

Constitution du 14 janvier 1852 et des Senatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1852. Tome II (4e éd. revue et [...])

Foucart, Émile-Victor (1799-1860). Constitution du 14 janvier 1852 et des Senatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1852. Tome II (4e éd. revue et mise au courant de la législation nouvelle par l'auteur) par E.-V. Foucart,.... 1855.

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.

ÉLÉMENTS DE DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF,

OU EXPOSITION MÉTHODIQUE

DES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC POSITIF

PRÉCÉDÉS

DE LA CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852

ET DES

SÉNATUS-CONSULTES DES 7 NOVEMBRE ET 25 DÉCEMBRE 1852

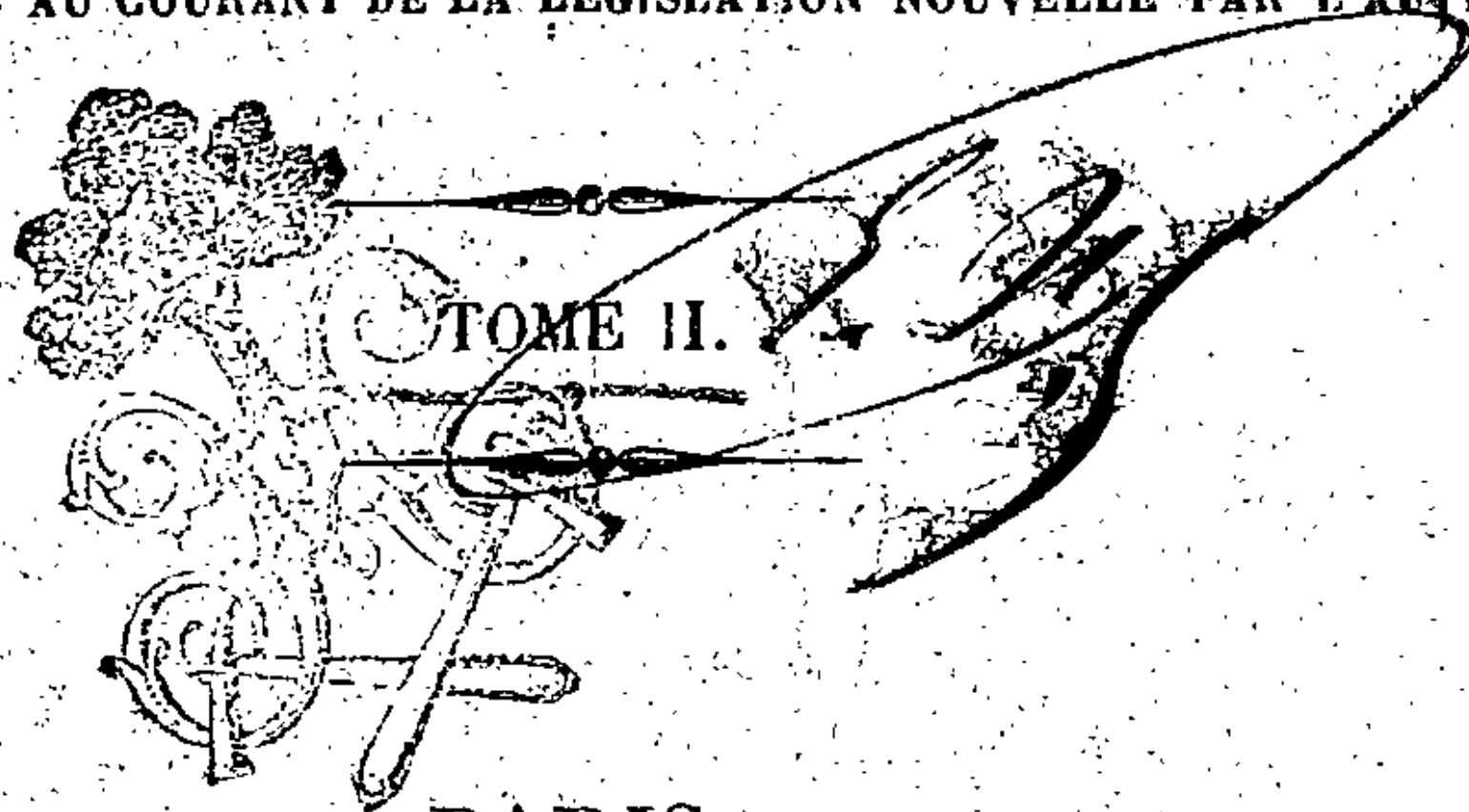
PAR E.-V. FOUCART

Professeur de Droit administratif

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

QUATRIÈME ÉDITION,

REVUE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION NOUVELLE PAR L'AUTEUR.



PARIS,

A. MARESCQ ET E. DUJARDIN, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE SOUFFLOT, 17, EN FACE LE PANTHÉON.

DÉCEMBRE 1855.

2 volumes
P. Notté
1861

ÉLÉMENTS
DE
DROIT PUBLIC
ET
ADMINISTRATIF.

