remplaça l'élection des magistrats.

Au tort de créer la vénalité des offices la royauté ajouta celui de pratiquer avec mauvaise foi cette déplorable institution. Quand le besoin d'argent devenait pressant, l'élection était sacrifiée et les offices mis à prix. Dès que la nécessité était moins urgente, on rétablissait l'élection sous prétexte de bien public. Or, le bien public était de nouveau sacrifié sitôt que le trésor avait besoin de ressources nouvelles. C'est sous Louis XIV que la vénalité fut étendue à tous les emplois municipaux ¹. Un des premiers actes de la régence du duc d'Orléans rétablit l'élection ²; mais ce gouvernement, qui débuta par de bonnes intentions et termina par les plus déplorables mesures, rétablit la vénalité dans les derniers moments de sa durée ³. Sous Louis XV l'élection fut supprimée et rétablie à

¹ Edits de juillet 1690; août 1692; mars, mai et août 1702; octobre 1703; janvier 1704; décembre 1706; juillet 1707; octobre 1708; mars 1709; avril 1710 et janvier 1712.

² Edit de juin 1716.

³ Edit d'août 1722.

plusieurs reprises ¹. Nous signalerons les dispositions de l'édit de mai 1765 qui avait, pour la dernière fois, rétabli les élections. Quoique cet édit ait été abrogé par l'édit de novembre 1771, quoique dans les temps qui précédèrent immédiatement la révolution, la vénalité fût le régime des emplois municipaux, l'édit de 1765 mérite que nous insistions sur ses dispositions parce qu'il avait consacré le meilleur des systèmes successivement adoptées sous l'ancien régime.

Dans les villes de 4,500 habitants et au-dessus, le corps de ville se composait d'un maire, quatre échevins, six conseillers, un syndic receveur et un secrétaire-greffier. Tous les fonctionnaires étaient élus au scrutin dans une assemblée de notables. Dans le nombre des notables se trouvaient : 1° un élu du chapitre principal du lieu ; 2° un dans l'ordre ecclésiastique ; 3° un dans le bailliage ou senéchaussée ; 4° un dans les finances ; 5° un parmi les officiers des autres juridictions ; 6° deux parmi les commensaux du roi, avocats ou médecins ; 7° trois commerçants ; 8° deux artisans. Les notables étaient élus séparément dans leur classe. Pour être éligible, il fallait avoir trente ans, résider dans la commune et avoir passé par les charges municipales. Dans les villes d'une population inférieure à 4,500 âmes, le nombre des échevins et conseillers était moindre.

Après le rétablissement des offices en 1771, l'opinion publique ne cessa pas de réclamer le rétablissement des élections. Ce mouvement des esprits pro-

¹ Les offices municipaux supprimés par édit de juillet 1724 furent rétablis par édit de novembre 1733.

duisit un édit de juin 1787 qui, mettant à profit les travaux des philosophes et en particulier le mémoire de Turgot sur les municipalités, établissait un système municipal uniforme pour toutes les parties de la France, pour les communes, les bourgeoisies, les villes de coutume et les communautés d'habitants. Les assemblées municipales étaient, d'après cette loi, composées : 1° du seigneur et du curé ; 2° d'un syndic ; 3° d'un certain nombre de conseillers qui variait entre 3 et 9, suivant l'importance de la ville ou le nombre de feux. Les élections se faisaient dans une assemblée générale des électeurs, et la qualité d'électeur dépendait d'un certain cens qui était de 5, 9, 12 livres, suivant la population. Les paroisses nommaient des députés qui étaient chargés d'élire les membres de la municipalité de district ou d'arrondissement. A leur tour, les membres des municipalités de district nommaient des candidats qui formaient les assemblées provinciales. Mais le pays n'était pas mûr pour l'unité, moins encore pour l'uniformité, et l'édit de juin 1787 demeura à l'état de projet inappliqué, comme les écrits d'où il était sorti. L'uniformité ne devait triompher qu'avec la grande fusion de tous les éléments sociaux par l'incendie de la révolution.

Les lois des 2-14 décembre 1789 et des 30 décembre 1789-8 janvier 1790 supprimèrent toutes les municipalités et instituèrent des administrations fondées sur le principe électif. Dans toute *commune* (ce mot devint générique et remplaça les anciennes dénominations) les citoyens actifs nommèrent 1° un maire et un certain nombre d'officiers municipaux formant ensemble le

corps municipal ; 2° des notables en nombre double de celui des membres du corps municipal et formant le *conseil général de la commune*. Le corps municipal n'avait, dans les communes au-dessous de 500 habitants, que trois membres c'est-à-dire le maire et deux officiers municipaux. Au-dessus de 500 habitants le nombre des membres du corps municipal augmentait avec la population jusqu'au maximum de 24, chiffre adopté pour les villes au-dessus de 100,000 âmes.

Partout où le corps municipal avait plus de trois membres, il se partageait en deux parties : le *bureau* et le *conseil*. Le bureau qui se composait du tiers des officiers municipaux, y compris le maire, était chargé collectivement de l'élection, tandis que le conseil formé des deux autres tiers était appelé à délibérer dans les cas ordinaires. Dans les circonstances les plus importantes, la délibération appartenait au conseil général de la commune. Pour les communes ayant moins de 500 habitants, le corps municipal n'étant composé que de trois membres, on ne distinguait pas le bureau et le conseil. L'action était confiée au maire et la délibération au corps municipal entier, sauf les cas importants où, dans les petites communes comme dans les plus considérables, la délibération appartenait au conseil général de la commune. La loi instituait, en outre, un procureur de la commune avec mission de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la commune.

Les corps municipaux étaient subordonnés aux administrations de district et de département. Quant à leurs attributions, elles étaient de deux espèces : les

unes leur étaient propres et ils les exerçaient sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives ; ces attributions étaient énumérées par l'art. 50 : « Les fonctions propres aux corps municipaux sont : de régir les biens et revenus des villes, bourgs, paroisses et communautés ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs, de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée ; de faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les lieux, rues et édifices publics. »

L'art. 51 énumérait les attributions de l'administration générale déléguées aux corps municipaux et exercées par eux sous l'autorité des assemblées administratives. C'étaient « la répartition des contributions directes entre les citoyens dont la communauté est composée, la perception de ces contributions, le versement de ces contributions dans les caisses du district ou du département, la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité, la régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale, la surveillance et l'agence nécessaire à la conservation des propriétés publiques, l'inspection directe des travaux de réparation et de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux. »

L'art. 54 déterminait en ces termes les attributions du conseil général de la commune : « Le conseil général, composé tant des membres du corps municipal que des notables, sera convoqué toutes les fois que l'administration municipale le jugera convenable. Elle ne pourra se dispenser de le convoquer lorsqu'il s'agira de délibérer sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles, sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales, sur des emprunts, sur des travaux à entreprendre, sur l'emploi du prix des ventes, des remboursements ou des recouvrements, sur les procès à intenter, même sur les procès à soutenir, dans le cas où le fond du droit sera contesté. »

La Constitution du 5 fructidor an III distingua, au point de vue de l'organisation municipale, entre les communes de 5,000 habitants et au-dessous et celles qui avaient une population supérieure. Au-dessous de 5,000 habitants, la commune avait un *agent municipal* et un *adjoint*, tous deux électifs. Ces agents se réunissaient au chef-lieu de canton, en assemblée chargée de délibérer sur toutes les affaires intéressant le tout ou les parties de la municipalité cantonale. Ainsi l'action administrative restait à la commune, mais la délibération était transportée au canton. Dans les communes dont la population s'élevait entre 5,000 et 100,000 habitants, il devait y avoir une administration unique composée d'un nombre plus ou moins considérable de membres, suivant la population, entre un *minimum* de cinq et un *maximum* de neuf. Enfin, dans les communes ayant plus de 100,000 âmes, la loi instituait trois administrations de sept membres

chacune, reliées entre elles par un *bureau central* de trois membres. Le bureau central était nommé par le gouvernement, tandis que les membres des administrations municipales étaient, comme les agents municipaux et leurs adjoints, nommés par les suffrages des citoyens actifs.

La Constitution du 22 frimaire an VIII supprima la municipalité de canton et rétablit, en même temps que les administrations d'arrondissement, les conseils municipaux dans toutes les communes et rendit aux agents municipaux le nom traditionnel de *maire*. Le principe de l'élection succomba et la nomination des maires et des conseillers municipaux fut faite par le premier consul dans les villes de 5,000 habitants et au-dessus, par le préfet dans celles qui avaient une population moindre. La désignation des maires et des conseillers municipaux ne devait cependant pas sortir des listes de notabilité communale que formaient les électeurs. Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X substitua au système de nomination sur toute la liste de notabilité communale la présentation, par les assemblées électorales, de deux candidats à raison de chaque place vacante. Mais cette candidature élective devint inutile lorsque l'art. 40 du décret du 17 janvier 1806 eut disposé que la présentation élective des deux candidats ne serait demandée qu'autant que le préfet n'aurait pas pourvu aux places vacantes.

La Restauration commit la contradiction de garder à la base des institutions administratives illibérales pendant qu'au sommet le gouvernement parlementaire se développait dans toute sa force. C'est en 1829 seu-

lement qu'un ministre, que son libéralisme et sa fidélité recommandent à la postérité, proposa un projet de loi qui rétablissait l'élection. Malheureusement le ministère Martignac tomba avant que le projet ne fût voté et, avec le ministre, disparurent toutes les bonnes intentions qui avaient paru réconcilier la royauté avec le pays. L'art. 69 de la charte de 1830 promet des institutions municipales, fondées sur le principe électif, et la promesse ne tarda pas à être remplie par la loi du 21 mars 1831. Des électeurs spéciaux furent appelés à nommer le conseil municipal et le gouvernement fut chargé de nommer les maires et adjoints parmi les membres du conseil municipal. Cette combinaison avait pour but de donner au maire la double consécration de l'élection et de la désignation gouvernementale, afin de mettre d'accord le mode de nomination avec les attributions générales et municipales. — Après la révolution de Février, le décret du 3 juillet 1848 substitua le suffrage universel direct aux catégories de la loi du 21 mars 1831 et, pour les villes au-dessous 6,000 habitants, remplaça la nomination administrative du maire et des adjoints par l'élection dans le sein du conseil municipal. Lorsque la population dépassait 6,000 habitants, le décret du 3 juillet 1848 conservait le système de la loi de 1831, c'est-à-dire la nomination par le chef de l'État ou par les préfets parmi les membres du conseil municipal. C'est le système qui fut pratiqué jusqu'à la loi du 7 juillet 1852 dont les dispositions ont été reproduites dans la loi, analysée plus haut, du 5 mai 1855.

CHAPITRE TRENTE ET UNIÈME.

ORGANISATION SPÉCIALE DES VILLES DE PARIS ET DE LYON.

Sommaire.

- 343. Des villes auxquelles ne s'applique pas la loi du 5 mai 1855.
- 344. La ville de Paris forme une commune représentée par le préfet de la Seine. — Des maires d'arrondissement à Paris et à Lyon.
- 345. Commission municipale à Paris et à Lyon.
- 346. De la commission municipale faisant fonctions de conseil général pour le département de la Seine.
- 347. Villes chefs-lieux de population ayant plus de 40,000 habitants.
- 348. Droit comparé. — Ancien droit et droit intermédiaire.
- 349. La commune de Paris.
- 350. Administration de la capitale d'après la Constitution du 5 fructidor an III.
- 351. Division en douze arrondissements par la loi du 28 pluviôse an VIII. — Loi du 20 avril 1834.
- 352. Droit comparé. — Angleterre. — La cité de Londres.
- 353. Caractères de la cité de Londres.
- 354. Constitution du pouvoir supérieur dans la cité. — Lord-maire.
- 355. Aldermen.
- 356. Council-men.
- 357. Fonctionnaires de la cité.
- 358. Organisation de la police dans la capitale.
- 359. De la police dans la cité.

343. La loi du 5 mai 1855 n'est pas, en plusieurs points, applicable aux villes de Paris et de Lyon ni

aux communes du département de la Seine autres que la capitale. L'art. 14 de cette loi établit une organisation spéciale en ce qui les concerne.

344. Depuis que la loi du 16 juin 1859 a reporté les limites de Paris aux fortifications et compris dans son enceinte les villes de la banlieue, la capitale se divise en vingt arrondissements. Chacun des arrondissements a un maire et deux adjoints. Ces maires diffèrent beaucoup du maire ordinaire et leurs attributions sont fort restreintes. Comme l'arrondissement est une simple division administrative et n'a pas de personnalité, la loi n'a pas établi de conseil municipal et n'a donné à cette autorité municipale aucun pouvoir qui ressemble à la gestion économique des biens de la commune. Paris ne forme qu'une seule commune douée de personnalité et, sous ce rapport, c'est le préfet de la Seine qui a la qualité de maire central. D'une autre part, le maire d'arrondissement n'a aucun pouvoir de police municipale, toutes les attributions de police générale et municipale ayant été concentrées entre les mains du préfet de police. S'ils ne sont chargés ni des intérêts économiques ni de la police municipale, à quoi donc se réduisent les attributions de ces maires d'arrondissement? L'état civil, — les élections et le jury, — la garde nationale, — l'instruction primaire, — les cultes, — le commerce, — les professions relatives à l'art de guérir, — l'assistance publique, — les sépultures, — l'importation d'armes, — le recrutement, — les contributions : tels sont les services qui leur sont spécialement attribués ; tous autres rentrent dans la compétence du préfet de la Seine et du

préfet de police. Lyon, augmenté des villes suburbaines de la Croix-Rousse, Vaise et la Guillotière¹, par suite d'annexions qui ont étendu son enceinte, se divise en cinq arrondissements. Ces divisions administratives ont aussi des maires et des adjoints, dont les pouvoirs sont analogues à ceux qu'ont les maires d'arrondissement à Paris. Les arrondissements de Lyon n'ont d'ailleurs, pas plus que ceux de la capitale, aucune personnalité. Lyon forme une seule commune qui est représentée par le préfet du Rhône, maire central. Quant à la police municipale, elle est également centralisée entre les mains du préfet du Rhône, qui cumule les attributions de préfet du département avec celles de préfet de police.

Les maires, dans les communes du département de la Seine autres que Paris, représentent la commune personne morale, au point de vue de ses intérêts économiques, mais la police municipale appartient au préfet de police, dont la compétence s'étend à tout le département.

345. Le conseil municipal est remplacé, à Paris et à Lyon, par une commission municipale de trente-six membres nommée, tous les cinq ans, par décret impérial. Dans les communes du département de la Seine, le conseil municipal est nommé par décret; le nombre des membres nommés est égal à celui qu'aurait, dans la commune, le conseil électif suivant la population. A Paris et à Lyon, la commission municipale ne se

¹ Loi du 19 juin 1851. — Décret réglementaire du 4 septembre de la même année et décret législatif du 24 mars 1852.

réunit jamais de plein droit, même en session ordinaire ; elle ne s'assemble que sur la convocation du préfet, et lorsqu'elle est réunie, elle ne délibère que sur les questions qui lui sont soumises par l'initiative préfectorale¹. Il y a chaque année une session ordinaire qui ne peut pas durer au delà de six semaines et dont l'époque doit être notifiée, un mois à l'avance, aux membres de la commission². Il en est autrement dans les communes du département de la Seine. Là on trouve des conseils municipaux qui ont toutes les attributions que la loi du 18 juillet 1837 confère aux conseils électifs. Il n'y a d'autre particularité que le mode de nomination ; mais la désignation une fois faite, ils fonctionnent comme de véritables conseils municipaux et, en particulier, il leur appartient de tenir des sessions ordinaires aux époques déterminées par la loi du 5 mai 1855.

346. La commission municipale de Paris, augmentée de huit membres, en tout quarante-quatre, forme le conseil général du département de la Seine. Sur ces huit membres, quatre sont désignés pour représenter l'arrondissement de Saint-Denis et les quatre autres pour représenter l'arrondissement de Sceaux.

347. Les villes chefs-lieux de département dont la population excède 40,000 âmes ont été soumises à un régime spécial par la loi du 5 mai 1855, art. 50. Cette disposition donne au préfet, dans ces villes, les attributions qui appartiennent au préfet de police à Paris, sauf la réserve de certaines attributions que le maire conserve. De la contexture de l'art. 50, il ré-

¹ Art. 17 de la loi du 20 avril 1834.

² Art. 19 de la même loi.

sulte que la compétence du préfet est la règle tandis que celle qui est réservée au maire est l'exception. Par conséquent, le maire n'est compétent qu'en vertu d'un texte formel contenu dans l'énumération, qui est limitative.

DROIT COMPARÉ.

348. **Droit ancien et droit intermédiaire.** —

L'ancien *collège des nautes*, qui s'occupait de toutes les questions relatives à la navigation de la Seine, avait peu à peu attiré à lui l'administration de la ville de Paris tandis que, par la puissance de la tradition, il conservait son autorité sur toute la Seine, l'Yonne, la Marne et l'Oise. Sa vieille et spéciale dénomination n'étant plus en harmonie avec la généralité de ses nouvelles attributions, la corporation avait changé de nom sous saint Louis. Le chef de la corporation, qui auparavant s'appelait *maître de la marchandise* s'appela *prévôt des marchands* et les *échevins* remplacèrent les anciens *pairs bourgeois*. La dénomination de *prévôt des marchands*, se conserva jusqu'à la révolution ; car l'édit de 1692, qui avait étendu le nom de *maire* à toutes les municipalités du royaume, fit une exception formelle pour la ville de Paris. L'administration de la ville de Paris se composait : 1° du *bureau de ville* formé du prévôt des marchands, de quatre échevins et du procureur du roi et de la ville ; 2° du *corps de ville*, composé, indépendamment des membres du bureau, de vingt-six conseillers et de seize quarteniers ou chefs de quartier.

Le prévôt des marchands était nommé par le roi pour deux ans et successivement continué dans sa charge quatre fois. Chaque année on procédait au remplacement par l'élection de deux échevins sortants ; mais cette élection purement fictive n'était que la confirmation de désignations faites d'avance. Au corps de ville appartenait la délibération et au bureau l'action administrative¹. Ainsi le bureau était un corps collectif investi de l'action, à peu près comme les corps d'échevins sous la présidence des bourgmestres en Belgique et en Allemagne. Quant à la police de la capitale, elle était primitivement judiciaire et, avant la création du lieutenant général de police, elle appartenait au Châtelet de Paris, de même que dans les provinces elle était aux mains des lieutenants des présidiaux et des bailliages partout où n'avait pas été créée une charge de lieutenant de police, sur le modèle de celui de Paris. « Les pouvoirs du lieutenant général (fonction qui avait été instituée en 1666) furent bientôt agrandies. Le gouvernement lui confia, avec la police ordinaire de Paris, l'exécution de toutes les mesures générales d'ordre. Le lieutenant général n'eut donc pas seulement à se mêler de voirie, de salubrité, de sécurité municipale ; il fut chargé des lettres de cachet, des prisons d'État, des arts et métiers, des livres et généralement de tout ce qu'il était du devoir et du droit de l'État de surveiller. Au XVIII^e siècle, son autorité ne cessa de s'accroître ; Louis XV lui sou-

¹ *État de la France*, par Paul Boiteau, p. 221. A la page 220, M. Boiteau donne en note la composition spéciale des municipalités d'Angers, de Douai, de Lyon et de Lille.

mit toute la partie des mœurs, « *pour en rire après déjeuner* » et lui abandonna une large part de la tyrannie royale¹. »

349. Après la révolution, la municipalité de Paris organisée par la loi des 21 mai-27 juin 1790 fut, conformément aux principes généraux de l'administration communale, composée d'un *bureau*, d'un *conseil général de la commune* et d'un *procureur-syndic*. Le bureau comprenait le maire et seize administrateurs; le conseil avait, en sus du bureau, trente-deux membres. Maire, membres du conseil et procureur-syndic tous étaient électifs, et nommés par le suffrage direct des citoyens partagés en quarante-huit sections. Quant aux membres du bureau, ils étaient élus par le conseil général dans le sein même de cette assemblée. L'élection à deux degrés ne pouvait donc choisir que des citoyens déjà consacrés par l'élection directe. C'est la commune, ainsi constituée, qui donna aux événements de la Révolution la sombre couleur qu'ils ont gardée dans l'histoire. Elle établit un gouvernement à côté du gouvernement légal et, par la prépondérance de la Capitale, éleva l'autorité municipale à la puissance d'un gouvernement général. De l'Hôtel de Ville partirent toutes les influences révolutionnaires, tous les déplorables actes de pression populaire qui, en imposant à l'Assemblée nationale des délibérations violentes, ajoutèrent aux sanguinaires exécutions le spectacle des défaillances morales.

¹ *État de la France*, par Paul Boiteau, p. 446. — Un double des rapports était remis à l'archevêque de Paris comme directeur des consciences.

350. Dans le système de la constitution du 5 fructidor an III, l'administration de la Capitale organisée par la loi du 19 vendémiaire an IV, fut partagée en douze bureaux reliés par un bureau central. Conformément aux principes généraux de l'organisation municipale, les bureaux étaient composés, chacun, de sept membres et le bureau central de trois. Le bureau central était nommé par l'administration du département sauf confirmation par le Directoire, tandis que les membres des douze bureaux étaient nommés par les électeurs. Il n'y avait d'ailleurs rien là de spécial, et tout se passait à Paris conformément aux règles générales. La seule particularité qui distinguât la Capitale consistait dans le nombre des bureaux, qui était plus considérable que dans aucune autre ville.

351. Les douze bureaux furent l'origine des douze arrondissements administratifs qu'institua la loi du 28 pluviôse an VIII. C'est de cette époque que date la création des maires d'arrondissement exclusivement chargés de l'état civil, et de quelques fonctions administratives expressément déterminées. En même temps la loi conféra au préfet de la Seine la représentation de la Ville de Paris, comme personne morale, et un arrêté du 12 messidor an VIII chargea le préfet de police de la police municipale. Quant au conseil municipal, ses attributions furent confiées au conseil général du département de la Seine. L'élection ne fut rétablie que par la loi du 20 avril 1834. C'est à cette loi que remonte la fixation du nombre des conseillers municipaux à trente-six et la distinction entre le conseil général et le conseil municipal; car, les fonctions de

conseiller municipal ne furent désormais remplies que par les trente-six conseillers élus dans les douze arrondissements de la ville, tandis que le conseil général comprenait huit autres membres représentant les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis.

Le décret du 3 juillet 1848 remplaça le conseil électif par une commission municipale composée d'un nombre de membres égal à celui qu'avait fixé la loi du 20 avril 1834, mais nommée par le gouvernement central. Cette mesure qui ne devait être que provisoire est devenue définitive. Outre qu'elle a été étendue à la ville de Lyon par une loi spéciale, l'art. 14 de la loi générale du 5 mai 1855 a consacré formellement le maintien de cette administration spéciale.

352. Angleterre. — Administration de Londres et particulièrement de la Cité. — Londres, soit à cause de son étendue exceptionnelle, soit à cause du grand mouvement commercial dont elle est le siège, a toujours été administrée d'une façon particulière.

La Constitution de la capitale s'est formée historiquement, et c'est pour cela que son organisation présente des particularités qui semblent, au premier abord, être incohérentes. Londres est située sur les quatre comtés de Middlesex, Surrey, Kent et Essex; elle se compose de la Cité qui a une Constitution propre tenant à la fois de la municipalité et du comté, de la Cité de Westminster qui n'a pas, comme la cité de Londres, de Constitution municipale; du bourg parlementaire de Southwark, et de paroisses au nombre

de 108. Ces paroisses n'ont pas de Constitution municipale et sont administrées par les autorités du comté dans le rayon duquel elles sont situées.

La population industrielle de la capitale et, en particulier, de la cité (*City of London*) a toujours manifesté une tendance contraire à l'esprit aristocratique qui domine dans le pays; aussi la noblesse s'est-elle efforcée de ramener l'administration de la capitale, et de la mettre en harmonie avec les institutions du royaume. Les Stuarts avaient inutilement tenté cette entreprise, et lorsque, en 1725, l'aristocratie parvint à faire prévaloir son dessein, on adopta un système qui laissa une large part à l'esprit d'opposition. Le conseil municipal fut constamment élu dans une pensée hostile à la classe prépondérante jusqu'au moment où un statut de Georges I^{er} introduisit un changement dans la Constitution de la cité. Audessus du conseil municipal et à côté du lord maire fut placé le corps des aldermen, conseillers nommés d'abord pour un an, comme le lord maire, et qui plus tard ont été investis de fonctions viagères. Le même statut donna au maire et à la Cour des aldermen le droit de suspendre les décisions du conseil municipal; c'est surtout par cette dernière mesure que l'esprit d'ordre et de conservation fut introduit dans les institutions municipales de la capitale.

353. La cité de Londres est à la fois une municipalité et un comté; son organisation administrative correspond à ce double caractère, puisqu'on y trouve des shérifs, et des autorités municipales qui exercent les attributions des juges de paix. En d'autres termes, la

citée de Londres appartient à la catégorie des *counties corporate* dont nous avons parlé plus haut.

Le mélange du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif, qui se produit dans l'organisation de la cité de Londres, comme dans toutes les parties de la Constitution anglaise, rend indispensables quelques explications préliminaires sur les diverses Cours qui se tiennent dans la cité. Les juridictions locales sont nombreuses et nous serons obligé de nous borner à parler des principales : 1° La Cour des *hustings* qui correspond aux anciennes Cours de comté présidées par le shérif, et qui ne tient plus aujourd'hui de session que pour l'élection des membres du parlement¹ ; 2° la Cour du lord maire, de toutes la plus importante, qui est compétente pour les actions personnelles et réelles, sans limite de valeur. L'appel est porté devant les Cours du royaume (*Banc du roi* et *plaid commun*) ; 3° la Cour des shérifs, compétente en matière d'actions pour dettes et de contestations fondées sur la loi commune (*common law*), les coutumes et les actes du conseil commun ; 4° la Cour des requêtes a juridiction sur les contestations dont la valeur est au-dessous de 10 liv. st. ; 5° les citoyens de Londres ne pouvant être obligés de plaider hors des limites de la cité, les Cours de Westminster envoient des juges tenir leurs assises dans la cité, comme elles les envoient dans les comtés ; la Cour des juges de Westminster s'appelle Cour de *nisi prius*². Toutes ces Cours ne jugent qu'en matière

¹ De là vient le nom de *hustings* donné aux réunions des collèges électoraux dans toute l'Angleterre.

² En principe les affaires de la compétence des Cours du royaume doivent

civile, commerciale et administrative. Quant aux affaires criminelles, elles sont portées devant la *Cour centrale criminelle*, dont le lord maire fait partie de droit ; les autres membres sont des juges envoyés par les Cours de Westminster. Elle se divise en trois sections, dont la première, composée de deux juges de Westminster, prononce sur les affaires capitales et sur les autres crimes commis en dehors de la cité. Les deux autres sections, présidées par le recorder, comme représentant du lord maire, s'occupent des affaires non capitales qui se sont produites dans la cité. — Quant aux affaires correctionnelles, elles sont jugées dans les sessions trimestrielles tenues à *Guildhall*. Il n'y a pas, à proprement parler, de juges de paix dans la cité ; mais le maire, les aldermen et le recorder ayant le titre de conservateurs de la paix tiennent, en cette qualité, des sessions trimestrielles où sont jugées les affaires qui, dans le comté, sont de la compétence des *quarter sessions*. — Le recorder est le véritable et seul juge actif dans les sessions trimestrielles de *Guildhall*. Cependant pour la régularité de la décision il faut que cinq membres siègent effectivement, et que la sentence soit rendue en leur présence et de leur consentement.

354. Le pouvoir supérieur dans la cité appartient au conseil commun (*common council*) qui se compose

être introduites à Londres, et la Cour rend un arrêt qui ordonne au shérif du comté dans lequel l'affaire est née, de nommer les jurés qui viendront, à Londres prononcer sur l'affaire ; ce déplacement n'a du reste jamais lieu, car, l'arrêt ajoute : *Nisi prius justitiarum veniant*. En effet, l'Angleterre est partagée en six circuits de Cours d'assises qui sont parcourues tous les ans par les juges d'Angleterre. C'est à cause des premiers mots de cette clause restrictive qu'on appelle les Cours siégeant à Westminster : Cours de *nisi prius*.

du lord maire, de 26 aldermen et de 206 conseillers (*common council-men*). Le lord maire, dont les fonctions sont annuelles, est choisi par les aldermen, réunis sous la présidence du lord maire sortant, sur une liste de candidats électifs. Les deux candidats sont élus par l'assemblée des maîtres et membres des corps de métiers (*Livery*), et, d'après un usage constamment suivi, les aldermen choisissent le candidat présenté en première ligne. De leur côté, les électeurs prennent pour candidats les deux premiers aldermen, d'après l'ordre du tableau, de sorte que l'élection est réglée d'avance et qu'elle se produit sans lutte. Le lord maire est le premier personnage de la cité et, dans les limites de la circonscription, il prend rang avant les membres de la famille royale, le souverain excepté; il a les prérogatives d'un lord-lieutenant de comté; il est le premier juge de paix de la cité et siège, personnellement ou par un délégué, dans plusieurs Cours locales.

355. Pour la nomination des aldermen, la cité est partagée en vingt-six circonscriptions (*wards*), dont chacune élit un membre. Le droit électoral est exercé par tous les *freemen* occupant des maisons d'un revenu imposable au-dessus de 10 liv. st. (250 fr.) et payant régulièrement les taxes qui sont imposées. « Chaque alderman est le chef de sa section; il y veille à la conservation de l'ordre, et, en cette qualité, il cumule les fonctions d'officier de police judiciaire pour la recherche des délits, celles de juge pour leur répression. Il n'y a pas dans la cité de collège de juges de paix (*justices of the peace*), nommés par la couronne, comme dans les autres municipalités et les comtés. Les

aldermen en tiennent lieu; ils remplissent des fonctions analogues et siègent dans diverses Cours de justice¹. »

356. Les conseillers (*council-men*) sont également nommés par les sections, en nombre qui varie, suivant la population et la somme de biens imposables aux taxes municipales, entre un *minimum* de 4 et un *maximum* de 16. La nomination appartient aux mêmes électeurs qui choisissent les aldermen. Mais tandis que, pour l'élection des aldermen, les collèges sont présidés par le lord maire ou ses délégués, la présidence revient à l'alderman de la section lorsqu'il s'agit de nommer les conseillers.

Le conseil est un corps à la fois législatif et exécutif; *corps législatif*, en ce qu'il a le pouvoir de modifier, sans l'intervention du gouvernement, la Constitution intérieure de la cité²; *exécutif*, puisqu'il nomme à tous les emplois dont la collation n'a pas été expressément attribuée à la réunion des aldermen ou à quelque autre corps. Il dispose de tous les fonds et biens qui appartiennent à la cité; les dépenses sont soumises à l'autorisation du conseil, sauf une exception relative aux dépenses inférieures à 100 livres (2,500 fr.) qui peuvent être faites, sans délibération du conseil, par le lord maire ou les aldermen.

257. Les fonctionnaires de la cité sont nommés, les uns (et ce sont les plus importants) par les aldermen, les autres par le conseil commun. Ainsi c'est le conseil

¹ Rapport aux Chambres belges sur les taxes locales d'Angleterre, p. 147.

² C'est par une ordonnance du conseil que la nomination à vie des aldermen a été substituée à leur élection annuelle.

des aldermen qui nomme le *recorder*, tandis que le conseil commun choisit le sergent municipal (*common serjeant*), le secrétaire municipal (*town clerk*), le maître des cérémonies (*remembrancer*), le chambellan (*chamberlain*) et le contrôleur de la Chambre des comptes. — Le recorder, dont les fonctions sont viagères, est le légiste consultant de la corporation et représente le lord maire dans ses fonctions judiciaires, comme président de la Cour des *hustings*¹ et de la Cour du lord maire. Lorsque le maire ou les aldermen siègent effectivement comme juges, c'est le recorder qui résume les débats et qui rédige les jugements. En fait, il est le véritable et seul juge quoiqu'il ne préside que par délégation, et qu'en présence du lord maire il ne soit que rapporteur. Tous les jugements même sont non-seulement préparés par lui, mais encore prononcés par son organe. A la Cour centrale criminelle, il siège comme suppléant le lord maire ; c'est à ce titre qu'il est chargé de faire, après chaque session, un rapport au gouvernement sur les condamnations capitales prononcées dans la cité. C'est aussi le recorder qui, après avoir pris les ordres de la couronne, ordonne l'exécution du condamné ou signe l'ordonnance de commutation. Le recorder préside les sessions trimestrielles qui se tiennent à *Guildhall* et qui, malgré la différence d'organisation, remplissent à peu près les mêmes attributions qui appartiennent aux assemblées des juges de paix

¹ *Rapport aux Chambres belges sur les taxes locales de l'Angleterre*, p. 148 : « Au conseil commun, au conseil des aldermen et au *common hall* et bien qu'il ne préside pas, toutes les questions sont posées par le recorder, sauf dans quelques cas déterminés. »

dans les comtés. Le recorder accompagne le lord maire dans toutes les circonstances importantes, par exemple lorsqu'il est présenté au lord chancelier et aux barons de l'Échiquier. Cette dernière mission appartient également au sergent municipal (*common serjeant*) qu'on pourrait appeler exactement l'adjoint du recorder. Il est en effet le conseil et l'avocat de la cité, et assiste aux séances des commissions municipales pour y donner son avis toutes les fois qu'on le demande.

• Le secrétaire municipal (*town-clerk*) est chargé de la garde des archives et de l'apposition du sceau de la municipalité; il est le greffier de toutes les Cours tenues par le lord maire et tient la plume dans les circonstances où le maire préside. Enfin le *town-clerk* est le secrétaire de toutes les commissions du conseil commun. — Le *remembrancer* s'occupe de faire observer, dans les cérémonies et représentations publiques, les prérogatives et le rang des représentants de la cité. Il est aussi chargé d'assister aux séances du Parlement pour y surveiller la marche des affaires parlementaires qui intéressent la cité. Le *remembrancer* assiste aux séances du conseil des aldermen, du conseil commun et des commissions de ce conseil toutes les fois qu'il en est requis.

Le chambellan (*chamberlain*) est un receveur qui encaisse les rentes, les profits et revenus de toute espèce de la cité, à mesure qu'ils sont recueillis par les collecteurs; car, à proprement parler, le *chamberlain* est un receveur général centralisant les fonds que les collecteurs reçoivent directement des contribuables. Il est placé sous le contrôle et la surveillance du con-

trôleur de la Chambre des comptes qui est chargé de reviser ses comptes. C'est à ce contrôleur, et non au trésorier, qu'appartient l'administration des biens patrimoniaux de la cité, ainsi que la conservation des titres, baux et plans.

Il y a dans la cité deux shérifs qui sont nommés annuellement au *common hall*, et qui exercent collectivement leurs attributions¹. Il est de règle, en effet, que chacun de ces magistrats ne peut procéder individuellement, à tel point que si l'un vient à mourir, les fonctions de l'autre sont suspendues jusqu'au remplacement du décédé. Le conseil commun nomme un coroner qui exerce son office dans la cité, et siège à la Cour centrale criminelle. Comme le maire est coroner de la cité, une fiction veut que la Cour du coroner soit censée être tenue en présence du lord maire. On voit par là que celui-ci n'est qu'un coroner honoraire, et que toutes les attributions effectives appartiennent à celui qui est nommé par le conseil commun. « Outre les fonctionnaires qui viennent d'être cités, il y a un grand nombre d'agents subalternes nommés, les uns par le conseil commun, les autres par le conseil des aldermen. Ce sont notamment les officiers des diverses Cours de justice, les gouverneurs, médecins et chapelains des prisons, le commissaire en chef de la police de la cité, les commissaires des égouts, les inspecteurs des bâtisses, les fonctionnaires des six marchés, les maîtres de l'école de la cité, le clerc du lord maire et son

¹ Le *Common hall* est une réunion composée du lord maire, des aldermen et des maîtres et membres des corps de métiers (*Livery*), pour l'élection de quelques fonctionnaires ou magistrats municipaux.

substitut, le crieur municipal, le sergent d'armes, le porte-glaive, le secrétaire et le secrétaire adjoint de la fondation de *Bridge-house*. Les fonctionnaires de l'administration du port de Londres et de la Tamise, dont la nomination était aussi dévolue aux autorités municipales, sont nommés, depuis 1857, par le *conseil des conservateurs de la Tamise*¹. »

358. L'unité essentielle à l'action de la police a conduit à l'établissement d'un service spécial organisé, d'après les mêmes bases, dans toutes les parties de la capitale. La police métropolitaine comprend tout le comté de Middlesex et une partie des comtés de Surrey, de Kent, de Herts et d'Essex. Sa juridiction s'étend sur toute la Tamise et ses dépendances telles que docks, quais (*warfs*), débarcadères, etc. La direction générale appartient à un *commissaire en chef* assisté de deux commissaires adjoints, qui sont tous les trois nommés par la couronne. Les commissaires adjoints remplacent, en cas d'empêchement, le commissaire en chef et, lorsqu'il est présent, agissent sous son impulsion. Les commissaires adjoints sont, en même temps, juges de paix pour les comtés de Middlesex, Surrey, Herts, Essex, Kent, Bers et Buckingham. Néanmoins ils ne siègent pas dans les cours de sessions trimestrielles de ces comtés; ils sont seulement chargés de maintenir l'ordre, de prévenir les crimes et délits, de faire incarcérer les criminels et les délinquants: « ils servent ainsi de lien entre la po-

¹ *Rapport aux Chambres belges*, etc., p. 150 et 151. — V. Gneist, *Das Englische heutige Verfassungs-und-Verwaltungsrecht*, t. II, p. 559 et suiv. — Ed. Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 292.

lice de la métropole et la police des comtés adjacents ¹. » La police de la métropole a ses ressources propres et, pour les centraliser, le commissaire en chef nomme un receveur qui est le représentant de la police métropolitaine, au point de vue économique. Cette police est, en effet, une sorte de personne morale qui a son patrimoine particulier. La loi investit le receveur de la propriété de tous les biens meubles et immeubles affectés à la police; c'est lui qui fait tous les actes concernant l'achat, la conservation et la vente de ces biens. Il doit verser les fonds de sa recette à la banque d'Angleterre, qui ouvre un compte spécial à la police métropolitaine ². Ce système de police remplaça en 1829, en vertu d'un acte dont l'initiative est due à Robert Peel, les institutions incohérentes que l'on rencontrait auparavant dans la métropole ³. Le bill de 1829, modifié par quelques actes postérieurs, a, plus tard, servi de modèle pour la réforme de l'administration de la police dans les bourgs et comtés. La cité de Londres ne fut pas d'abord comprise dans cette réforme, la corporation municipale ayant refusé son concours pour s'en tenir à ses privilèges. C'est en 1839 seulement ⁴ qu'a été fait un compromis en vertu duquel la police, dans la cité, a été organisée d'après les bases adoptées dans le reste de la métropole, sauf quelques différences destinées à sauvegarder les droits de la corporation municipale et qui

¹ *Rapport aux Chambres belges*, p. 172.