8826676

2001-63394

ÉLÉMENTS DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF,

OU EXPOSITION MÉTHODIQUE

DES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC POSITIF

PRÉCÉDÉS

DE LA CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852

ET DES

SÉNATUS-CONSULTES DES 7 NOVEMBRE ET 25 DÉCEMBRE 1852

PAR E.-V. FOUCART

Professeur de Droit administratif

DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

QUATRIÈME ÉDITION,

REVUE ET MISE AU COURANT DE LA LÉGISLATION NOUVELLE PAR L'AUTEUR.



TOME II.

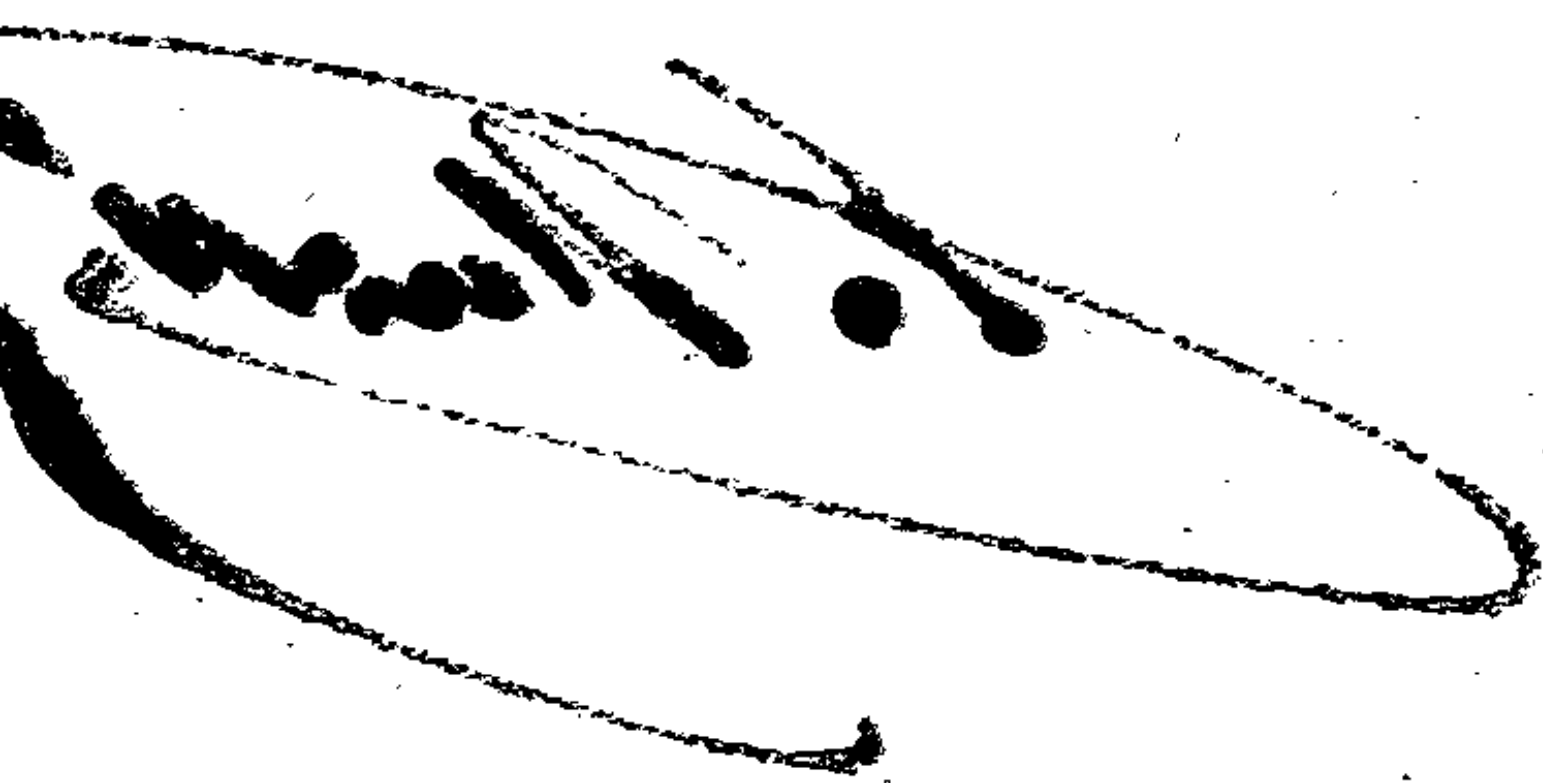
PARIS,

A. MARESCQ ET E. DUJARDIN, LIBRAIRES-ÉDITEURS,

RUE SOUFFLOT, 17, EN FACE LE PANTHÉON.

DÉCEMBRE 1855.





50F

ÉLÉMENTS
DE
DROIT PUBLIC
ET ADMINISTRATIF.

LIVRE V.

**DES CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES
ET SUR LES PROPRIÉTÉS.**

TITRE PREMIER.

DES CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Les charges imposées aux personnes sont celles :

- 1° Du jury;
- 2° Du logement des gens de guerre;
- 3° Des prestations en nature relatives aux chemins vicinaux;
- 4° Du service militaire dans l'armée active de terre ou de mer;
- 5° Du service de la garde nationale.

Ce qui est relatif au logement des gens de guerre

n'est pas de nature à former un chapitre, et trouvera sa place dans le droit communal. Les prestations en nature pour la confection des chemins vicinaux ne peuvent être séparées de l'explication des principes de la loi sur la vicinalité. Il ne nous reste donc à développer sous ce titre que les obligations résultant du jury, du service militaire dans l'armée active et dans la garde nationale. Ce sera l'objet de trois chapitres.

CHAPITRE PREMIER.

DU JURY.

SOMMAIRE.

- 591. Institution du jury. — Son ancien caractère.
- 592. Loi du 4 juin 1853. — Système qu'elle adopte.
- 593. Conditions requises pour être juré. — Incapacités.
- 594. Incompatibilités.
- 595. Dispenses.
- 596. Excuses.
- 597. Confection des listes annuelles des jurés titulaires et suppléants.
- 598. Jury en matière d'expropriation. (Renvoi.)
- 599. Jury de révision de la garde nationale. (Renvoi.)
- 600. Jury en matière de douane.

Du jury.

591. L'intervention dans l'administration de la justice de citoyens qui, sous le nom de *jurés*, sont appelés à prononcer sur le fait en matière criminelle, est une institution empruntée à l'Angleterre et transportée en France par la Constitution de 1791. A cette époque d'inexpérience et d'illusion, le législateur assimila au vote politique l'action si grave de prononcer sur la vie et l'honneur des citoyens, et il déclara que tout élec-

teur serait juré (L. du 16 sept. 1791, t. XI, art. 2), érigeant ainsi en un *droit politique* ce qui n'est en réalité qu'une *fonction*, et transformant par la contrainte la fonction en une *charge*. Mais le législateur a eu beau considérer tous les électeurs comme capables de suivre avec intelligence les débats d'une affaire criminelle, de discerner le vrai du faux au milieu des assertions contradictoires et des surprises de la parole, la nature des choses réclamait contre la fiction, et la loi elle-même fut obligée d'admettre un correctif en donnant à l'autorité le droit de choisir sur la liste générale les jurés entre lesquels serait indiqué par la voie du sort le jury du jugement.

L'union des qualités d'électeur et de juré et l'intervention discrétionnaire de l'administration donnèrent au jury l'empreinte du caractère politique de chaque époque, au grand préjudice d'une bonne administration de la justice. « Nous avons vu pendant trente ans » la liste de service disputée par les partis à l'autorité, » le jury se modifier à chaque abaissement du cens, » dit le rapporteur de la loi du 4 juin 1853 (M. Langlois de la Sarthe). L'Assemblée constituante de 1848, en supprimant toute condition de cens pour l'exercice des droits de citoyen, étendit démesurément l'aptitude à devenir juré, et malgré le choix fait chaque année par une commission cantonale, les listes furent composées de telle sorte que le rapporteur de la loi de 1853 a pu dire que le niveau du jury avait visiblement baissé depuis cinq ans (1).

592. La loi du 4 juin 1853, qui régit aujourd'hui la matière, adopte des principes différents; elle distingue la qualité de juré de celle d'électeur; la fonction, du

(1) V. Duvergier, *Collection des lois*, t. 1853, p. 171, en note.

droit... « La logique ne conduit donc pas à admettre
 » que tous les électeurs doivent être nécessairement
 » jurés. La mission de participer aux jugements crimi-
 » nels et le droit de voter les lois et les impôts ni ne
 » dérivent de la même source, ni ne supposent les
 » mêmes qualités... Le ministère de juré cesse d'être
 » envisagé comme un droit, pour devenir, ce qu'il est
 » dans la réalité et la vérité, une simple fonction; on
 » n'est pas appelé à l'exercer parce qu'on est en posses-
 » sion du droit de citoyen, mais seulement si l'on est
 » jugé capable et digne de le remplir (1). » En partant
 de ce principe, la loi détermine d'abord les conditions
 de capacité.

593. La première condition est d'avoir trente ans et de jouir des droits politiques, civils et de famille. Il faut ensuite n'être dans aucun cas d'*incapacité* ou d'*incompatibilité*. Nous allons énumérer ces différents cas, nous ferons connaître ensuite les cas de *dispense* et les *excuses*.

Incapacités. Elles résultent de l'absence ou de l'altération des facultés intellectuelles, de l'ignorance, d'une position de subordination, de condamnations et même de fortes présomptions de culpabilité. Ainsi sont incapables d'être jurés :

Les individus qui sont placés dans un établissement d'aliénés, en vertu de la loi du 30 juin 1838; les interdits et les individus pourvus d'un conseil judiciaire (L. du 4 juin 1853, art. 2, § 10; art. 4, § 3);

Les domestiques et serviteurs à gage (*id.*, 4, § 1);

Ceux qui ne savent pas lire et écrire en français (*id.*, 4, § 2);

Les individus condamnés soit à des peines afflictives

(1) V. Duvergier, *Collection des Lois*, t. 1853, p. 173.

et infamantes, soit à des peines infamantes seulement ;

Ceux qui ont été condamnés à des peines correctionnelles pour fait qualifié crime par la loi ;

Les militaires condamnés au boulet ou aux travaux publics ;

Les condamnés à un emprisonnement de trois mois au moins ;