² Le traitement du commissaire en chef est de 1,500 liv. sterl.; celui des commissaires adjoints et du receveur est de 800 livres.

³ 10 Georges IV, ch. 22.

⁴ Acte 2 et 3 Victoria, ch. 94.

suffisent pour distinguer la police de la cité d'avec la police du reste de la capitale.

359. Pour l'administration de la police dans la cité, le conseil commun (*common council*) nomme une commission supérieure et un *commissaire en chef*; la nomination de ce dernier est soumise à l'approbation par le gouvernement. C'est le commissaire en chef qui nomme les agents du service actif tandis que la commission supérieure choisit ceux du service administratif. Les règlements de police sont préparés par le commissaire en chef, soumis à l'approbation du lord maire et enfin présentés à l'homologation par le gouvernement central¹. Dans chaque section de la cité, l'alderman et les membres du conseil commun se réunissent en commission chargée de la partie administrative du service de la police dans la section. Cette commission s'occupe, en particulier, de notifier à la commission supérieure le traitement des secrétaires et des bedeaux et les crédits pour les autres frais d'administration de la section, tels qu'ils sont arrêtés par les habitants de la section assemblés. Les dépenses sont couvertes, pour un quart, par les fonds généraux de la cité et, pour les trois autres quarts, au moyen d'une taxe spéciale de police (*police rate*), dont le montant est annuellement fixé par la commission supérieure et réparti, par elle, entre les sections de la cité, au *prorata* du revenu imposable à la taxe des pauvres².

¹ Le traitement du commissaire en chef de la police, dans la cité, est de 1,200 livr. sterl. — *Rapport aux Chambres belges*, p. 169.

² Le recouvrement de la taxe de police s'opère, au commencement de chaque trimestre, par les bedeaux ou par toutes autres personnes désignées par la commission de la section. (*Ibid.*, p. 171.)

La métropole est, au point de vue de la répression des contraventions, divisée en districts pourvus chacun d'un tribunal (*court*) de police. Ces tribunaux sont tenus par des juges de paix salariés, dont le nombre est limité à 27¹. Le juge de police siégeant seul a les mêmes pouvoirs qu'ont, dans les comtés, deux juges de paix siégeant ensemble. Ils ont même des attributions plus étendues que les juges de paix des comtés². Les juges de police de la métropole n'ont pas de juridiction dans la cité, où leurs fonctions sont remplies par deux aldermen désignés à cet effet. C'est des décisions rendues par ces aldermen que l'appel peut être porté devant la cour des sessions trimestrielles de Guildhall.

Ainsi la police de la cité a été coordonnée avec la police de la métropole, sans qu'on ait supprimé l'indépendance, même à ce point de vue, de la corporation municipale, et cependant en faisant disparaître toutes les entraves qui auparavant s'opposaient à l'établissement du bon ordre. Jusqu'à la réforme de 1829, Londres était divisée, sous le rapport de la police, en districts qui n'étaient rattachés les uns aux autres par aucun lien; il en résultait un défaut d'ensemble qui assurait l'impunité des malfaiteurs. Aussi un rapport fait par une commission à la Chambre des communes avait-il pu dire, avec vérité, que « si un jurisconsulte étranger voulait se faire une idée de l'organisation de la police

¹ Acte 3 et 4 Victoria, ch. 84.

² Le traitement des juges de police est de 1,200 livr. Ils ne peuvent voter, sous peine d'amende, pour les élections parlementaires, et la loi leur interdit expressément d'influencer les votes en aucune manière.

dans la capitale, il arriverait à la conviction qu'elle avait été imaginée par une corporation de voleurs en vue d'assurer à leur Société le plus de profits possibles avec la plus grande somme de sécurité¹. » Si l'on considère combien ce langage serait inexact aujourd'hui, on pourra juger des progrès que la métropole de l'Angleterre doit aux lois de 1829 et de 1839.

¹ Ed. Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 294.

CHAPITRE TRENTE-DEUXIÈME.

DÉCENTRALISATION ET CENTRALISATION.

Sommaire.

- 360. Diverses espèces de centralisation. — Centralisation politique. — Centralisation administrative. — Centralisation morale.
- 361. Conditions sociales diverses et de leur influence sur le problème de la décentralisation. — Angleterre.
- 362. Conditions de la décentralisation aux États-Unis d'Amérique.
- 363. De la décentralisation dans notre pays. — Précédents de la question jusqu'à la Constitution directoriale.
- 364. Constitution de l'an III. — Municipalité cantonale.
- 365. Centralisation impériale.
- 366. Le problème sous la Restauration. — Projets de M. de Martignac.
- 367. Législation départementale et municipale du gouvernement de juillet.
- 368. Le problème de la décentralisation est soulevé par le parti légitimiste.
- 369. Discussion après la révolution du 24 février 1848. — Projets du Conseil d'État et de l'Assemblée législative.
- 370. Décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. — Leur caractère et leur portée.
- 371. Projets proposés par les publicistes.
- 372. Résumé historique.
- 373. La décentralisation n'est pas invariablement attachée à un état social.
- 374. Ressemblance de notre état social avec celui de la Belgique et de la Hollande. — Députation permanente et conseil de préfecture.
- 375. Objection tirée de la compétence du conseil de préfecture en matière contentieuse.
- 376. Suite.
- 377. Suite.

- 378. Suppression de l'approbation préalable.
- 379. Tutelle des communes attribuée aux conseils de préfecture.
- 380. Il faut autoriser les préfets à réunir le conseil général par un arrêté.
- 381. De la tutelle du département.
- 382. Que faut-il penser de la création des provinces?
- 383. Suppression de l'arrondissement. — Conseil cantonal.
- 384. Attributions du conseil cantonal.
- 385. *Quid* de la suppression des sous-préfets?
- 386. A quoi se réduit la décentralisation administrative? — Conclusions.
- 387. Observation.

360. Le problème de la décentralisation est complexe et, pour bien définir le mot, le meilleur procédé à employer consiste à dégager les éléments dont la question se compose.

Il y a centralisation partout où s'établit un pouvoir prépondérant qui dispose, par les ordres émanés d'un point central, des forces disséminées sur la surface d'un État : c'est la *centralisation politique*. Il y a aussi centralisation lorsque l'autorité centrale, au lieu de laisser les fractions de l'État, telles que le département ou la commune, faire leurs affaires sur place, se substitue aux autorités locales et attire au centre les questions qui se produisent aux extrémités : c'est la *centralisation administrative*. M. de Tocqueville, le premier, a bien distingué ces deux espèces de centralisation dans un passage de sa *Démocratie en Amérique*. De la centralisation politique, concourant avec la centralisation administrative, découle ordinairement une troisième espèce de centralisation qui peut être considérée comme la conséquence des deux autres : c'est la *centralisation morale*. La vie étant tout entière au centre, les personnes riches s'y transportent attirées par les plaisirs ; les hommes intelligents y viennent chercher un théâ-

tre digne de leur ambition, et les ouvriers des salaires élevés.

Les mots *centralisation* et *décentralisation* n'ont pas partout la même portée; en cette matière, comme en toutes autres, il existe des degrés et des variétés. La centralisation gouvernementale et politique est loin d'être dans les confédérations d'États ce qu'elle est dans les monarchies ou les républiques unitaires. Quant à la centralisation administrative, elle est tantôt absorbante jusqu'à faire administrer les communes par des délégués investis d'une puissance sans limite; tantôt, au contraire, elle se borne à exercer sur les autorités locales un pouvoir de tutelle et de contrôle. La centralisation morale et intellectuelle étant, en grande partie, la conséquence des deux autres, son caractère varie suivant l'intensité de la cause qui la produit.

La centralisation gouvernementale et politique est généralement approuvée, et l'école libérale ne la comprend pas dans ses attaques. Toutes les sévérités du libéralisme sont dirigées contre la centralisation administrative et la centralisation morale. M. de Tocqueville s'est fait l'organe de cette distinction lorsque, dans un passage auquel j'ai déjà fait allusion, après avoir montré qu'une nation ne peut vivre, ni surtout prospérer, sans une forte centralisation politique, il ajoute : « La centralisation administrative tend sans cesse à diminuer l'esprit de cité. Elle parvient, il est vrai, à réunir à une époque donnée et dans un certain lieu toutes les forces disponibles de la nation; mais elle nuit à la *reproduction des forces*. Elle la fait triompher

le jour du combat et diminue à la longue sa puissance. Elle peut donc concourir admirablement à la grandeur passagère d'un homme, non point à la prospérité durable d'un peuple. » Ceux qui font la guerre à la centralisation morale sont encore plus nombreux que les adversaires de la centralisation administrative. Beaucoup, en effet, tout en soutenant le contrôle administratif déplorent cette absorption intellectuelle et morale qui amaigrit les extrémités, et sur un corps languissant pose une capitale exubérante, au risque toujours imminent d'exposer le pays à ces attaques apoplectiques qu'on appelle révolutions.

364. La centralisation n'est pas un de ces problèmes qui puissent recevoir une solution *à priori* ; c'est une question d'administration et d'application. Or nous avons, à plusieurs reprises, fait observer que ces difficultés sont nécessairement concrètes et que, pour les trancher, il faut tenir compte d'une foule de circonstances. Dans les pays où la décentralisation est établie, elle ne présente pas les mêmes caractères. En Angleterre, c'est l'aristocratie qui exerce, dans les comtés, la plus grande partie du pouvoir judiciaire et administratif. La classe prépondérante, celle dont l'esprit pénètre partout dans les institutions de ce pays, remplit gratuitement les fonctions de juge de paix, de shérif, de lord-lieutenant. La gratuité de ces fonctions leur a donné un caractère aristocratique qui a retenu leur exercice aux mains de la *gentry*, loin des attaques jalouses de la démocratie. D'un autre côté, comme elles imposent des charges très-onéreuses, elles sont peu recherchées, à tel point que la loi a dû les déclarer

obligatoires. Aussi nul n'a pensé à demander l'élection pour la nomination à des fonctions plus redoutées qu'ambitionnées, et c'est ainsi que s'explique fort simplement l'anomalie d'une assemblée, qui a le droit de voter des taxes de comté quoiqu'elle n'ait pas été nommée par le suffrage des électeurs. Au premier abord, cela paraît être difficilement conciliable avec les mœurs parlementaires de l'Angleterre; mais il suffit d'y réfléchir, un instant, pour voir que ce fait anormal s'explique surabondamment par le caractère onéreux des fonctions. Nous avons vu plus haut que le comté est, en Angleterre, la division administrative par excellence; du comté relèvent les paroisses, c'est-à-dire toutes les parties du territoire qui ne sont pas constituées en municipalités. Parmi les municipalités, il y en a quelques-unes qui forment un comté et, à ce titre, ont des shérifs dont l'autorité est exclusive de celle que le shérif du comté exerce sur les autres parties de la division. La paroisse n'est pas douée d'une grande vitalité, et c'est au comté que la décentralisation anglaise siège et triomphe, supportée par le solide appui d'une classe prépondérante qui n'inspire ni inquiétude au gouvernement ni jalousie au peuple.

362. Autre est la décentralisation américaine. Aux États-Unis, le comté n'a que peu d'importance. Le nom a été transporté de la métropole à la colonie, mais la chose pouvait-elle passer les mers? Quelques émigrants étaient-ils en mesure de porter sur la terre d'exil la grande et puissante aristocratie d'Angleterre? Non; c'est le propre des nations créées par des fondateurs qu'unit

la communauté d'infortune d'être gouvernées démocratiquement. Transplanté dans une société fondée sur l'égalité et le suffrage populaire, le comté aristocratique de l'Angleterre ne pouvait être qu'un nom sans réalité, un corps sans âme. Aussi la décentralisation des États-Unis d'Amérique est-elle tout entière dans la paroisse. L'esprit qui l'anime est populaire ; les organes qu'elle emploie sont choisis par l'élection. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, les fonctionnaires municipaux de l'Amérique procèdent de l'élection et, une fois nommés, ils agissent avec une entière indépendance, ne reconnaissant d'autre supérieur que la loi et d'autre hiérarchie que le jugement des électeurs.

Ces deux exemples nous prouvent que la décentralisation n'est pas une question soluble *à priori* et que partout où elle a triomphé elle s'est empreinte des circonstances de temps et de lieu. Posée en thèse générale, elle ne recevra qu'une réponse approbative ; car il est bien évident que, toutes choses égales d'ailleurs, il vaut mieux que les hommes s'administrent par eux-mêmes. Le *self-government* est une partie de la liberté et, comme la liberté en général, il n'a pas besoin d'être démontré en principe. La difficulté commence au moment où l'on veut appliquer la règle abstraite à un peuple déterminé et à une époque fixe. — Le principe est incontestable, mais le problème de l'application se rattache aux antécédents de chaque peuple et dépend d'une foule de faits contingents.

363. Dans notre pays, la question se pose dans des conditions qui ne se retrouvent nulle part ailleurs ; car

la centralisation y forme une sorte de courant historique, depuis Louis le Gros jusqu'à nos jours, et se confond en quelque sorte avec tout le développement de notre histoire. Avant 1789, la centralisation était un fait à peu près consommé, et nous avons déjà vu que la commune, malgré son ancienne alliance avec la royauté contre les institutions féodales, malgré sa grandeur primitive, avait perdu toute vigueur depuis que les élections avaient été remplacées par les charges municipales érigées en titres d'offices. Nous avons vu aussi que l'intendant, sous l'ancien régime, avait une puissance supérieure à celle de nos préfets, soit à cause de l'étendue des provinces, soit à raison de la multiplicité de ses attributions. Il y aurait donc erreur à dire que, chez nous, la centralisation est un fait nouveau et la décentralisation un fait ancien. La centralisation n'a même jamais été impopulaire, parce que, dès le principe, elle a combattu contre les privilèges nobiliaires tandis que la décentralisation s'est produite, dans notre histoire, sous la forme féodale, c'est-à-dire avec le caractère le plus odieux. Sans prétendre que la cause de la décentralisation soit essentiellement liée avec celle de la féodalité, la connexité qui a existé entre ces deux faits est propre à expliquer l'appréciation qu'ils ont rencontrée en France. Eh bien ! la vérité historique est que, à aucune époque, la centralisation n'a été impopulaire et que les représentants de l'école libérale, eux-mêmes, n'ont pas compris la décentralisation dans leur programme. Tous les partis ont eu leurs jours de pouvoir ; tour à tour, cependant, ils ont fortifié ou, au moins, maintenu la

centralisation. Dans ce faisceau de lois qui, à des époques diverses, ont composé le pouvoir central, il serait facile de déterminer quelle est la part de chaque gouvernement. Cette répartition prouverait qu'en arrivant aux affaires, les partis ont suivi les traditions administratives de leurs prédécesseurs. Entre la législation de l'ancien régime et celle de la révolution française, à bien des points de vue, il y a un abîme; on pourrait même croire que notre organisation administrative de 1790 était inspirée par une idée diamétralement opposée à l'esprit de l'ancien ordre de choses. Cependant la législation de cette époque a beaucoup fait pour la centralisation, en détruisant les provinces et substituant les lignes abstraites des départements aux divisions, historiquement formées, des gouvernements et des généralités. Les législateurs de 1790 fondèrent à la vérité un système départemental et municipal basé sur l'élection et, sous ce rapport, leur œuvre est une tentative de *self-government* qui a pu faire illusion aux décentralisateurs en quête de précédents. Au fond, les rédacteurs de cette loi obéissaient plutôt à la préoccupation politique de l'époque qu'à une théorie administrative. Le peuple était l'idole du moment, le suffrage populaire formait l'idée prépondérante à laquelle tout devait nécessairement être accommodé. Un autre système ne pouvait même pas, en ce temps, entrer dans la tête d'un législateur; créer un pouvoir en dehors du suffrage populaire aurait passé pour une inconcevable anomalie, presque pour une trahison. Mais, en sacrifiant aux idées de l'époque, les législateurs de 1790 pour-

suivaient-ils les idées de décentralisation ou de *self-government*? Pour se convaincre du contraire, on n'a qu'à réfléchir aux fureurs que soulevait le mot *fédéralisme* quelque temps après. Or la décentralisation aurait passé pour favorable au fédéralisme, et, à ce titre, elle ne pouvait qu'être réprouvée par les meneurs de la révolution. C'est la révolution qui a tué l'esprit provincial que l'ancienne monarchie avait laissé debout; elle a donc porté le coup le plus rude que la décentralisation pût recevoir, et c'est par cet acte qu'il est vrai de dire que la démocratie a consommé l'œuvre centralisatrice des rois de France.

La Convention et le comité de salut public ont organisé, au centre, le pouvoir le plus absorbant et le plus énergique qui se soit jamais rencontré. Ses organes dans les départements, représentants du peuple en mission, n'admettaient pas de résistance à leurs ordres, et toutes les volontés, exaltées ou soumises, étaient entraînées dans le grand mouvement qui hérissa nos frontières de quatorze armées. C'était, il est vrai, de la centralisation politique; mais, à cette époque de fièvre patriotique et militaire, les questions administratives étaient trop froides pour attirer l'attention publique; le pouvoir central était trop absorbé pour songer à mettre la main sur les petits intérêts locaux. Il s'en occupait cependant toutes les fois qu'il y avait utilité pour la patrie en danger. Une armée avait-elle besoin de vivres ou de chaussures, le représentant du peuple en mission ne s'inquiétait pas des autorités locales pour requérir les fournitures; il formulait ses ordres sans l'assentiment des pouvoirs municipaux, et

nul ne pensait à résister. Dans la France, transformée en camp, l'administration, comme tous les éléments du pays, était subordonnée aux grands intérêts de la défense nationale. Moins encore que la législation de 1790, le régime de la Convention peut être considéré comme un précédent favorable à la décentralisation. La *terreur*, comme tous les despotismes, régna partout, au centre et aux extrémités.

364. La constitution directoriale, quoique née d'un mouvement de réaction, conserva la nomination des administrateurs départementaux et municipaux par le suffrage des électeurs. L'opinion publique avait approuvé le renversement du comité de salut public; mais elle était encore attachée à la révolution et à la République; aussi les législateurs conservèrent-ils le suffrage à tous les degrés. Était-ce par préoccupation de *self-government* et de décentralisation? Non. Les autorités départementales avaient été organisées sur le modèle du Directoire central et les petites communes rattachées, au grand préjudice de leur autonomie, à la municipalité cantonale. La constitution directoriale, méconnaissant l'attachement de l'homme pour l'association naturelle de la commune, avait créé une grande municipalité artificielle sans racines dans le cœur des citoyens. Avec sa grandeur apparente, la municipalité de canton n'était qu'une personne fragile, sans force dans le présent, sans avenir durable. La commune rurale, au contraire, avec ses divisions et ses lignes naturelles pouvait seule servir de base au *self-government*; il était facile de prévoir que bientôt elle se sentirait humiliée de n'avoir pas de conseil et

d'être gouvernée par un *agent municipal*, nouvelle et malheureuse dénomination qui avait remplacé le nom de *maire* consacré par un fort ancien usage. Une constitution qui avait détruit le fondement du gouvernement du pays par le pays ne peut pas être invoquée comme une préparation à la décentralisation.

365. La réaction avait fait des progrès sous le Directoire, et le premier Consul put supprimer la nomination des administrateurs par le suffrage populaire. A l'élection directe fut substituée la candidature élective. Le chef de l'État nomma les administrations locales sur les listes de notabilité départementale ou communale et plus tard, dans les dernières années de l'Empire, il les choisit entre deux candidats que les électeurs présentaient pour chaque place vacante. Membres du conseil de département, conseillers d'arrondissement ou municipaux, maires, sous-préfets et préfets tout émana du premier consul ou de l'Empereur. D'après ce qui précède, on se servirait d'une locution inexacte si on se bornait à dire que la loi du 28 pluviôse an VIII a fondé la centralisation dans notre pays. Il faut aller plus loin ; cette loi a établi la centralisation en lui donnant la forme qu'elle n'a pas cessé d'avoir sous les gouvernements qui se sont succédé depuis.

366. Le gouvernement de la Restauration n'établit la liberté qu'au sommet et supprima, aux extrémités, même cette candidature élective qui, sous le consulat et l'Empire, avait conservé le droit du pays sinon à se gouverner lui-même du moins à prendre une part dans la gestion de ses affaires. Toutes les administra-

tions locales furent choisies par le chef de l'État ou par les préfets tandis que les députés étaient nommés par les électeurs. Ainsi l'imitation anglaise se manifestait partout. Au sommet, la charte avait établi le système constitutionnel importé d'outre-Manche ; aux extrémités, l'administration fut remise aux mains de personnes choisies par le gouvernement, et les conseils généraux, en particulier, votèrent le budget départemental sans avoir reçu la délégation des contribuables. C'est ainsi qu'en Angleterre les juges de paix réunis en session votent les taxes du comté, quoiqu'ils ne soient pas issus du scrutin. Ce que l'imitation ne pouvait pas donner c'était l'aristocratie anglaise appuyée sur une tradition séculaire et soutenue par les sympathies du peuple, dont la cause n'avait pas été séparée de la sienne. Tant il est vrai de dire que, si les lois peuvent être copiées, il est impossible de transporter d'un pays à l'autre les mœurs, les usages, les circonstances qui fécondent et consolident les institutions !

Un instant cependant le gouvernement de la Restauration voulut retremper les administrations locales à la source de l'élection ; mais les intentions sincèrement libérales de M. de Martignac furent écrasées, dans la lutte ardente des partis, entre les passions des opposants, qu'aucune concession ne pouvait satisfaire, et les tendances d'un gouvernement qui voulait faire servir la restauration de la dynastie au rétablissement des institutions d'ancien régime. Le dévouement de M. de Martignac parut suspect à la monarchie parce que les doctrines du ministre tou-

chaient à l'école libérale, et le parti libéral, qui aspirait au pouvoir pour lui-même, abandonna le président du conseil, sans lui tenir compte de ses nobles désirs, parce que ses sentiments le liaient à la cause du royalisme. Une fois de plus la chute de ce cabinet prouva que la modération et la sincérité sont les vertus qui conviennent aux époques de calme, et qu'il est presque inutile de faire entendre leur voix dans les temps de lutte à outrance. En somme, si dans la courte période que dura le ministère Martignac, la Restauration tenta une décentralisation, ce projet ne reçut même pas un commencement d'exécution. Ni M. de Villèle, ni M. de Polignac, ni M. de Richelieu, en un mot aucun des ministres qui conduisirent les affaires de la Restauration, pendant les années de prospérité et de force, ne songèrent à rétablir les élections pour la constitution des autorités locales. S'ils y pensèrent, nul parmi eux n'usa de sa puissance pour rendre aux électeurs le droit de nommer le conseil général, le conseil d'arrondissement ou le conseil municipal. A ceux qui gouvernent l'idée vient rarement de limiter leur propre puissance et d'ordinaire ils attendent, pour défendre la décentralisation, que les circonstances les aient rejetés dans l'opposition. L'histoire des partis nous prouve que ceux qui occupent le centre ne pensent pas à décentraliser, et que cette idée ne les visite qu'au moment où ils quittent le centre pour aller prendre à la circonférence la place occupée par les oppositions. M. de Martignac donna le rare exemple d'un ministre demandant à limiter sa propre puissance.

367. Les triomphateurs de juillet rétablirent les élec-

tions en 1831, pour les conseils municipaux et en 1833 pour les conseils généraux et d'arrondissement. Quant aux attributions de ces assemblées ils ne modifièrent la législation de l'Empire et de la Restauration qu'en 1837, pour les conseils municipaux, et en 1838 pour les conseils généraux et d'arrondissement. L'esprit de ces lois est modéré; il fait une certaine part à la vie communale, tout en laissant le gros lot au pouvoir central. La rédaction en est habile et, à mesure qu'on étudie les détails, on sent qu'elle est inspirée par le désir sincère de pondérer l'autorité centrale et les pouvoirs locaux. S'agit-il de la nomination du maire? La loi, tenant compte de la double qualité de ce fonctionnaire, accorde le choix au gouvernement en circonscrivant la désignation parmi les membres du conseil municipal. C'est par cette conciliation que les législateurs donnèrent au maire une origine à la fois élective et administrative, pour mettre le mode de nomination en corrélation avec la loi qui fait du maire un agent délégué par le gouvernement et un administrateur de la commune. Dans le même ordre d'idées, le président du conseil général et celui du conseil d'arrondissement furent nommés dans le sein de ces assemblées par l'élection de ses membres. Au point de vue de l'organisation et de la nomination des autorités locales, la législation de 1831 et de 1833 remplit sincèrement les promesses du programme libéral. Quant aux attributions des autorités locales, les législateurs de 1837 et 1838 furent évidemment dominés par les préoccupations des hommes au pouvoir. Ils attirèrent au centre la solution d'un grand nombre d'affaires et,

par une tendance à laquelle ils obéirent naturellement, presque à leur insu, restèrent centralisateurs sur les questions de fond après s'être montrés décentralisateurs sur les questions de forme et d'organisation. L'échange de correspondances, notes, rapports entre Paris et les préfectures prit un développement qu'il n'avait jamais eu auparavant. Aussi l'expression de *paperasserie administrative* obtint-elle, sous le gouvernement de juillet, un succès général.

368. Il n'est pas surprenant que le parti légitimiste ait repris, après 1830, la thèse de la décentralisation ; cette réaction était naturelle après la défaite. Mais ce qui est caractéristique, ce qui prouve que les lois de 1837 et 1838 n'avaient accordé que peu aux autorités locales, c'est le succès qu'obtinrent les critiques contre la centralisation. La question ne tarda pas à être posée moins comme un intérêt de parti qu'à titre de problème administratif, indépendant des préoccupations politiques. Le mouvement des esprits vers la décentralisation commença sous la législation de 1837 et 1838 ; ce fait prouve que les législateurs de cette époque n'avaient que bien légèrement détendu le ressort administratif, et que les communes étaient très-étroitement tenues en bride.

369. Après la révolution de février, lorsque la discussion de la constitution et des lois organiques mit à l'ordre du jour les questions d'organisation administrative, les hommes de tous les partis reconnurent qu'il y avait une satisfaction à donner aux décentralisateurs. On différa beaucoup sur le degré, mais on se mit d'accord sur le principe et le but. Au conseil

d'État, M. Vivien qui avait, pour une grande part, rédigé les lois de 1837 et 1838, fut d'avis que les pouvoirs des conseils municipaux pouvaient être étendus. Le nombre des matières que le conseil municipal peut *régler* par des délibérations exécutoires (art. 17 de la loi du 18 juillet 1837) parut à la commission du conseil d'État pouvoir être augmentée de sept cas nouveaux. Il y avait loin de cette façon modeste de comprendre la décentralisation au projet de M. Béchard qui demandait 1° la création de circonscriptions divisionnaires, au nombre de 21, portant toutes des noms d'anciennes provinces; 2° des conseils municipaux nommant les maires et les employés de la commune; 3° l'approbation du conseil général remplaçant celle du préfet pour les délibérations relatives aux aliénations, acquisitions, transactions, baux excédant dix-huit ans et autres actes de disposition touchant le patrimoine communal; 4° la création d'un conseil cantonal nommant des inspecteurs chargés de surveiller plusieurs services publics dans l'étendue du canton; 5° la création d'un conseil supérieur de la circonscription divisionnaire composé des délégués envoyés par les conseils généraux, à raison de cinq délégués pour chaque département. Afin d'assurer la décentralisation morale, comme conséquence de la décentralisation administrative, M. Béchard proposait de placer au chef-lieu de chaque circonscription une division militaire, un archevêché, une cour d'appel, une académie, une division supérieure des travaux publics, une inspection générale des établissements de bienfaisance et de répression. Cette accumulation

en un même point de grandes positions administratives avait pour but d'entretenir la vie morale et intellectuelle dans quelques grands centres, et d'arrêter le mouvement qui porte à Paris tous les hommes de plaisir, d'études ou d'affaires. Le projet de M. Béchard ne se bornait pas à la décentralisation administrative; il entraînait dans la politique par l'art. 59 qui ordonnait aux conseils supérieurs des circonscriptions divisionnaires de se réunir toutes les fois que les pouvoirs constitutionnels de l'Etat étaient, par une circonstance quelconque, mis dans l'impossibilité d'exercer leurs pouvoirs légaux. En ce cas, les gouverneurs militaires des divisions devaient, chacun pour sa part, mettre la division en état de siège, sauf à en rendre compte au conseil supérieur qui maintenait ou rapportait la mesure (art. 61 du projet de M. Béchard)¹. M. Béchard supprimait l'arrondissement et lui substituait la division cantonale pour un grand nombre de services, notamment au point de vue de la répartition des contributions directes. Quant au conseil général du département, l'art. 51 du projet de M. Béchard l'appelait à délibérer souverainement sur les actes concernant la gestion des biens départementaux. Une exception était faite pour les aliénations et acquisitions qui n'étaient valables qu'en vertu d'une loi d'intérêt local.

Quelque radical que fût son projet, M. Béchard était, sur quelques points, plus réservé que M. Raudot qui avait formulé ses idées dans une proposition sou-

¹ *Administration intérieure de la France*, par M. Béchard, t. II. V. projet de loi placé à la fin du volume.

mise à la chambre en vertu de son droit d'initiative parlementaire. M. Raudot proposait notamment d'enlever au préfet la représentation du département personne morale et d'instituer un maire départemental. Au conseil général, M. Raudot voulait donner le droit de présentation pour la nomination aux places de judicature, et aux conseils municipaux, entre autres attributions, le classement des chemins vicinaux. Malgré la conformité de vues générales qui l'unissait avec M. Raudot, M. Béchard se séparait de son allié sur plusieurs points de détail et, en particulier, sur les trois que nous venons d'indiquer :

Le radicalisme décentralisateur de MM. Béchard et Raudot eut peu de succès au Conseil d'État où il rencontra la résistance des habitudes administratives et l'attachement que, de tout temps, les assemblées ont montré pour leurs attributions. La décentralisation avait pour résultat d'enlever au Conseil d'État la préparation d'une foule d'affaires ; elle se heurta contre l'opposition de l'esprit de corps. Les commissions de l'Assemblée législative allèrent un peu plus loin que le Conseil d'État dans la voie où MM. Béchard et Raudot étaient entrés ; mais les projets qui allaient être discutés, quand survinrent les événements de 1854, étaient restés dans une ligne de modération plus éloignée des propositions présentées par ces honorables députés que de la tendance résistante du Conseil d'État. La commission de l'Assemblée législative proposait non-seulement d'augmenter le nombre des matières qui seraient réglées par le conseil municipal, mais de limiter le droit d'annulation du préfet au cas de *violation d'une loi ou d'un ré-*

glement. De plus, pour l'annulation ainsi restreinte, le projet permettait au conseil municipal de se pourvoir au Conseil d'État statuant en la forme administrative. Les simples délibérations n'étaient exécutoires qu'en vertu de l'approbation du préfet ou du conseil de préfecture. Le préfet ne pouvait refuser son approbation qu'en cas de violation d'une loi ou d'un règlement d'administration. S'il pensait que l'approbation devait être refusée pour quelque motif tiré du fond, l'affaire était soumise au conseil de préfecture. Ainsi, le refus d'approbation pour les délibérations et l'annulation en matière de règlements, ne pouvaient, l'un et l'autre, être fondés que sur la violation de la loi ou des règlements, lorsqu'ils émanaient du préfet seul ; pour tout autre motif, il y avait lieu de saisir le conseil de préfecture. Toute la différence aurait donc consisté en ce que les *délibérations* ne pouvaient jamais devenir exécutoires, après un certain délai, par l'effet du silence gardé, tandis que les *votes réglementaires* étaient exécutoires par cela seul qu'ils n'avaient pas été annulés dans un délai de trente jours. Ce projet était une imitation de la législation belge, qui attribue à la *députation permanente* des fonctions analogues à celles que la commission proposait de donner au conseil de préfecture. Mais l'imitation ne pouvait pas effacer, par ce remaniement superficiel, la différence qui sépare les deux pays ; il aurait fallu, pour que la ressemblance fût complète, que le conseil de préfecture devînt, comme la *députation permanente*, une émanation du conseil général. Nommées par le conseil provincial, les députations sont indépendantes du gouverneur ; elles n'ont

qu'un très-petit nombre d'attributions en matière de contentieux administratif, de sorte que par leur origine et par leur compétence elles ne sont pas exposées à se trouver avec le gouverneur dans des conflits regrettables pour le bon ordre de l'administration. Dans l'état de subordination où le conseil de préfecture est, chez nous, placé à l'égard du préfet, il ne pourrait recevoir utilement le dépôt du *self-government*, qu'à la condition de modifications introduites dans sa composition. La combinaison qu'avait adoptée la commission de l'Assemblée présentait donc l'inconvénient de produire des complications sans qu'il en pût résulter un avantage corrélatif, au point de vue de l'indépendance et de l'autonomie communale ou départementale. Quand on veut imiter les institutions d'un pays, le seul parti qu'il soit raisonnable d'adopter consiste à importer toutes les circonstances et particularités qui donnent à la législation étrangère son caractère et sa vitalité propres ; ce qui est inadmissible, c'est la conjonction disparate de dispositions qui ne sont pas inspirées par le même esprit : *Varias inducere plumas undique collatis membris*.

Le projet de loi sur les conseils de préfecture n'ajoutait que peu à l'indépendance de leurs membres. On avait reculé devant l'inamovibilité, et les propositions les plus hardies plaçaient les conseillers sous la garantie d'une commission siégeant à Paris, sans l'avis affirmatif de laquelle ils ne pouvaient pas être révoqués. En supposant que ce projet fût adopté, il était bien éloigné de l'origine élective que la législation belge a donnée à la députation permanente.

La commission chargée de donner son avis sur la révocation des conseillers de préfecture n'aurait pas relevé, d'une manière sensible, la position des conseillers parce qu'elle n'aurait pas fait cesser la dépendance dans laquelle ils vivent à l'égard du préfet.

370. Après les événements de décembre 1851, le nouveau gouvernement, désireux de donner satisfaction aux idées qui luttaien^t pour entrer dans nos lois, s'est emparé du problème de la décentralisation, et l'a résolu partiellement dans les décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. Nous avons dit, plus haut, quels étaient le caractère et la portée de ces décrets de décentralisation. Ils n'ont rien ajouté aux franchises communales et départementales, et tout leur effet a été de transporter du pouvoir central aux préfets la décision des affaires qui sont énumérées dans quatre tableaux annexés à ces deux décrets. L'administration supérieure est demeurée aussi puissante qu'auparavant, et l'autonomie communale n'a rien gagné par suite de cette substitution d'un pouvoir local, rapproché des petites passions de clocher ou des luttes politiques, à la décision éclairée et impartiale d'administrateurs élevés, qui, ne connaissant personne, ne pouvaient pas être atteints par la fumée des querelles de village. Ajoutons à cela qu'avant les décrets, les affaires qui se dénouaient à Paris étaient examinées par les bureaux de la préfecture chargés de préparer l'avis du préfet, et qu'après avoir reçu ce premier degré de préparation elles étaient soumises à une épreuve nouvelle dans les bureaux des ministères. La célérité qu'on a gagnée n'a-t-elle pas été compensée par la suppression de la garantie qu'offrait

L'examen des employés les plus élevés et les plus éclairés ? L'organisation des bureaux de préfecture n'est soumise à aucune règle fixe, et cette carrière n'offre ni assez d'avantages ni assez de solidité pour que, dans l'état actuel des choses, des hommes capables la recherchent. Je sais qu'on pourrait citer d'honorables exceptions ; mais le vice de l'organisation est tel que, par la force même des choses, il est impossible que la majorité des employés offre les garanties qui sont désirables pour la préparation d'une décision définitive. Ce sont les employés, cependant, qui, dans la plupart des cas, font la décision, les préfets étant trop absorbés par la portion politique de leurs attributions pour qu'il leur soit possible d'examiner personnellement tous les dossiers. Si les décrets de 1852 et 1861 avaient coïncidé avec une réorganisation des bureaux de préfecture, les inconvénients que nous venons de signaler auraient été fort affaiblis, et le bénéfice de la rapidité dans l'expédition des affaires aurait prédominé ; mais tant que cette mesure ne sera pas prise, l'opportunité de la décentralisation préfectorale sera contestable et contestée. A la vérité l'art. 6 du décret du 25 mars 1852 ouvre un recours aux parties intéressées, et, d'un autre côté, le préfet est tenu de rendre compte de ses actes au ministre qui peut les annuler d'office, pour violation des lois ou règlements, et même au fond lorsque les parties réclament. Le tempérament est, j'en conviens, heureusement trouvé, et il fournirait une réponse satisfaisante aux objections si la crainte de revenir sur des décisions prises par une autorité compétente, de diminuer l'influence du préfet en lui donnant tort, de trom-

per l'attente des parties en troublant des faits consommés, n'était pas de nature à paralyser les effets de l'art. 6 du décret. En résumé, les décrets n'ont rien ajouté à la vie départementale ou communale. Nous avons même vu plus haut qu'en donnant aux préfets la nomination des gardes-champêtres, qui auparavant appartenait aux maires, ils ont resserré les chaînes de la centralisation. Nous reconnaissons qu'ils ont eu le bon effet de hâter l'expédition des affaires en supprimant, pour beaucoup d'entre elles, l'envoi du dossier à Paris ; mais il est regrettable que cette mesure n'ait pas concouru avec une constitution des bureaux qui aurait donné aux préfets des auxiliaires plus éclairés.

371. Il ne faut pas être surpris que les décentralisateurs aient refusé de voir dans l'innovation introduite par les décrets de 1852 et 1861, une solution du problème qu'ils avaient posé. La question a été reprise dans ces derniers temps par MM. Vivien ¹, Chevillard ² et Odilon Barrot ³. La cause de la centralisation a, d'un autre côté, trouvé un habile défenseur dont les écrits méritent d'autant plus de fixer l'attention que ses opinions ne sont inspirées ni par l'esprit de corps ni par l'attachement aux habitudes administratives. M. Dupont-White a fait la théorie de la centralisation dans deux ouvrages pleins d'aperçus ingénieux ⁴ et plus tard dans la *Revue des Deux-Mondes* qui lui a ouvert

¹ *Études administratives*, t. I, p. 38, et t. II, p. 16.

² *Division administrative de la France*, par M. Jules Chevillard, ancien préfet. V. spécialement, t. II, p. 182 et suiv.

³ *De la décentralisation*, par Odilon Barrot.

⁴ *L'individu et l'État*, par M. Dupont-White. — *La centralisation*, par le même.

sés colonnes avec un désintéressement de doctrine égal à celui que M. Dupont-White avait montré en se donnant un adversaire par la traduction de l'ouvrage de M. John Stuart Mill *sur la liberté*¹. De leur côté MM. Béchard et Raudot ont recommencé leur campagne en faveur de la décentralisation, le premier dans une brochure pleine de faits intéressants, sur *l'esprit municipal en Italie* mis en opposition avec les progrès que l'unitarisme fait au delà des Alpes sous l'impulsion du gouvernement piémontais, et le second dans un article écrit avec ardeur et conviction dans le *Correspondant*².

MM. Vivien et Chevillard sont d'avis que le département est un centre trop peu étendu, et qu'il serait bon de superposer à ces divisions des provinces ou divisions supérieures, composées de plusieurs départements. L'action administrative a besoin de reprendre haleine avant d'arriver aux extrémités. Ne vaut-il pas mieux qu'elle se repose dans un centre considérable où les principaux éléments administratifs se trouvent groupés et où elle rencontrera un repos plus fortifiant ? En réalité, la province n'a pas cessé d'exister et, en dépit de la proscription révolutionnaire, elle s'est conservée sous plusieurs rapports. Au point de vue de l'armée, les départements sont groupés autour de vingt-deux chefs-lieux de divisions militaires. Nos vingt-huit

¹ M. Dupont-White a publié une traduction française de l'ouvrage de John Stuart Mill intitulé : *On Liberty*. Dans une introduction qui précède l'ouvrage, le traducteur a, sur plusieurs points, combattu l'auteur anglais qui est aussi favorable au développement de l'individu que M. Dupont-White est partisan de l'extension des droits de l'État.

² *Correspondant* du mois de février 1863.

Cours impériales correspondent, pour la plupart, avec ces divisions. Les seize académies ont leur siège dans les principales villes où sont établies les Cours impériales, et c'est dans les mêmes lieux qu'on trouve les inspections générales des travaux publics. Malgré leur petit nombre, les divisions militaires ont elles-mêmes été jugées trop petites et, en conséquence, la France a été partagée en six grands commandements. S'il est bon de constituer des centres considérables au point de vue de l'organisation militaire, les mêmes raisons ne s'appliquent-elles pas aux matières administratives ? Ne vaudrait-il pas mieux procéder avec ensemble et, au lieu de laisser chaque département ministériel partager, à son gré, le territoire de l'Empire, n'y aurait-il pas avantage pour tous les services, à établir dans les mêmes lieux les grandes divisions militaires, judiciaires et administratives ? Cette combinaison aurait pour résultat, tout en fortifiant l'action administrative, de développer la vie locale et de préparer la décentralisation morale, de toutes la plus désirable, parce qu'elle arrêterait l'émigration des hommes les plus distingués. MM. Vivien et Chevillard suppriment l'arrondissement comme division administrative. Si le département leur paraît être trop petit pour une division principale, ils pensent que l'arrondissement est trop grand pour une division secondaire. C'est au canton qu'il faudrait reporter la sous-division administrative. On se rapprocherait des communes, et les autorités cantonales pourraient mieux juger, en connaissance de cause, les affaires municipales, soit qu'on les appelât à exercer le contrôle ad-

ministériel, soit que seulement on leur demandât de donner des avis. Le chef-lieu de canton est le lieu où les administrés se réunissent le plus fréquemment et le plus volontiers. Que d'éléments, en effet, ont été groupés dans cette petite ville par le mouvement naturel des intérêts ! Là sont le juge de paix, le receveur de l'enregistrement, la commission de statistique, la brigade de gendarmerie, le commissaire de police, le principal notaire, un ou plusieurs huissiers ; là se font les opérations du tirage au sort, et c'est là encore que bientôt après le conseil de révision vient tenir ses séances. Au point de vue ecclésiastique, c'est encore le canton qui forme la division du diocèse, puisque, d'après le concordat et les articles organiques, il doit y avoir au moins une cure par canton. Ainsi peu à peu tous les services sont venus s'établir au canton, tandis que l'arrondissement n'a rien gagné, et n'a pu que conserver les éléments dont le législateur avait composé son existence artificielle. Dernièrement on proposait de transporter la conservation des hypothèques du chef-lieu d'arrondissement au chef-lieu de canton et, toutes les fois qu'on touche à la compétence judiciaire, on parle d'augmenter les attributions des juges de paix au détriment des tribunaux d'arrondissement. Puisque la tendance des législateurs se porte naturellement vers le canton, il n'y a qu'à suivre ce mouvement pour arriver au meilleur système qui puisse être mis en pratique. Le département et l'arrondissement sont des créations factices tandis que la commune, le canton et la province semblent être indiqués par la nature des choses comme les divisions les plus vivantes. C'est

pour cela qu'elles paraissent à MM. Vivien et Chevillard propres à devenir la base d'une décentralisation efficace¹.

372. Il est facile de ramener à une formule générale l'exposé qui précède. La décentralisation n'a, chez nous, que peu de précédents dans les faits. Les tentatives qui ont été faites dans ce sens ont même

¹ « Ne craignons pas, dit M. Vivien à propos des divisions provinciales, de créer sur le territoire ces pouvoirs intermédiaires dont l'absence a été souvent si regrettable. Mais on se demande si la division actuelle des départements se prête à l'accomplissement de cette pensée? Il ne nous le paraît point. Leur territoire est trop étroit et, par suite, leur nombre est trop grand. Déjà des circonscriptions plus larges ont été adoptées pour l'administration militaire, pour la justice, pour l'instruction publique? Pourquoi ne pas suivre cet exemple à l'égard de l'administration locale? De la réunion de plusieurs départements, groupés d'après la communauté des intérêts, la position géographique, le climat, résulterait la concentration d'efforts, de capacités, de ressources financières, et par suite la création de grands travaux, d'établissements importants, une amélioration féconde du territoire et une force politique sur laquelle s'appuierait le gouvernement, en temps de repos, et l'ordre aux époques de troubles. Le temps seul peut amener cette nouvelle distribution, et nous reconnaissons qu'elle n'est pas encore entrée dans les esprits. — Nous en déposons ici la pensée, elle pourra être reprise quand le législateur méditera sur les conditions nouvelles qui sont de nature à consolider les institutions de 1789 et à leur donner une sanction et des forces dont l'absence s'est fait si douloureusement sentir. » (*Études administratives*, 2^e édit., t. II, p. 112.) En comparant l'arrondissement et le canton, M. Vivien avait dit plus haut : « Ce n'est pas ici une fiction légale, une de ces créations imaginaires que les législateurs imposent à une nation, par fantaisie ou passion, et contre lesquelles l'expérience proteste. Observez à la fois le sort de l'arrondissement et celui du canton, depuis que l'un est entré dans la division administrative du territoire et que l'autre en a été effacé. L'arrondissement n'a pu recevoir d'attributions réelles; toutes les fois qu'il s'est agi de le constituer, on a fait de vains efforts pour lui donner une existence propre, on n'a pu y parvenir. Le canton, au contraire, a vu dans toutes les occasions ses attributions se multiplier et son rôle s'agrandir. Le fait est ainsi venu protester contre les combinaisons légales. » (*Ibid.*, p. 78.)

Ni M. Vivien, ni M. Chevillard ne proposent d'ailleurs de revenir au système cantonal organisé par la Constitution du 5 fructidor an III. L'organisation cantonale de l'an III avait l'inconvénient, comme nous l'avons dit plus haut dans le texte, d'anéantir les communes au-dessus de 5,000 habitants et de porter un coup très-rude à la vie municipale sur la portion la plus étendue du territoire.

échoué, et le courant de la loi a constamment été dirigé vers la centralisation. Les conquêtes de la décentralisation ne sont pas sorties du cercle des théories. Le moment est venu de dire notre propre sentiment et d'opter entre les livres et les faits.

373. La décentralisation, comme la liberté politique, n'est pas attachée à un état social invariable. Ces deux fruits mûrissent à toutes les latitudes de la civilisation, et, pour peu qu'on y apporte de bonne volonté, on peut les concilier avec les mœurs et le tempérament politique de chaque peuple. Les centralisateurs opposent que nous n'avons en France ni aristocratie prépondérante, ni respect pour les classes élevées, ni attachement aux traditions ; que l'amour de l'égalité nous dévore et que, pour échapper à la supériorité sociale de nos voisins, nous sommes prêts à investir de la puissance une autorité éloignée, qui nous commande sans nous offusquer. Rien n'est mieux fondé que cette objection, et elle suffit pour prouver que la décentralisation ne peut pas être établie sur le modèle de ce qui existe en Angleterre. A quoi servirait de copier la législation anglaise ? Avec les textes de loi nous ne pourrions pas importer l'esprit aristocratique qui vivifie le *self-government* anglais. Mais l'exemple des États-Unis prouve que la liberté politique et la décentralisation peuvent se concilier avec d'autres mœurs. La démocratie américaine s'en est accommodée comme l'aristocratie anglaise. Est-ce à dire que nous pouvons prendre pour modèle les institutions des États-Unis ? Si l'amour de l'égalité et la jalousie des supériorités nous font ressembler aux citoyens des

États-Unis, il y a entre eux et nous plus d'une différence. Nous ne sommes pas, comme eux, habitués à considérer dans les fonctions publiques une charge et une entrave à nos affaires. La fonction publique est, chez nous, une carrière et nous la recherchons comme une affaire principale. Avant tout l'Américain demande à l'industrie, au commerce, à l'agriculture, en un mot, aux professions libres, les éléments de sa fortune. Les fonctions publiques sont ou trop peu lucratives ou, quand elles sont productives, trop difficilement accessibles pour que l'Américain y voie une carrière désirable. A toutes les époques, dans ce pays, les fonctions ont été abandonnées à ceux qui pouvaient consacrer du loisir à leur exercice, et les citoyens dont la fortune était en voie de formation se sont gardés de cette ruineuse ambition. N'a-t-on pas été obligé de déclarer obligatoires les fonctions gratuites que, chez nous, on ne peut pas multiplier au gré de tous les désirs? La situation des pays n'est pas la même. L'Américain n'a pas les yeux tournés sans cesse vers le gouvernement, et sa formule exprime énergiquement la confiance de l'individu dans ses propres forces : « *Ne t'attends qu'à toi-même*, » dit-il fièrement. Il faut même convenir que les moyens de défense personnelle, dont il ne se sépare jamais, servent plus à la protection de l'individu qu'à la conservation du bon ordre général. Est-il besoin de faire observer que nous comptons sur le gouvernement, et qu'à la moindre contrariété nous sommes disposés à en faire remonter la responsabilité à l'autorité publique? Que nos mœurs soient mauvaises, sous ce rapport, il faudrait être bien obstiné pour n'en pas convenir. Bonnes ou

mauvaises, il faut en tenir compte. Autre différence ! En Amérique, la population n'est pas pressée comme elle l'est dans les États de l'Europe, particulièrement en France. Si le nombre des habitants s'accroît suivant une progression rapide, le désert s'ouvre devant les nouveau venus, la forêt recule et les subsistances suivent l'accroissement des besoins. Tant que cette ressource ne sera pas épuisée, la liberté et la décentralisation auront, aux États-Unis, peu des inconvénients qu'on leur reproche dans les vieilles sociétés. La densité de la population est un signe de prospérité ; mais elle est aussi la source de nombreux périls, et il n'y a pas de parité entre un pays où se dressent les problèmes effrayants remués par Malthus, et un autre pays où l'espace offre un débouché à ceux qui n'ont pas de place au banquet social. — Mais si nous ne sommes placés ni dans les conditions de l'Angleterre, ni dans celles de l'Amérique pour réaliser la décentralisation, l'exemple de ces deux pays prouve que des institutions décentralisées sont compatibles avec les régimes politiques les plus opposés. Nous en concluons qu'elles sont susceptibles d'être appropriées à un état social quelconque. Nos mœurs, nos précédents, notre tempérament social commanderont assurément quelques conditions spéciales ; ce qu'il est impossible d'y voir, c'est une fin de non-recevoir ou un obstacle invincible.

374. La Hollande et la Belgique ont été, pendant plusieurs années, régies par les lois de l'Empire et, par conséquent, soumises à la centralisation administrative. Quelques-unes de nos lois ont, en Belgique, sur-

vécu à la séparation. Après 1815, et surtout après 1831, les Belges ont adopté des institutions provinciales et communales qui peuvent être considérées comme une sage transaction entre les avantages de la centralisation et ceux de la décentralisation. Cet exemple prouve qu'un peuple n'est pas incapable, après avoir contracté l'habitude des pouvoirs centralisés, de revenir au *self-government*. On pourrait ainsi répondre à ceux qui prétendent que notre longue habitude de la centralisation nous rend impropres à un autre régime. Le changement s'est opéré en Belgique sans difficulté, et je suis convaincu qu'il ne présenterait pas plus d'inconvénients dans notre pays. Notre état social ne ressemble-t-il pas à celui de nos voisins? Comme eux, nous n'avons ni l'aristocratie prépondérante de l'Angleterre, ni l'esprit démocratique de l'Amérique. Rien ne prouve, par conséquent, que la décentralisation administrative répugne à l'état social de la France puisque, dans une certaine mesure, elle a pu se concilier avec celui de la Belgique, qui est semblable au nôtre. C'est toujours par l'exemple de ce pays que je répondrai aux écrivains qui nous condamnent comme incurables et à jamais indignes de la liberté politique, dont la décentralisation n'est qu'une conséquence.

La Belgique, à la vérité, n'est pas un grand pays et son ménage politique n'offre pas les difficultés inhérentes à un grand *état de maison* gouvernemental. Elle n'a pas non plus le suffrage universel à diriger, et ceux qui la gouvernent n'ont pas à compter avec cette mer orageuse, pleine de récifs, qui dévore tour à tour les partis et les ramène à la surface, après les

avoir engloutis. La différence est incontestable; mais que prouve-t-elle? Elle tendrait à établir que le régime administratif doit être mêlé à la politique, que les affaires communales et départementales peuvent servir aux préfets de moyens d'action dans les luttes électorales, et que leur solution doit se dénouer suivant les exigences du mouvement électoral. Or, cette confusion n'est pas avouable et il est impossible d'en tenir compte dans un examen théorique de la question. Le mélange de la politique et de l'administration serait un pur expédient de parti; il n'a aucune valeur systématique et doctrinale, et il ne peut pas entrer dans les éléments d'une solution scientifique du problème.

375. Une difficulté que je considère comme plus sérieuse se tire de ce que la compétence, en matière contentieuse administrative, n'a que peu d'importance en Belgique. La plus grande partie des questions contentieuses qui, chez nous, sont portées devant le conseil de préfecture, se jugent, en Belgique, conformément à la procédure de droit commun. La *députation permanente* n'a donc à s'occuper que de la tutelle administrative des communes; elle n'est pas chargée de décider les procès de l'ordre administratif ni, par conséquent, assujettie à justifier des connaissances spéciales que suppose la qualité de juge administratif. Chez nous, au contraire, la compétence contentieuse du conseil de préfecture ayant pris un grand développement, il paraît impossible de confier cette mission à des membres élus par le conseil général. Cette mesure serait contraire aux principes de notre organisa-

tion judiciaire puisqu'il est de règle que les juges, qui rendent la justice au nom du souverain, sont choisis par le souverain. Que si l'on décide qu'il y aura, tout à la fois, un conseil de préfecture et une députation permanente, on tombe dans une complication regrettable, on multiplie les places, on grève le trésor; enfin (et c'est le plus grave des inconvénients) on s'éloigne de la simplicité qui est la première qualité des bonnes lois (*simplicitatem legibus amicam*). Donc, ajoute-t-on en concluant, l'imitation de la loi belge n'est possible qu'à la condition de supprimer la compétence en matière contentieuse administrative.

376. La suppression du contentieux administratif, si on la demande absolue, est impossible. Même dans les pays où les affaires administratives sont jugées par les tribunaux de droit commun, il y a un certain nombre d'affaires qui forment le contentieux administratif. En Belgique, les réclamations en matière de contributions directes ou de service militaire ne sont pas jugées par les tribunaux ordinaires; elles constituent un contentieux administratif fort restreint assurément; ces deux cas suffisent cependant pour affirmer que la loi belge, elle-même, n'a pas entièrement supprimé le contentieux administratif. En France, les juridictions administratives ne pourraient être supprimées qu'avec un remaniement complet de la législation; or il y aurait maladresse à lier la cause de la décentralisation à un changement aussi radical. Ce serait fixer des conditions d'une réalisation difficile et, par conséquent, compromettre le résultat qu'on veut atteindre. Il faut donc prouver que le maintien du con-

tentieux administratif est conciliable avec une institution analogue à celle de la *députation permanente*.

377. On se plaint de ce que les conseillers de préfecture sont étrangers au pays et n'ont, pour la plupart, ni la connaissance des départements où ils exercent leurs fonctions, ni l'influence personnelle que donne une position locale connue. Que de fois les personnes les plus expérimentées n'ont-elles pas engagé le gouvernement à choisir les conseillers parmi les hommes d'affaires investis de la confiance de leurs concitoyens ! La plupart d'entre eux ont, dans le courant de leur carrière, exercé des fonctions gratuites qui les ont familiarisés avec l'administration. Ne serait-il pas juste, en même temps que profitable au bien public, de les appeler à des positions qui leur donneraient une retraite honorable et permettraient d'utiliser leurs conseils ? Le meilleur moyen d'assurer l'exécution de cette pensée serait de circonscrire le choix du gouvernement dans le conseil général. Pour lui donner plus de latitude, le conseil général serait chargé de présenter une liste de candidats domiciliés dans le département, de sorte que le gouvernement aurait la faculté de prendre les conseillers de préfecture, soit parmi les membres du conseil général, soit ~~sur~~ la liste de candidats présentés par le conseil. Ainsi les conseillers de préfecture auraient deux consécutions qui correspondraient aux deux espèces d'attributions dont ils sont investis. La tutelle des communes serait remise aux mains de personnes ayant la connaissance des lieux et la confiance du pays ; le jugement des affaires contentieuses serait prononcé par des juges choisis par le

gouvernement et rendant la justice administrative au nom du souverain. Une fois nommés les membres de ce conseil de préfecture ne seraient pas révocables *ad nutum*, et nous serions d'avis que leur révocation fût subordonnée au concours des volontés qui auraient participé à la nomination. Ce ne serait pas l'inamovibilité des tribunaux de droit commun ; ce ne serait pas non plus la révocabilité du régime actuel, révocabilité si peu compatible avec la dignité du juge. Sans être absolument dépendants du préfet ou de l'administration supérieure, ces conseillers seraient cependant retenus dans la voie de la modération et de la loi par le renouvellement qui aurait lieu tous les neuf ans, comme celui des conseils généraux.

378. Au point de vue du *self-government*, je ne crois pas qu'il y ait grand intérêt à distinguer entre le pouvoir d'annuler les *votes réglementaires* des conseils municipaux et l'approbation préalable des *simples délibérations*. Il est tout aussi facile de rendre un arrêté d'annulation, qui arrête l'exécution des premiers, que de refuser l'approbation des seconds. L'une de ces formes de contrôle n'est pas plus que l'autre favorable à l'indépendance communale, et si, entre elles, il existe quelque différence de droit, je n'aperçois pas quelle importance la distinction peut avoir au point de vue de la solution théorique du problème. Le seul avantage que l'annulation ait sur l'approbation préalable concerne la rapidité dans l'expédition des affaires. Lorsque, après un certain délai, l'exécution doit avoir lieu, de plein droit, en vertu de l'approbation tacite qui résulte du silence de l'administration, l'examen de

l'affaire ne dépasse pas les délais de la loi. Au contraire, l'approbation préalable autorise toutes les lenteurs parce que l'administration sait que les effets de l'approbation sont suspendus tant qu'elle ne se prononce pas. A quoi bon maintenir la distinction entre les votes réglementaires et les délibérations? Pour les unes comme pour les autres, une prompt expédition est désirable, et on l'obtiendra par la fixation d'un délai après lequel l'exécution aura lieu, de droit, si l'administration investie de la tutelle n'a pas prononcé l'annulation. Cette modification, importante par la célérité qui en serait la conséquence, s'effectuerait par un changement facile, qui consisterait à augmenter l'énumération contenue dans l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837 de celle que renferme l'art. 19 de la même loi.

379. Les décisions du conseil de préfecture seraient-elles souveraines ou pourraient-elles être attaquées devant une autorité supérieure? En cas d'incompétence ou de violation des lois et règlements, nous accorderions au préfet le droit de suspendre l'exécution des arrêtés pris par le conseil de préfecture et d'en référer au chef de l'État, qui pourrait en prononcer l'annulation. Ce serait l'extension aux conseils de préfecture de ce qui a été établi par la loi du 10 mai 1838 pour les conseils généraux. D'un autre côté, en cas d'annulation d'un vote émis par le conseil municipal, nous autoriserions le pourvoi en la forme administrative devant le conseil d'État. L'innovation, sur ce point, consisterait tout simplement dans l'extension de ce que les art. 49 et suivants de la loi du 18 juillet 1837 ont établi en matière d'autorisation de plaider. Le Conseil d'État serait

astreint à se prononcer dans un certain délai, passé lequel l'arrêté du conseil de préfecture serait considéré comme non avenu et la délibération du conseil municipal exécutoire.

380. Le législateur français montre une défiance inexplicable à l'égard des conseils généraux et des préfets eux-mêmes. Qu'on ne permette pas aux conseils généraux de se réunir spontanément, à toute époque, cela se comprend aisément. Une pareille faculté aurait bientôt pour effet de transformer les corps administratifs en assemblées politiques. Mais par quelle bonne raison justifier l'interdiction qui est faite aux préfets de convoquer le conseil général ? Pour la plus petite affaire qui exige une session extraordinaire, le préfet doit recourir à Paris et provoquer un décret impérial. Comment les préfets qui obtiennent tant de confiance ont-ils, d'un autre côté, encouru cette défiance exagérée ? Les Espagnols, qui nous ont imités sur bien des points, accordent cependant au gouverneur civil de la province la faculté de convoquer la députation provinciale en session extraordinaire, et ce système, qui a l'avantage de la simplicité, ne paraît avoir présenté aucun inconvénient chez nos voisins.

381. A qui faut-il confier la tutelle du département ? La législation actuelle confère au préfet l'approbation d'un certain nombre de délibérations du conseil général. Dans d'autres cas, les délibérations du conseil général ne sont exécutoires qu'en vertu d'une loi d'intérêt local. L'approbation préfectorale ne peut manquer de paraître une anomalie si l'on considère que le préfet

rend au conseil général son compte d'administration. Faire du préfet le supérieur d'un conseil général qui doit le juger, c'est troubler les rôles et confondre les degrés de la hiérarchie. Pour revenir à l'application des principes, il faudrait abroger les dispositions qui appellent le préfet à exercer la tutelle sur le département. D'un autre côté, les lois d'intérêt local ont l'inconvénient d'une grande lenteur, parce que le Corps législatif ne tient qu'une session de trois mois. On remédierait à cet inconvénient en nommant une commission prise dans le Corps législatif qui, pendant l'intervalle des sessions, serait chargée d'expédier les affaires d'intérêt local en vertu d'une délégation des pouvoirs du Corps législatif. En cas de difficulté, cette commission aurait la faculté et le devoir d'en référer au Corps législatif, ce qui entraînerait le renvoi et la suspension de l'affaire jusqu'à la réunion des Chambres. Le bureau ou une commission du Sénat feraient un examen semblable, au point de vue constitutionnel, et rempliraient par délégation les pouvoirs de l'Assemblée tout entière, sauf le renvoi dans les cas où ils croiraient opportun de le réserver.

Dans le système de ceux qui veulent superposer aux départements des circonscriptions divisionnaires, la tutelle des départements aurait pu être confiée aux autorités provinciales. C'est ce que demandent MM. Béchard et Chevillard et ce qu'aurait sans doute proposé M. Vivien, s'il avait donné tous les développements qu'elle comportait à l'idée qu'il indique plutôt qu'il ne l'expose. Je conviens que si les grandes divisions provinciales étaient établies, on pourrait déchar-

ger le Corps législatif d'une foule d'affaires d'intérêt local, et en confier la solution aux conseils provinciaux. Mais cette innovation est-elle bien opportune et répond-elle à un besoin sérieux? Nous sommes, sur ce point, en complet dissentiment avec les publicistes décentralisateurs.

382. Les fonctions gratuites entraînent une perte de temps qui est fort onéreuse pour les personnes occupées. Plus on exigera de déplacements, plus l'emploi de temps qui en résultera rendra difficile, chez nous, l'acclimatation du *self-government*. On a déjà de la peine à retenir les conseillers généraux au chef-lieu de département pendant une huitaine de jours, chaque année. Le plus grand nombre sont pressés de revenir à leurs affaires et, après trois ou quatre jours passés au chef-lieu, celui-ci demande un congé, celui-là s'éloigne sans avertir; un troisième prétexte une maladie et, grâce à ce petit mensonge, revient aux clients qui réclament le notaire ou le médecin. Que ces mœurs soient mauvaises, j'en conviens; mais est-il possible de n'en pas tenir compte? Au moins faudrait-il ménager la transition et ne pas aggraver, au commencement, les conditions et exigences du *self-government*. Or reporter à un chef-lieu éloigné de province le contrôle et la tutelle des départements, ce serait augmenter les difficultés des fonctions gratuites qui sont l'essence du gouvernement du pays par le pays. Dira-t-on que, dans chaque province, on trouvera des personnes d'une position assez considérable pour supporter facilement la perte de temps et les frais de déplacement? Admettons que cela soit vrai; n'y aurait-il pas inconvénient

à fixer des conditions qui auraient pour résultat de restreindre les choix parmi des catégories très-peu nombreuses? Des dispositions qui rendraient de hautes positions inaccessibles à des personnes sans fortune seraient mal accueillies en France, et il faut convenir que le discrédit dont elles seraient frappées aurait sa raison d'être. Ce n'est pas parmi les personnes les plus riches que se rencontrent les esprits les plus éclairés, et il y aurait inconvénient, au point de vue de la bonne expédition des affaires, à exclure indirectement les personnes qui ont des professions absorbantes. Si nous avions d'autres mœurs publiques, je ne considérerais pas le département comme la meilleure des divisions administratives. Mais, dans l'état actuel de nos habitudes, le département est préférable à la province, parce qu'il est plus rapproché des conseillers généraux. Personne d'ailleurs ne pense à supprimer le département; si l'on créait des conseils provinciaux, il faudrait allouer aux membres des conseils provinciaux des traitements ou, au moins, des indemnités de déplacement. Or je considère que cette dépense serait inutile et qu'il est plus simple, en même temps que plus économique, de laisser le Corps législatif exercer la tutelle des départements par des lois d'intérêt local. Les grandes divisions provinciales ne sont pas inhérentes à la décentralisation. Malgré leur nom, les provinces belges n'ont pas beaucoup plus d'étendue ou d'importance que nos grands départements; en Angleterre, les comtés sont de grandeur fort inégale et les plus petits s'administrent aussi bien que les plus grands, sans qu'on ait eu besoin d'établir au-dessus d'eux une plus

forte administration. A quel besoin correspondrait la création de grands gouvernements de provinces ? Si l'on juge que la position personnelle ou pécuniaire des préfets est trop réduite, qu'on l'augmente ; sinon, il est incontestable que les préfets suffisent à la transmission de l'action administrative. Qu'importe que la justice ait ses Cours impériales et le ministère de la guerre ses divisions militaires ? Chaque service a ses besoins propres et, par conséquent, il est naturel de lui donner une organisation spéciale. La manie de l'uniformité est une tendance déplorable, et nous ne lui avons fait que trop de sacrifices. Pourquoi rétablir des provinces sous prétexte qu'il y a des divisions militaires, des Cours impériales ou des Académies ? Laissons à chaque service sa nature et ses exigences. Autrement il n'y aurait pas de raison pour ne pas tenir compte aussi du nombre des préfectures maritimes et des 32 conservations forestières.

383. Les mêmes raisons qui nous décident à repousser la création des provinces, parce qu'elles formeraient des centres trop éloignés, nous conduisent à désirer que l'arrondissement soit supprimé et la subdivision transportée au canton. Il faut cependant convenir qu'à plus d'un point de vue cette translation présente des difficultés. La suppression de l'arrondissement ne pourrait pas être radicale, personne ne demandant celle des tribunaux de première instance. D'un autre côté, si l'on supprimait les sous-préfets, comment serait représentée l'action administrative dans les subdivisions administratives ? Nommera-t-on un sous-préfet par canton ? Si le canton avait un sous-préfet, le

surcroît de dépense serait inutile. Si le sous-préfet restait au chef-lieu d'arrondissement, on tomberait dans l'inconvénient qui a été reproché au système consacré par l'art. 77 de la Constitution de 1848. D'un autre côté, où trouvera-t-on, dans le canton, les éléments d'un conseil cantonal ayant quelque consistance ? Si chaque commune envoie un délégué, les assemblées cantonales seront trop nombreuses, et d'ailleurs la plupart des membres n'auront que peu de consistance. Si toutes les communes ne sont pas représentées, il sera difficile de distinguer celles qui enverront des délégués, et la justice n'autorisera d'ailleurs pas cette distinction.

En 1851, M. Odilon Barrot, rapporteur de la commission de l'Assemblée législative, déterminait en ces termes le but à poursuivre : « 1° remédier, autant que possible, au morcellement trop grand des communes rurales, sans toucher à leur individualité, les éclairer et les fortifier en créant entre elles un lien commun et en les dotant d'une sorte de représentation cantonale qui leur donne le moyen de débattre et défendre leurs intérêts communs ; 2° créer, entre la commune et le département, entre l'autorité municipale et l'autorité départementale, un conseil intermédiaire, assez rapproché des communes pour connaître leurs besoins et même pour exercer sur elles une influence favorable, assez éloignée cependant pour ne pas être asservi aux préventions et routines locales. » Le moyen qu'on proposait, pour atteindre ce résultat, consistait à composer le conseil cantonal : 1° d'un délégué par commune. Ce délégué était le maire dans le projet de la

commission qui confiait au conseil municipal la nomination du maire. Le Conseil d'État, qui conservait la nomination du maire par le gouvernement, proposait de faire désigner le délégué par le conseil municipal ; 2° du membre du conseil général, membre de droit. Le projet du Conseil d'État ajoutait le juge de paix du canton ; mais cette proposition n'avait pas été adoptée par la commission de l'Assemblée nationale. Par exception, dans les communes divisées en plusieurs cantons, le conseil municipal était appelé à faire fonctions de conseil cantonal, les intérêts du canton se confondant avec ceux de la commune.

384. Les attributions du conseil cantonal étaient principalement consultatives. Il était appelé à donner son avis dans le cas où, d'après la loi actuelle, le conseil d'arrondissement doit être consulté. De plus, il était consulté sur les questions qui intéressaient, dans son ressort, l'agriculture, l'hygiène et la santé publique ; il devait, tous les ans, faire au préfet un rapport sur la police rurale du canton et lui transmettre ses observations sur le service des agents voyers et des gardes champêtres. Ce rapport était communiqué au conseil général. Le canton devenait une personne morale capable d'acquérir, en ce sens du moins qu'il pouvait recevoir des libéralités « destinées à fonder des établissements d'utilité cantonale. » Entre les établissements cantonaux d'assistance publique (dans les cas où il en aurait été fondé), le conseil cantonal était chargé de répartir les fonds alloués sans attribution spéciale par l'État, le département ou la commune ; enfin, le conseil cantonal était chargé de répartir entre les com-

munes le contingent des contributions directes mises à la charge du canton par le conseil général du département; car, à l'avenir, la répartition du contingent départemental devait être faite par canton, non par arrondissement.

L'art. 77 de la Constitution ayant conservé les sous-préfets, le projet de loi organique sur l'administration intérieure ne proposait pas de créer dans le canton une autorité investie de l'action administrative. De son côté, M. Béchard demandait la suppression pure et simple de l'arrondissement sans déléguer l'action administrative, sans placer d'intermédiaire entre l'autorité du préfet et l'autorité du maire. Dans ce système la sous-préfecture devenait la préfecture, et celle-ci était transportée au chef-lieu de la circonscription divisionnaire. Je ne sais pas si cette transformation aurait été favorable au *self-government*; à coup sûr elle aurait été fort incommode par l'éloignement, les déplacements imposés aux administrés et aux administrateurs. Le système adopté par la commission de l'Assemblée législative était mieux approprié aux habitudes prises dans notre pays et au goût qui, je pense, est répandu dans tous les autres pour l'administration rapprochée des parties intéressées.

385. La suppression d'un agent intermédiaire entre le préfet et les maires n'est pas possible au point de vue administratif; elle ne l'est pas surtout au point de vue politique. Toute la question est de savoir si au chef-lieu de canton il est possible de constituer un représentant de l'autorité. On ne le pourrait qu'en donnant cette délégation au maire du chef-lieu de canton ou en

instituant des sous-préfets cantonaux. — Les maires des chefs-lieux, dans plus d'un canton, rempliraient convenablement cette fonction. Dans le plus grand nombre, la délégation tomberait aux mains de personnes inhabiles ou trop occupées pour donner le temps qui conviendrait à leurs attributions. D'une autre part, la création des sous-préfets cantonaux amènerait nécessairement une diminution de l'autorité par l'affaiblissement de leur position. Il est donc indispensable de maintenir les sous-préfets à l'arrondissement, comme l'avaient fait les rédacteurs de la Constitution de 1848. Si l'on crut à cette époque ne pas pouvoir faire autrement que de maintenir cette institution, à plus forte raison faut-il s'arrêter au même parti depuis que le décret du 13 avril 1861 a augmenté les pouvoirs des sous-préfets.

Le maintien du sous-préfet entraîne-t-il celui du conseil d'arrondissement, ou peut-on séparer le délégué du gouvernement d'avec le conseil chargé de donner des avis ? A proprement parler, sauf des cas assez rares, le sous-préfet n'agit pas ; il n'est qu'un agent d'instruction et de transmission. Par conséquent, il importe peu que le conseil se tienne au chef-lieu d'arrondissement ou au canton puisqu'il n'a pas pour mission d'éclairer l'action du sous-préfet, mais de donner des avis qui seront transmis, avec le sien, au chef-lieu de département. La séparation ne me paraît donc offrir aucun inconvénient ; elle a l'avantage de rapprocher des lieux, où naissent les difficultés, les conseillers dont l'avis est demandé. Or un conseil cantonal s'intéressera plus vivement aux affaires que ne pourrait

le faire un conseil d'arrondissement. Les membres du conseil cantonal n'auront pas tous une position aussi considérable que les conseillers d'arrondissement ; mais ils auront une connaissance des lieux qui compensera cette infériorité de situation ou de lumières. La sous-répartition des contributions directes, en particulier, serait faite par le conseil cantonal avec une bien plus complète connaissance de cause que par le conseil d'arrondissement.

386. La décentralisation administrative, telle que nous la croyons réalisable dans notre pays, se réduit aux points suivants : 1° la nomination des conseillers de préfecture par le gouvernement parmi les membres du conseil général, ou sur la liste des candidats présentés par ce conseil en nombre égal à celui de ses membres ; 2° l'attribution au conseil de préfecture de toute la tutelle administrative des communes, par extension de ce qui a lieu pour les autorisations de plaider ; 3° suppression de l'approbation préalable. Dans tous les cas, le conseil de préfecture n'aura que le droit d'annuler les délibérations du conseil municipal dans un certain délai. Passé ce délai, l'exécution des délibérations non annulées commencerait de plein droit ; 4° en cas d'annulation, faculté pour la commune de se pourvoir devant le Conseil d'État, qui prononcerait dans un certain délai ; 5° droit pour le préfet de demander l'annulation d'office des arrêtés du conseil de préfecture pour violation des lois ou règlements ; 6° suppression de la tutelle des préfets à l'égard du département. La tutelle du département appartiendrait au Corps législatif ; le préfet ne pourrait que dénoncer

la violation des lois et règlements et provoquer, de ce chef, l'annulation des délibérations du conseil général par une loi d'intérêt local ; 7° suppression de l'approbation préalable pour les délibérations du conseil général comme pour celles du conseil municipal ; 8° suppression des conseils d'arrondissement ; 9° répartition des contributions par canton ; 10° création d'un conseil cantonal qui représente le canton devenu personne morale par la faculté de recevoir les dons et legs ; 11° nomination par le maire des employés communaux, sans exception, sur une liste de candidats arrêtée par le conseil municipal ; 12° faculté pour le maire de convoquer le conseil municipal sans autorisation de l'administration supérieure.