Les condamnés à l'emprisonnement, quelle que soit sa durée, pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustraction commise par des dépositaires publics, attentats aux mœurs prévus par les articles 330 et 334 du Code pénal, outrage à la morale publique et religieuse, attaque contre le principe de la propriété et les droits de la famille, vagabondage ou mendicité, pour infraction aux dispositions des articles 38, 41, 43 et 45 de la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'armée, et aux dispositions des articles 318 et 423 du Code pénal et de l'article 1 de la loi du 27 mars 1854 ;

Les condamnés pour délit d'usure ;

Les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués ;

Les faillis non réhabilités ;

Ceux auxquels les fonctions de juré ont été interdites en vertu de l'art. 396 du Code d'instruction criminelle et de l'art. 42 du Code pénal ;

Les condamnés à un emprisonnement d'un mois au moins, mais seulement pendant cinq ans à dater de l'expiration de leur peine (L. du 4 juin 1853, art. 2) ;

Les individus qui sont en état d'accusation ou de contumace, ceux qui sont sous mandat de dépôt (*id.*, § 7 et 12).

594. *Incompatibilités.* — Les fonctions de juré sont incompatibles avec celles de ministre, président du Sénat, président du Corps législatif, membre du Con-

seil d'Etat, sous-secrétaire d'Etat ou secrétaire général d'un ministère, préfet et sous-préfet, conseiller de préfecture, juge, officier du ministère public près les cours et tribunaux de première instance, commissaire de police, ministre d'un culte reconnu par l'Etat, militaire de l'armée de terre et de mer en activité de service et pourvu d'emploi, fonctionnaire ou préposé du service administratif des douanes, des contributions indirectes, des forêts de l'Etat et de la couronne et de l'administration des télégraphes, instituteur primaire communal. (*Id.*, 3.)

595. *Dispenses.* — Enfin les septuagénaires et ceux qui ont besoin pour vivre de leur travail manuel et journalier sont dispensés des fonctions de juré. (*Id.*, 5.)

596. *Excuses.* — Les sénateurs et les membres du Corps législatif pendant la durée des sessions seulement, les personnes qui ont rempli les fonctions de jurés pendant l'année courante et l'année précédente sont excusés, sur leur demande. (*Id.*, 16.)

597. D'après le système du Code d'instruction criminelle combiné avec les lois électorales, il était dressé une liste générale et permanente des jurés de chaque département, révisée chaque année. (C. d'inst. crim., 384 et suiv.) Un nombre de jurés déterminé par la loi était extrait chaque année de cette liste, d'abord par le préfet (C. d'inst. crim., 387), ensuite par une commission spéciale (v. décr. du 7 août 1848, 10 et suiv.), pour former une liste sur laquelle avait lieu le tirage au sort des noms des jurés qui devaient faire le service de chaque session d'assises. La loi du 4 juin 1853 supprime la liste générale des jurés; il n'existe plus qu'une liste dressée chaque année et qui comprend deux mille jurés pour le département de la Seine, cinq cents pour les départements dont la population excède trois cent

mille habitants, quatre cents pour ceux dont la population est de deux à trois cent mille habitants, trois cents pour ceux dont la population est inférieure à deux cent mille. (L. du 4 juin 1853, 6) (1).

La répartition des jurés par arrondissement et par canton est faite proportionnellement au tableau officiel de la population, par un arrêté du préfet pris en conseil de préfecture dans la première quinzaine du mois d'octobre de chaque année. (*Id.*, 7.) Dans chaque canton, une commission composée de tous les maires et présidée par le juge de paix, réunie au chef-lieu de canton dans la première huitaine de novembre, dresse une liste préparatoire contenant un nombre de noms triple de celui fixé pour le contingent du canton. (*Id.*, 8-10.) Dans la quinzaine de l'envoi de toutes les listes préparatoires au sous-préfet, une commission composée de tous les juges de paix de l'arrondissement, présidée par le sous-préfet, choisit sur les listes préparatoires le nombre de jurés nécessaire pour former la liste d'arrondissement, en observant, sauf quelques modifications autorisées par les § 4 et 3 de l'art. 11, la répartition établie par le préfet. Les listes d'arrondissement sont envoyées sans délai au secrétariat général de la préfecture. (*Id.*, 11, 12.) Il en est formé une liste générale du département par ordre alphabétique. (14.) Une liste spéciale de jurés suppléants, pris parmi les jurés de la ville où se tiennent les assises, est aussi formée chaque année en dehors de la liste annuelle du jury et par des procédés analogues. (*V.* art. 13 et 14.) Sur la première liste sont tirés au sort les 36 jurés titulaires et sur la seconde les 4 jurés suppléants qui doivent faire le service de chaque session d'assises

(1) *V.* pour la manière de composer les listes à Paris et à Lyon, les art. 7, § 2; 9 et 11, § 5.

(*id.*, 17), et se présenter au jour fixé, sous peine d'amende. (*Id.*, 18, 19, et C. d'instr. crim., 396.)

598. L'institution du jury a été appliquée à l'évaluation de l'indemnité due aux propriétaires en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Les jurés qui ne se présentent pas et ne donnent pas d'excuses valables sont punis d'une amende de 100 à 300 fr. (L. 3 mai 1841, chap. 11; v. nos 687 et suiv.)