387. Nous ne pouvons pas nous dissimuler que cette façon de comprendre la décentralisation ne donnera pas satisfaction aux publicistes qui ont soulevé ce problème. D'un autre côté, quelque modérées que soient nos propositions, elles paraîtront dangereuses aux praticiens officiels de l'administration. L'examen impartial de la question nous retient entre les deux extrêmes. Si nous avons pris ce parti intermédiaire, le lecteur croira, nous l'espérons, qu'il n'y a de notre part ni timidité ni prudence calculée. Profondément convaincu que la franchise est le parti le plus profitable, en même temps que le plus honnête, nous n'avons pris conseil que de notre amour de la vérité. Les illusions chimériques des uns ne nous ont pas plus troublé que la résistance des autres. La décentralisation n'est pas, à nos yeux, une panacée qui ait le pouvoir de guérir tous les maux de notre temps ; elle ne présente pas non

plus les dangers dont s'effrayent les fonctionnaires.

Quelques attributions de plus, en matière municipale ou départementale, n'empêcheront personne de suivre son penchant à l'émigration vers Paris ou les autres villes. Les grands centres ont des causes d'attraction auxquelles les plus belles attributions municipales ne feront que difficilement contre-poids. Si l'on rétablissait les provinces, croit-on que la présence d'un gouverneur civil ajouterait beaucoup à l'animation d'un chef-lieu de Cour impériale ? Dans les villes où l'on a envoyé des maréchaux de France, les conditions de la vie morale et intellectuelle n'ont pas changé sensiblement. L'arrivée d'un sénateur, investi de la qualité de gouverneur, ne produirait certainement pas plus d'effet que celle d'un maréchal. Laissons de côté des chimères et consentons à voir les choses suivant leur grandeur naturelle. D'un autre côté, quel danger présente pour le gouvernement l'agrandissement des attributions de l'autorité locale ? Le mouvement local est, à nos yeux, la garantie du repos au centre. Pendant qu'on se préoccupe d'intérêts communaux ou départementaux, on ne fait pas d'opposition au gouvernement, si le gouvernement a la sagesse de rester indifférent à ces petites querelles de ménage. Que l'État demeure dans le rôle élevé de protecteur des lois ; qu'il ne s'immisce dans les affaires locales que pour ramener à l'exécution des règlements. Dans ces conditions-là, le développement de la vie départementale et communale devrait rassurer plutôt qu'inquiéter le pouvoir.

CHAPITRE TRENTE-TROISIÈME.

EMPLOYÉS ET AGENTS D'EXÉCUTION.

Sommaire.

- 388. Employés des préfectures.
- 389. Distribution du fonds d'abonnement.
- 390. Vices de l'organisation des bureaux.
- 391. Agents d'exécution. — Armée de terre.
- 392. Le service militaire est considéré comme un *honneur* et comme une *charge*.
- 393. Légion étrangère.
- 394. Personnes qui doivent le service militaire.
- 395. Recrutement. — Formation du tableau de recensement.
- 396. Domicile au point de vue du recrutement.
- 397. Réunion du conseil de recensement. — Opérations du tirage.
- 398. Les opérations du tirage ne sont jamais recommencées.
- 399. Conseil de révision. — Sa composition.
- 400. *Quid* en cas d'absence de l'intendant ou du médecin?
- 401. Différences entre l'*exemption* et la *déduction*.
- 402. Cas d'exemption.
- 403. Cas de déduction.
- 404. Engagement de servir dix ans dans l'instruction publique.
- 405. Des jeunes gens qui cessent de remplir les obligations qui avaient servi de motif à la déduction.
- 406. Libération définitive des jeunes gens dont les numéros n'ont pas été appelés.
- 407. Des *soutiens de famille*.
- 408. Du remplacement.
- 409. Suite.
- 410. Suite.
- 411. Remplacement après le départ.

- 412. Remplacement par substitution de numéro et remplacement direct entre parents jusqu'au sixième degré.
- 413. Réclamations fondées sur des questions de la compétence des tribunaux ordinaires.
- 414. Les décisions du conseil de révision sont souveraines. — Excès de pouvoir et incompétence.
- 415. Enrôlement volontaire. — Rengagements.
- 416. Avancement des militaires. — Conditions d'aptitude.
- 417. Avancement au choix et à l'ancienneté.
- 418. Avancement en temps de guerre.
- 419. Insertion des promotions au *Moniteur de l'armée*.
- 420. Point de départ de l'ancienneté.
- 421. Changement de corps. — Pertes des droits à l'ancienneté.
- 422. Un officier peut-il être changé de corps contre son gré ?
- 423. De l'état des officiers.
- 424. L'insertion au *Moniteur de l'armée* constitue un droit au grade.
- 425. Causes qui font perdre le grade.
- 426. Causes qui font perdre l'emploi.
- 427. Cas dans lesquels l'officier peut être mis en non-activité.
- 428. Solde de non-activité.
- 429. De l'officier mis en réforme.
- 430. Causes de la mise à la réforme.
- 431. Cadres de *disponibilité* et de *réserve* pour les officiers généraux.
- 432. Quels sont les motifs de cette exception ?
- 433. Des officiers généraux qui ont commandé en chef.
- 434. Marine et armée de mer. — Inscription maritime.
- 435. De l'inscription maritime volontaire.
- 436. Compensations au régime de l'inscription maritime.
- 437. Recrutement de l'armée navale.
- 438. État des officiers.
- 439. Grades.
- 440. Avancement. — Conditions. — Ancienneté et choix.
- 441. Gendarmerie.
- 442. Distribution de la gendarmerie.
- 443. Nomination des sous-officiers et officiers.
- 444. Avancement des officiers.
- 445. Réquisition de la gendarmerie par les autorités civiles.
- 446. Garde nationale. — Différence entre son caractère actuel et son caractère primitif.
- 447. Inscription sur les contrôles. — Conseil de recensement. — Jury de révision.
- 448. Service de la garde nationale.
- 449. La garde nationale est placée sous les ordres de l'autorité civile.
- 450. Droit comparé. — Ancien droit.
- 451. Belgique.
- 452. Espagne.
- 453. Angleterre.
- 454. Allemagne. — Prusse.

EMPLOYÉS.

388. Nous avons parlé plus haut des employés attachés aux ministères et des principes généraux qui ont, dans presque tous les départements ministériels, présidé à l'organisation des bureaux. Les bureaux des préfectures sont, généralement, établis d'après les mêmes bases, et ne diffèrent des bureaux de l'administration que par le degré d'importance des positions. Une autre différence tient à ce que les employés de préfecture sont commissionnés par le préfet, tandis que les employés des ministères sont nommés par le ministre ou par décret impérial, ce qui donne à la situation de ces derniers plus de stabilité. Le préfet reçoit annuellement un fonds d'abonnement avec lequel il se charge de subvenir aux dépenses du matériel et du personnel de la préfecture. Cette somme se divise en deux parties, dont l'une, égale aux quatre cinquièmes, est affectée aux traitements des employés des bureaux, et l'autre, égale au cinquième, est destinée au matériel¹. Sur le matériel, le préfet est libre de faire ou non des économies; mais la somme affectée aux traitements des employés doit intégralement être employée à sa destination. La répartition des fonds entre les employés appartient au préfet qui peut, à son gré, augmenter ou restreindre le nombre de ses auxiliaires, et, par conséquent, élever ou réduire le chiffre de leurs traitements. Mais si la division du

¹ C'est la proportion qui est fixée par l'art. 7 du décret du 27 mars 1852.

fonds d'abonnement appartient au pouvoir discrétionnaire du préfet, l'emploi des fonds pour le personnel est obligatoire.

389. Le décret du 27 mars 1852 a amélioré la position des employés des bureaux par l'augmentation de la part du personnel dans le fonds d'abonnement; mais en laissant la répartition à la disposition du préfet, ce décret a maintenu les employés dans la position précaire où ils n'ont pas cessé de végéter. Un préfet a besoin de beaucoup d'employés pour servir sa fiévreuse activité; un autre n'en veut qu'un moins grand nombre, parce que son caractère mesuré le porte à réduire l'action administrative. Un troisième fait beaucoup par lui-même et n'a besoin que de deux ou trois employés capables. La distribution des bureaux est subordonnée à la diversité de ces caractères. Ce n'est pas tout. Un préfet, sur le point de quitter le département ou de sortir de fonctions, songe à faire ses dispositions de dernière volonté; il faut qu'il crée une division nouvelle pour un secrétaire particulier, pour un parent, pour un favori; car *tout marquis veut avoir des pages*. Une division nouvelle ne peut être établie que par une nouvelle répartition du fonds d'abonnement. Malheur donc aux autres employés! car c'est par une réduction de leur traitement que sera formé le traitement de leur nouveau collègue.

390. Il est difficile d'imaginer un système qui soit plus contraire à une bonne organisation du service public. Où sont les hommes doués de quelque capacité qui consentiront à subir les lois d'une carrière aussi fragile, qui donne un présent médiocre et un avenir

nul ? car, pour un traitement peu élevé, l'employé de préfecture doit donner son temps et sa peine, supporter les caprices du préfet, et, après qu'il a travaillé, lorsque l'âge ne permet plus les changements de carrière, il n'est assuré de rien ; un nouveau préfet, méconnaissant les services rendus, le destituera peut-être avant qu'il n'ait acquis droit à pension.

Cette organisation, ou plutôt cette absence d'organisation est décourageante, et, s'il se trouve des hommes capables dans les bureaux de préfecture, il y a lieu de s'en étonner. En admettant même que ce déplorable régime n'ait pas fait obstacle au recrutement des bons employés, la facilité que son exécution aurait rencontrée ne serait pas une raison pour être injuste envers des hommes laborieux. Que les industriels spéculent sur les besoins de leurs employés pour leur imposer des réductions de traitement, c'est un odieux calcul qu'ils ont le droit de faire sous leur responsabilité ; mais une administration a des devoirs de dignité qui ne permettent pas des spéculations fondées sur le besoin de ceux qu'on emploie. Avant tout, l'État doit se montrer juste et rétribuer convenablement ses auxiliaires, et, dans les préfectures, tout aussi bien qu'au centre, la même règle devrait être observée.

Dans le rapport qui a précédé le décret du 13 avril 1861, le ministre de l'intérieur, parlant des préfets, disait : « Entourés d'employés capables, laborieux et honnêtes, ils devront redoubler de soins dans l'examen et de célérité dans l'expédition des affaires. » Je veux bien croire que les employés des préfectures sont ca-

pables, laborieux et honnêtes; plus d'une fois j'ai pu moi-même en acquérir personnellement la preuve. Mais si les paroles du ministre sont vraies, il faut convenir que c'est un étrange phénomène, et qu'on n'en peut pas trouver l'explication dans les encouragements de la loi¹.

AGENTS D'EXÉCUTION.

Nous nous occuperons, sous cette rubrique, de l'armée de terre, de l'armée de mer, de la gendarmerie et de la garde nationale.

391. **Armée de terre.** — L'armée de terre se recrute de deux manières : 1° par le recrutement obligatoire; 2° par l'enrôlement volontaire. Le recrutement obligatoire est l'élément principal et l'enrôlement volontaire une source secondaire. Sous la Restauration, une loi du 10 mai 1818, inspirée par l'esprit de réaction contre la *conscription* dont l'Empire avait fait un si terrible usage, avait établi l'ordre inverse. L'enrôlement volontaire y était considéré comme l'élément principal, et le recrutement forcé comme un complément secondaire; mais les faits avaient été plus forts que la loi, et l'on vit, sous le gouvernement de la Restauration, se réaliser les prédictions qu'avait faites, lors du vote de la loi, le maréchal Gouvion

¹ V. *Lettres sur la décentralisation*, par R. V. — Troyes, 1861. — Ces lettres contiennent d'excellentes observations dont le caractère pratique révèle un homme très-versé dans la connaissance des matières administratives.

Saint-Cyr. La loi du 21 mars 1832 a consacré le régime que les faits avaient déjà établi.

392. Le service militaire est considéré par la loi comme un honneur et comme une charge. Parce que c'est un *honneur*, le service militaire est fermé à ceux qui ont subi certaines condamnations.

Art. 2, § 3, de la loi du 21 mars 1832. « Sont exclus du service militaire et ne pourront, à *aucun titre*, servir dans l'armée : 1° les individus qui ont été condamnés à une peine afflictive ou infamante ; 2° ceux condamnés à une peine correctionnelle de deux ans d'emprisonnement et au-dessus et qui, en outre, ont été placés sous la surveillance de la haute police et *interdits des droits civiques, civils et de famille*. » Sur ces derniers mots, nous devons faire remarquer que, d'après les termes de la loi, il faut avoir été interdit de tous les droits civiques, civils et de famille ; une privation partielle ne serait donc pas suffisante pour remplir les conditions d'exclusion. Non-seulement cette proposition s'évince du texte de la loi conçue en termes absolus ; elle résulte aussi des travaux préparatoires de la loi ; car la Chambre des députés supprima les mots : *en tout ou en partie* qui terminaient la rédaction adoptée par la Chambre des pairs¹.

Le service militaire est une *charge*, et nul, s'il n'est dans les exceptions prévues par la loi, ne peut s'y soustraire. Mais elle ne grève que les Français et la loi n'y assujettit pas les étrangers.

¹ Le projet de loi du gouvernement excluait aussi les individus condamnés comme *gens sans aveu* ou *vagabonds*. Ces termes furent supprimés à la Chambre des députés et la Chambre des pairs introduisit l'énumération qui forme l'article actuel.

Art. 2, § 1^{er} de la loi du 21 mars 1832. « Nul n'est admis à servir dans les troupes françaises, s'il n'est Français.

§ 2. « Tout individu né en France de parents étrangers sera soumis aux obligations imposées par la présente loi, immédiatement après qu'il aura été admis à jouir du bénéfice de l'art. 9 du Code Napoléon. »

M. Duvergier fait remarquer, avec raison, que cet article était inutile et que, de toute évidence, celui qui devient Français en vertu de l'art. 9 était, comme tout Français en général, soumis aux charges, puisqu'il était admis aux avantages ¹. Cette observation est importante; car, les interprètes littéraux de la loi pourraient vouloir conclure de l'indication spéciale faite relativement à l'art. 9 que les Français dont s'occupe l'art. 10 ne sont pas soumis à la loi du recrutement. Mais cet argument *à contrario* ne saurait avoir le moindre crédit pour deux raisons : 1° parce que le § 2 de l'art. 2 de la loi est une superfétation dont on ne doit rien conclure, d'autant que les travaux préparatoires ne prouvent pas qu'on ait voulu attacher à ce paragraphe une signification exclusive; 2° parce que l'argument *à contrario* est sans valeur lorsque, au lieu de ramener au principe général, il en éloigne; or le principe général de la matière, c'est que tous les Français doivent supporter la charge du service militaire. C'est par des dispositions expresses et non par des inductions *à contrario* que les exceptions à cette règle doivent être établies.

¹ Collection des lois, 1832, p. 88.

393. L'art. 2 de la loi ne fait cependant pas obstacle à ce que le gouvernement prenne des étrangers à son service ; mais ces étrangers constituent des corps séparés et ne sont pas incorporés dans les troupes françaises ; ils ont formé ce qu'on appelle la légion étrangère. Les grades que le gouvernement français confère à cette légion ne donnent pas droit à un rang analogue ou égal dans l'armée française ; le gouvernement ne pourrait pas accueillir une semblable demande, sans violer l'art. 2 de la loi du 21 mars 1832. Aussi a-t-il constamment refusé d'y faire droit, et le Conseil d'État, toutes les fois que les officiers de la légion étrangère ont porté la question devant la section du contentieux, a repoussé leur prétention ¹. Dans une de ces affaires, le Conseil d'État a fait une sévère application de la loi à un officier qui se présentait dans des conditions particulières ². Il s'agissait d'un étranger qui, pour sa conduite pendant les journées de juillet 1830, avait été jugé digne d'une récompense nationale et qui, ne pouvant pas être naturalisé à cause de sa minorité, avait été, en attendant, nommé sous-lieutenant dans la légion étrangère. En 1834, il avait obtenu des lettres de naturalisation ; une promotion postérieure à la naturalisation l'avait élevé au grade de lieutenant ; le ministre avait même reconnu officiellement sa qualité d'officier français ; nonobstant la faveur que méritaient toutes ces circonstances, il avait été dépossédé de

¹ Ordon. du 23 août 1836, aff. *Ducoster* (*Recueil des arrêts du Conseil*, 1836, t. XVIII, p. 416) ; 14 décembre 1836, aff. *Poerio* (*Recueil etc.*, *ibid*, p. 535) ; 19 décembre 1838, aff. *Gnone* (*Recueil, etc.*, 1838, t. XX, p. 668), et 4 juillet 1838, aff. *Aceto*.

² Aff. *Aceto*, ordon. du 4 juillet 1838.

son grade. Le ministre de la guerre faisait observer que le sieur Aceto avait été sous-lieutenant étranger, qu'il n'avait jamais eu que cette qualité et que d'un sous-lieutenant étranger on ne pouvait faire qu'un lieutenant étranger. « La naturalisation, ajoutait le ministre, « ne concède que des droits civils et politiques, et non « des droits militaires ¹. »

394. Le service militaire est dû par tout individu mâle, âgé de vingt ans, et qui ne se trouve dans aucun des cas de dispense prévus par la loi; il est dû pour sept années. Mais comme la loi n'appelle pas tous les jeunes gens en âge de servir, c'est par voie de tirage au sort que sont désignés les conscrits obligés à se rendre sous le drapeau. Chaque année, suivant les besoins du service, la loi détermine le nombre de soldats qui seront levés et fixe le contingent à fournir par chaque département. Le contingent départemental est ensuite réparti entre les cantons par un arrêté du préfet, en conseil de préfecture. La compétence du préfet ne résulte pas de la loi, mais elle découle des principes généraux, la loi n'ayant attribué à aucune autorité spéciale le soin de faire la répartition. Il fut reconnu à la Chambre des députés que la sous-répartition entre les arrondissements et les cantons devait se faire *administrativement*. Comme le ministre est, dans son département, chef de l'administration et chargé, par conséquent, de statuer sur les affaires qui n'ont pas été spécialement attribuées à d'autres autorités, il en résulte que c'est au ministre de la guerre

¹ Arr. du conseil, 1838, p. 369, t. XX.

qu'il appartiendrait de faire cette opération; mais comme le ministre a pu déléguer son pouvoir, le préfet s'en est trouvé investi en vertu de la circulaire ministérielle du 13 avr. 1840.

395. Chaque année, les maires dressent un *tableau de recensement* qui doit comprendre tous les jeunes gens, domiciliés dans le canton, qui ont eu vingt ans accomplis au 1^{er} janvier de l'année courante au moment où se dresse la liste. Cette inscription est faite sur la déclaration des jeunes gens, des tuteurs ou des pères de famille; car, la loi les astreint à faire la déclaration, sous peine d'être punis comme coupables de fraude à la loi sur le recrutement. Le maire doit, d'ailleurs, à défaut de cette déclaration, inscrire d'office, soit d'après les actes de l'état civil, soit pour les jeunes gens qui ne sont pas nés dans la commune d'après tous autres documents, et même d'après la notoriété publique. Les jeunes gens qui seraient désignés par la notoriété publique comme ayant l'âge requis ne pourront la combattre qu'en produisant un acte de naissance ou, à défaut de registre, par les moyens que reconnaît l'art. 46 du Code Napoléon.

396. Que faut-il entendre par ces mots : *jeunes gens domiciliés dans le canton*? Au lieu de s'en rapporter purement et simplement aux règles du droit civil sur le domicile, la loi de 1832 a tranché formellement certains cas qui pouvaient offrir quelque difficulté, soit en fait, soit en droit. C'est dans l'art. 6 de la loi que se trouve cette énumération. Elle n'a cependant pas prévu toutes les questions qui pouvaient se présenter à ce sujet, et des circulaires postérieures ont

dû combler les lacunes laissées par la loi. Une circulaire du 28 décembre 1849 porte que les *enfants trouvés* seront portés sur le tableau de recensement de leur résidence et non sur celui du canton où est situé l'hospice dont ils dépendent. Une autre circulaire du 18 novembre 1852 a décidé que les jeunes gens résidant en Algérie doivent être compris dans le tableau de recensement de la commune où leurs père et mère avaient, en France, leur dernier domicile. D'après la même circulaire, les fils de militaires sous les drapeaux sont inscrits dans la commune du dernier domicile de leur père, à moins qu'ils ne justifient d'un domicile dans une autre commune. Il en est de même des fils de douanier ; on doit les porter sur le tableau de recensement de la commune où leur père est domicilié, à moins qu'ils ne justifient d'un domicile légalement acquis dans une autre commune.

Les tableaux de recensement sont publiés et affichés comme les publications de mariage (art. 63 et 64 C. Nap.). Le maire doit en outre faire publier dans les mêmes formes et en même temps que le tableau de recensement, un avis indicatif des jour, heure et lieu où il sera procédé : 1° à l'examen du tableau de recensement ; 2° au tirage.

397. Au jour indiqué, le sous-préfet de l'arrondissement se rend au chef-lieu de canton et, avec l'assistance des maires du canton, ou dans les communes divisées en plusieurs cantons, des maires et adjoints, procède en séance publique aux opérations annoncées. Le tableau de recensement est lu à haute voix. Les jeunes gens, leurs parents ou ayants cause sont entendus en

leurs observations et le sous-préfet statue, après avoir pris l'avis des maires. Si, par exemple, le conscrit prétendait qu'il n'a pas atteint encore l'âge de vingt et un ans, ou qu'il a été porté sur les tableaux de recensement dans un autre canton, ou qu'il figure sur les tableaux de deux communes dans le même canton, toutes ces réclamations seraient jugées, avant les opérations du tirage, par le sous-préfet après avoir pris l'avis des maires qui forment avec le sous-préfet le *conseil de recensement*. A la suite de ces décisions, le tableau est rectifié, s'il y a lieu ; il est revêtu de la signature des maires et définitivement arrêté.

Un premier tirage détermine l'ordre suivant lequel les communes seront appelées. Le rang alphabétique aurait sans inconvénient pu être adopté, mais on a voulu respecter le préjugé des habitants de la campagne, qui s'imaginent que les derniers venus ont moins de chances favorables que les premiers. Quelque sottise soit cette idée, le législateur a voulu lui donner satisfaction afin que les conscrits crussent, aussi complètement que possible, à la justice des opérations.

Avant de procéder au tirage des jeunes gens, le sous-préfet inscrit en tête de la liste, en leur attribuant les numéros les plus bas, les jeunes gens qui ont été condamnés pour manœuvres ou fraudes à la loi sur le recrutement militaire et dont la peine est expirée. Ces numéros sont extraits de l'urne avant le tirage (art. 11 de la loi du 21 mars 1832).

Le sous-préfet compte ensuite le nombre des bulletins de manière à s'assurer qu'il est exactement égal à celui des noms portés sur le tableau de recensement ;

il déclare à haute voix qu'il y a concordance parfaite. Aussitôt après, chacun des jeunes gens, dans l'ordre du tableau de recensement, prend un bulletin dans l'urne, et le numéro est immédiatement proclamé et inscrit à côté de son nom sur la liste. Lorsque les jeunes gens sont absents, leurs parents ou, à défaut, le maire tirent à leur place.

La liste du tirage porte mention des causes d'*exemption* ou de *déduction* que les jeunes gens se proposent de faire valoir, et le sous-préfet y joint ses observations ; ces observations serviront ultérieurement à éclairer la décision du conseil de révision. Il est cependant à remarquer que ces observations ne sont pas exigées à peine de déchéance, et que les causes d'exemption ou de déduction pourraient, pour la première fois, être produites devant le conseil de révision.

398. Qu'arriverait-il si les opérations du tirage étaient entachées de quelque irrégularité ? L'art. 12 de la loi du 21 mars 1832 porte que « l'opération du tirage achevée sera définitive ; elle ne peut, sous aucun prétexte, être recommencée, et chacun gardera le numéro qu'il aura tiré. » — Voici une conséquence importante qui découle de ce principe. Supposons que par erreur le sous-préfet ait mis dans l'urne un nombre de bulletins inférieur à celui des jeunes gens appelés. Il en résultera que, à la fin du tirage, un ou plusieurs jeunes gens n'auront pas de bulletin. Au lieu de recommencer l'opération et d'enlever à ceux qui ont tiré le bénéfice des numéros qu'ils ont obtenus, il est préférable de considérer les jeunes gens qui n'ont pas pu tirer comme ayant les numéros les plus élevés et de ne les appeler

qu'autant que le contingent du canton, par suite de circonstances exceptionnelles, absorberait toute la classe de l'année. Les conscrits qui, après avoir tiré un numéro élevé, seraient réduits à un numéro plus bas par suite d'un renouvellement des opérations, se croiraient victimes d'une injustice, et c'est avec raison qu'on a mieux aimé faire profiter quelques jeunes gens de l'erreur que d'enlever à un plus grand nombre ce qu'ils considéraient comme un droit acquis. On ne saurait qu'applaudir au soin avec lequel le législateur ménage les espérances et les craintes des jeunes gens soumis à la loi du recrutement. La libération de plein droit des conscrits qui n'ont pas trouvé de numéro dans l'urne ne nuirait qu'au dernier des jeunes gens déclarés bons pour le service. Pour écarter toute plainte, on pourrait lui accorder une congé illimité et lui donner en fait une libération qui ne peut pas lui être accordée en droit.

La *liste de tirage* est arrêtée comme la liste de recensement, c'est-à-dire qu'elle est signée par le sous-préfet et les maires du canton. — Rien ne serait aisé comme de fixer le contingent cantonal s'il n'y avait pas des causes légales d'*exemption* et de *déduction* et si, d'un autre côté, il n'avait pas été nécessaire de faire juger en appel les décisions du conseil de recensement. C'est pour décider ces questions qu'a été institué le *conseil de révision*.

399. Le conseil se compose de deux espèces de membres, les membres délibérants et les membres auxiliaires ; les premiers statuent et les seconds éclairent la décision de leur voix consultative.

Les membres délibérants sont : 1° le préfet ou, à sa place, un conseiller de préfecture délégué; 2° un conseiller de préfecture siégeant *jure proprio*; 3° un membre du conseil général du département; 4° un membre du conseil d'arrondissement; 5° un officier général ou supérieur. Le préfet désigne les conseillers de préfecture, de département et d'arrondissement; l'officier supérieur est désigné par décret (art. 15 de la loi du 21 mars 1832). — Les membres auxiliaires sont : 1° un intendant militaire qui est entendu toutes les fois qu'il le demande, et dont les observations doivent être consignées sur le registre des délibérations; il joue à proprement parler le rôle de ministère public; 2° le sous-préfet qui a procédé aux opérations du tirage; on ne lui donne que voix consultative parce que, à son égard, le conseil de révision est une juridiction d'appel; 3° un officier de santé ou docteur en médecine qui doit être entendu toutes les fois qu'il s'agit de causes d'exemption fondées sur une difformité ou une infirmité.

400. Nous ne pensons pas que l'absence de l'intendant ou du sous-préfet fût de nature à vicier la décision rendue par le conseil de révision. Il en serait autrement de l'officier de santé ou docteur en médecine. Quoique le conseil de révision ne soit pas astreint à suivre son opinion, nous pensons cependant que la demande de son avis est une condition de validité dont l'absence entacherait la décision du conseil de révision d'*excès de pouvoir*. Pourquoi cette différence entre les membres auxiliaires du conseil de révision? Pourquoi l'absence du médecin produirait-elle l'excès de

pouvoir, tandis que celle de l'intendant ou du sous-préfet n'aurait aucune influence ? C'est que le sous-préfet a pu et dû envoyer ses observations en même temps que la liste de tirage et que l'intendant n'est pas appelé à donner son avis sur des points déterminés, mais seulement d'une façon générale. Le législateur a conséquemment dû attacher moins d'effet à son assistance qu'à celle du médecin, dont les attributions sont déterminées à une espèce particulière d'exemption et dont l'avis doit ordinairement entraîner celle du conseil de révision. Dans le cercle restreint des cas où la loi l'appelle à donner son avis, le médecin doit exercer une influence décisive sur le conseil, et c'est pour cela que nous sommes porté à considérer la présence du médecin comme une condition de validité et son absence comme entraînant l'*excès de pouvoir*. La nature des choses et la spécialité des connaissances auraient voulu que le médecin eût voix délibérative dans les circonstances où son avis est demandé. Si on ne l'a pas fait, c'est que dans les cas où il aurait été impossible d'adjoindre au conseil de révision un médecin militaire, on aurait pu craindre que des médecins pris sur les lieux ne fussent, malgré eux, dominés par le désir de ménager des clients.

Il y aurait nullité, à plus forte raison, si un des membres délibérants venait à manquer. La constitution du tribunal a toujours été considérée comme une *condition substantielle*, et nous n'apercevons pas de raison qui empêche l'application de ce principe au conseil de révision. Or la loi a voulu que dans sa composition entrassent des éléments divers, représen-

tant des intérêts différents. Cette composition a été établie pour assurer une bonne justice, et, lorsqu'elle est incomplète, l'ordre public demande l'annulation des délibérations prises par une juridiction irrégulièrement constituée. — Le Conseil d'État a cependant décidé le contraire. Un décret du 13 août 1852 (aff. *Lassaigne*) a repoussé un pourvoi fondé sur ce que, dans le conseil de révision, il n'y avait qu'un seul conseiller de préfecture, tandis que la loi exige qu'il y en ait deux lorsque le préfet, au lieu d'y siéger lui-même, juge à propos de s'y faire représenter par un membre du conseil de préfecture. Voici les motifs du décret sur ce point : « Considérant que si les conseils de révision, pour être régulièrement constitués, doivent être composés de cinq membres, aucune disposition de loi n'exige, pour la validité de leurs décisions, la présence de ces cinq membres ; — Considérant, dans l'espèce, qu'il résulte de l'instruction que le conseil de révision a été présidé, en l'absence du préfet, par un conseiller de préfecture délégué à cet effet conformément à l'art. 15 de la loi du 21 mars 1832. » Nous ignorons par quelles raisons non exprimées le Conseil d'État s'est déterminé à juger ainsi ; mais, il faut en convenir, les motifs apparents ne sont qu'un paralogisme, une répétition de la question sous forme d'argument ou de considération. Dire que la loi ne prononce pas la nullité, c'est poser un principe dont la conséquence extrême conduit à décider qu'une irrégularité quelconque pourra être impunément commise, et que les plus nombreuses violations de la loi seraient couvertes par son silence sur la nullité. En matière de procédure ci-

vile, le législateur ne prononce pas davantage la nullité des jugements, et cependant tout le monde s'accorde à dire que l'absence des *formalités substantielles* est une cause de nullité. On est d'accord aussi pour considérer la composition du tribunal comme une condition dont l'absence est une cause d'irrégularité. Il est vrai, comme le dit le deuxième considérant, que le conseil de révision avait été présidé par un conseiller de préfecture délégué à cet effet. Mais n'est-ce pas le cas de dire : *Quid ad nos pertinet?* La question est de savoir si la présence de deux conseillers de préfecture est nécessaire, et le considérant nous répond qu'il y en avait un qui présidait. La réponse ne concorde donc pas avec la question¹.

Les jeunes gens sont appelés dans l'ordre du tirage, en remontant du numéro le plus faible au plus élevé; le conseil de révision statue au fur et à mesure de l'appel sur les causes d'*exemption* ou de *déduction* par eux produites.

401. Entre l'exemption et la déduction il y a une grande différence. L'exemption a pour effet de libérer celui qui l'invoque; si elle est admise, on appelle le numéro suivant. La déduction, au contraire, profite à

¹ Dans la même affaire, il s'est produit un fait assez piquant et qui démontre combien est insuffisante la manière dont le Conseil d'Etat motive ses décisions. Le conseil de révision avait décidé en ces termes : « *Le droit n'existe pas, bon pour le service.* » Le sieur Lassaigne attaquait la décision comme n'étant pas motivée. Sur ce point, le ministre de la guerre répondait que les termes employés par le conseil de révision équivalaient à ceux-ci : « Le sieur Lassaigne est bon pour le service, attendu qu'il ne justifie pas de son droit à l'exemption comme frère d'un militaire sous les drapeaux. » La décision, ajoutait-il, est donc motivée, d'une manière très-succincte, il est vrai; mais les arrêts du *Conseil d'Etat lui-même* ne sont pas en général plus longuement développés. »

celui qui l'invoque sans préjudice pour ceux qui viennent après; car, on considère les jeunes gens déduits comme faisant partie du contingent et diminuant la somme de conscrits à fournir par le canton.

402. Les cas d'exemption sont énumérés dans l'art. 13 de la loi du 21 mars 1832 : « Seront exempts et *remplacés dans l'ordre des numéros subséquents*, les jeunes gens que leur numéro désignera pour faire partie du contingent et qui se trouveront dans un des cas suivants : 1° ceux qui n'ont pas la taille de 1 mètre 56 centimètres; 2° ceux que leurs infirmités rendront impropres au service; 3° l'aîné d'orphelins de père et de mère; 4° le fils unique ou l'aîné des fils ou, à défaut de fils ou de gendre, le petit-fils unique ou l'aîné des petits-fils d'une femme actuellement veuve ou d'un père aveugle ou entré dans sa soixante-dixième année. »

Nous ferons observer, sur les causes d'exemption prévues aux numéros 3 et 4 ci-dessus, que ces causes ne sont efficaces qu'autant qu'elles existaient avant le départ; si elles ne se produisaient qu'après le départ, le conscrit ne pourrait pas s'en prévaloir. Le texte est formel, et d'ailleurs, nous en trouvons l'interprétation naturelle dans un amendement que rejeta la chambre des députés et qui tendait à faire produire leurs effets aux causes d'exemption postérieurement au départ pour le service ¹. « Nous verrons bientôt le moyen que la loi donne aux soldats pour se faire renvoyer dans leurs foyers comme *soutiens de famille*. C'est à ce titre seulement, et non en vertu d'une exemption de plein

¹ L'amendement avait été proposé par M. Couturier.

droit, que les personnes dont la situation est prévue par les numéros 3 et 4 de l'art. 13 pourraient obtenir le renvoi dans leurs foyers dans le cas où l'exemption se produirait postérieurement au départ. »

Remarquons aussi, sur les numéros 3 et 4, que la loi n'accorde l'exemption qu'à l'aîné d'orphelins ; ce qui implique que l'appelé doit avoir des frères et sœurs et qu'il doit être l'aîné. S'il était seul, ou s'il avait seulement une sœur plus âgée que lui, l'exemption ne lui serait pas applicable. Il importe peu, d'ailleurs, au point de vue des relations entre frères et sœurs, qu'ils soient germains, consanguins ou utérins. Il en serait autrement à l'égard de la veuve, du père aveugle ou septuagénaire. On ne doit pas évidemment tenir compte des enfants de l'autre époux (Décis. minist. du 24 oct. 1853).

« Dans les cas prévus par les paragraphes ci-dessus notés 3° et 4°, le frère puîné jouira de l'exemption, si le frère aîné est aveugle ou atteint de toute autre infirmité incurable qui le rende impotent.

« 5° Le plus âgé de deux frères appelés à faire partie du même tirage et désignés tous deux par le sort, si le plus jeune est reconnu propre au service ; 6° celui dont un frère sera sous les drapeaux à tout autre titre que pour remplacement ; 7° celui dont un frère sera mort en activité de service, ou aura été réformé ou admis à la retraite pour blessures reçues dans un service commandé, ou infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer.

« L'exemption accordée conformément aux numéros 6 et 7 ci-dessus sera appliquée dans la même

famille autant de fois que les mêmes droits s'y reproduiront. — Seront comptées néanmoins, en déduction desdites exemptions, les exemptions déjà accordées aux frères vivants, en vertu du présent article, à tout autre titre que pour infirmité. — Le jeune homme omis qui ne se sera pas présenté par lui ou par ses ayants cause, pour concourir au tirage de la classe à laquelle il appartenait, ne pourra réclamer le bénéfice des exemptions indiquées par les numéros 3, 4, 5, 6 et 7 du présent article, si les causes de ces exemptions ne sont survenues que postérieurement à la clôture des listes du contingent de sa classe. »

Sur ce dernier point, il est à remarquer que la disposition s'applique même aux jeunes gens qui ont été omis *involontairement*, la loi ne faisant aucune distinction entre les causes d'omission. Un amendement qui tendait à restreindre la disposition finale de l'art. 13 aux jeunes gens *omis volontairement* fut repoussé sur les observations de M. de Vatimesnil. « Quand même, disait-il, l'omission n'aurait pas été volontaire, le jeune homme ne doit pas profiter des suites du retard ; il doit être mis dans la même position que s'il se fût présenté le jour où son âge l'appelait à concourir au recrutement ; si les causes d'exemption existaient déjà au moment où il aurait dû participer au tirage, il en profitera ; mais il est juste que, dans aucune circonstance, il ne profite des causes d'exemption survenues depuis ¹. »

¹ Mentionnons ici un décret en date du 1^{er} avril 1848 qui exempte celui dont le frère, en combattant pour la liberté dans les journées de février 1848, est mort ou a reçu des blessures qui le rendent incapable de servir dans l'armée.

403. Les causes de déduction, en général, proviennent de ce que les jeunes gens auxquels on les accorde servent l'État dans d'autres services publics. Comme le plus souvent ces carrières exigent le déplacement et la résidence hors du canton, le législateur a pensé qu'il était juste de les compter en déduction du contingent cantonal, afin que le canton ne perdît pas en trop grande quantité ses jeunes gens valides. Les causes de déduction sont énumérées dans l'art. 14 de la loi du 21 mars 1832 combiné avec l'art. 79 de la loi du 15 mars 1850, en ce qui concerne les jeunes gens qui se vouent à l'instruction publique.

Art. 14 de la loi du 21 mars 1832. « Seront considérés comme ayant satisfait à l'appel et comptés numériquement en déduction du contingent à former, les jeunes gens désignés par leur numéro à faire partie dudit contingent qui se trouveront dans l'un des cas suivants : 1° ceux qui seraient déjà liés au service, dans les armées de terre ou de mer, en vertu d'un engagement volontaire, d'un brevet ou d'une commission, sous la condition qu'ils seront, dans tous les cas, tenus d'accomplir le temps prescrit par la présente loi ; 2° les jeunes marins portés sur les registres matricules de l'inscription maritime, conformément aux règles prescrites par les art. 1, 2, 3, 4 et 5 de la loi du 25 oct. 1795 (3 brum. an IV), et les charpentiers de navires, perceurs, voiliers et calfats, conformément à l'art. 44 de ladite loi ; 3° les élèves de l'École polytechnique à condition qu'ils passeront, soit dans ladite école, soit dans les services publics, un temps égal à celui fixé par la présente loi pour le service militaire ; 4° ceux qui étant membres de l'instruction publi-

que auraient contracté, avant l'époque déterminée pour le tirage, et devant le conseil de l'université, l'engagement de se vouer à la carrière de l'enseignement. — La même disposition est applicable aux élèves de l'école normale centrale de Paris, à ceux de l'école dite de *jeunes de langue* et aux professeurs des institutions royales des sourds-muets. »

404. Sur ce point l'art. 14 de la loi du 21 mars 1832 doit être rapproché de l'art. 79 de la loi du 15 mai 1850 organique de l'instruction publique. « Les instituteurs et adjoints des écoles publiques, y est-il dit, les jeunes gens qui se préparent à l'enseignement primaire public, dans les écoles désignées à cet effet ; les membres ou novices des associations religieuses vouées à l'enseignement et autorisées par la loi, ou reconnues comme établissements d'utilité publique ; les élèves de l'école normale supérieure, les maîtres d'étude, régents et professeurs des collèges et lycées, sont dispensés du service militaire s'ils ont, avant l'époque fixée par le tirage, contracté devant le recteur l'engagement de se vouer, pendant dix ans, à l'enseignement et s'ils réalisent cet engagement¹. »

L'art. 79 de la loi du 15 mai 1850 ne parle pas des professeurs de l'enseignement supérieur parce qu'elle n'est relative qu'aux enseignements primaire et secon-

¹ Une circulaire aux recteurs du 18 décembre 1850 porte que : « Chaque année, dans la première quinzaine de juillet, le préfet adressera aux recteurs la liste des dispensés du ressort académique. Les recteurs doivent vérifier, avec le plus grand soin, s'ils continuent à remplir les conditions de leur engagement et faire connaître aux préfets ceux qui l'auraient rompu avant l'expiration des dix années, la loi déclarant, en termes formels, qu'ils ne sont définitivement libérés du service militaire que s'ils réalisent l'engagement décennal. »

daire. Mais les termes de l'art. 14 de la loi du 21 mars 1832 sont généraux et s'appliquent à tous les membres de l'instruction publique. Le professeur de lycée qui, avant les dix années, serait nommé à une chaire de faculté, dans l'enseignement supérieur, serait donc considéré comme continuant à remplir l'engagement par lui contracté de servir pendant dix ans dans l'instruction publique.

405. L'art. 14 de la loi du 21 mars 1832 continue en ces termes : « 5° les élèves des grands séminaires régulièrement autorisés à continuer leurs études ecclésiastiques ; les jeunes gens autorisés à continuer leurs études pour se vouer au ministère dans les autres cultes salariés par l'État, sous la condition, pour les premiers, que s'ils ne sont pas entrés dans les ordres majeurs à vingt-cinq ans accomplis et, pour les seconds, que s'ils n'ont pas reçu la consécration dans l'année qui suivra celle où ils auraient pu la recevoir, ils seront tenus d'accomplir le temps de service prescrit par la présente loi ; 6° les jeunes gens qui auront remporté les grands prix de l'Institut et de l'Université.

« Les jeunes gens désignés par leur numéro pour faire partie du contingent et qui en auront été déduits conditionnellement en exécution des numéros 1, 3, 4 et 5 du présent article, lorsqu'ils cesseront de suivre la carrière en vue de laquelle ils auront été comptés en déduction du contingent, seront tenus d'en faire la déclaration au maire de leur commune dans l'année où ils auront cessé leurs services, fonctions ou études et de retirer l'expédition de leur déclaration. Faute par eux de faire cette déclaration et de

la soumettre au visa du préfet du département, dans le délai d'un mois, ils seront passibles des peines portées par le premier paragraphe de l'art. 38 de la présente loi (*emprisonnement d'un mois à un an*). — Ils seront rétablis dans le contingent de leur classe, sans déduction du temps écoulé depuis la cessation desdits services, fonctions ou études, jusqu'au moment de la déclaration. »

406. Lorsqu'en remontant des numéros les plus faibles aux numéros les plus élevés, le conseil de révision, après avoir écarté les jeunes gens exemptés ou à déduire, a trouvé un nombre égal au contingent cantonal, tous les jeunes gens qui viennent après sont définitivement libérés et leur libération est proclamée par le conseil de révision. Plus tard, cette déclaration est affichée dans chaque commune du canton, avec l'indication du dernier numéro compris dans le contingent cantonal (art. 28 de la loi du 21 mars 1832). La libération est irrévocable, et ceux dont le numéro n'a pas été appelé ou dont l'exemption a été admise ne peuvent pas être, même en cas d'erreur reconnue, obligés de se rendre sous les drapeaux. Réciproquement ceux qui ont été compris dans le contingent ne peuvent pas obtenir leur radiation. Tout ce qui est possible, c'est de leur accorder des congés renouvelés, de les réformer au corps ou de les renvoyer dans leurs foyers, comme *soutiens de famille*, dans la proportion déterminée par la loi.

407. En dehors des cas d'exemption fixés par la loi et qui créent un droit absolu, il était juste d'accorder au conseil de révision l'appréciation de certaines positions

qu'il est impossible de prévoir dans les termes inflexibles d'une division en catégories; c'est pour cela que la faculté a été donnée au général, sur les propositions du conseil de révision, de renvoyer dans leurs foyers, comme *soutiens de famille*, les jeunes gens qui seront jugés indispensables à leur famille. Mais les propositions du conseil de révision ne doivent pas dépasser la proportion d'un homme par 200, calculée sur la totalité du contingent, au lieu de l'être seulement sur la partie appelée à l'activité.

C'est dans une séance qui d'ordinaire se tient au chef-lieu du département que le conseil de révision prononce, à huis clos, sur les demandes qui lui sont adressées par les soutiens de famille. Il dresse une liste, par ordre de préférence, des jeunes soldats qui demandent à rester dans leurs foyers, comme soutiens de famille, et, chaque fois qu'il est fait un appel à l'activité, le conseil de révision vérifie si cet appel porte sur les jeunes soldats placés en tête de la liste et, dans le cas où il en est ainsi, dresse pour eux un état de proposition. Cet état est envoyé par le préfet au général commandant la division; celui-ci fait suspendre, pour les jeunes soldats proposés, l'effet de l'ordre de route et prescrit les mesures pour qu'ils soient maintenus dans leurs foyers¹.

Les demandes adressées au conseil de révision sont reçues jusqu'au jour fixé pour la notification des lettres de mise en activité. Elles doivent être accompagnées d'un certificat du maire, visé par le sous-

¹ Circulaire du 12 août 1837.

préfet et constatant : 1° la position de famille du jeune soldat ; 2° l'âge, le sexe et la profession de ces individus ; 3° si la famille est dans l'indigence ou quelles sont ses ressources ; 4° comment le départ du jeune soldat la prive de tout moyen de pourvoir à sa subsistance¹.

408. C'est aussi dans quelques séances qu'il tient au chef-lieu de département que le conseil de révision statue sur les demandes de *substitution* et de *remplacement*. La loi du 21 mars 1832 avait réglé de la manière suivante ces deux modes d'exonération. Les jeunes gens désignés pour faire partie du contingent pouvaient se substituer les porteurs des numéros non appelés. La substitution n'était subordonnée qu'à une condition : c'est que les substitués fussent reconnus propres au service, c'est-à-dire qu'ils eussent la taille réglementaire et fussent exempts d'infirmités.

409. Le remplacement était soumis à des conditions plus étroites, et le remplaçant devait satisfaire aux conditions énumérées par les art. 19 et 20 de la loi du 21 mars 1832. La raison d'être de cette différence est facile à comprendre. Les substitués offraient la garantie des opérations du recensement et du tirage ; ils étaient dans la même position que les substituants et, si leur numéro était venu à tour, il n'y aurait eu qu'à examiner s'ils avaient la taille réglementaire et une bonne santé. Au contraire, les remplaçants sont, pour ainsi dire, des hommes nouveaux, inconnus et pour lesquels il était naturel que la loi exigeât des justifications plus rigoureuses.

¹ Circulaire du 21 septembre 1830.

410. Sous l'empire de la loi du 21 mars 1832, l'industrie des compagnies de remplacement prit un déplorable développement. Des agents soldés par la spéculation abordaient les jeunes gens, les conduisaient au cabaret, et là, dans la surexcitation causée par la boisson, leur présentaient l'appât d'une somme d'argent et, pour couvrir les derniers cris de la liberté, leur parlaient de gloire militaire. Des marchés étaient conclus et, en attendant que le moment du départ fût venu, les remplaçants étaient réunis, entassés dans un appartement commun. La compagnie retenait sur le prix du remplaçant payé par le remplacé, une part plus ou moins forte, suivant que le remplaçant avait su défendre ses intérêts ou que l'agent avait été habile. Arrivés au corps, les remplacés y étaient nommés par les plus flétrissantes désignations, leur position morale y était déplorable, et leur avancement se ressentait toujours de cette tache originelle. C'est pour mettre un terme à cet odieux trafic que la loi du 26 avril 1855 a organisé le système des remplacements par l'administration. En règle générale, l'administration pourvoit aux remplacements, au moyen des engagements ou rengagements volontaires. En cas d'insuffisance, elle y pourvoit en traitant directement avec des remplaçants.

Celui qui veut obtenir son remplacement, avant d'être appelé, doit verser une somme fixée chaque année par le ministre de la guerre, sur la proposition de la commission supérieure de la dotation de l'armée. Cette commission est composée de quinze membres nommés par l'Empereur, et dans sa constitution doi-

vent entrer au moins trois sénateurs et trois députés au Corps législatif.

Art. 7 de la loi du 26 avril 1855. « Les versements des prestations à la caisse de la dotation doivent être effectués dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations des conseils de révision. — A l'expiration de ce délai, le conseil de révision, réuni au chef-lieu de département, prononce les exonérations sur la présentation du récépissé de versement. »

Art. 8. « Les militaires sous les drapeaux peuvent être admis à l'exonération du service par le versement d'une prestation dont le taux est fixé conformément aux dispositions des art. 5 et 6. — L'exonération, dans ce cas, est prononcée par les conseils d'administration des corps auxquels sont présentés les récépissés de versement. »

411. Entre les remplacés qui demandent leur exonération avant leur appel sous le drapeau et ceux qui ne la demandent que lorsqu'ils sont présents au corps, il y a deux différences capitales : 1° dans le premier cas, l'exonération est prononcée par le conseil de révision, tandis que, dans le second, c'est le conseil d'administration qui prononce ; 2° le droit de celui qui verse dans les dix jours qui suivent la clôture de la révision est un *droit absolu*, et le remplacement ne pourrait pas légalement lui être refusé, quand même l'administration serait hors d'état d'y pourvoir, soit au moyen des rengagements volontaires, soit au moyen de traités directs avec les remplaçants. Au contraire, l'exonération des soldats qui sont sous les drapeaux est facultative et, avant de l'accorder, le conseil d'ad-

ministration examine si les besoins du service permettent d'y faire droit.

412. La loi du 26 avril 1855 conservait la substitution des numéros entre toutes personnes, et même le remplacement direct entre frères, beaux-frères et parents jusqu'au quatrième degré. La spéculation des compagnies de remplacement ne fut pas détruite par cette loi ; elle se réfugia dans la substitution, et les agents déployèrent leur activité pour déterminer les jeunes gens à ces substitutions, comme ils le faisaient autrefois pour les remplacements. C'est pour porter le dernier coup à cette industrie que la loi des 17-20 mars 1858 n'a conservé la substitution qu'entre frères, beaux-frères et parents *jusqu'au sixième degré*, et pourvu que la substitution se fasse dans le même canton. Elle a, en même temps, étendu le remplacement direct jusqu'au sixième degré entre parents, tandis que la loi de 1855 ne l'admettait qu'entre frères, beaux-frères et parents jusqu'au quatrième degré¹.

Dans les cas où le remplacement est admis exceptionnellement, il faut distinguer entre le remplacement demandé avant l'appel à l'activité et celui qui l'est par un militaire sous les drapeaux. Dans le second cas, indépendamment des conditions ordinaires du remplacement, il faut que le remplaçant soit reconnu apte à servir dans le corps et l'arme du remplacé.

¹ Nous voyons dans le rapport présenté au Corps législatif par M. Monnier de la Sizeranne que les 53 préfets qui avaient donné leur avis sur la question avaient été unanimes pour conclure à l'abolition de la substitution. — Le gouvernement, dans le projet de loi, avait proposé de limiter la substitution au 4^e degré, mais le Corps législatif et le Conseil d'État se mirent d'accord pour étendre la faculté jusqu'au 6^e degré.

Après avoir exposé quelles sont les attributions du conseil de révision, il nous faut demander quelle est la portée de sa compétence et la nature de ses décisions.

413. Le jugement des réclamations portées par les conscrits devant le conseil peut être subordonné à la solution de questions relatives à leur état ou à leurs droits civils. La loi veut que ces questions soient décidées par les juges de droit commun et que le conseil sursoie à statuer.

Art. 26 de la loi du 21 mars 1832. «Lorsque les jeunes gens désignés par leur numéro pour faire partie du contingent cantonal auront fait des réclamations dont l'admission ou le rejet dépendra de la décision à intervenir sur les questions judiciaires relatives à leur état ou à leurs droits civils, des jeunes gens, en pareil nombre, seront désignés pour suppléer ces réclamants, s'il y a lieu. Ils ne seront appelés que, dans le cas où, par l'effet des décisions judiciaires, les réclamants seraient définitivement libérés. — Ces questions seront jugées contradictoirement avec le préfet, à la requête de la partie la plus diligente. — Les tribunaux statueront sans délai, le ministère public entendu, sauf appel. »

D'après l'art. 27, il y a lieu également de désigner provisoirement des jeunes gens pour suppléer ceux qui seraient accusés devant un tribunal criminel, comme coupables de manœuvres tendant à s'exonérer du service et ceux auxquels le conseil de révision aurait accordé un délai pour produire des pièces justificatives ; ce délai ne peut pas excéder vingt jours. —

Dans ces divers cas de sursis, le conseil de révision statue ultérieurement dans une séance tenue au chef-lieu de département.

414. Le conseil de révision prononce d'une manière souveraine et qui n'admet pas de recours au fond, non-seulement pour fausse appréciation des faits, mais même pour violation de la loi. Le recours en cassation, fondé sur une fausse application de la loi, ne serait pas recevable. Dans un seul cas, le recours est admissible et c'est devant le Conseil d'État, jugeant au contentieux, que la question doit être portée; c'est ce qui a lieu lorsque la violation de la loi constitue un excès de pouvoir. Par exemple, un conseil de révision, au lieu de renvoyer devant les tribunaux civils, accorde un délai de vingt jours pour produire les pièces justificatives de la qualité d'étranger alléguée par un conscrit. Cette décision impliquant au fond que le conseil de révision pourrait apprécier les pièces justificatives, et statuer sur la cause d'exemption, le Conseil d'État a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du conseil de révision¹. La distinction entre la simple violation de la loi et l'incompétence ou l'excès de pouvoir a été établie par un avis du Conseil d'État en date du 27 juillet 1820. On peut même considérer qu'elle a été consacrée par l'interprétation de la chambre des députés; car lorsque,

¹ Décret du 26 juillet 1856, aff. *Magne* (*Recueil des arrêts du Conseil*, 1856, t. XXXVII, p. 556). La même doctrine est consacrée par un décret du 27 novembre 1856, aff. *Simoni Pasquin* (*Recueil*, etc., 1856, t. XXXVIII, p. 657). Cette jurisprudence est d'ailleurs fort ancienne. On la trouve consacrée dans les ordonnances ou décrets suivants : 18 mai 1837, aff. *Terscher*; 5 juin 1838, aff. *Wille*; 26 août 1842, aff. *Mimault*; 2 avril 1849, aff. *Dalloz-Furet*; 13 août 1852 aff. *Lasaigne*.

dans la discussion de la loi de 1832, on proposa d'ouvrir un recours pour simple violation de la loi contre les décisions du conseil de révision, il fut répondu que jusqu'alors il avait été admis, par la jurisprudence, que le recours ne pouvait être formé que pour incompétence et excès de pouvoir, et c'est sur cette observation que furent rejetés les amendements. Le projet de loi du gouvernement admettait le recours en cassation pour *incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi*. Cette partie du projet fut supprimée comme établissant une confusion entre les pouvoirs judiciaire et administratif. — On s'est ainsi retrouvé placé sous l'empire de la jurisprudence qu'avait nettement posée l'avis du 27 juillet 1820.

Il serait cependant bien injuste de retenir le conscrit appelé contrairement à la loi. En ce cas le ministre de la guerre le renvoie dans ses foyers en congé indéfini. Autant que possible, cette libération de fait répare les conséquences de l'erreur dont le conscrit a été victime.

415. La seconde manière de remplir les rangs de l'armée consiste dans l'engagement, moyen auxiliaire qui n'a pas cessé d'être un moyen accessoire, quoique, depuis la loi du 26 avril 1855, les enrôlements volontaires aient pris de l'extension.

Les conditions de l'engagement volontaire sont fixées par l'art. 32 de la loi du 21 mars 1832 :

« L'engagé volontaire devra, 1° s'il entre dans l'armée de mer, avoir seize ans accomplis, sans être tenu d'avoir la taille prescrite par la loi, mais sous la condition qu'à l'âge de dix-huit ans, il ne pourra être reçu

s'il n'a cette taille; 2° s'il entre dans l'armée de terre, avoir dix-huit ans accomplis et au moins la taille de 1 mètre 56 centimètres; 3° jouir de ses droits civils; 4° n'être ni marié ni veuf avec enfants; 5° être porteur d'un certificat de bonne vie et mœurs, délivré dans les formes prescrites par l'art. 20, et, s'il a moins de vingt ans, justifier du consentement de ses père, mère ou tuteur. — Ce dernier devra être autorisé par une délibération du conseil de famille¹. »

La durée de l'engagement est en principe de sept ans; cependant, en temps de guerre, on peut contracter un engagement volontaire pour deux ans seulement; mais ces engagements ne donnent pas lieu aux exemptions prononcées par les n°s 6 et 7 de l'art. 13 de la loi du 21 mars 1832. Ce sont les maires des chefs-lieux de canton qui reçoivent et constatent les engagements volontaires; quant aux formes extrinsèques, l'art. 34 de la loi du 21 mars 1832 renvoie aux art. 34 à 44 du Code Napoléon qui contiennent les *dispositions générales* sur la rédaction des actes de l'état civil.

« Les conditions relatives à la durée des engagements, ajoute l'art. 34, seront insérées dans l'acte même d'engagement. Les autres conditions seront lues aux contractants avant la signature et mention en sera faite à la fin de l'acte; le tout à peine de nullité. »
— Les engagements volontaires ne donnent lieu à aucune rémunération, et c'est pour cela qu'on les appelle

¹ L'homologation de la délibération par le tribunal n'est point nécessaire. Elle fut retranchée de l'amendement présenté par M. de Podenas, à cause des frais qu'elle entraînerait.

engagement sans prime par opposition aux rengagements *avec primes*. La loi du 21 mars 1832 a été, en ce qui concerne les rengagements, modifiée par la loi du 26 avr. 1855 qui elle-même a été changée par la loi des 24-28 juillet 1860. — La combinaison de ces lois conduit aux résultats suivants. Les militaires ont la faculté de contracter des rengagements pour une durée de deux à sept ans. Cette obligation ne peut être contractée par les soldats appelés sous les drapeaux conformément aux lois sur le recrutement que dans la septième année de leur service. Quant aux engagés volontaires, la loi des 24-28 juillet 1860 leur permet de se rengager dans la quatrième année de leur service. Mais cette distinction légale est à peu près effacée par la faculté que la loi accorde à l'Empereur d'étendre par un décret à tous les militaires la faculté de se rengager dans la quatrième année. Quant aux avantages résultant du rengagement, nous les trouvons déterminés dans l'art. 12 de la loi du 26 avril 1855.

« Le premier rengagement de sept ans donne droit : 1° à une somme de 1,000 fr., dont 100 fr. payables le jour du rengagement ou de l'incorporation, 200 fr., soit au jour du rengagement ou de l'incorporation, soit pendant le cours du service, sur l'avis du conseil d'administration du corps, et 700 fr. à la libération définitive du service; 2° à une haute paye de rengagement de 10 centimes par jour. — Tout rengagement pour moins de sept ans donne droit jusqu'à quatorze ans de service : 1° à une somme de 100 fr. par chaque année, payable à la libération du service; 2° à la haute paye de rengagement de 10 centimes par jour. — Après

quatorze ans de service, le rengagé n'a droit qu'à une haute paye de 20 centimes par jour. »

L'art. 14 ajoute que : « Sur la proposition de la commission supérieure, un arrêté du ministre de la guerre peut augmenter les allocations fixées par l'art. 12, autres que la haute paye. » — C'est ce que l'administration de la guerre a été obligée de faire au moment de la guerre d'Italie. Les demandes d'exonération s'étaient élevées au chiffre de 43,000 et inversement le nombre des rengagements semblait tendre à une réduction lorsqu'une augmentation aurait été nécessaire. Aussi voyons-nous à cette époque le ministre fixant la prime d'abord à 1,860 fr. et puis l'élevant à 2,000¹.

Les engagements volontaires ne donnent pas lieu au paiement des primes lorsqu'ils sont contractés par des jeunes gens non libérés du service. Mais il en est autrement des engagements volontaires contractés par des militaires libérés et qui, après leur libération, sont rentrés dans leurs foyers. L'identité de motif voulait qu'on les traitât comme des rengagés.

Art. 13. « L'engagement volontaire, après libération, contracté pour une durée de 2 à 7 ans, dans les conditions prescrites par l'art. 11, et *moins de deux ans après cette libération*, donne droit suivant sa durée, aux avantages spécifiés par l'art. 12. »

416. Avancement et état des militaires. — L'avancement des militaires a été réglé par la loi du 14 avril 1832 et l'ordonnance du 16 mars 1838. — La loi

¹ Rapport de M. Adolphe de Belleyne au Corps législatif.

commence par déterminer les conditions qui constituent l'aptitude à recevoir de l'avancement. Nul ne peut être *brigadier* ou *caporal*, s'il n'a servi au moins six mois activement, comme soldat dans un corps de l'armée; *sous-officier*, s'il n'a servi au moins six mois comme caporal ou brigadier; *sous-lieutenant*, 1^o s'il n'est âgé de dix-huit ans; 2^o s'il n'a servi deux ans comme sous-officier dans un des corps de l'armée, ou s'il n'a été pendant deux ans élève des écoles militaires ou polytechnique et s'il n'a satisfait aux examens de sortie desdites écoles; *lieutenant* ou *capitaine*, s'il n'a servi deux ans dans le grade inférieur; *chef de bataillon*, *chef d'escadron* ou *major*, s'il n'a servi au moins quatre ans comme capitaine; *lieutenant-colonel*, s'il n'a servi au moins deux ans dans l'un des grades immédiatement inférieurs; *colonel*, s'il n'a servi au moins deux ans dans le grade de lieutenant-colonel; quant aux grades supérieurs à celui de colonel, nul ne peut y être promu s'il n'a servi au moins trois ans dans le grade immédiatement inférieur¹. En résumé, depuis le grade de sous-lieutenant jusqu'à celui de colonel il faut, pour recevoir de l'avancement, avoir servi deux ans dans le grade inférieur, sauf une exception en ce qui concerne les chefs de bataillon qui ne peuvent être nommés qu'après quatre ans de service comme capitaines. Au-dessus du grade de colonel, l'avancement ne peut être accordé qu'après trois ans dans le grade inférieur. Aux termes de l'art. 10 de la loi du 4 août 1839, la dignité de maréchal de France ne peut être

¹ Art. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 et 9 de la loi du 14 avril 1832.

conférée qu'aux généraux de division qui ont commandé en chef devant l'ennemi soit un corps d'armée composé de divisions de différentes armes, soit les armes de l'artillerie et du génie, dans une armée composée de plusieurs corps. On s'est demandé si le commandement en chef devant les factieux pouvait être assimilé au commandement devant l'ennemi, et c'est avec raison que la jurisprudence a déclaré semblables et donnant les mêmes droits deux positions où l'on court les mêmes périls, et où l'on peut rendre les mêmes services.

417. Après avoir déterminé les conditions d'aptitude, la loi du 14 avril 1832 a réglé l'ordre des promotions. Les grades de caporal, de brigadier et de sous-officier sont donnés par le choix purement discrétionnaire des supérieurs; la durée des services ne crée aucun droit d'ancienneté au profit des soldats. Au contraire, pour la nomination des officiers, la loi a fait une distinction entre l'avancement au tour d'ancienneté et l'avancement au choix. Depuis le grade de sous-lieutenant jusqu'à celui de chef de bataillon, l'avancement à l'ancienneté concourt avec le choix suivant une progression qui, à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie, élargit les droits de l'ancienneté. Cela se comprend, parce que l'aptitude à l'emploi des fonctions supérieures doit être plus répandue dans les grades élevés que dans les grades inférieurs, et qu'on peut dès lors s'en remettre avec plus de confiance aux hasards de l'ancienneté. Le *tiers* des places de sous-lieutenant vacantes est donné aux sous-officiers du corps où a lieu la vacance. — Les *deux tiers* des grades de lieutenant et de

capitaine sont donnés à l'ancienneté de grade, savoir : dans la cavalerie et l'infanterie, parmi les officiers de chaque régiment ; dans le corps d'état major, sur la totalité des officiers du corps ; et dans l'artillerie et le génie, parmi les officiers *susceptibles de concourir entre eux*. C'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer par un décret quels sont les officiers susceptibles de concourir entre eux. La *moitié* des grades de chef de bataillon et de chef d'escadron est donnée à l'ancienneté de grade, savoir : dans l'infanterie, la cavalerie et le corps d'état-major, aux capitaines sur la totalité de chaque arme ; dans l'artillerie et le génie, aux capitaines susceptibles de concourir entre eux.

Ainsi la progression, après s'être élevée du tiers aux deux tiers, est redescendue à la moitié ; pourquoi cette chute ? Dès qu'on arrive à une certaine élévation, la question d'aptitude n'est plus seule ; elle se complique d'une question de confiance qui exige que le choix prenne plus d'étendue. Au-dessus du grade de chef de bataillon, la question de confiance est tellement prédominante que l'ancienneté perd toute espèce de droits. L'art. 14 de la loi du 14 avril 1832 porte que les grades de major et tous les grades supérieurs à celui de chef de bataillon, chefs d'escadron ou major sont donnés au choix.

L'avancement au tour d'ancienneté constitue un droit acquis et s'il était méconnu, l'officier ou sous-officier lésé par la mesure pourrait se pourvoir par la voie contentieuse.

418. Il est aisé de comprendre que le temps de guerre et le temps de paix ne devaient pas comporter les

mêmes règles. En temps de guerre ou dans le service aux colonies, l'Empereur peut par un décret réduire de moitié le temps de service nécessaire pour passer d'un grade inférieur à un grade supérieur¹.

Le gouvernement a aussi la faculté de ne tenir aucun compte des conditions de temps dans les deux circonstances suivantes : 1° Pour action d'éclat dûment justifiée et mise à l'ordre du jour de l'armée; 2° lorsqu'il n'est pas possible de pourvoir autrement au remplacement des vacances dans les corps en présence de l'ennemi².

Les nécessités spéciales au temps de guerre ont également fait modifier les règles sur l'avancement et augmenter la proportion des nominations au choix. La moitié seulement des grades de lieutenant et de capitaine (au lieu des deux tiers en temps de paix) est donnée à l'ancienneté, et le choix dispose seul des grades de chef de bataillon et d'escadron qui, en temps de paix, sont pour moitié donnés à l'ancienneté³.

419. Toutes les promotions d'officiers doivent immédiatement être rendues publiques par l'insertion au *Moniteur de l'armée*, avec indication du tour d'avancement, du nom de l'officier qui était pourvu de l'emploi devenu vacant et de la cause de la vacance. Les militaires qui se prétendraient lésés doivent, aux termes de

¹ Art. 18 de la loi du 14 avril 1832; ce n'est d'ailleurs là qu'une faculté donnée au gouvernement pour récompenser des services extraordinaires. Un officier ne pourrait donc pas se prévaloir de la faculté donnée au gouvernement comme d'un droit et introduire sur ce fondement un recours par la voie contentieuse. (Ord. du 18 juin 1846, aff. *Perraud*; *Recueil des arrêts* 1846, t. XXVIII, p. 331).

² Art. 19 de la loi du 14 avril 1832.

³ Art. 20, *ibid.*

l'art. 417 de l'ord. du 16 mars 1838, former dans l'année leur réclamation devant le ministre; contre la décision du ministre, ils auront trois mois pour se pourvoir par la voix contentieuse devant le Conseil d'État. Ces dispositions dérogent au droit commun en ce sens seulement que le pourvoi devant le ministre qui ordinairement n'est soumis à aucun délai doit en cette matière, à peine de déchéance, être introduite dans le délai d'un an ¹.

Lorsque la réclamation est fondée sur le droit au tour d'ancienneté, il faut examiner la question de savoir à partir de quel moment comptent les années d'où résulte le droit.

420. En principe, le point de départ de l'ancienneté est dans la date du brevet du grade inférieur. Le Conseil d'État a cependant fait équitablement fléchir la lettre de la loi, en s'inspirant de son esprit, dans deux affaires où des officiers de la garde royale licenciée en 1830 demandaient que leur tour d'ancienneté fût compté non du jour où le brevet leur avait été délivré, mais du jour où avait été rendue l'ordonnance qui les admettait à prendre du service dans l'armée. Comme le retard dans la délivrance des brevets ne leur était pas imputable et qu'il résultait de circonstances qui avaient empêché de donner à ces officiers une destination immédiate, le Conseil d'État pensa qu'il n'y avait pas lieu à déduire de leur ancienneté le temps qui s'était écoulé entre l'ordonnance qui les admettait à demander de l'emploi dans l'armée et la délivrance du brevet.

¹ Ordon. du 30 novembre 1841, aff. *Cochard* et 12 mai 1846, aff. *Delattre*.

Il arrive que, pour des circonstances diverses, les officiers cessent de faire partie des cadres. Le temps qu'ils passent hors des cadres doit-il être déduit de l'ancienneté? Quelques distinctions sont à ce sujet nécessaires. L'officier est-il sorti des cadres soit par suite d'une mission pour service, d'un licenciement ou d'une suppression d'emploi, le temps lui compte pour l'ancienneté. Il en est de même du temps passé dans un service détaché dans la marine, dans une mission diplomatique ou pour l'instruction dans la garde nationale. Le temps passé hors des cadres de l'armée, à tout autre titre, et à plus forte raison celui qui a été employé au service d'une nation étrangère doit être déduit de l'ancienneté.

421. L'officier qui change de corps perd ses droits à l'ancienneté et n'entre dans le nouveau corps qu'avec le dernier rang des officiers de son grade. Cette disposition est fondée sur le respect des droits acquis. Il eût été injuste de faire passer ce nouveau venu avant ceux qui avaient des espérances prochaines d'avancement. De cette raison de la loi, il faut tirer cette conclusion que l'officier ne perdrait pas son droit à l'ancienneté si, au lieu d'entrer dans un corps déjà constitué, il était envoyé dans un corps de formation nouvelle où il ne rencontrerait pas de droits acquis.

422. Le changement de corps entraînant des conséquences aussi préjudiciables, on s'est demandé si le gouvernement pouvait, sans la demande ou le consentement de l'officier, imposer à un officier le changement de corps. La question s'est présentée devant le Conseil d'État dans les circonstances suivantes. Un sieur Périès,

capitaine au 1^{er} régiment d'infanterie de ligne était, en 1837, le plus ancien de son grade et, dans un avenir prochain, il devait par l'effet inévitable de l'ancienneté être appelé au grade de chef de bataillon. Par une mesure dont le ministre de la guerre n'a pas dissimulé la pensée, dans le but avoué de l'empêcher d'acquérir un grade qu'il n'était pas capable de remplir, Périès fut changé de corps et, sur sa réclamation, le ministre rendit un arrêté de rejet du 15 octobre 1838. Cette décision ayant été déférée au Conseil d'État par la voie contentieuse, une ordonnance du 14 janvier 1839 rejeta le pourvoi par les motifs suivants : « Considérant qu'aux termes de la Charte constitutionnelle et de la loi du 19 mai 1834, il nous appartient de disposer des emplois dans l'armée, et qu'ainsi le sieur Périès n'est pas recevable à réclamer contre sa nomination dans les compagnies de vétérans. » — Cette solution nous paraît irréprochable en droit. L'ancienneté n'est un droit acquis qu'après l'expiration du temps déterminé par la loi dans chaque grade. Tant que le temps court, il n'y a qu'espérance et non droit irrévocablement acquis. Cette espérance est tellement fragile que chaque jour elle peut être brisée par un *retrait d'emploi*. Or, si le temps passé hors des cadres par suite de la *suppression d'emploi* compte pour l'ancienneté, il en est autrement du retrait d'emploi. Le capitaine Périès, au lieu d'être changé de corps, aurait pu être suspendu ou privé de son emploi. Le temps qu'il aurait passé sous le coup du retrait ne lui aurait pas compté pour l'ancienneté, et, par conséquent, on peut dire que la mesure qui l'appelait à commander les vétérans n'était pas, mal-

gré sa sévérité, la plus rigoureuse qui pût être prise. En un mot, l'ancienneté acquise constitue un droit, mais le *droit d'acquérir l'ancienneté* n'est écrit nulle part.

423. Occupons-nous maintenant de l'état des officiers dans l'armée. L'art. 69, § 6, de la Charte constitutionnelle de 1830 portait que : « Il sera pourvu successivement par des lois séparées, et dans le plus court délai possible, aux objets qui suivent :

.
6° des dispositions qui assurent, d'une manière légale, l'état des officiers de tout grade de terre et de mer. »

— L'art. 24 de la loi du 14 avril 1832 posa le principe de la matière en distinguant l'*emploi* du *grade* : « Aucun officier ne pourra être privé de son *grade* que dans les cas et suivant les formes déterminées par la loi. »

— Il ne s'agissait que d'organiser cette règle par des dispositions et de l'appliquer à certaines positions particulières ; c'est ce qui a été fait par la loi du 19 mai 1834, loi organique de la matière qui doit être complétée par le décret législatif du 1^{er} décembre 1852.

Le grade constitue l'*état* de l'officier. Il ne peut être délivré que par l'Empereur. Les chefs de corps et le ministre de la guerre ont assurément le droit de délivrer des commissions à l'effet de remplir les fonctions de tel grade ; mais cette commission ne constitue pas un droit à obtenir le grade, et ceux dont les pouvoirs ne seraient point confirmés n'auraient pas le droit de se pourvoir par la voie contentieuse¹.

¹ Ordon. des 4 juillet 1838, aff. *Aceto* ; 8 juin 1842, aff. *Garnier* (*Recueil des arrêts*, etc., 1842, t. XXIV, p. 269), et 15 décembre 1842, aff. *Rosay* (*Recueil*, etc., *ibid.*, p. 506).

424. Réciproquement lorsque le décret impérial qui confère le grade a été inséré au *Moniteur de l'armée*, le droit devient irrévocable et l'officier n'en peut pas être privé, même pour cause d'erreur, d'indignité ou d'incapacité ni sur ce fondement que la nomination aurait été rétractée par un décret avant d'être notifiée à l'intéressé. Lorsque la promotion a été rendue publique par l'insertion au bulletin militaire officiel, la dernière formalité nécessaire à la collation du grade a été remplie et, après celle-là, la loi n'en indique plus aucune. Il en faut conclure qu'à partir de ce moment le grade est définitivement acquis, et qu'on n'en peut être privé que pour une des causes déterminées par la loi du 19 mai 1834, dans les cas énumérés par l'art. 1^{er} de ladite loi. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'État par décret du 13 mars 1852 dans l'affaire du sieur Mercier dont la nomination au grade de sous-lieutenant avait été insérée au bulletin militaire, mais rétractée par un décret postérieur avant que la nomination lui eût été notifiée. Ce respect pour le droit individuel est d'autant plus digne d'approbation qu'il est facile de le concilier avec le service et l'intérêt général ; car, si le grade est une sorte de propriété, il en est autrement de l'emploi qui peut être retiré par un décret impérial rendu sur le rapport du ministre de la guerre (art. 6 de la loi du 19 mai 1834).