599. Un jury de révision statue sur les réclamations élevées à l'occasion du recensement de la garde nationale. (V. n° 633.)

600. Un jury, composé de cinq négociants pris dans la classe des fabricants et manufacturiers les plus connus, prononce sur la nature des marchandises saisies par la douane. (L. 28 avril 1816, 63.)

CHAPITRE II.

DU SERVICE MILITAIRE DANS LES ARMÉES ACTIVES.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Ce chapitre sera divisé en quatre sections :

Dans la première, il sera traité du service militaire et des personnes qui en sont tenues ;

Dans la seconde, des opérations du recrutement et de la révision ;

Dans la troisième, des engagements, rengagements, remplacements, et substitutions de numéros ;

Dans la quatrième, de l'inscription maritime.

SECTION I^{re}. — DU SERVICE MILITAIRE ET DES PERSONNES QUI EN SONT TENUES.

SOMMAIRE.

- 601. En quoi consiste l'obligation du service militaire.
- 602. Sur quelles personnes porte cette obligation.
- 603. Les étrangers ne peuvent servir dans les armées françaises.
- 604. Français déclarés indignes de servir.
- 605. Individus exemptés du service.
- 606. Individus dispensés du service.

601. La défense du pays est un des premiers devoirs du citoyen ; c'est une obligation qui pèse également sur tous, bien que quelques-uns seulement soient appelés à la remplir. Avant la révolution de 1789, les armées se complétaient ou par des enrôlements volontaires qui amenaient souvent dans leurs rangs la lie de la population, ou par le tirage à la milice qui, ne portant pas également sur toute la France, dépeuplait les campagnes et épargnait les villes. D'un autre côté, les avantages du service militaire étaient réservés à la noblesse, à laquelle appartenait de plein droit la presque totalité des places d'officiers. Lorsque, pendant le cours de la révolution, la coalition étrangère menaça la France, de toutes parts les citoyens en âge de porter les armes volèrent à la défense du territoire. Pendant les longues guerres qui illustrèrent la République et l'Empire, *la réquisition* d'abord, ensuite *la conscription*, appelèrent sous les drapeaux des millions de soldats. Les besoins sans cesse renaissants des armées de l'Empire épuisèrent la population; il en résulta une réaction violente contre ce système, et l'une des premières promesses de la Restauration fut *d'abolir la conscription*. On avait espéré que les engagements volontaires suffiraient pour former et entretenir une armée ; mais on

fut bientôt obligé de recourir à un mode d'appel régulier, qui fut organisé, sous le nom de *recrutement*, par la loi du 10 mars 1848. La plupart des dispositions de cette loi, qui a pour base l'égalité dans les charges, un temps de service limité, l'avancement réglé par le législateur, ont été adoptées par la loi du 21 mars 1832. Cette dernière loi est encore aujourd'hui en vigueur; elle n'a reçu que de légères atteintes des nombreux réglemens législatifs qui, à diverses époques, en 1848 et en 1852 notamment, ont modifié l'organisation militaire, et qui presque tous sont étrangers à notre sujet. Nous allons donc en étudier l'esprit et les dispositions.

L'obligation du service militaire consiste aujourd'hui à être pendant sept années à la disposition du ministre de la guerre ou du ministre de la marine (1); à obéir à tous les ordres qui sont donnés par les chefs militaires pour le bien du service, et à exposer sa vie, s'il le faut, pour le salut de l'État. Pendant ce temps les citoyens sont soumis à une législation exceptionnelle, nécessaire pour le maintien de la discipline (2). Les soldats, à l'expiration des sept années, reçoivent leur congé définitif, savoir : le 31 décembre, si l'on est en temps de paix; et lorsque le corps du contingent qui doit les remplacer est arrivé à l'armée, si l'on est en temps de guerre. Le service militaire compte, en effet, à partir du 1^{er} janvier de l'année où les soldats ont été inscrits sur les registres-matricules de l'armée. (L. du 21 mars 1832, 30.)

602. L'obligation du service militaire est imposée à

(1) La loi est en effet relative au recrutement de l'armée de mer, comme à celui de l'armée de terre. (V. art. 4 et 32.)

(2) V. lois des 13 brum., 4 fruct. an V, 18 vendém. an VI, sur les conseils de guerre.

tous les Français qui ont atteint l'âge de 20 ans; mais, comme la présence de tant d'hommes sous les drapeaux occasionnerait d'énormes dépenses, et priverait l'industrie et l'agriculture de travailleurs utiles, on n'appelle au service actif que le nombre d'hommes reconnu nécessaire aux besoins du moment. C'est une loi qui fixe chaque année ce contingent et qui détermine le chiffre de la réserve. Le sort désigne, parmi tous les individus qui ont atteint l'âge fixé par la loi du recrutement, ceux qui seront astreints au service actif; le contingent est divisé d'après l'ordre des numéros du tirage en deux classes, composées : la première, de ceux qui devront être mis en activité; la seconde, de ceux qui seront laissés dans leurs foyers comme *réserve*, jusqu'à ce qu'un décret impérial les mette en activité. (L. 24 mars 1832, 3, 29.) Des moyens coercitifs sont employés contre ceux qui refusent d'obéir à l'appel; et aucun citoyen, avant l'âge de trente ans accomplis, ne doit être admis à un emploi public, s'il ne justifie qu'il a satisfait aux obligations imposées par la loi du recrutement. (*Id.*, 38, 48.)