425. L'art. 1^{er} de cette loi énumère les causes qui peuvent faire perdre le grade. Ce sont : 1° la démission acceptée par le chef de l'État. Tant que la démission n'est pas acceptée, l'officier démissionnaire n'est pas relevé de son engagement. Il peut même, lorsque la

démission a été acceptée, être relevé et rappelé au service, où il rentre avec son grade. Mais la demande en réintégration ne saurait donner lieu à un recours par la voie contentieuse, le gouvernement ayant un pouvoir purement discrétionnaire pour l'accepter ou la rejeter¹; 2° la perte de la qualité de Français, *prononcée par jugement*; 3° la condamnation à une peine afflictive ou infamante; 4° la condamnation à une peine correctionnelle pour délits prévus par la section 1^{re} et les art. 402, 403, 405, 406 et 407 du chap. II, du tit. II du livre III du Code pénal; 5° la condamnation à une peine correctionnelle d'emprisonnement et qui, en outre, a placé le condamné sous la surveillance de la haute police et l'a interdit des droits civiques, civils et de famille; 6° la destitution prononcée par jugement d'un conseil de guerre.

« Indépendamment des cas prévus par les autres lois en vigueur, la destitution sera prononcée pour les causes ci-après déterminées : 1° à l'égard de l'officier en activité, pour l'absence illégale de son corps après trois mois; 2° à l'égard de l'officier en activité, en disponibilité ou en non-activité, pour résidence hors du royaume sans autorisation du roi, après quinze jours d'absence. »

426. Nous allons exposer maintenant les causes qui font perdre l'emploi. La loi du 19 mai 1834 distingue pour les officiers en général, l'activité, la non-activité, la réforme et la retraite. Pour les officiers généraux, le décret du 1^{er} décembre 1852 a créé une autre position

¹ Ordon. du 28 janvier 1841, aff. *A. Asselineau*, et 27 avril 1841, aff. *Ducros* (*Recueil des arrêts*, etc., 1841, t. XXIII, p. 9 et 160).

qui est celle du *cadre de réserve* et de la *disponibilité*.

L'*activité* est la situation de l'officier qui joint l'emploi au grade.

La *non-activité* est la position d'un officier qui est privé d'emploi, mais qui peut être *rappelé à l'activité*. Cette dernière circonstance le distingue de l'officier en réforme qui ne peut pas être rappelé à l'activité et qui, au lieu de toucher une partie de son traitement, comme l'officier en *non-activité*, ne reçoit qu'une partie de la pension de retraite à laquelle il aurait droit, s'il remplissait les conditions voulues par la loi. Comme l'officier en réforme, l'officier en retraite ne peut pas être rappelé à l'activité; mais la différence qui les sépare, c'est que l'officier en réforme ne touche qu'une partie de la pension à laquelle l'officier en retraite a intégralement droit.

427. L'officier en activité peut être mis en non-activité pour l'une des causes ci-après : 1° licenciement de corps; 2° suppression d'emploi; 3° rentrée de captivité à l'ennemi, lorsque l'officier prisonnier de guerre a été remplacé dans son emploi; 4° infirmités temporaires; 5° retrait ou suspension d'emploi. Le retrait ou la suspension d'emploi sont, comme nous l'avons déjà dit, prononcés par le chef de l'État, sur le rapport du ministre de la guerre. La loi n'exige aucune autre formalité. A la vérité, une ordonnance du 18 septembre 1834 a prescrit quelques formalités destinées à éclairer l'avis du ministre et la décision du chef de l'État; mais ces formalités sont purement réglementaires à l'intérieur, et les tiers ne sauraient s'en prévaloir. La *non-activité*, pour licenciement,

suppression d'emploi ou rentrée de captivité, diffère de la non-activité pour infirmités temporaires et retrait d'emploi. Dans les trois premiers cas, le temps passé en non-activité compte pour les droits à l'ancienneté. Il en est autrement des infirmités temporaires et du retrait d'emploi : le temps passé en non-activité pour ces deux motifs est déduit de l'ancienneté. On avait proposé à la Chambre de faire compter le temps passé en non-activité pour infirmités ; mais cette proposition équitable fut repoussée par le motif frivole que donna un interrupteur en disant : *On n'avance pas dans son lit.*

428. D'après l'art. 17 de la loi du 19 mai 1834, la solde de non-activité est fixée à moitié de la solde d'activité dégagee de tous accessoires et de toute indemnité représentative, lorsque la non-activité a pour cause le licenciement, la suppression d'emploi ou la rentrée d'activité. Par exception, les lieutenants et sous-lieutenants ont, en ce cas, droit aux trois cinquièmes de la solde d'activité. Elle n'est plus que des deux cinquièmes lorsque la mise en non-activité a pour cause les infirmités ou le retrait d'emploi.

Conformément à une circulaire en date du 2 janvier 1818, insérée au *Bulletin militaire*, les officiers mis en non-activité sont tenus de se pourvoir dans les six mois pour faire fixer leur position ; s'ils tardent au delà, ils ne pourront prétendre à aucun rappel de solde, à moins qu'ils ne prouvent que, par force majeure, ils ont été mis dans l'impossibilité de réclamer dans le délai. Une ordonnance du 1^{er} août 1837 a fait application de cette règle au général Montholon, qui fut déclaré for-

clos pour n'avoir pas réclamé dans les six mois à partir de son retour en France.

Nous venons de voir tout à l'heure que si le ministre n'a pas suivi les formalités indiquées par la décision du 18 septembre 1834, le décret qui prononce le retrait d'emploi ne peut pas être attaqué pour inobservation de ce règlement. Il nous paraîtrait aussi conforme aux principes de décider que la circulaire de 1818 n'a pas pu créer une cause de déchéance contre les parties; nous n'apercevons pas pourquoi une circulaire pourrait faire contre les parties ce qu'elle ne peut pas faire pour elles.

429. Un officier est mis en réforme : 1° pour infirmités; 2° par mesure disciplinaire. Les *infirmités temporaires* entraînent seulement la mise en non-activité. Les *infirmités incurables* ne laissant aucun espoir de retour à l'activité, il y a lieu de mettre en réforme ceux qui en sont atteints sans avoir droit à pension.

La réforme par mesure disciplinaire ne peut pas être prononcée pour une cause quelconque, et la loi détermine limitativement les motifs qui peuvent y donner lieu. Ces causes sont : 1° l'inconduite habituelle; 2° les fautes graves contre la discipline ou dans le service; 3° les fautes contre l'honneur; 4° la prolongation au delà de trois ans de la position de non-activité. La réforme pour inconduite habituelle, fautes graves contre la discipline ou dans le service ne peut être prononcée que par décret impérial sur le rapport du ministre de la guerre, d'après l'avis d'un conseil d'enquête dont la composition et les formes ont été déterminées par un règlement d'administration publique. La réforme à

raison de la prolongation de la non-activité pendant trois ans ne pourra être prononcée qu'à l'égard de l'officier qui, d'après l'avis du même conseil, aura été reconnu non susceptible d'être rappelé à l'activité. Les avis du conseil d'enquête ne pourront être modifiés qu'en faveur de l'officier (art. 10, 11, 12 et 13 de la loi du 19 mai 1834). — Dans le cas de prolongation de la non-activité pendant plus de trois ans, le conseil d'enquête statue comme jury, et son appréciation n'est restreinte par aucune disposition de la loi. Il juge de l'impossibilité du rappel à l'activité sans indiquer les motifs de sa décision. La garantie de l'officier se trouve, soit dans l'examen du *conseil d'enquête*, soit dans le pouvoir qui appartient à l'Empereur de modifier l'avis de ce conseil en faveur de l'officier¹.

L'organisation de ce conseil d'enquête, pour laquelle la loi du 19 mai 1834 a renvoyé à un règlement d'administration publique, a été en effet réglée par une ordonnance du 21 mai 1836.

430. Quels sont les effets de la mise à la réforme? — S'il n'a pas accompli le temps de service exigé par la loi sur le recrutement, l'officier réformé n'a droit à aucun traitement. Après ce temps, s'il a moins de vingt ans de service, il touche, à titre de traitement de réforme, les deux tiers du *minimum* de la pension à laquelle il aurait eu droit; après vingt ans de service effectif, il a droit à une part du *minimum* de la pension de retraite de son grade calculée à raison d'un trentième

¹ V. en ce sens ordon. du Conseil d'État du 3 mai 1839, aff. *Chauvin*, et du 21 novembre 1839, aff. *Galvani* (*Recueil des arrêts*, etc., 1839, t. XXI, p. 252 et 527).

par année de service effectif¹. Les pensions de réforme accordées aux officiers ayant moins de vingt ans de service, ne leur sont payées que pendant un temps égal à la moitié de leurs services effectifs. Au contraire, les pensions de réforme accordées après vingt ans de service effectif sont inscrites au livre des pensions du trésor public. Elles sont incessibles et insaisissables, excepté dans le cas de débet envers l'État ou dans les circonstances prévues par les art. 203, 205 et 214 du Code Napoléon. La retenue ne peut excéder le cinquième pour cause de débet et le tiers, pour cause d'aliments. — Dans aucun cas, la pension n'est réversible au profit des veuves ou des orphelins².

431. Si, pour les officiers, il n'y a pas, en principe, de position intermédiaire entre l'activité et la non-activité, une situation exceptionnelle a été faite aux officiers généraux, c'est la *disponibilité*. « La disponibilité, dit l'art. 3 de la loi du 19 mai 1834, est la *position spéciale* de l'officier général ou d'état-major appartenant au cadre constitutif et momentanément sans emploi. » Ce n'est pas le seul avantage dont ils profitent. Indépendamment de la disponibilité, une loi du 4 août 1839, remise en vigueur par le décret du 1^{er} déc. 1852, portant abrogation du décret du gouvernement provisoire, en date du 11 avril 1848, a créé pour eux le *cadre de réserve*. Le cadre des généraux comprend deux sections : 1^o la section de l'activité et de la disponibilité ; 2^o la section de la réserve. Les généraux de division à soixante-cinq ans accomplis et les géné-

¹ Art. 18 de la loi du 19 mai 1834.

² Art. 20 de la même loi.

raux de brigade à soixante-deux ans accomplis passent, de droit, de la première section à la deuxième.

Quelle différence y a-t-il entre les généraux en disponibilité et les généraux qui font partie de la réserve? D'abord les premiers touchent les trois cinquièmes de leur solde d'activité, augmentée des rations, tandis que les seconds ne reçoivent que les trois cinquièmes de la solde dégagée de tous ses accessoires. D'un autre côté, les généraux en disponibilité peuvent être rappelés à l'activité soit en temps de paix, soit en temps de guerre, tandis que les généraux de la réserve ne peuvent être appelés qu'en temps de guerre et pour commander à l'intérieur.

432. La raison de la position privilégiée faite aux officiers généraux est tirée de ce que les qualités de l'homme qui sait commander sont les plus précieuses et les plus rares, et qu'il importait de conserver des moyens aussi nombreux que possible pour s'assurer de bons généraux. La disponibilité et la réserve ont été surtout créées en vue de l'intérêt public et pour utiliser les services d'hommes expérimentés. S'interdire d'avance l'emploi de pareils chefs ce serait obéir ou à une pensée de mesquine économie ou à un sentiment d'aveugle prévention. Les services, à l'intérieur, des généraux placés dans le cadre de réserve permettent d'utiliser les généraux en activité, et de les envoyer tous contre l'ennemi.

433. C'est par des raisons analogues que la loi ne fait pas passer dans le cadre de réserve les officiers généraux, quel que soit leur âge, lorsqu'ils ont commandé en chef un corps d'armée. La loi du 4 août 1839

ne maintenait dans le cadre de disponibilité, après soixante-cinq ans, que les généraux qui avaient commandé *devant l'ennemi* soit un corps d'armée composé de divisions de différentes armes, soit l'artillerie ou le génie dans une armée composée de plusieurs corps. Mais l'art. 72 de l'ordonnance du 16 mars 1838 ne parle que de la condition d'avoir commandé en chef une armée ou un corps d'armée, sans exiger que le commandement ait été fait *devant l'ennemi*. On pourrait se demander si la loi du 4 août 1839 ne doit pas l'emporter sur l'ordonnance du 16 mars 1838, soit parce qu'elle est postérieure à celle-ci, soit parce que l'autorité d'une loi est supérieure à celle d'une ordonnance; mais cette difficulté n'est pas possible en présence du décret législatif en date du 1^{er} déc. 1852, qui renvoie soit à la loi du 4 août 1839, soit à l'ordonnance de 1838 de manière à revêtir celle-ci de l'autorité de la loi. — Il ne suffit du reste pas, d'après l'ordonnance pas plus que d'après la loi, d'avoir commandé plusieurs divisions de différentes armes; il faut que ces divisions fussent constituées en corps d'armée¹.

Les officiers généraux qui font partie de la section de la réserve ne peuvent pas être mis à la retraite d'office et sans leur consentement; la pension n'est liquidée que sur leur demande. Cependant cette proposition ne doit s'entendre que des généraux qui ne seraient pas tombés sous l'application de la loi du 19 mai 1834 sur la mise en non-activité; car, les art. 3 et 4 du décret du

¹ Cette solution a été consacrée par deux ordonnances du Conseil d'État en date du 25 avril 1845, aff. *Corbîneau* (*Recueil des arrêts, etc.*, 1845, t. XXVII, p. 202), et du 12 avril 1851, aff. *Foucher* (*Recueil, etc.*, 1851, t. XXXIII, p. 260).

1^{er} décembre 1852 réservent formellement l'application de la loi.

Art. 3. « Les dispositions de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers, restent applicables aux officiers généraux de la première et de la deuxième section. »

Art. 4. « Les officiers généraux autres que ceux auxquels seraient applicables les dispositions de la loi du 19 mai 1834 ne seront admis à la retraite que sur leur demande. »

Ainsi l'officier général qui, pour une des causes énumérées aux art. 10, 11, 12 et 13 de la loi du 19 mai 1834, ne pourrait plus être appelé à l'activité, n'aurait aucune réclamation contentieuse à élever contre la condition qui le mettrait d'office à la retraite.

434. Marine et Armée de mer. — Le recrutement des marins pour la flotte et des ouvriers pour les arsenaux a lieu au moyen de *l'inscription maritime*, institution qui repose sur ce principe que tous ceux qui se livrent à la pêche ou à la navigation maritime, tous ceux qui exercent des professions maritimes, doivent leurs services à la marine de l'État, si elle les réclame.

D'après l'art. 2 de la loi du 3 brumaire an IV, qui régit encore cette matière, « sont soumis à l'inscription maritime : 1^o les marins de tout grade et de toute profession, naviguant dans l'armée navale ou sur les bâtiments de commerce ; 2^o ceux qui font la navigation de la pêche de mer sur les côtes ou dans les rivières jusqu'où remonte la marée ; et pour celles où il n'y a pas de marée, jusqu'à l'endroit où les bâtiments de mer peuvent remonter ; 3^o ceux qui naviguent sur les

pataches, alléges, bateaux et chaloupes, dans les rades et dans les rivières, jusqu'aux limites ci-dessus indiquées. » L'art. 44 de la même loi permet d'appeler, en cas de guerre, de préparatifs de guerre ou de travaux extraordinaires, les charpentiers de navire, perceurs, calfats, voiliers, poulieurs, tonneliers, cordiers et scieurs de long exerçant leur profession dans les ports et lieux maritimes et non inscrits comme marins. — Quoiqu'ils ne soient pas inscrits au même registre que les marins, on peut cependant les considérer comme soumis au régime de l'inscription maritime; car, il résulte de l'art. 44 que les ouvriers doivent être enregistrés séparément *dans les bureaux de l'inscription maritime*.

Pour les marins, tout individu mâle âgé de dix-huit ans est, sur sa demande, compris dans l'inscription maritime s'il remplit une des conditions suivantes : 1° avoir fait deux voyages de long cours; 2° ou avoir fait la navigation pendant dix-huit mois; 3° ou avoir fait la petite pêche pendant deux ans; 4° ou avoir servi pendant deux ans, en qualité d'apprenti marin. A cet effet, il se présentera au bureau de l'inscription maritime de son quartier, accompagné de son père ou de deux de ses plus proches parents ou voisins et il lui sera donné connaissance des lois et règlements qui déterminent les obligations des marins inscrits. S'ils ne se présentaient pas spontanément, ils seraient d'office compris dans l'inscription.

435. Puisqu'ils sont inscrits d'office, quelle utilité y a-t-il à leur prescrire de se présenter volontairement, et quel intérêt trouvent eux-mêmes les marins à aller

au-devant d'une obligation qui doit infailliblement les atteindre? — Le service à la mer n'est pas une charge inévitable, et on peut s'y soustraire en renonçant à la pêche ou à la navigation. Comme l'inscription maritime crée des obligations rigoureuses, le législateur a recommandé à ceux qui remplissent les conditions exigées, de se présenter au bureau du commissariat, parce que là il leur sera donné connaissance des lois et règlements de manière qu'ils puissent choisir en connaissance de cause. Au contraire, lorsqu'ils sont inscrits d'office, les marins sont atteints par des obligations dont ils pourraient ne pas se rendre compte¹. D'ailleurs les matelots qui se présentent volontairement jouissent de certains avantages qui sont déterminés aux art. 11 et 12 de la loi du 3 brumaire an IV.

Les marins sont portés sur les registres de l'inscription de dix-huit à cinquante ans. On les divise en quatre classes qui ne doivent, dans chaque quartier, être appelées que d'après l'ordre suivant : 1° les célibataires; 2° les veufs, sans enfants; 3° les hommes mariés sans enfants; 4° les pères de famille.

Jusqu'à 1835, la levée des gens de mer soumis à l'inscription était faite au fur et à mesure des besoins de la flotte et n'atteignait que les marins présents aux foyers ou ceux qui se livraient au cabotage et à la pêche; les navigateurs au long cours échappaient ainsi au régime de la loi du 3 brumaire an IV. C'est pour mettre un terme à cet abus qu'a été instituée

¹ La renonciation à la navigation ou à la pêche n'exempte pas du service maritime, en cas de guerre. La guerre survenant postérieurement annule toutes les renonciations faites pendant l'année qui a précédé. Un décret du 28 mars 1854 déclare nulles toutes les renonciations postérieures au 26 mars 1853.

en 1835 l'inscription permanente avec un recrutement régulier. Une circulaire du 9 avril 1835 annonça que désormais la levée serait permanente, et qu'elle comprendrait d'abord tous les jeunes matelots de vingt à quarante ans qui n'avaient pas encore servi sur les navires de l'État, puis ceux qui avaient servi moins de deux ou trois ans. Depuis cette époque, la levée permanente n'a pas cessé d'être en vigueur et, malgré les objections qui l'ont accueilli à sa naissance ou qui la poursuivent dans son développement, elle continue à produire les meilleurs résultats. Les gens de mer n'ont pas, comme les soldats de l'armée de terre ou ceux de l'armée de mer, la faculté de se faire remplacer.

436. C'est une dure obligation que celle dont nous venons d'exposer les conditions, et il ne faut pas être surpris qu'en présence d'aussi rigoureux devoirs, en présence aussi des législations étrangères qui ont repoussé de telles dispositions, l'inscription ait constamment été attaquée. Tout le monde réclame, et cependant ceux qui ont la hardiesse d'en proposer la suppression sont assez rares. Après avoir reconnu que cette institution est, en droit et en principe, d'une difficile défense, M. L. Reybaud reconnaît qu'il y aurait les plus graves inconvénients à en prononcer la suppression : « Tout au plus, ajoute-t-il, peut-on conseiller quelques palliatifs, par exemple la faculté du remplacement direct sous de certaines garanties et une échelle de primes pour les rengagements après la première période de service ¹. »

¹ *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} octobre 1860, p. 587.

Si la rigueur du régime est incontestable, il faut reconnaître aussi que ces obligations ne sont pas sans compensation. D'abord les marins inscrits sont dispensés du service militaire et ne peuvent pas être compris dans la garde nationale mobilisée; quand ils ne sont pas pris par le service de la flotte, ils ont le droit de s'embarquer à bord des bâtiments de commerce et le temps qu'ils y passent leur compte pour la retraite, à raison de six mois pour un an; après un certain temps de navigation, ils ont droit aux prises maritimes; enfin les enfants des marins en activité, de service sur les bâtiments ou dans les ports de l'État, reçoivent un secours jusqu'à l'âge de dix ans. En somme, le service de l'inscription maritime n'est pas plus rigoureux que celui du service militaire, et on le demande d'ailleurs à des populations qui sont habituées au danger de la mer et qui ont le goût de cette profession. Les avantages attachés à la qualité de marin sont énumérés dans les art. 24 à 40 de la loi du 3 brumaire an IV.

437. L'armée de mer se recrute par voie d'enrôlements volontaires qui peuvent être contractés dès l'âge de seize ans, et par le recrutement. La loi du 21 mars 1832 est commune à l'armée de terre et à l'armée de mer; on ne distingue même pas, dans les opérations du recrutement, quelle partie des recrues est destinée à l'armée de terre et quelle partie à l'armée de mer. La part est déterminée, chaque année, par un accord entre le ministre de la guerre et celui de la marine; elle est ensuite répartie par ce dernier entre les différents corps des troupes de la marine. C'est

par le tirage au sort et les enrôlements volontaires que se recrutent l'artillerie et l'infanterie de marine. Jusqu'à 1830 la marine emprunta au ministère de la guerre des troupes d'artillerie et d'infanterie pour faire le service des colonies. Cet emprunt a été rendu inutile par la création de l'artillerie et de l'infanterie de marine qui sont organisées comme les troupes semblables de l'armée de terre, mais placées sous les ordres du ministre de la marine. Indépendamment du service des colonies, pour lequel elles dépendent du ministre de la marine, ces troupes sont chargées, sous les ordres du commandant des forces de terre, de l'armement, du service et de la garde des batteries qui ont une vue directe sur les ports et sur les rades extérieures adjacentes à ces ports¹.

438. **État des officiers.** — On appelle *mousses* les jeunes marins de dix à quinze ans qui sont portés au rôle d'équipage, soit des bâtiments de l'État, soit des bâtiments de commerce. Au-dessus de quinze ans, ils prennent le nom de *novices* jusqu'à ce qu'ils aient acquis les conditions voulues pour être matelots de troisième classe ; or, la première condition exigée par la loi, c'est que le matelot ait dix-huit ans. La troisième classe de matelots comprend tous les individus âgés de dix-huit ans qui ont fait deux campagnes au long cours, comptent dix-huit mois de navigation ou deux ans de petite pêche. Pour passer à la deuxième classe, il faut compter quarante-cinq mois de navigation au

¹ Ordon. du 3 janvier 1843.

long cours ou au grand cabotage. Enfin, les matelots de deuxième et de troisième classe, après trente-six mois de navigation sur les bâtiments de l'Etat, en temps de guerre, et quarante-huit mois en temps de paix, passent de droit à la classe immédiatement supérieure. Après les matelots de première classe viennent les quartiers-maîtres. A partir de ce grade jusqu'aux grades les plus élevés, les règles de l'avancement sont déterminées par la loi du 20 avril 1832, modifiée, sur quelques points, par celle du 14 mai 1837. Ces lois ont un double objet. En premier lieu, elles fixent les conditions d'aptitude pour obtenir une promotion dans un grade supérieur. D'un autre côté, elles déterminent suivant quelles proportions l'avancement aura lieu au *tour d'ancienneté* ou *au choix*, comme dans l'armée de terre.

439. En remontant des grades les moins élevés à ceux qui le sont le plus, nous trouvons l'échelle suivante : Aspirant de deuxième classe ; aspirant de première classe ; enseigne de vaisseau ; lieutenant de vaisseau de deuxième classe ; lieutenant de vaisseau de première classe ; capitaine de frégate ; capitaine de vaisseau de deuxième classe ; capitaine de vaisseau de première classe ; contre-amiral ; vice-amiral et amiral. Ces différents grades ont leurs correspondants dans l'armée de terre. La dignité d'amiral équivaut à celle de maréchal de France ¹. Le grade de vice-amiral correspond

¹ La dignité d'amiral, établie par la loi du 29 avril 1791, fut supprimée en l'an IV et rétablie en 1831. La loi du 17 juin 1841 a fixé à deux le nombre des amiraux en temps de paix et à trois en temps de guerre. En temps de paix, le cadre des officiers généraux de la marine en disponibilité se compose de 10 vice-amiraux et de 24 contre-amiraux (loi des 6-12 juillet 1860). Lorsque,

à celui de général de division ; le grade de contre-amiral , à celui de général de brigade ; le grade de capitaine de vaisseau à celui de colonel ; le grade de capitaine de frégate à celui de lieutenant-colonel ; les lieutenants de vaisseau sont assimilés aux capitaines ; les enseignes aux lieutenants ; les aspirants aux sous-lieutenants. Le grade de capitaine de frégate avait été supprimé par une ordonnance du 29 décembre 1836 ; il a été rétabli par un décret du gouvernement provisoire du 3 mai 1848. Le même décret a supprimé le grade de capitaine de corvette qu'avait maintenu l'ordonnance de 1836. Quant à la distribution des commandements entre les officiers des divers grades, la matière est réglée par l'ordonnance du 31 juillet 1845.

440. Art. 5 de la loi du 20 avril 1832. « Nul ne peut être élève (aspirant) de deuxième classe, s'il n'a été admis à l'école navale d'après un concours public, s'il n'a suivi pendant toute l'année scolaire les cours et les exercices de ladite école et s'il n'a satisfait aux examens de sortie de cette école. »

Art. 6. « Nul ne pourra être élève (aspirant) de première classe, s'il n'a deux ans de service à bord des bâtiments de l'État en qualité d'élève de deuxième classe, ou s'il n'a fait deux années d'études à l'École polytechnique. — L'École polytechnique aura droit chaque année à quatre places d'élèves de première classe. — Pour que l'élève de deuxième classe puisse passer à la première, il devra satisfaire à un examen

en temps de guerre, le nombre des officiers généraux a été élevé au-dessus du cadre normal la réduction s'opère au fur et à mesure des extinctions. Pour les vice-amiraux et contre-amiraux on ne fait qu'une promotion pour deux vacances (art. 7 de la loi du 17 juin 1841).

tant sur la théorie de la navigation que sur le gréement, les appareils, la manœuvre et le canonage. »

Art. 7. « Nul ne pourra être lieutenant de frégate, s'il n'a servi sur les bâtiments de l'État pendant deux ans au moins, soit en qualité d'élève de première classe, soit en qualité de lieutenant de frégate auxiliaire pourvu d'un brevet de capitaine au long cours ; — ou s'il n'a servi sur les bâtiments de l'État pendant deux ans au moins comme premier maître, s'il n'a fait en cette qualité une campagne sur un vaisseau ou sur une frégate et s'il n'a de plus satisfait à un examen tant sur la théorie de la navigation que sur les connaissances pratiques de la marine. L'élève provenant de l'École polytechnique ne pourra être promu au grade de lieutenant de frégate qu'après avoir satisfait à un examen sur les connaissances théoriques et pratiques applicables à la marine. »

Art. 1^{er} de la loi du 14 mai 1837. « Nul ne pourra être lieutenant de vaisseau s'il n'a servi deux ans, au moins, à bord des bâtiments de l'État dans le grade de lieutenant de frégate ou d'enseigne de vaisseau. »

Art. 3. « Nul ne pourra être promu au grade de capitaine de vaisseau s'il n'a servi sur les bâtiments de l'État dans le grade de capitaine de corvette pendant trois ans dont une année, au moins, en qualité de commandant, ou s'il ne compte quatre années de grade de capitaine de corvette, dont deux sur les bâtiments de l'État et deux ans de commandement à partir du grade de lieutenant de vaisseau. — Le temps passé dans le grade de capitaine de frégate comptera dans les

quatre années de service exigées par le paragraphe ci-dessus pour être capitaine de vaisseau. »

Art. 4. « Nul ne pourra être promu au grade de contre-amiral, s'il ne réunit, au moins, trois années de commandement à la mer dans le grade de capitaine de vaisseau, ou s'il ne compte quatre années de ce grade, dont deux au moins de service à la mer en qualité de commandant commissionné d'une division navale de trois bâtiments de guerre. »

Art. 2 de la loi du 28 mai 1853. « Nul ne pourra être promu au grade de vice-amiral, s'il n'a servi, pendant deux ans à la mer, avec le grade de contre-amiral, dans une escadre de division navale. » Quant à la dignité d'amiral elle ne peut être conférée, d'après l'art. 2 de la loi du 17 juin 1841, « qu'au vice-amiral qui a commandé, en temps de guerre, une armée navale ou au vice-amiral qui aura commandé en chef une force navale et qui, dans son grade et dans une expédition maritime, se sera signalé par un éminent service de guerre. »

« L'avancement dans les grades est donné au choix ou à l'ancienneté jusqu'au grade de capitaine de corvette inclusivement¹. Au-dessus du grade de capitaine de corvette, l'avancement a toujours lieu au choix. De la deuxième à la première classe, les élèves ne passent qu'à l'ancienneté. Quant aux lieutenants de frégate, les deux tiers sont pris parmi les élèves de première classe et l'autre tiers parmi les lieutenants de frégate auxiliaires en activité de service en cette qualité ou

¹ Rappelons ici cependant la suppression des capitaines de corvette par le décret du 3 mai 1848.

parmi les premiers maîtres. A défaut de lieutenants de frégate auxiliaires ou de premiers maîtres, l'autre tiers pourra être complété avec des élèves de première classe. — Dans les grades de lieutenant de frégate et de lieutenant de vaisseau, les deux tiers des places seront donnés à l'ancienneté. »

Art. 2 de la loi du 14 mai 1837. « Dans le grade de capitaine de corvette, la moitié des places vacantes sera donnée à l'ancienneté. — Tous les grades supérieurs à celui de capitaine de corvette seront donnés au choix. »

La loi du 19 mai 1834, sur l'état des officiers, est applicable à l'armée de mer comme à l'armée de terre.

Art. 24 de la loi du 19 mai 1834. « La présente loi est déclarée commune aux deux services de terre et de mer. Elle est, en conséquence, applicable aux officiers des troupes de la marine et aux officiers entretenus des autres corps de ce département. — Néanmoins, la mise en non-activité d'un officier de vaisseau ou d'autres officiers entretenus des corps de la marine ne pourra ouvrir aucune vacance dans le cadre de l'état-major maritime. »

Art. 25. « Les pensions de réforme qui, en exécution de l'art. 18 ci-dessus, devront être accordées aux officiers entretenus du corps de la marine, après vingt ans de service effectif, seront liquidées proportionnellement et payées suivant la teneur des art. 1^{er} et 26 de la loi du 18 avril 1831. »

Dans le service de la marine, il y a des agents qui sont assimilés aux officiers et auxquels s'étend le béné-

fice de la loi de 19 mai 1834 sur l'état des officiers. C'est à ces corps seulement que s'appliquent la solde de non-activité et la solde de réforme. Quant aux employés *non assimilés*, il n'y a pour eux que la solde d'activité. Quand ils cessent de la recevoir, ils n'ont droit à aucune part de leur solde, à moins qu'ils ne se trouvent dans les conditions pour réclamer la liquidation de leur pension de retraite¹.

Tout ce que nous avons dit sur les droits de l'officier, sur le tour d'ancienneté, sur le droit au grade, sur les cas de recours, s'applique à l'armée de mer comme à l'armée de terre. Les officiers généraux (contre-amiraux et vice-amiraux) entrent dans le cadre de réserve à soixante-deux ans pour les premiers et à soixante-cinq pour les seconds. Jusqu'à cette limite d'âge, ils sont dans le cadre d'activité ou de disponibilité, suivant qu'ils ont un emploi ou qu'ils en sont momentanément privés. Une disposition spéciale, l'art. 17 du décret du 19 octobre 1851, porte que la solde d'activité ne peut être cumulée avec aucun traitement, sauf avec celui de la Légion d'honneur. Cet article faisait-il obstacle à ce qu'un officier détaché, en service près du ministère de la guerre, comme professeur à l'École polytechnique, cumulât sa solde avec son traitement de professeur? Sur le pourvoi porté devant lui, par la voie contentieuse, le Conseil d'État a décidé que si la prohibition du cumul résultait

¹ La solde d'activité, d'après le décret du 19 octobre 1851, se divise en *solde de présence* et *solde d'absence*. La solde de présence se subdivise elle-même en solde à la mer et solde à terre. En mer, les officiers ont, indépendamment de leur solde, droit à un *traitement de table*; mais le droit commence au départ et finit immédiatement après la rentrée au port.

du décret du 19 octobre 1851, elle avait été levée par la loi du 8 juillet 1852 qui permet de cumuler jusqu'à 20,000 francs les traitements attachés à plusieurs fonctions et à plusieurs chaires rétribuées sur les fonds du Trésor¹. De cette solution il résulte que, pendant la période du 19 octobre 1851 au 8 juillet 1852, l'officier n'avait pas eu droit à toucher cumulativement les deux sommes, mais que les arrérages non payés depuis le 8 juillet 1852 étaient réclamés à bon droit.

441. **Gendarmerie.** — La gendarmerie est spécialement chargée d'un service d'ordre et de sûreté, et, par conséquent, ses attributions rentrent spécialement dans l'étude de la police et principalement de la police judiciaire. Elle a cependant aussi sa place dans la section consacrée aux *agents d'exécution* ; car, la gendarmerie est chargée de prêter main-forte à l'exécution des lois ou des ordres de l'autorité, et d'obéir aux réquisitions qui lui sont adressées par les dépositaires de la puissance publique.

La gendarmerie a été l'objet de nombreux actes législatifs et réglementaires. A trois reprises différentes, on a éprouvé le besoin de réunir dans un seul acte toutes les dispositions qui avaient été rendues sur la matière, afin de faciliter aux gendarmes l'application de ces règles. La loi du 28 germinal an VI, l'ordonnance du 29 octobre 1820 et le décret des 1^{er} mars - 14 avril 1854 ont successivement été appelés *le Code de la gendarmerie*. Le décret des

¹ Décret du 28 juillet 1853 (aff. Bravais).

1^{er} mars-11 avril 1854 n'est qu'un travail de réunion et de codification ; il emprunte aux lois qu'il vise l'autorité législative de ses dispositions et son utilité consiste principalement à faciliter l'étude des actes dont il se compose. — Ce décret a d'ailleurs consacré quelques innovations dans la sphère des attributions qui appartiennent au pouvoir réglementaire du chef de l'État.

442. La gendarmerie est répartie en brigades sur le territoire de la France, de l'Algérie et des colonies. Ces brigades sont à pied ou à cheval. Les brigades à pied ne se composent jamais que de cinq hommes et sont commandées, soit par un brigadier, soit par un maréchal des logis. Les brigades à cheval peuvent être de cinq ou de six hommes, y compris le chef de poste. Celles qui n'ont que cinq hommes sont commandées par un brigadier, et celles qui en ont six par un maréchal des logis. Dans chaque arrondissement administratif, la gendarmerie est commandée par un lieutenant ou capitaine ; dans chaque département, la gendarmerie forme une compagnie qui est commandée par un capitaine ou un chef d'escadron. Enfin, les compagnies sont réparties en vingt-six légions, à la tête de chacune desquelles se trouve un colonel ou un lieutenant-colonel. Au-dessus du grade de colonel, il n'y a pas de grades propres à l'arme de la gendarmerie. Indépendamment des vingt-six légions qui ne sont chargées que du territoire de la France et de l'Algérie, la gendarmerie se compose encore : 1^o de la gendarmerie coloniale ; 2^o de deux bataillons de gendarmerie d'élite ; 3^o de la *garde de Paris*, chargée du service spécial de

surveillance dans la capitale ; 4° d'une compagnie de gendarmes vétérans.

443. Les officiers de tous grades, dans la gendarmerie, sont nommés par l'Empereur, sur la proposition du ministre de la guerre. Les sous-officiers, brigadiers et gendarmes sont nommés et commissionnés par le ministre de la guerre. Quant au recrutement des gendarmes, on n'a pas eu besoin de l'imposer par des mesures coactives ; il a suffi, au contraire, de choisir, et on a même pu imposer des conditions d'admission assez rigoureuses. Les emplois de gendarme (car la loi les qualifie d'*emplois*) sont donnés, soit à des militaires en activité de service, soit à des militaires appartenant à la réserve, soit à des militaires libérés, quel que soit le corps dans lequel ils aient servi. La première condition est donc d'être militaire ou ancien militaire. Quant aux autres conditions, elles sont énumérées dans l'art. 18 du décret des 1^{er} mars-11 avril 1854. « Les conditions d'admission dans la gendarmerie sont : 1° d'être âgé de vingt-cinq ans au moins et de quarante ans au plus¹ ; 2° d'avoir au moins la taille de 1 mètre 72 centimètres, pour l'arme à cheval, et de 1 mètre 70 centimètres pour l'arme à pied ; 3° d'avoir servi activement sous les drapeaux pendant trois ans au moins ; 4° de savoir lire et écrire correctement ; 5° de justifier, par des attestations légales, d'une bonne conduite soutenue.