603. La présence d'étrangers dans nos armées, soit individuellement, soit en corps, a été prohibée par la loi, parce qu'il ne faut pas confier la défense d'un pays à des hommes qui peuvent lui être opposés ou hostiles. (*Id.*, 2, ch. 13.) Cependant une loi du 9 mars 1834, qui n'est point abrogée par la loi actuelle, admet deux exceptions, avec toutes les précautions qui peuvent les rendre sans danger. Cette loi, pour utiliser les déserteurs étrangers qui viennent chercher un refuge en France, autorise la formation d'une légion étrangère dans l'intérieur du royaume, mais sous la condition qu'elle ne pourra être employée que hors du territoire continental de la France. L'article 2

porte que les généraux en chef commandant les pays occupés par les armées françaises, hors du territoire continental, peuvent être autorisés à former des corps militaires composés d'indigènes et d'étrangers (1)

Il résulte de la prohibition prononcée par l'art. 2 de la loi que les enfants des étrangers domiciliés en France, même avec l'autorisation de l'Empereur, qui y jouissent en conséquence de tous les droits civils, qui en un mot profitent de tous les avantages de la société, ne sont point assujettis à la plus lourde des charges qu'elle impose (2). Cette conséquence avait frappé plusieurs députés qui signalèrent les inconvénients qu'elle produirait, dans les villes frontières surtout, où habitent beaucoup de familles étrangères qui ne se sont pas fait naturaliser. Plusieurs amendements ont été proposés; mais, aucun n'ayant paru concordant avec le principe posé par la loi et avec les dispositions du Code Napoléon sur la naturalisation, tous ont été rejetés. Il a seulement été décidé que les étrangers nés en France, qui, usant du bénéfice de l'art. 9 du Code Napoléon, réclameraient la qualité de Français dans l'année de leur majorité, seraient immédiatement soumis aux obligations de la loi du recrutement. (L. 21 mars 1832, 2, § 2.)

La loi du 22 mars 1849, modifiant dans un sens plus large l'art. 9 du Code Napoléon, permet à l'enfant né

(1) C'est en vertu de cette loi que l'ordonnance du 21 mars 1831 a créé en Afrique un corps de zouaves et de chasseurs algériens.

(2) L'étranger dont la qualité est contestée doit assigner le préfet devant les tribunaux ordinaires pour faire prononcer sur son état; il doit le faire, autant que possible, avant la clôture de la liste de révision. Mais nous ne pensons pas comme la Cour de Bastia (8 mai 1833) qu'il puisse être obligé de servir malgré un arrêt prononçant son extranéité qui n'aurait été rendu qu'après la décision du conseil de révision. La décision de ce conseil ne peut avoir d'influence sur la question d'Etat.

en France d'un étranger de réclamer la qualité de Français en tout temps, *s'il sert ou a servi* dans les armées françaises de terre ou de mer, ou s'il a satisfait à la loi du recrutement *sans exciper de son extranéité*. Il y a là, selon nous, une dérogation à la loi de 1832, car en accordant une faveur à l'étranger né en France qui sert soit volontairement, soit par suite de la loi du recrutement, dans les armées françaises, la loi du 22 mars 1849 lui ouvre implicitement les rangs de cette armée. L'étranger dont il est question pourra contracter un engagement, il devra même être porté d'office sur les tableaux de recensement, c'est ce qui nous paraît résulter de ces termes de la loi : « s'il a satisfait à la loi du recrutement *sans exciper de son extranéité*. » Le principe est donc le service militaire; l'incapacité fondée sur *l'extranéité*, c'est l'exception qui doit être invoquée pour être admise. Mais si l'on accepte l'engagement de cet étranger, si on l'admet dans les rangs de l'armée par suite de la loi de recrutement, il doit être bien entendu qu'une fois au service il ne pourra le quitter qu'après avoir rempli les obligations résultant de son engagement ou de la loi qu'il aura consenti à subir. Cependant le ministre de la guerre décide que l'on doit s'abstenir de porter l'étranger dont il est question aux tableaux de recensement. (Cir. du 15 nov. 1854.)

D'après une loi récente plus large encore que la précédente, si l'étranger né en France est fils d'un étranger *né lui-même* en France, il est Français, à moins que, dans l'année qui suit l'époque de sa majorité telle qu'elle est fixée par la loi française, il ne réclame la qualité d'étranger par une déclaration faite soit devant l'autorité municipale, soit devant les agents diplomatiques ou consulaires accrédités en France par les gouvernements étrangers. (L. du 7 février 1854.) Com-

ment appliquera-t-on à cet étranger la loi du recrutement? Si l'on ne s'arrêtait qu'à la disposition de la loi qui le déclare Français, il faudrait, lorsqu'il aurait atteint sa vingtième année, le porter sur le tableau du recensement et le soumettre au tirage. Mais, d'un autre côté, la qualité de Français que la loi lui confère peut tomber devant un refus qu'il a le droit d'exprimer pendant toute l'année qui suit sa majorité : on ne peut le forcer à prendre un parti avant cette époque. Si donc il faisait partie de l'armée, il pourrait, pendant un an après sa majorité, abandonner le service militaire en réclamant la qualité d'étranger. Comme la qualité de Français chez cet étranger est subordonnée à l'acceptation formelle ou tacite qu'il pourra faire pendant sa vingt-deuxième année, nous pensons qu'il faut attendre, pour le porter sur le tableau de recensement, l'époque à laquelle il ne pourra plus la répudier. C'est ainsi que le ministre de la guerre résout la question dans sa circulaire du 15 novembre 1854.

La même loi autorise l'enfant de l'étranger naturalisé, quoique né en pays étranger, à obtenir la qualité de Français sous la condition de la réclamer dans l'année de la naturalisation de son père s'il était majeur, ou dans l'année de sa majorité s'il était mineur à cette époque. Ces étrangers, ainsi que les individus nés en pays étranger de Français qui ont perdu cette qualité et qui peuvent redevenir Français en réclamant à quelque époque que ce soit (C. Nap., 10), doivent, au moment où ils deviennent Français, être soumis au recrutement; mais ils ne peuvent être indéfiniment assujettis à cette obligation quel que soit leur âge. L'art. 9 de la loi du 21 mars 1832 fixe à trente ans l'âge auquel on ne peut plus inscrire sur les tableaux du recensement les jeunes gens omis jusque-là. Nous

pensons, par argument de cet article, que les étrangers dont nous venons de parler ne seront assujettis au recrutement qu'autant qu'ils deviendront Français avant leur trentième année.

Nous terminerons en faisant remarquer que les étrangers nés en France qui échappent aux obligations du recrutement ne doivent pas compter dans la supputation du contingent des cantons dont ils font partie (1).

604. La règle que tous les Français peuvent être appelés sous les drapeaux n'est point une règle sans exception : les uns sont *exclus* de l'armée comme *indignes* d'en faire partie; les autres sont *exemptés*; d'autres enfin sont *dispensés* du service militaire.

L'*indignité* résulte d'une condamnation à une peine afflictive ou infamante, perpétuelle ou non, et d'une condamnation à une peine correctionnelle de deux années au moins, quand elle est accompagnée de la mise en surveillance de la haute police, et de l'interdiction complète des droits civiques, civils et de famille. (*Id.*, 2; C. P., 6, 7, 8.) Lorsqu'un jeune homme subit, au moment où il est appelé au tirage, un emprisonnement correctionnel n'emportant pas l'exclusion, ses parents ou le maire doivent tirer au sort pour lui, comme le permet l'article 12 de la loi; et, à l'expiration de sa peine, quand même il serait encore sous la surveillance de la haute police, il est dirigé sur un des corps de l'armée. Nous pensons que, dans ce cas, le temps qu'il aura passé en prison ne sera pas compté

(1) On lit dans une instruction du ministre de la guerre du 26 nov. 1845, que les jeunes gens dont les pères se font naturaliser à l'étranger *ne sont pas inscrits*. Cette proposition n'est vraie que pour les jeunes gens nés après la naturalisation de leurs parents; quant à ceux nés avant, ils sont restés Français et ne peuvent cesser de l'être avant leur majorité. (V. n° 193.)

en déduction du temps de service exigé de lui par la loi ; il ne peut en effet profiter de son délit pour s'en faire une cause d'exemption temporaire. (Arg. de l'article 42.)

605. Les *exemptions* sont fondées sur des *incapacités physiques*, sur des *raisons d'humanité*, ou sur la *justice distributive*.

Les *incapacités physiques* sont le défaut de taille et des infirmités graves. Les jeunes gens qui n'ont point la taille de 1 mètre 56 centimètres sont exemptés, sur une vérification toujours très-facile à faire. Les infirmités doivent être reconnues par le conseil de révision, après l'examen des gens de l'art. (*Id.*, 13 et 16.)

L'exemption est accordée par motif d'humanité :

1° *À l'aîné d'orphelins de père et de mère* (art. 13, n° 3) ; c'est en effet le soutien de ses frères et sœurs. On entend par *orphelins* même les enfants qui auraient encore leurs grands-pères et leurs grand'mères. Dans les classes indigentes, en faveur desquelles cette exemption est surtout établie, l'existence des aïeuls est, pour les petits-enfants qui ont perdu leurs père et mère, une charge de plus. Quand l'orphelin n'a ni frère ni sœur, ou quand il a des sœurs toutes plus âgées que lui, il ne doit point être exempté ; la loi, en se servant du mot *aîné*, suppose qu'il n'est pas seul, et qu'il y a d'autres enfants plus jeunes que lui. Il en est de même quand ses frères et sœurs sont utérins ou consanguins, et qu'ils ont encore leur père ou leur mère. Ils ne sont pas alors orphelins de père et de mère.