Art. 19. « Les militaires en activité qui réunissent

¹ Les anciens gendarmes seuls peuvent être admis jusqu'à quarante-cinq ans ; toutefois, nul ne peut être admis s'il est trop âgé pour pouvoir compléter à soixante ans le temps de service exigé pour la retraite.

les conditions d'admission ci-dessus déterminées, sont proposés, chaque année, par les inspecteurs généraux d'armes. Dans l'intervalle d'une inspection à l'autre, ils peuvent être proposés par les généraux commandant les divisions. En cas d'admission, les militaires sont tenus de remplir, dans la gendarmerie, le temps de service qu'ils devaient, soit en vertu de la loi, soit en vertu de leur contrat d'engagement ou de rengagement. »

444. L'avancement des gendarmes, brigadiers et sous-officiers, a lieu par corps et par légion. Celui des officiers roule sur toute l'arme. Entre les deux avancements, il y a encore cette différence que, pour les gendarmes, brigadiers et sous-officiers, le décret (art. 43 à 48) se borne à fixer les conditions d'aptitude à la promotion, tandis que pour les officiers, il détermine dans quelle promotion on peut disposer des vacances au profit des officiers de l'armée, et dans quelle mesure correlative les vacances doivent être réservées aux officiers de l'arme (art. 50 à 63). Comme aucune limite n'est fixée en ce qui concerne la répartition des grades de sous-officiers et de brigadiers, il en résulte que le ministre pourrait donner toutes les vacances à des gendarmes ou à des sous-officiers de l'armée remplissant les conditions d'aptitude exigées pour la promotion dont il s'agit.

La loi du 14 avril 1832 et l'ordonnance du 16 mars 1838, sur l'avancement dans l'armée, sont d'ailleurs applicables à la gendarmerie, et le décret des 1^{er} mars-11 avril 1854 les vise formellement. Voici la conclusion qu'il faut tirer de la combinaison de la loi sur

l'avancement avec le décret. Supposons, pour l'avancement des officiers, que l'Empereur dépasse la proportion fixée par les art. 54 à 63 du décret du 1^{er} mars 1854, qui pourra se plaindre de cette violation de la loi? Tous les officiers de la gendarmerie sont évidemment lésés par une mesure qui, pour ceux-ci, retarde le tour d'ancienneté, et, pour les autres, diminue les chances de choix. Le recours contentieux ne me paraît cependant pouvoir être accordé qu'à celui dont le tour d'ancienneté serait retardé. Quant à ceux qui ne pouvaient encore passer qu'au choix, leur droit est trop fragile pour qu'il puisse être le fondement d'un pourvoi. C'est une espérance plus ou moins justifiée, mais ce n'est pas un droit acquis. Il est vrai que si le plus ancien ne réclame pas, le tour d'ancienneté s'engorgera au détriment de tous et qu'alors il semble qu'on devrait leur permettre de réclamer pour leur ancienneté menacée; mais nous avons déjà fait observer que si l'ancienneté acquise est un droit, aucune disposition ne consacre le droit à acquérir l'ancienneté.

445. Les autorités civiles, judiciaires et administratives peuvent requérir la gendarmerie pour les exécutions des lois et des ordres qu'elles-mêmes ont le droit de donner.

Art. 93 du décret des 1^{er} mars-11 avril 1854. « La main-forte est accordée toutes les fois qu'elle est requise par tous ceux auxquels la loi donne le droit de la requérir. »

Art. 94. « Les cas où la gendarmerie peut être requise sont tous ceux prévus par les lois et règlements, ou spécifiés par les ordres particuliers de service. »

Art. 95. « Les réquisitions doivent énoncer la loi qui les autorise, le motif, l'ordre, le jugement ou l'acte administratif en vertu duquel elles sont faites. »

Art. 96. « Les réquisitions sont faites par écrit, signées, datées, et dans la forme ci-après :

« De par l'Empereur,

« Conformément à la loi..... en vertu d (*loi, arrêté, règlement*) nous requérons le (*grade et lieu de résidence*) de commander..... faire..... se transporter..... arrêter, etc., etc., et qu'il nous fasse part (*si c'est un officier*) et qu'il nous rende compte (*si c'est un sous-officier*) de l'exécution de ce qui est par nous requis au nom de l'Empereur. »

Art. 97. « Les réquisitions ne doivent contenir aucun terme impératif, tel que : *ordonnons, voulons, enjoignons, mandons*, etc., etc., ni aucune formule pouvant porter atteinte à la considération de l'arme et au rang qu'elle occupe parmi les corps de l'armée. »

446. **Garde nationale.** — La garde nationale est sortie de nos premiers troubles révolutionnaires comme une garantie de liberté contre les envahissements du pouvoir royal appuyé sur la force militaire. Aussi, pendant longtemps a-t-elle été considérée comme une milice chargée de maintenir l'ordre et de contribuer à l'exécution des lois, en même temps que de résister aux empiétements du gouvernement. C'est cette double pensée qui se trouve exprimée dans la devise : *Liberté, ordre public*, qui fut adoptée après la révolution de juillet. Il résultait de là que le service de la garde nationale était considéré, non-seulement comme une

charge et un devoir, mais aussi comme un droit. La loi organique du 13 juin 1851, sous la Constitution de novembre 1848, fut conçue dans cet esprit, et le rapporteur à l'Assemblée législative¹, après avoir cherché à prouver au début de son rapport que le service de la garde nationale n'est qu'une charge et un devoir, reconnaît, dans une autre partie, que les causes d'exclusion comme les causes de dispense sont limitativement prévues par la loi. Il y avait là une contradiction; car si les exclusions comme les dispenses sont prévues par la loi, il en résulte qu'en dehors de ces cas, le service est à la fois un devoir et un droit.

L'art. 2 de la loi du 13 juin 1851 portait que la garde nationale serait organisée dans toute la République et qu'elle le serait par commune, sauf à Paris où elle devait l'être par arrondissement municipal.

Le décret du 11 janvier 1852, rendu après les événements de décembre 1851, en vertu des pouvoirs dictatoriaux du Président, s'est nettement séparé de la tradition. Le service de la garde nationale n'est plus qu'un devoir; le droit a été supprimé, et la loi reconnaît formellement aux *conseils de recensement* la faculté d'exclure les personnes qui, sans se trouver dans aucune des causes formellement prévues par la loi, ne leur paraîtraient pas offrir à l'ordre public des garanties suffisantes. Ceux qui ne seraient pas appelés n'auraient pas le droit de réclamer contre leur omission, pour violation de la loi.

La garde nationale n'est ni *permanente* ni *universelle*, comme elle l'était sous l'empire de la loi du

¹ M. Henri de Riancey.

13 juin 1851. Le décret du 11 janvier 1852 laisse au contraire, sous ce rapport, toute latitude au Gouvernement qui peut dissoudre ou organiser, à son gré, la garde nationale dans les communes où il le juge à propos et, suivant les besoins du service, créer des légions, des bataillons ou des compagnies, sans être soumis à aucune règle fixe.

Art. 3 du décret du 11 janvier 1852. « La garde nationale est organisée dans toutes les communes où le gouvernement le juge nécessaire; elle est dissoute et réorganisée, suivant que les circonstances l'exigent. Elle est formée en compagnie, bataillon ou légion, selon les besoins du service déterminés par l'autorité administrative, qui pourra créer des corps de sapeurs-pompier. — La création des corps spéciaux de cavalerie, artillerie et génie ne pourra avoir lieu que sur l'autorisation du ministre de l'intérieur. »

De la dernière partie de la disposition il résulte que les compagnies de sapeurs-pompier peuvent être créées dans les communes par les préfets sans l'autorisation du ministre de l'intérieur. — Cette autorisation est au contraire indispensable pour la création des corps spéciaux de la cavalerie, du génie et de l'artillerie. Les corps du génie et de l'artillerie ne pourraient être créés que dans les places de guerre, et une circulaire ministérielle du 30 janvier 1852 constate que le génie de la garde nationale n'a jamais été organisé, même dans les places de guerre. La cavalerie a, au contraire, rendu des services importants, surtout dans les campagnes, en exécutant des patrouilles et aussi en faisant un service d'estafette.

447. L'inscription sur les contrôles de la garde nationale est faite par un *conseil de recensement*¹ qui doit rejeter les personnes placées dans certaines catégories d'exclusion ou d'incapacité par la loi du 13 juin 1851 ; car la loi du 13 juin 1851 n'a pas été complètement abrogée par le décret du 11 janvier 1852, et elle subsiste notamment, en ce qui concerne les indignités, incapacités ou dispenses. En dehors de ces dispositions auxquelles il doit se conformer, le conseil de recensement a un pouvoir d'appréciation qui lui permet d'exclure les personnes qu'il ne veut pas admettre, sans qu'il y ait obligation pour le conseil de donner les motifs de sa détermination. Les opérations du conseil de recensement sont soumises au contrôle du *jury de révision* ; car la loi veut que, dans chaque canton, il y ait un jury de révision². Le jury peut réformer la décision du conseil de recensement et ordonner soit la radiation d'une personne indûment inscrite, soit l'inscription d'une personne omise ou exclue. Mais à raison du pouvoir d'appréciation qui appartient au conseil de recensement et au jury de révision, le recours par la voie contentieuse, pour exclusion des contrôles en dehors

¹ Le conseil de recensement se compose, pour une compagnie, du capitaine président et de deux membres désignés par le sous-préfet. Pour un bataillon, du chef de bataillon, président, et du capitaine de chacune des compagnies qui la composent (art. 8 du décret du 11 janvier 1852). Dans les villes où il y a plusieurs cantons, il doit y avoir autant de jurys de révision qu'il y a de cantons (décr. du 12 avril 1855, aff. *Cord'homme*). — (*Recueil*, etc., 1855, t. XXXVII, p. 265.)

² Le jury de révision est présidé par le juge de paix et composé de quatre membres que désigne le sous-préfet. A Paris le jury de révision, institué à l'état-major général, est présidé par le chef d'état-major ; à son défaut, par un lieutenant-colonel d'état-major et composé de quatre chefs de bataillon, deux chefs d'escadron d'état-major, un chef d'escadron rapporteur, un capitaine rapporteur adjoint, un capitaine secrétaire, un lieutenant secrétaire adjoint.

des cas voulus par la loi, ne serait pas recevable. Il en serait autrement de l'inscription d'une personne légalement dispensée. La décision qui la maintiendrait pourrait être attaquée pour violation de la loi, et le recours devrait être formé conformément à l'art. 30 de la loi du 13 juin 1851. « Les décisions du jury ne sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État que pour incompetence, excès de pouvoirs ou violation de la loi. » Quelle différence y a-t-il donc, sous ce rapport, entre la loi de 1851 et le décret de 1852? C'est que l'exclusion en dehors des cas énumérés dans la loi constituait une violation de la loi, sous le régime de 1851, ce qui n'a plus lieu dans le système adopté en 1852.

C'est devant le jury de révision et non devant le préfet que doivent être portées les réclamations contre les décisions du conseil de recensement. Le préfet n'a reçu de la loi aucune compétence, et les décisions du conseil de recensement qui ne seraient pas susceptibles d'être déférées au jury de révision ne pourraient être attaquées que devant le Conseil d'État pour incompetence, excès de pouvoir ou violation de la loi. C'est la doctrine qui a été consacrée par un décret du 6 mars 1857 (aff. *Davesnes*). Il s'agissait dans l'espèce de ce décret d'un individu qui avait été maintenu sur les contrôles de l'artillerie par le conseil de recensement; or l'art. 34 de la loi du 13 juin 1851 n'ouvre pas, en ce cas, l'appel devant le jury de révision. Le préfet confirma la décision du conseil de recensement; mais le décret du 6 mars 1857 décida qu'en confirmant le préfet avait affirmé sa compétence, ce qui constituait un véritable excès de

pouvoir. Un autre décret du 25 janvier 1855 (aff. *Fournier*) avait décidé que les jurys de révision sont incompétents pour connaître des décisions par lesquelles les conseils de recensement maintiennent les gardes nationaux sur les contrôles de l'artillerie. Ce décret n'était d'ailleurs que l'application pure et simple de l'art. 34 de la loi du 13 juin 1851. L'inscription dans le corps des sapeurs-pompiers ne peut pas davantage être déferée au jury de révision (décret du 2 août 1854, aff. *Frémont*). D'ailleurs il a été jugé, à plusieurs reprises que le service dans le corps des sapeurs-pompiers était purement volontaire et que nul n'y pouvait être astreint contre son gré, même quand il n'y avait pas dans la commune d'autre garde nationale que celle des sapeurs-pompiers ¹.

448. Le service de la garde nationale est obligatoire pour les Français ou étrangers jouissant de leurs droits civils (c'est-à-dire autorisés à fixer leur domicile en France) depuis l'âge de vingt-cinq ans jusqu'à celui de cinquante. Les conseils de recensement ne doivent pas porter sur les contrôles ceux qui se trouvent dans un des cas de dispense ou d'exclusion énumérés aux art. 7 à 19 de la loi du 13 juin 1851; ils peuvent en outre n'y pas porter ceux dont les fonctions leur paraissent mériter une dispense non écrite dans la loi ou omettre ceux dont l'esprit ne leur paraîtrait pas conciliable avec la mission de la garde nationale.

¹ Décret du 22 décembre 1853, aff. *Taillet* (*Recueil des arrêts, etc.*, 1853, t. XXXV, p. 1093); 23 mars 1854, aff. *Thiberge* (*Recueil, etc.*, 1854, t. XXXVI, p. 238); 2 août 1854, aff. *Frémont* (*Recueil, ibid.*, p. 728); 16 novembre 1854, aff. *Delacroix* (*Recueil, ibid.*, p. 871); 17 mai 1855, aff. *Caux-Gamard*; 6 décembre 1855, aff. *Hénin* (*Recueil, etc.*, 1855, t. XXXVII, p. 351 et 704).

La garde nationale peut être appelée à deux espèces de service : 1° le service ordinaire dans l'intérieur de la commune ; 2° le service de détachement hors du territoire de la commune. La loi du 13 juin 1851 admettait la mobilisation comme troisième espèce de service ; mais la disposition où il était question de cette espèce de service n'a pas été reproduite dans l'art. 1^{er} du décret du 11 janvier 1852, ce qui emporte abrogation par voie de préterition.

Les grades qui étaient auparavant donnés par l'élection sont aujourd'hui conférés par l'Empereur, sur la présentation du ministre de l'intérieur, d'après les propositions du commandant supérieur dans le département de la Seine, et d'après celles des préfets dans les autres départements. — Les adjudants sous-officiers sont nommés par le chef de bataillon qui nomme également à tous les emplois de sous-officiers et de caporaux, sur la présentation des commandants de compagnie ¹.

449. La garde nationale n'est pas, en général, placée sous les ordres de l'autorité militaire, mais sous ceux des maires, sous-préfets, préfets et du ministre de l'intérieur. C'est seulement dans certains cas prévus par les lois, et notamment sous le régime de l'état de siège, que le commandement de la garde nationale, comme tous les pouvoirs, passe au commandant militaire. — Lorsque les gardes nationales de plusieurs communes se réunissent, par ordre du préfet ou du sous-préfet, dans une commune du canton, elles

¹ Art. 11 du décret du 11 janvier 1852.

sont sous les ordres du maire du chef-lieu de canton.

Les citoyens ne peuvent porter les armes ni se rassembler comme gardes nationaux, avec ou sans uniforme, que sur l'ordre de leurs chefs immédiats, et ceux-ci ne doivent le donner que sur la réquisition de l'autorité civile¹. Aucun chef de poste ne peut faire distribuer de cartouches aux gardes nationaux placés sous son commandement, si ce n'est en vertu d'un ordre précis ou en cas d'attaque de vive force².

DROIT COMPARÉ.

450. Ancien droit. — Avant la révolution de 1789, l'armée proprement dite se recrutait par enrôlements volontaires; les bourgeois n'étaient obligés de servir que dans les milices provinciales organisées par ordonnance du 1^{er} mai 1778. Le corps des milices se composait de 74,000 hommes, et se renouvelait annuellement par sixième, au moyen d'une levée de 12,000 soldats, de telle sorte que le service durait six ans. Tous les hommes de condition roturière, âgés de seize à quarante ans, et d'une taille au-dessus de cinq pieds, devaient tirer à la milice; mais la loi leur accordait la faculté de se faire remplacer. Les habitants des côtes n'étaient pas appelés à faire partie de la milice; on les employait au service de la flotte militaire.

Quant à l'armée proprement dite, elle ne se recrutait qu'au moyen d'enrôlements volontaires. Les offi-

¹ Art. 5 et 6 du décret du 11 janvier 1852.

² Art. 7, *ibid.*

ciers s'établissaient dans une ville et s'étendaient dans la campagne pour y provoquer et recevoir les enrôlements. Chaque enrôlement donnait lieu au paiement d'une prime, et c'est par cet appât que le raccolement des volontaires donnait à l'armée un nombre suffisant de soldats.

Quant aux grades ils n'étaient, en droit, accessibles qu'aux gentilshommes, et un règlement du 21 mai 1781 exigeait même, pour les officiers, la justification de quatre degrés de noblesse. A la vérité, ce règlement reçut plus d'une infraction, et il trouva des censeurs jusque dans le conseil des ministres; mais le règlement n'en était pas moins la règle générale, et les exceptions qu'il reçut n'étaient remarquées que parce qu'elles étaient rares¹. — Il y avait encore vingt-sept régiments appartenant à des propriétaires qui avaient le droit d'en nommer le colonel sur une liste de trois candidats dressée par le conseil de la guerre. Quant aux officiers, c'était le colonel qui avait le droit de faire les nominations. Dans les autres régiments beaucoup plus nombreux, la collation des grades appartenait au roi. Les grades, depuis le sous-lieutenant jusqu'au colonel, n'étaient conférés que moyennant le versement d'un capital dont l'intérêt servait à payer la solde de l'officier; quelquefois, le roi dispensait de faire le versement, et c'est ce qu'on appelait *donner un grade* par opposition à l'expression habituelle, quoique impropre, de *acheter un grade, acheter une lieu-*

¹ M. de Barentin, garde des sceaux, l'attaqua dans le conseil des dépêches en disant : « La preuve qu'il est injuste c'est que, quoique récent, il a déjà souffert des exceptions. » (*Mémoires*, p. 181.)

tenance. Les grades qui ne donnaient lieu à aucun versement étaient ceux de maréchal de camp, lieutenant général et maréchal de France. Jamais ces emplois n'avaient pu être conférés par d'autres que par le roi ; ils étaient la récompense de grands services ou d'une capacité éprouvée, et c'est pour cela qu'ils ne pouvaient être donnés que par la confiance du souverain. La loi ne voulait même pas que le choix du souverain fût limité par des conditions pécuniaires. En 1758, on exigea pour le grade de colonel sept ans de service, dont cinq comme capitaine, tandis qu'auparavant il suffisait d'avoir une compagnie depuis un an.

L'effectif des troupes se composait, en y comprenant la maréchaussée, les corps affectés à la maison du Roi, et les milices, de 303,160 hommes sur le pied de paix, de 340,377 sur le pied de guerre, et de 367,695 sur le grand pied de guerre. Les dépenses de l'armée s'élevaient à 44,100,000 livres pour les soldats, tandis que les officiers et les frais d'administration coûtaient ensemble 79,350,000 livres. Tous les grades, depuis le sous-lieutenant jusqu'au colonel, étaient conférés moyennant finances ; la somme totale s'élevait à 937,280,000 livres, et les 46,000,000 d'appointements qu'ils touchaient n'étaient pas autre chose que la représentation des intérêts du capital fourni par les officiers. Cet effectif se partageait en 205 régiments, dont 27 sous le titre de troupes provinciales, appartenaient à des propriétaires. L'effectif de la maréchaussée s'élevait à 4,300 hommes. Cette troupe, qui avait à peu près les attributions de

notre gendarmerie, comprenait une compagnie par généralité, c'est-à-dire 32 ; mais toutes les compagnies n'avaient pas la même importance. Ainsi, tandis que celle de Paris avait trente-six brigades, et celle de Tours quarante, la compagnie de Caen n'en comptait que deux. Comme la plupart de nos brigades de gendarmerie, les brigades de la maréchaussée étaient composées de cinq hommes. Ce corps s'appelait *maréchaussée*, parce qu'il était placé sous les ordres du *prévôt des maréchaux*. Les 594 brigades étaient réparties en quatre-vingt-dix-huit départements, à la tête de chacun desquels commandait un prévôt particulier, sous les ordres du grand prévôt des maréchaux.

Un fait digne de remarque, c'est le nombre extraordinaire des grades de toute sorte qui avaient été prodigués dans notre ancienne organisation militaire. En 1789, on comptait 11 maréchaux de France, 250 lieutenants généraux, 750 maréchaux de camp, 124 brigadiers d'infanterie, 74 brigadiers de cavalerie et 6 maréchaux des logis, 21 lieutenants généraux commandant les divisions militaires ; 89 maréchaux de camp commandant les brigades ; 40 maréchaux de France ou lieutenants généraux commandant les provinces ; 64 maréchaux de France ou lieutenants généraux servant de lieutenants généraux aux gouverneurs ; 114 lieutenants généraux gouverneurs particuliers ; 176 lieutenants de roi commandants des villes, places et châteaux.

Pour l'intelligence de la statistique précédente, il faut dire que la France, au point de vue militaire, était divisée en 21 divisions militaires subdivisées en

89 brigades. Chaque division était commandée par un lieutenant général, et chaque brigade par un maréchal de camp. Une autre division avait partagé la France militaire en 40 gouvernements, à la tête desquels se trouvait un gouverneur, maréchal de France ou lieutenant général. « D'où provenait cette profusion d'emplois aujourd'hui à peine intelligibles ? Elle venait de causes aujourd'hui entièrement disparues. D'un côté, la féodalité avait hérissé le sol de places fortes et fonctions guerrières que le temps avait consolidées et que la guerre avait maintenues. D'un autre côté, la noblesse, adonnée à la vie du soldat, produisait une masse encombrante de vieux serviteurs épargnés par les batailles qui n'avaient rien appris qu'à se battre, et qui demandaient à la patrie le repos dû à leurs pénibles services. Il avait donc fallu créer des retraites honorables et suffisantes pour cette noblesse éclopée et glorieuse, et c'est pour elle qu'on avait imaginé ces commandements innombrables de places problématiques et de forteresses fabuleuses gardées la plupart, comme celle de Scudéry, par un grenadier dessiné sur la porte ¹. »

451. **Belgique.** — La force publique en Belgique se compose de l'armée, de la gendarmerie et de la garde civique.

¹ Nous empruntons ce passage à un ouvrage dont la pensée générale dépasse les limites permises du paradoxe, mais que l'on peut consulter avec fruit sur quelques points (*Causes de la révolution française*, par Granier de Cassagnac, t. I, p. 450-451). Le premier tome contient beaucoup de faits et de renseignements statistiques sur la France avant 1789. (V. aussi Paul Boiteau, *État de la France en 1789*, p. 225 à 254).

L'armée, en principe, se recrute au moyen d'enrôlements volontaires. Tout Belge de dix-neuf à trente ans peut être admis comme volontaire. Lorsqu'il a déjà servi, il est admissible jusqu'à trente-cinq ans. Des primes sont accordées aux engagements et rengagements. Une association s'est formée dans le pays pour l'encouragement du service militaire, et ses statuts ont été approuvés par un arrêté du 9 septembre 1836.

Les hommes qui, après les enrôlements volontaires, manquent au contingent sont levés par voie de recrutement, conformément à la loi. C'est le sort qui choisit les jeunes miliciens. Au point de vue de la conscription, la Belgique est partagée en arrondissements de milice qui se subdivisent en cantons comprenant chacun plusieurs communes. Le tirage se fait au chef-lieu de canton. C'est à l'âge de dix-neuf ans accomplis que tout Belge, marié ou non, est soumis au tirage; en certains cas, les étrangers sont eux-mêmes soumis au service militaire. La loi admet l'exonération par voie de *remplacement* et de *substitution*. Elle accorde certaines exemptions dont l'appréciation appartient à une commission ou *conseil de milice* qui se compose d'un membre du conseil provincial, président, d'un membre d'une des administrations communales du ressort du conseil de milice, et d'un officier supérieur de l'armée. Les fonctions de ce conseil sont analogues à celles de nos *conseils de révision*; elles en diffèrent cependant en ce que nos conseils de révision rendent des décisions souveraines au fond et qui ne peuvent être attaquées que pour excès de pouvoir. Au contraire les décisions des conseils de milice, en Bel-

gique, sont attaquables par appel devant la députation provinciale et, en cas de violation de la loi, le recours en cassation contre l'arrêté de la députation est autorisé (loi du 18 juin 1849, art. 4, § 1^{er}). Ce recours est ouvert aux intéressés et au gouverneur de la province¹.

Le régime auquel sont soumis les officiers ressemble beaucoup à celui qui existe en France, et quand on étudie la loi du 16 juin 1836 sur l'état et l'avancement des officiers belges, il est difficile de ne pas se rappeler la loi du 21 mars 1832 et celle du 19 mai 1834. Ainsi la loi belge distingue, comme la nôtre, le grade de l'emploi, l'avancement au choix et l'avancement au tour d'ancienneté; elle fixe une certaine proportion suivant laquelle les grades sont donnés au choix ou à l'ancienneté; elle établit pour les officiers, plusieurs positions, savoir : l'activité, la disponibilité, la non-activité et la réforme. A ces traits frappants de ressemblance, il est impossible de ne pas se rappeler que la Belgique est notre proche voisine et qu'elle a gardé, depuis l'occupation française, une couleur prononcée de nos institutions administratives.

Les différences n'ont que peu d'importance. Tandis que chez nous l'obligation du service militaire ne commence qu'à vingt ans, en Belgique l'âge de la conscription est fixé à dix-neuf. D'un autre côté, en France, la durée du service militaire n'est que de sept ans tandis qu'en Belgique elle est de huit. Mais, sur ce dernier point, il faut faire remarquer qu'après six ans

¹ J'ai entendu des publicistes belges se plaindre de l'esprit étroit et par trop légiste que la Cour de cassation avait apporté dans l'examen de ces affaires.

de service, ils sont envoyés en congé illimité et forment la réserve.

La ressemblance est encore plus complète entre la gendarmerie belge et la nôtre. Son organisation est militaire et ses attributions sont civiles. C'est pour cela que pour tout ce qui concerne la tenue, la remonte, les revues, les casernes, elle relève du ministère de la guerre, et du ministre de la justice, pour tout ce qui a trait à la sûreté et à l'exercice de la police administrative ou judiciaire. Sous ce dernier rapport cependant, la gendarmerie belge diffère de la nôtre ; car tandis qu'en Belgique les attributions de police administrative, comme celles de police judiciaire relèvent du ministre de la justice, chez nous la police administrative est de la compétence du ministre de l'intérieur. Aussi, notre gendarmerie, ainsi que cela résulte du décret réglementaire de 1854, a-t-elle des rapports à adresser aux ministres de la guerre, de l'intérieur et de la justice.

La gendarmerie en Belgique, comme chez nous, se recrute par voie d'enrôlements volontaires ; c'est le chef du corps qui prononce l'admission. Les sous-officiers sont nommés par le commandant supérieur et les officiers par le roi. Le commandement supérieur est confié à un général-major, qui porte le titre d'inspecteur général, et à un lieutenant-colonel qui le supplée, en cas d'absence ou d'empêchement. La gendarmerie est distribuée en 3 divisions, 9 compagnies et 231 brigades. Chaque division est commandée par un major et chaque compagnie par un capitaine ; la compagnie fait le service dans la province dont elle prend le nom, et se divise en autant de lieutenances ou sous-lieute-

nances qu'il y a d'arrondissements administratifs ou judiciaires, — Chaque brigade est commandée par un maréchal-des-logis ou par un brigadier et fait le service du canton.

La garde civique ressemble à ce qu'était notre garde nationale avant le décret du 11 janvier 1852. Aujourd'hui elle en diffère profondément sur plusieurs points. Ainsi la garde civique belge est organisée par commune et dans toutes les communes; chacun y est appelé de vingt et un ans à cinquante, et le service constitue un *droit* tout aussi bien qu'un *devoir*. Les officiers jusqu'au grade de lieutenant-colonel sont élus par les gardes; les autres grades, depuis le grade de lieutenant-colonel et au-dessus, sont conférés par le roi sur une liste triple de candidats que dressent les officiers élus.

Dans les villes fortifiées ou dominées par une forteresse ou à proximité des frontières, si la garde civique est de plus de 600 hommes, le gouvernement peut, le conseil communal entendu, autoriser la formation de compagnies d'artillerie, de cavalerie, de chasseurs-éclaireurs et de sapeurs-pompiers. Un *conseil de recensement* prononce sur les questions d'admission et d'exemption; mais ses décisions peuvent être attaquées, en appel, devant la députation provinciale, soit par le garde intéressé, soit par le chef de la garde civique dans la commune.

Le droit de requérir la garde civique, pour l'intérieur de la commune, appartient au bourgmestre ou à l'échevin qui le remplace; lorsque le magistrat municipal néglige de requérir, le droit de réquisition passe

à l'autorité administrative supérieure. S'il y a danger imminent, le bourgmestre d'une commune voisine peut la requérir. En toute hypothèse, la garde civique peut être requise hors de la commune par le commissaire de l'arrondissement ou le gouverneur de la province. Elle peut être appelée à remplacer et à suppléer la garnison absente ou celle que le ministre de la guerre déclare momentanément insuffisante. Le droit de la requérir pour ce service appartient encore au bourgmestre ou à son remplaçant et, à son défaut, à l'autorité administrative supérieure¹.

452. **Espagne.** — Le nombre des conscrits à fournir par chaque province est fixé annuellement par les Cortès, et c'est ensuite, dans la province, la députation provinciale qui fixe le contingent que doit fournir chaque commune, et chaque commune y pourvoit par un tirage au sort. C'est devant l'*ayuntamiento* que se fait le tirage au sort. C'est aussi l'*ayuntamiento* qui prononce en premier ressort sur les causes d'exemption et, en général, sur l'appel des jeunes conscrits. Les réclamations sont portées devant la députation provinciale, et même, dans les cas les plus graves, devant le gouvernement central. Quoique, en principe, les opérations du tirage ne doivent pas être recommencées pour cause d'irrégularité, la loi espagnole reconnaît au gouvernement central, c'est-à-dire au roi en son conseil, de prononcer la nullité du tirage lorsqu'il n'y a pas d'autre remède possible.

¹ *Droit administratif belge*, par de Fooz, t. I, p. 386 à 448 et spécialement, en ce qui concerne la garde civique, p. 425 à 447.

La loi espagnole admet l'exonération par voie de substitution de numéros ou par voie de remplacement. Le remplacé est responsable de son remplaçant et, en prévision du cas de désertion, il est obligé de déposer une somme de garantie à la banque de San-Fernando; le chiffre est de 4,200 réaux (1,050 fr.) qui forment la partie la plus considérable du prix de remplacement. Le remplaçant est autorisé à toucher 160 réaux (40 fr.) et à disposer de 640 réaux (160 fr.) au profit de ses père et mère. Une facilité a été accordée aux remplacés : on les autorise à substituer au versement des 4,200 réaux une garantie hypothécaire pour pareille somme. Cependant les conseils provinciaux ne peuvent autoriser le changement qu'avec le consentement des remplaçants¹. Le remplacement collectif par commune et même par province, est admis dans la loi espagnole. En d'autres termes, la commune peut remplir son contingent au moyen de remplaçants. On n'en tire pas moins au sort pour déterminer quelles sont les personnes remplacées. Enfin, les jeunes conscrits (*quintos*) peuvent encore s'exonérer en versant une somme de 6,000 réaux (1,500 fr.) à la *Caisse centrale des dépôts*, ou, dans les provinces, aux recettes générales. Le service militaire est dû à l'âge de dix-huit ans, et tout Espagnol qui est entré dans sa dix-huitième année ne peut obtenir ni emploi ni charge publique sans établir qu'il a payé sa dette du service militaire, par lui ou par un remplaçant. La durée du service est de huit ans pour l'infanterie et de sept ans pour les

¹ Réal orden de 20 de mayo 1848.

autres armes. « Indépendamment des troupes de ligne, dit M. Colmeiro, nous avons une autre espèce de troupes appelées *troupes provinciales* et qui étaient d'une grande utilité pour le pays parce que, sans lui être à charge en temps de paix, elles concouraient, avec les troupes permanentes, à la défense du territoire en temps de guerre. Mais ce reste de notre ancienne organisation militaire vient de disparaître, et il n'y a plus aujourd'hui qu'une seule armée comprenant toutes les troupes et divisée en deux corps dont l'un constitue le service actif tandis que l'autre forme la réserve ¹. »

L'inscription sur les matricules de l'armée de mer est volontaire. On y est admis aux conditions suivantes : 1° avoir de dix-huit à quarante ans ; 2° avoir une santé assez robuste pour être utilement employé au service des bâtiments de l'armée. Une fois qu'on est inscrit on est soumis à l'appel, et nul ne peut s'y soustraire s'il n'est dans un des quelques cas d'exemption admis par la loi. Afin d'attirer les Espagnols à se faire inscrire, la loi donne aux marins certains avantages qui ont suffi pour entretenir l'armée de mer : 1° ils sont affranchis du service militaire ; 2° ils sont exempts des logements et autres charges locales ; 3° ils ont le droit exclusif de pêche et de navigation à la mer (*en el agua salada*) ; 4° en toutes causes civiles et criminelles ils ont leur juridiction spéciale (*el fuero militar de marina*).

¹ Colmeiro, *Derecho administrativo español*, t. I, p. 654 et suiv. — La suppression des troupes provinciales a été prononcée par un ordre royal du 7 septembre 1846.

453. **Angleterre.** — C'est un principe admis en Angleterre, depuis que la royauté entreprit d'anéantir les institutions parlementaires avec l'appui d'une armée, que l'existence des armées permanentes est incompatible avec le régime constitutionnel du pays. Cette maxime est écrite dans le bill des droits, et c'est pour cela que, chaque année, le parlement doit autoriser formellement l'enrôlement d'un certain nombre de troupes. Elle met, en même temps, à la disposition du gouvernement les moyens financiers nécessaires ; mais les principes veulent que chaque année elle soit renouvelée, à tel point que si elle ne l'était pas, son effet cesserait de plein droit. L'effectif varie suivant les années. Tandis qu'après la paix de Ryswick, la Chambre des communes le réduisit à 7,000 hommes, nous le trouvons, sous Georges I^{er} et Georges II, élevé à 17,000 et plus tard à 100,000. D'après le cens de 1851, il était de 117,000.

En 1854, à l'occasion de la guerre de Crimée, une importante modification a été faite dans l'administration de la guerre. Jusqu'alors le ministre n'avait été chargé que des services purement administratifs et financiers du département ; tout ce qui concernait le commandement des troupes, les plans de campagne, la discipline lui échappait complètement et dépendait du *commandant en chef* (*commander in chief*). L'un était donc ministre *de* la guerre et l'autre ministre *pour* la guerre. Cette division n'a pas produit de bons résultats, et, pendant la guerre de Crimée, on a pu voir la supériorité de l'organisation française qui avait placé les deux services sous la même autorité.

Aujourd'hui le ministre est à la fois ministre de la guerre et ministre pour la guerre (*secretary at war, secretary for war*). Comme *secretary at war*, il dirige tous les services financiers qui se rattachent à l'armée; il approuve, au point de vue financier, les ordres de marche; en cas de doute, il prononce sur les réclamations des officiers en matière de demi-solde, de secours aux blessés, d'indemnités pour perte de chevaux ou de bagages et sur les pensions des veuves; il est le chef de la justice militaire et de l'aumônerie de l'armée.

Comme *secretary for war*, le ministre de la guerre est le chef de l'administration civile des troupes; il sert de lien entre le conseil des ministres et l'armée. Ainsi, quoique les grades supérieurs soient conférés par la reine, sur la proposition du commandant en chef, cependant le conseil des ministres exerce sur ces nominations un certain contrôle; car les nominations ne peuvent paraître sans le contre-seing du ministre de la guerre.

En temps de guerre, le ministre de la guerre correspond avec le général en chef de l'armée en campagne, et il lui appartient d'approuver les plans d'opérations. Toutes les affaires concernant le matériel, le corps de l'artillerie et du génie sont à présent réunis au ministère de la guerre, tandis qu'auparavant ces armes avaient une organisation indépendante sous la direction d'un grand maître de l'artillerie; en 1854, les attributions administratives de ce grand maître ont été réunies au ministère de la guerre et son autorité militaire transportée au commandant en chef.

Le commandant en chef est le chef militaire pour

tout ce qui concerne l'*organisation*, l'*instruction* et la *discipline* des troupes ; sur la réquisition du ministre de la guerre, il pourvoit aux armes et munitions ; il correspond avec le ministre de l'intérieur pour la distribution des troupes dans le royaume et, au besoin, pour la défense du pays. Il propose pour la nomination aux grades supérieurs, sauf le droit de contre-seing qui appartient au ministre de la guerre ou, en certains cas, au ministre de la marine, ce qui crée, pour ces derniers, une véritable participation à la proposition ou nomination des candidats. Quant aux grades inférieurs, c'est le commandant en chef qui nomme, sauf la réserve du droit d'acheter les grades militaires qui existe encore en Angleterre.

Sous les ordres du commandant en chef, un *adjudant général* est chargé de tout ce qui concerne la formation, la discipline, l'habillement, le recrutement, les gratifications et la publication des ordres du jour. Tous les chefs de corps lui adressent périodiquement des rapports sur l'état des troupes, et lui-même doit, tous les mois, rendre compte de la situation des divers régiments au commandant en chef et au ministre de la guerre et faire des rapports extraordinaires, lorsque besoin est. Le *quartier-maître général* est, également sous les ordres du commandant en chef, chargé du contrôle des mouvements des troupes, du casernement, de l'embarquement et du débarquement, des cartes, plans, etc.

Le corps des officiers généraux se compose de feld-maréchaux, de généraux-lieutenants, de généraux-majors, de généraux de brigade. Mais, comme l'armée est

soumise au vote annuel et que tantôt elle augmente et tantôt se réduit, ces officiers n'ont pas de commandement normal; ils reçoivent seulement des commissions qui les chargent de tel ou tel commandement. Après l'expiration ils rentrent, de plein droit, dans la disponibilité en attendant qu'une circonstance vienne les tirer de leur inaction. L'acquisition des grades n'existe que pour les grades inférieurs à ceux dont nous venons de parler. L'entrée et l'avancement dépendent de l'acquisition d'une patente. Il ne faut pas croire cependant que ce mode d'avancement livre complètement les grades à l'aveugle hasard. Lorsqu'une place devient vacante, c'est le commandant en chef qui choisit entre les candidats qui proposent de l'acquérir. D'un autre côté, s'il est vrai que, pour avancer, l'officier du grade inférieur doit payer la différence entre les tarifs des deux grades, la loi n'exige pas que cette condition. Il faut aujourd'hui que, pour obtenir l'avancement qu'il offre de payer, l'officier justifie d'un certain nombre d'années de service. L'officier sous-lieutenant doit avoir seize ans de service, le capitaine trois ans de service comme officier subalterne, le major sept ans de service sur lesquels deux au moins comme capitaine, et le lieutenant supérieur neuf ans de service. Un officier en activité qui passe à la demi-solde reçoit le remboursement de la moitié de sa patente, et réciproquement un officier en demi-solde passe à l'activité moyennant le paiement de la moitié de sa patente. La loi détermine également, avec le nombre des membres de l'ordre du Bain, le grade qu'il faut avoir dans l'armée pour obtenir certains grades dans l'ordre honorifique. Au-des-

sous du grade de major ou de *commander* dans la marine, cet ordre n'est jamais conféré, et au-dessous du grade de général-major ou de capitaine de vaisseau qui peuvent être nommés chevaliers de l'ordre du Bain de deuxième classe, la troisième classe est seule accordée.

L'armée en Angleterre se recrute au moyen d'enrôlements volontaires parmi les jeunes gens de dix-sept à vingt-cinq ans. La durée du service est de dix ans pour l'infanterie et de douze ans dans la cavalerie. Après l'expiration de cette période, les enrôlés peuvent se rengager pour une nouvelle période de onze ans, après laquelle ils peuvent s'engager une troisième fois. Le tirage au sort n'a lieu que pour les milices. La milice est un service militaire que doivent, pour la défense du pays, tous les Anglais mâles jusqu'à l'âge de trente-cinq ans. Le contingent est d'abord demandé aux enrôlements volontaires; si ce moyen ne suffit pas, le reste s'obtient par un tirage au sort entre tous les hommes qui sont soumis au service. Après la fin des guerres de la révolution française, les milices n'ont pas été levées, et de 1817 à 1852, l'exécution de la loi qui, d'ailleurs, ne crée pour le gouvernement qu'une faculté, a été suspendue. Mais en 1852, par les statuts 15 et 16, ch. 50 de la reine Victoria, le gouvernement a été autorisé à lever 80,000 hommes de milices et, en cas de danger pressant, à l'élever jusqu'à 120,000.

La milice a pour mission de défendre le territoire, et c'est pour cela qu'elle peut être mobilisée à l'intérieur et portée sur toutes les parties du territoire de

la Grande-Bretagne ; elle ne pourrait pas être employée à une guerre extérieure. La milice est placée sous le commandement du lord-lieutenant du comté. Le lord-lieutenant reçoit par le ministre de l'intérieur les ordres royaux pour tout ce qui concerne la réunion, l'exercice, la discipline et tous les détails du service. Chaque année, les miliciens peuvent être appelés aux exercices pour 21 jours, et ce délai, lorsqu'ils sont réunis, peut être prolongé jusqu'à 56. Les milices sont soumises au droit militaire dès qu'elles sont appelées. C'est le lord-lieutenant qui nomme, dans le comté, les officiers et sous-officiers ; en 1856 le nombre des officiers était de 4,346, celui des sous-officiers de 8,369 et enfin les soldats atteignaient le chiffre de 114,000 hommes, sur lesquels un peu plus du dixième étaient affectés au service de l'artillerie.

La marine était autrefois placée sous la direction d'un grand amiral, et récemment encore, en 1827, le duc de Clarence a dirigé les flottes et l'armée navale avec le titre de grand amiral. Mais, sauf cette courte interruption, la marine anglaise est, depuis longtemps, administrée par un corps collectif composé d'un premier lord et de cinq lords (*first lord and junior lords*) sur lesquels quatre appartiennent à l'ordre naval (*naval lords*) et un cinquième à l'ordre civil (*civil lord*). L'administration de la marine est partagée en cinq sections principales, dont chacune est placée sous la direction d'un des cinq lords juniors. — Le premier lord est chargé du personnel, des nominations aux grades. Les patentes de commissions pour les officiers

sont délivrées au nom des lords de l'amirauté, au lieu de l'être au nom de la reine ¹.

Les lords de l'amirauté sont soumis aux changements ministériels. Le premier lord est chargé de toutes les questions politiques, et c'est à lui que s'adressent les interpellations parlementaires sur les affaires de la marine. Lorsque le premier lord est membre de la Chambre haute, l'usage et les règlements veulent que le secrétaire général (*chief secretary*) soit pris dans la Chambre des communes ².

M. Reybaud dit, dans un travail où il compare la marine française avec la marine anglaise, que chez nous tout dépend du caractère et de l'activité du ministre, tandis qu'en Angleterre l'administration de la marine appartient à une amirauté collective dont l'esprit et les traditions survivent aux changements de ministre ³. Cela n'est pas tout à fait exact; car les lords de l'amirauté et les secrétaires sont des personnages qui suivent les mouvements ministériels, et je ne vois pas que les traditions puissent se conserver ailleurs que dans les bureaux, ce qui a lieu chez nous au même degré que chez pas un autre peuple. Terminons en faisant observer que pour l'armée de mer comme pour l'armée de terre, le recrutement se fait par enrôlement volontaire et que les Anglais n'ont rien dans leur

¹ Dans le langage ordinaire du monde les directeurs du service de la marine s'appellent *Lords of the admiralty*; mais leur titre officiel est: *Commissioners for executing the office of high admiral of the United Kingdom, etc., etc.*

² *Das heutige Englische Verfassungs und Verwaltungsrecht*, von Rudolf Gneist, t. I, p. 391 à 442; spécial., p. 433-442.

³ *Revue des Deux-Mondes*, du 1^{er} octobre 1860.

législation qui ressemble à notre inscription maritime.

454. **Allemagne.** — En Autriche, les soldats sont levés par recrutement parmi les jeunes gens âgés de dix-neuf ans. La loi accorde un assez grand nombre d'exemptions et la faculté de se faire remplacer. Le temps de service est de dix années, dont les deux dernières sont passées dans la réserve. Pendant les huit autres années, les soldats ne sont pas constamment sous les armes, et ils passent une partie du temps en congé dans leurs foyers. Chacun de ceux qui doivent le service militaire peut s'en affranchir en payant d'avance une taxe de 500 à 700 florins. L'administration pourvoit au remplacement des exonérés par des primes payées aux rengagés ; car les soldats peuvent se rengager jusqu'à l'âge de quarante-huit ans.

En Prusse, tout citoyen âgé de vingt ans doit le service militaire, sauf dans les cas d'exemption prévus par la loi. Sur 180,000 hommes qui devraient annuellement le service, on en appelle environ de 40 à 60,000, qui sont choisis par voie de tirage au sort. Le tirage a lieu entre les jeunes gens reconnus bons pour le service, de sorte que les opérations suivent, tandis que chez nous elles précèdent, l'examen corporel des conscrits. Le temps du service militaire est de cinq ans, dont deux et demi ou trois sont passés sous les armes. Pendant le reste du temps, ils font partie de la réserve. Après l'expiration des cinq années, les soldats passent dans le premier ban de la *Landwehr* et y restent sept années ; ils sont ensuite, pendant sept nouvelles années, portés

dans le deuxième ban de la *Landwehr*, de telle sorte qu'ils ne sont libérés de tout service qu'après l'âge de trente-neuf ans. Les gradués des universités peuvent, en s'engageant comme volontaires, satisfaire à la loi en faisant une année de service ; car une année passée sous les armes équivalait, pour eux, à trois années de service. A part ce moyen d'exonération, la loi de Prusse n'en admet pas d'autre ; le remplacement direct ou indirect n'est point admis.

En 1860, le gouvernement a proposé un projet de loi ayant pour objet de porter à 60,000 hommes le contingent annuel et d'élever à huit ans le temps du service. Sur les huit ans, trois pour l'infanterie et quatre pour la cavalerie seraient passés sous les armes et le reste dans la réserve. Après l'expiration des huit années, les soldats seraient jusqu'à l'âge de trente-neuf ans compris dans la *Landwehr* qui n'aurait plus, à l'avenir, qu'une section. La *Landwehr* ne pourrait être obligée au service militaire que dans l'étendue de chaque province. C'est ce projet qui a soulevé le conflit, encore pendant, entre le roi et le parlement.

ERRATA.

TOME DEUXIÈME.

- A la page 197, dernière ligne, effacez le mot *cadastral*.
A la page 198, 3^e ligne, effacez les mots : *après l'achèvement des opérations cadastrales*.
A la même page, 5^e ligne, au lieu de *revenu cadastral*, lisez : *le revenu estimatif*.
A la même page, 6^e ligne, au lieu de *revenu matriciel*, lisez : *revenu estimatif*.
A la même page, 22^e ligne, effacez le mot *matriciel*.

TOME TROISIÈME.

- A la page 244 nous avons dit, par erreur, que l'enseignement primaire n'était pas obligatoire en Espagne. Le principe de l'obligation a été consacré par la loi du 9 septembre 1857.

TOME QUATRIÈME.

- A la page 156, 17^e ligne : au lieu de *Finanzrathen*, lisez : *Finanzräthe*.
A la page 201, 5^e ligne : au lieu de *procureur impérial*, lisez : *procureur général*.

TABLE DES MATIÈRES.

ADMINISTRATION.

	Pages
Divisions administratives.	1
1. Diversité des divisions administratives suivant les différents services. — Administration générale.	2
2. Différence entre le département et la commune, le canton et l'arrondissement.	3
3. Modification des circonscriptions du département, de l'arrondissement, du canton et de la commune.	4
4. Distractions et réunions de communes.	5
5. Conditions de la distraction ou de la réunion.	7
6. Divisions au point de vue des services spéciaux.	8
7. Divisions ecclésiastiques. — Archevêchés. — Évêchés.	<i>id.</i>
8. Cures et succursales.	9
9. Formalités pour l'érection des cures.	10
10. Formalités pour l'érection des succursales.	11
11. Suite.	12
12. Translation des succursales après leur création.	<i>id.</i>
13. Annexes et chapelles vicariales.	13
14. Divisions judiciaires.	<i>id.</i>
15. Divisions militaires.	14
16. Divisions maritimes.	15
17. Divisions au point de vue de l'instruction publique.	16
18. Divisions en matière de travaux publics.	17
19. Divisions financières. — Recettes et perceptions.	18
20. Divisions forestières.	19
21. Divisions douanières.	20
22. Droit comparé. — Ancien droit.	<i>id.</i>
23. Divisions en gouvernements et provinces.	21
24. Divisions en pays d'États et pays d'élections.	22
25. Subdivisions de la province.	23
26. Divisions ecclésiastiques de l'ancienne France.	24
27. Divisions administratives en Angleterre. — Comtés.	25
28. Subdivisions du comté.	27
29. Paroisses.	28
30. Bourgs parlementaires et bourgs municipaux.	29
31. Belgique.	30
32. Hollande	31

	Pages.
33. Empire d'Autriche.	31
34. Prusse	33
35. Espagne.	<i>id.</i>
36. États-Unis	34
Division générale des fonctionnaires. — Organisation du pouvoir central.	36
37. Division des fonctionnaires en trois catégories : <i>employés, autorités et agents d'exécution</i>	38
38. Administration active et Corps consultatifs.	39
39. Coup d'œil sur la législation comparée.	41
40. Administration centrale. — Chef de l'État.	43
41. Attributions administratives réservées au chef de l'État.	44
42. Délégation de l'autorité administrative aux ministres, aux préfets et aux maires.	45
43. Manières diverses dont le chef de l'État prononce en matière administrative.	46
44. Suite.	47
45. Ministres.	48
46. Division des ministères.	<i>id.</i>
47. Énumération des ministères.	49
48. Préséance des ministres entre eux.	50
49. Entrée des ministres au Conseil d'État.	<i>id.</i>
50. Instructions, ordres et décisions des ministres.	<i>id.</i>
51. Effet des instructions et des ordres à l'égard des parties.	51
52. Les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire.	52
53. Décisions ministérielles.	53
54. Employés. — Chef de cabinet et secrétaire général.	54
55. Divisions, directions et directions générales.	57
56. Conseil d'État.	58
57. Personnel du Conseil d'État.	<i>id.</i>
58. Incompatibilités.	62
59. Modes de délibération du Conseil d'État.	<i>id.</i>
60. Assemblée générale.	<i>id.</i>
61. Affaires portées à l'assemblée générale.	64
62. Grand ordre et petit ordre.	66
63. Division du Conseil d'État en sections.	<i>id.</i>
64. Affaires urgentes et rôle des affaires ordinaires.	67
65. Délibération en matière contentieuse.	68
66. Suite.	69
67. Droit comparé. — Ancien droit.	<i>id.</i>
68. Inviolabilité du roi et responsabilité des ministres dans l'ancien droit et le droit intermédiaire.	72
69. Convention et cert ^{garantie} de salut public.	74
70. Suppression des commissions et rétablissement des ministères sous le Directoire.	75
71. Ministres sous l'Empire.	<i>id.</i>
72. Restauration, monarchie de juillet et république.	77

	Pages.
73. Conseil d'État dans l'ancien droit.	78
74. Suite.	79
75. Conseil d'État dans le droit intermédiaire.	80
76. Suite.	<i>id.</i>
77. Conseil d'État sous la restauration.	81
78. Suite.	82
79. Conseil d'État sous l'ordonnance du 18 septembre 1839.	84
80. Conseil d'État sous la loi du 19 juillet 1845.	86
81. Conseil d'État sous la loi du 3 mars 1849.	90
82. Le Conseil d'État est-il aujourd'hui sous le régime de la loi ou sous le régime des décrets?	92
83. Angleterre. — Organisation de l'administration centrale. — Pré- rogative royale	93
84. Ministres et de leur caractère principalement politique.	95
85. Composition du conseil des ministres (<i>cabinet council</i>).. . . .	96
86. Premier lord de la trésorerie (<i>First lord of the Treasury</i>).. . . .	97
87. Suite.	98
88. Chancelier de l'échiquier.	99
89. Lord chancelier. — Ministère de la guerre.	100
90. Ministère de l'intérieur.	102
91. Des bureaux (<i>boards</i>).	<i>id.</i>
92. Bureaux de commerce (<i>board of the trade</i>).. . . .	103
93. Affaires des Indes orientales.	104
94. Commission des domaines et des forêts. — Bureau de la salubrité. — Commission pour l'exécution de la taxe des pauvres.. . . .	105
95. Bureaux (suite).	107
96. Conseil privé du roi.	<i>id.</i>
97. Suite.	109
98. Suite.	110
99. Suite.	111
100. Le conseil privé n'a, pour ainsi dire, pas d'attributions effectives. <i>id.</i>	
101. Du parlement considéré comme conseil de la couronne.	112
102. De la solidité des positions administratives en Angleterre.	113
103. Belgique.	114
104. Suite.	115
105. Espagne.	117
106. Ordres royaux (<i>Reales Ordenes</i>).. . . .	118
107. Énumération des ministères.. . . .	119
108. Sous-secrétaires d'État. — Actes des ministres.	121
109. Conseil royal (<i>Consejo real</i>).	123
110. Personnel du conseil royal.	<i>id.</i>
111. Conseillers extraordinaires.	124
112. Auxiliaires.	126
113. Division du conseil royal en sections.	<i>id.</i>
114. Caractères des délibérations du conseil royal.	<i>id.</i>
115. Attributions contentieuses.. . . .	127
116. Matières quasi-contentieuses.	128
117. Directions.	129

	Pages.
118. Commissions (<i>juntas</i>). — Commission de bienfaisance (<i>junta de beneficencia</i>).	129
119. Allemagne.	130
120. Autriche.	<i>id.</i>
121. Conseil d'État (<i>Staatsrath</i>).	131
122. Bavière.	132
123. Conseil d'État.	135
124. Duché de Bade.	<i>id.</i>
125. Hanovre.	137
126. Hollande.	138
Administration départementale	139
127. Nécessité d'établir des centres administratifs dans les départements.	141
128. Nomination des préfets.	<i>id.</i>
129. Distinction entre les classes de préfets. — Avancement sur place.	<i>id.</i>
130. Les préfets représentent l'Empereur et correspondent avec tous les ministres.	142
131. Le préfet a quatre qualités.	143
132. Du préfet comme délégué du pouvoir central.	144
133. Suite. — Pouvoir réglementaire du préfet.	145
134. Suite. — Objets du pouvoir réglementaire du préfet.	146
135. Suite. — Limites du pouvoir réglementaire du préfet.	147
136. Suite. — Les règlements des préfets ne sont pas soumis à l'approbation préalable des ministres.	148
137. Suite. — Les règlements préfectoraux n'ont d'autorité que dans le département où ils sont publiés.	150
138. Suite. — La publication au <i>Bulletin des actes de la préfecture</i> ne suffit pas pour rendre le règlement exécutoire.	151
139. Suite. — A qui incombe la preuve lorsque le fait de la publication est contesté?	<i>id.</i>
140. Suite. — Comment doivent être publiés les règlements préfectoraux, pour devenir exécutoires?	153
141. Suite. — Du pouvoir réglementaire des préfets sur les matières de police municipale.	<i>id.</i>
142. Du préfet comme représentant le domaine de l'État.	154
143. Nomination de certains fonctionnaires par le préfet.	155
144. De la tutelle administrative des communes et établissements publics. — Décentralisation.	157
145. Affaires exceptées de la décentralisation.	159
146. Caractères du décret du 25 mars 1852. — Renvoi.	160
147. Du préfet juge en matière contentieuse. — Renvoi.	<i>id.</i>
148. Secrétaires généraux. — Citation de M. Boulatignier.	161
149. Suppression et établissement des secrétaires généraux.	162
150. Attributions des secrétaires généraux. — Attributions propres.	<i>id.</i>
151. Suite. — Attributions déléguées.	163
152. Conseil de préfecture. — Composition.	164
153. Nomination des conseillers.	165

	Pages.
154. Révocation des conseillers de préfecture.	166
155. Incompatibilités.	167
156. Présidence du conseil de préfecture.	168
157. Attributions du conseil de préfecture.	169
158. Cas où le préfet statue en conseil de préfecture.	170
159. Attributions contentieuses.	171
160. Pourquoi les arrêtés ne portent pas la formule exécutoire.	172
161. Publicité des audiences du conseil de préfecture.	173
162. Des attributions qui appartiennent individuellement aux mem- bres du conseil de préfecture.	174
163. Conseil général.— Sa fonction considérée en général.	175
164. Caractère électif du conseil général.	<i>id.</i>
165. Incapacités.	176
166. Incompatibilités.	177
167. Incompatibilités absolues.	178
168. Suite.	179
169. Réélection.	180
170. Jugement de la validité des opérations électorales. — Incapacité légale.	181
171. Jugement des contestations fondées sur l'irrégularité des opéra- tions électorales.	184
172. D'après quelle règle la violation de la loi pendant les opérations électorales entraîne-t-elle la nullité de ces opérations.	185
173. De la pression et de l'abus d'influence.	189
174. Faut-il laisser un délai de vingt jours entre l'élection et la convo- cation des électeurs?	190
175. Conseil de préfecture et Conseil d'État. — Le bureau ne constitue pas un degré de juridiction.	192
176. Différence entre le cas où le pourvoi est formé par le préfet et celui où il est formé par la partie.	193
177. Effet suspensif du pourvoi au Conseil d'État.	<i>id.</i>
178. Délai du recours.	194
179. Recours formé par l'administration.	195
180. Recours formé par les électeurs.	196
181. Réunions du conseil général.	197
182. Présence du préfet aux délibérations.	198
183. Délibérations entachées d'excès de pouvoir.	200
184. Interdiction aux conseils généraux de correspondre entre eux.	201
185. Attributions du conseil général.	202
186. Délibérations exécutoires par elles-mêmes.	<i>id.</i>
187. Délibérations soumises à homologation.	203
188. Délibérations purement consultatives ou <i>avis</i>	204
189. Des <i>vœux</i> émis par le conseil général.	205
Droit comparé. — Administration départementale.	206
190. Ancien droit. — Pays d'États et pays d'élections.	207
191. Intendants. — Extension de leurs pouvoirs.	208
192. Pourquoi la Royauté étendait-elle les pouvoirs des intendants?	209

	Pages.
193. La centralisation était presque consommée en 1789.	210
194. Pouvoirs des intendants dans les pays d'États. — Assemblées provinciales	211
195. Généralités comprises dans les pays d'États.	<i>id.</i>
196. Caractère commun aux pays d'États.	212
197. États du Languedoc.	<i>id.</i>
198. États de Bretagne.	213
199. États de Provence et de Béarn.	214
200. Droit intermédiaire. — Système des administrations collectives.	<i>id.</i>
201. Loi du 22 décembre 1789. — Conseil général et directoire.	215
202. Procureur-général-syndic	<i>id.</i>
203. Suite.	216
204. Conseil général. — Sa composition.	<i>id.</i>
205. Loi du 14 frimaire an II.	<i>id.</i>
206. Organisation départementale sous la Constitution du 5 fructidor an III.	217
207. Angleterre. — Juges de paix. — Comté. — Sessions tenues par les juges de paix.	218
208. <i>Custos rotulorum</i>	220
209. Origine de la dénomination des juges de paix.	221
210. Du shérif.	<i>id.</i>
211. Suite.	222
212. Trésorier. — Coroner. — Constables.	224
213. Milices. — Lord-lieutenant.	<i>id.</i>
214. Principe de l'administration en Angleterre.	225
215. États-Unis. — De l'État.	226
216. Division de l'État en comtés.	227
217. Du comté dans la Nouvelle-Angleterre.	<i>id.</i>
218. Defaut de hiérarchie dans l'administration américaine. — Comment est remplacé le principe hiérarchique.	229
219. Cour des sessions.	230
220. Importance du comté dans les États du Sud.	231
221. Belgique.	232
222. Attributions du conseil provincial.	233
223. Députation permanente.	234
224. Différences qui distinguent la députation permanente de notre conseil de préfecture.	235
225. Dépenses provinciales.	<i>id.</i>
226. Hollande.	236
227. Allemagne. — Organisation provinciale en Autriche.	238
228. Diètes provinciales	239
229. Régime spécial à la Hongrie.	241
230. Comparaison des diètes avec nos conseils généraux. — Subdivisions administratives de la province. — Cercles et arrondissements.	<i>id.</i>
231. Bavière	242
232. Administration des cercles.	243
233. Prusse.	245

	Pages.
234. Administration du cercle. — <i>Landrath</i>	245
235. De la régence.	246
236. Administration provinciale.	247
237. Président supérieur de la province (<i>Oberpräsident</i>).	248
238. Espagne. — Attributions du <i>gouverneur civil</i> de la province.	<i>id.</i>
239. Différences et points de ressemblance entre le gouverneur civil et notre préfet.	250
240. Conseil de la province.	<i>id.</i>
241. Députation provinciale.	252
242. Suite.	253
243. Le gouverneur représente en justice l'État et la province.	254
Administration de l'arrondissement.	255
244. L'arrondissement n'est pas une personne morale.	256
245. Moyen de donner légalement à un arrondissement.	258
246. Du sous-préfet.	<i>id.</i>
247. Du sous-préfet comme agent d'instruction et de transmission.	260
248. Attributions propres du sous-préfet.	261
249. Délégation de pouvoirs par le préfet au sous-préfet.	263
250. Actes que le sous-préfet a le droit de faire spontanément.	264
251. Conseil d'arrondissement.	265
252. Nomination des conseillers d'arrondissement.	267
253. Dissolution du conseil d'arrondissement.	<i>id.</i>
254. Double élection.	268
255. Sessions ordinaires et extraordinaires.	269
256. Division de la session ordinaire en deux parties. — Attributions du conseil en matière de répartition des contributions.	270
257. Avis sur les réclamations des communes qui se prétendent sur- taxées	<i>id.</i>
258. Délibérations consultatives du conseil d'arrondissement. — Avis et vœux.	271
259. Avis spontanés dans les cas prévus par l'art. 42 de la loi du 10 mai 1838.	272
260. Droit comparé. — Ancien droit.	273
261. Régime institué par la loi du 22 décembre 1789.	274
262. Constitution du 5 fructidor an III. — Suppression des districts. — Municipalités de canton.	<i>id.</i>
263. Loi du 28 pluviôse an VIII. — Rétablissement des arrondissements.	275
264. Angleterre. — Centaines (<i>Hundreds</i>).	276
265. Divisions nouvelles.	277
266. Constables.	278
267. Belgique. — Commissaires du roi dans les arrondissements.	279
268. Espagne. — Partidos. — Jefes civiles.	281
Administration municipale	283
269. Composition de l'administration municipale.	284
270. Nomination, suspension et révocation des maires.	285
271. Gratuité des fonctions municipales. — Frais de représentation.	286
272. Conditions d'aptitude aux fonctions de maire. — Incompatibilités.	287

	Pages.
273. Extension aux maires des incompatibilités spéciales aux membres des conseils municipaux.	290
274. <i>Quid</i> si le maire a été nommé avant les élections?	291
275. Attributions du maire.	292
276. Du maire comme délégué du pouvoir central.	<i>id.</i>
277. Attributions spéciales données au maire par des lois expresses. . .	293
278. Du maire comme administrateur de la commune.	294
279. Arrêtés du maire. — Arrêtés temporaires et permanents.	295
280. Le préfet pourrait-il rendre exécutoires, avant l'expiration du délai de trente jours, les arrêtés portant règlement permanent? . . .	296
281. Caractères du règlement temporaire.	298
282. Le préfet n'a qu'un droit de contrôle et de surveillance.	<i>id.</i>
283. L'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 ne s'applique qu'aux actes expressément prescrits au maire par la loi.	299
284. Ban de vendanges. — Compétence du maire.	300
285. Des motifs qui ont fait conserver le ban de vendanges.	302
286. Critique de ces motifs.	303
287. Des bans de moisson, de fauchaison et de troupeau commun. . .	304
288. Publication des arrêtés municipaux.	306
289. De l'annexion d'un territoire nouveau, au point de vue de l'application des anciens règlements.	307
290. Le maire ne peut pas accorder des dispenses individuelles de l'observation des règlements municipaux approuvés et publiés. . .	308
291. Le maire est tenu de se conformer aux lois et aux règlements généraux ou départementaux.	<i>id.</i>
292. Suite.	310
293. La dispense d'exécuter les règlements municipaux ne peut pas résulter d'une clause insérée au cahier des charges d'un acte de gestion économique de biens de la commune.	<i>id.</i>
294. La compétence des maires est territoriale.	311
295. Arrêtés individuels des maires.	312
296. La sanction de l'art. 471, n° 15, C. pén. leur est-elle applicable? . .	<i>id.</i>
297. Les arrêtés individuels sont-ils temporaires ou peuvent-ils être permanents?	313
298. Adjoints. Leur nombre.	314
299. Nomination et attributions.	315
300. Le maire peut-il déléguer à l'adjoint toutes ses attributions? . .	316
301. Conseil municipal. — Nombre des conseillers. — Nomination. . .	317
302. Conditions d'éligibilité. — Incapacités.	319
303. Agents salariés de la commune.	320
304. Suite.	322
305. Incompatibilités.	324
306. Différence entre l'incapacité et l'incompatibilité.	326
307. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux.	<i>id.</i>
308. Des parents et alliés aux mêmes degrés.	327
309. Renouvellement quinquennal des autorités municipales.	329
310. Dissolution et suspension du conseil municipal.	330
311. Réunion des collèges électoraux.	<i>id.</i>

TABLE DES MATIÈRES.

577

	Pages.
312. La loi du 5 mai 1855 forme un tout complet.	333
313. Annulation des élections municipales.	334
314. Pression et abus d'influence.	338
315. Compétence du conseil de préfecture et du bureau.	<i>id.</i>
316. Sessions ordinaires et extraordinaires.	339
317. Réunions illégales et délibérations incompétemment prises. . . .	340
318. Convocation des conseillers municipaux.	341
319. Majorité exigée pour la validité des délibérations.	<i>id.</i>
320. Attributions du conseil municipal.—Délibérations réglementaires. .	342
321. Suite.	<i>id.</i>
322. Suite.	344
323. Délibérations soumises à l'approbation préalable de l'administra- tion supérieure.	<i>id.</i>
324. Avis.	346
325. Vœux	347
Droit comparé. — Administration communale.	348
326. Considérations générales.	<i>id.</i>
327. Pourquoi les hommes tiennent plus profondément à la commune qu'au département, à l'arrondissement et au canton.	349
328. Pourquoi, au contraire, ils sont plus attachés à l'État qu'à la commune elle-même.	350
329. La législation française est, de toutes, celle qui a le plus réduit la vie communale.	352
330. De la commune aux États-Unis de l'Amérique du Nord.. . . .	357
331. La vie communale est la seule vie publique à laquelle un citoyen américain puisse tenir.	360
332. Angleterre.	362
333. Différentes espèces de bourgs.	364
334. Organisation établie par la loi municipale de 1835.	366
335. Comparaison entre la commune anglaise et la commune améri- caine	369
336. Italie.	370
337. Belgique. — Hollande.	373
338. Espagne.	377
339. Allemagne. — Autriche.	378
340. — Prusse.	379
341. — Caractères généraux des institutions municipales en Allemagne.	385
342. De la commune dans l'ancien droit français et dans le droit in- termédiaire.	<i>id.</i>
Organisation spéciale des villes de Paris et de Lyon.	399
343. Des villes auxquelles ne s'applique pas la loi du 5 mai 1855. . .	<i>id.</i>
344. La ville de Paris forme une commune représentée par le préfet de la Seine. — Des maires d'arrondissement à Paris et à Lyon. . .	400
345. Commission municipale à Paris et à Lyon.	401
346. De la commission municipale faisant fonctions de conseil général pour le département de la Seine.	402

	Pages.
347. Villes chefs-lieux de population ayant plus de 40,000 habitants.	402
348. Droit comparé. — Ancien droit et droit intermédiaire.	403
349. La commune de Paris.	405
350. Administration de la capitale d'après la Constitution du 5 fructidor an III.	406
351. Division en douze arrondissements par la loi du 28 pluviôse an VIII. — Loi du 20 avril 1834.	id.
352. Droit comparé. — Angleterre. — La cité de Londres.	407
353. Caractères de la cité de Londres.	408
354. Constitution du pouvoir supérieur dans la cité. — Lord-maire. .	410
355. Aldermen.	411
356. Council-men	412
357. Fonctionnaires de la cité.	id.
358. Organisation de la police dans la capitale.	416
359. De la police dans la cité.	418
Décentralisation et centralisation.	421
360. Diverses espèces de centralisation. — Centralisation politique. — Centralisation administrative. — Centralisation morale. . . .	422
361. Conditions sociales diverses et de leur influence sur le problème de la décentralisation. — Angleterre.	424
362. Conditions de la décentralisation aux États-Unis d'Amérique. . .	425
363. De la décentralisation dans notre pays. — Précédents de la question jusqu'à la Constitution directoriale.	426
364. Constitution de l'an III. — Municipalité cantonale.	430
365. Centralisation impériale	431
366. Le problème sous la Restauration. — Projets de M. de Martignac. .	id.
367. Législation départementale et municipale du gouvernement de juillet.	433
368. Le problème de la décentralisation est soulevé par le parti légitimiste.	435
369. Discussion après la révolution du 24 février 1848. — Projets du Conseil d'État et de l'Assemblée législative.	id.
370. Décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. — Leur caractère et leur portée.	441
371. Projets proposés par les publicistes.	443
372. Résumé historique.	447
373. La décentralisation n'est pas invariablement attachée à un état social.	448
374. Ressemblance de notre état social avec celui de la Belgique et de la Hollande. — Députation permanente et conseil de préfecture.	450
375. Objection tirée de la compétence du conseil de préfecture en matière contentieuse.	452
376. Suite.	453
377. Suite.	454
378. Suppression de l'approbation préalable.	455
379. Tutelle des communes attribuée aux conseils de préfecture. . .	456

380. Il faut autoriser les préfets à réunir le conseil général par un arrêté.	457
381. De la tutelle du département.	<i>id.</i>
382. Que faut-il penser de la création des provinces?	459
383. Suppression de l'arrondissement. — Conseil cantonal.	461
384. Attributions du conseil cantonal.	463
385. <i>Quid</i> de la suppression des sous-préfets?	464
386. A quoi se réduit la décentralisation administrative? — Conclusions.	466
387. Observation.	467
Employés et agents d'exécution.	469
388. Employés des préfectures.	471
389. Distribution du fonds d'abonnement.	472
390. Vices de l'organisation des bureaux.	<i>id.</i>
391. Agents d'exécution. — Armée de terre.	474
392. Le service militaire est considéré comme un honneur et comme une charge.	475
393. Légion étrangère	477
394. Personnes qui doivent le service militaire.	478
395. Recrutement. — Formation du tableau de recensement.	479
396. Domicile au point de vue du recrutement.	<i>id.</i>
397. Réunion du conseil de recensement. — Opérations du tirage. . .	480
398. Les opérations du tirage ne sont jamais recommencées.	482
399. Conseil de révision. — Sa composition.	483
400. <i>Quid</i> en cas d'absence de l'intendant ou du médecin?	484
401. Différences entre l'exemption et la déduction.	487
402. Cas d'exemption	488
403. Cas de déduction.	491
404. Engagement de servir dix ans dans l'instruction publique. . .	492
405. Des jeunes gens qui cessent de remplir les obligations qui avaient servi de motif à la déduction.	493
406. Libération définitive des jeunes gens dont les numéros n'ont pas été appelés.	494
407. Des <i>soutiens de famille</i>	<i>id.</i>
408. Du remplacement.	496
409. Suite.	<i>id.</i>
410. Suite.	497
411. Remplacement après le départ.	498
412. Remplacement par substitution de numéro et remplacement direct entre parents jusqu'au sixième degré.	499
413. Réclamations fondées sur des questions de la compétence des tribunaux ordinaires.	500
414. Les décisions du conseil de révision sont souveraines. — Excès de pouvoir et incompétence.	501
415. Enrôlement volontaire. — Rengagements.	502
416. Avancement des militaires. — Conditions d'aptitude.	505
417. Avancement au choix et à l'ancienneté.	507

	Pages.
418. Avancement en temps de guerre.	508
419. Insertion des promotions au <i>Moniteur de l'armée</i>	509
420. Point de départ de l'ancienneté.	510
421. Changement de corps. — Pertes des droits à l'ancienneté.	511
422. Un officier peut-il être changé de corps contre son gré?	<i>id.</i>
423. De l'état des officiers.	513
424. L'insertion au <i>Moniteur de l'armée</i> constitue un droit au grade.	514
425. Causes qui font perdre le <i>grade</i>	<i>id.</i>
426. Causes qui font perdre l' <i>emploi</i>	515
427. Cas dans lesquels l'officier peut être mis en non-activité.	516
428. Solde de non-activité.	517
429. De l'officier mis en réforme.	518
430. Causes de la mise à la réforme.	519
431. Cadres de <i>disponibilité</i> et de <i>réserve</i> pour les officiers généraux.	520
432. Quels sont les motifs de cette exception?	521
433. Des officiers généraux qui ont commandé en chef.	<i>id.</i>
434. Marine et armée de mer. — Inscription maritime.	523
435. De l'inscription maritime volontaire.	524
436. Compensations au régime de l'inscription maritime.	526
437. Recrutement de l'armée navale.	527
438. État des officiers.	528
439. Grades.	529
440. Avancement. — Conditions. — Ancienneté et choix.	530
441. Gendarmerie.	535
442. Distribution de la gendarmerie.	536
443. Nomination des sous-officiers et officiers.	<i>id.</i>
444. Avancement des officiers.	538
445. Réquisition de la gendarmerie par les autorités civiles.	539
446. Garde nationale. — Différence entre son caractère actuel et son caractère primitif.	540
447. Inscription sur les contrôles. — Conseil de recensement. — Jury de révision.	543
448. Service de la garde nationale.	545
449. La garde nationale est placée sous les ordres de l'autorité civile.	546
450. Droit comparé. — Ancien droit.	547
451. Belgique.	551
452. Espagne.	556
453. Angleterre.	558
454. Allemagne. — Prusse.	566

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU QUATRIÈME TOME.

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR

COURS
THÉORIQUE ET PRATIQUE
DE DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF

MIS EN RAPPORT AVEC LES LOIS NOUVELLES

ET

PRÉCÉDÉ D'UNE INTRODUCTION HISTORIQUE

PAR M. F. LAFFERRIÈRE,

Membre de l'Institut, inspecteur général des facultés de droit,
ancien conseiller d'État.

CINQUIÈME ÉDITION,

Suivie d'un Appendice contenant

LE PROGRAMME D'EXAMEN DU DROIT ADMINISTRATIF

et son explication avec Table de concordance,

PAR UN MEMBRE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS.

2 FORTS VOLUMES IN-8° (1860). — PRIX : 18 FRANCS

L'auteur était professeur de Droit administratif lorsqu'il a publié les premières éditions de son livre, en 1839 et 1841; il dit dans l'introduction: « J'ai cherché à simplifier la méthode « pour les Étudiants en droit, à généraliser pour les hommes « instruits les principes du Droit public et administratif, et à en « faciliter l'application devant les tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif. » Son plan, depuis cette époque, s'est étendu; mais le but est resté le même. C'est toujours principalement en vue des Étudiants en droit et des aspirants à l'administration dans ses diverses branches, que le Cours est rédigé et qu'il a reçu des accroissements successifs.

Paris. — Imprimé par E. THUNOT ET C^e, 26, rue Racine.

Batbie, Anselme
Traité théorique et

4



* 2 3 5 1 8 *