2° *Au fils unique ou à l'aîné des fils d'une femme actuellement veuve, ou d'un père aveugle, ou qui est entré dans sa soixante-dixième année*. S'il n'y a pas de fils, l'exemption peut profiter au *petit-fils unique* ou à

l'aîné des petits-fils, mais seulement quand il n'y a pas de *gendre* qui puisse être le soutien de la grand'mère veuve ou de l'aïeul septuagénaire. (*Id.*, n° 4.) Par les mots *actuellement veuve*, la loi exprime suffisamment que l'exemption ne doit pas être accordée au fils ou au petit-fils de la femme remariée, qui trouve pour elle et pour sa famille un soutien dans son second mari. Il faut observer que l'exemption existe, que le père aveugle ou septuagénaire soit veuf ou non, son existence ne faisant qu'aggraver la position de la femme. Si une femme veuve a des enfants de plusieurs lits, elle ne peut réclamer l'exemption pour l'aîné de chaque lit; tous ces enfants ne forment en effet, par rapport à elle, qu'une seule famille, et le but de la loi est rempli quand l'aîné lui est conservé. Si, dans les deux cas précédents, l'enfant qui a droit de profiter de l'exemption est aveugle, ou atteint d'une autre infirmité incurable qui le rende impotent, il est juste que l'exemption profite au frère puîné (1).

On avait demandé, dans la discussion, que les deux causes d'exemption dont nous venons de parler ne fussent applicables qu'aux individus pauvres, et dont le travail est nécessaire au soutien de leur famille. Cette restriction, qui est tout à fait dans l'esprit de la loi, n'a point été adoptée, parce qu'on a pensé que le mode de justification serait sujet à de grands inconvénients, et que dans cette matière mieux valait, après tout, l'inégalité qui pourrait quelquefois résulter de l'application d'une règle uniforme, que celle produite par les jugements toujours variables et incertains des hommes. Mais, d'après les circulaires ministérielles,

(1) Circulaire du 30 mars 1832. Mais il faut que l'infirmité de cet enfant soit constatée par le conseil de révision. (*Circ. min. du 21 mars 1832.*)

les jeunes soldats nécessaires à leurs familles peuvent être laissés dans leurs foyers, dans une proportion déterminée chaque année par le ministre de la guerre. Les demandes doivent être adressées au préfet avec les pièces à l'appui ; le conseil de révision, de retour de sa tournée, dresse la liste des jeunes gens auxquels cette faveur est accordée. (*V. circul. du 21 sept. 1830.*)

Les causes d'exemption sont de droit étroit, et ne peuvent être étendues d'un cas à un autre : ainsi le fils d'un père paralytique qui n'a pas 70 ans ne peut être exempté ; ainsi encore le fils unique d'une femme dont le mari a disparu et a été déclaré absent n'est pas exempté (1).

L'exemption est motivée sur la justice distributive, quand, dans la même famille, un des enfants est déjà *appelé* au service. Il ne serait pas juste que la charge du service militaire tombât en même temps sur tous les enfants mâles de la même famille ; aussi, quand deux frères, appelés dans le même tirage, sont *tous deux désignés par le sort*, l'aîné est exempté, à moins que le plus jeune ne soit déclaré impropre au service. Si les deux frères sont jumeaux, l'exemption appartient au premier né, si ce fait a été constaté, sinon à celui qui a le numéro le plus élevé. (L. 21 mars 1832, 43, n° 5.)

L'exemption appartient aussi, par la même raison, à celui qui a *un frère sous les drapeaux*, ou dont un frère est *mort en activité de service*, ou a été *réformé* ou *admis à la retraite* pour blessures reçues dans un service

(1) Telle est du moins la solution donnée par le ministre de la guerre ; elle est probablement fondée sur la facilité qu'aurait un individu d'exempter son fils en disparaissant. Cet inconvénient n'existerait pas, si l'on n'appliquait l'excuse qu'en cas d'absence *déclarée par le tribunal*, parce que cette déclaration serait précédée d'une enquête. Il semble, en effet, que la femme dont le mari est réellement absent est dans la même position que la femme veuve.

commandé, ou infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer (L. 21 mars 1832, 13, n^{os} 6 et 7) (1).

Sous la loi de 1818, on décidait que l'individu qui était sous les drapeaux à titre de remplaçant procurait l'exemption à son frère. Des réclamations se sont élevées contre cette interprétation qui donnait à une spéculation les mêmes effets qu'au service désintéressé. La loi de 1832 contient une disposition qui consacre ces réclamations; cependant il a été formellement reconnu dans la discussion que si le remplaçant n'exempte plus son frère par cela seul qu'il est sous les drapeaux, il l'exempte lorsqu'il est mort en activité de service, ou qu'il a été réformé ou admis à la retraite pour blessures ou infirmités résultant du service (2). Ce cas d'exemption ne se présentera plus que très-rarement aujourd'hui que le remplacement ne peut avoir lieu qu'entre parents. (V. n^o 617.)

On considère comme *étant sous les drapeaux*, et procurant l'exemption à leurs frères : les militaires en congé même illimité; ceux qui font partie de la réserve, quand même ils n'auraient point encore *passé sous le drapeau*, suivant l'expression militaire; les jeunes gens laissés dans leur famille comme en étant le soutien; mais dans ce cas ils cessent de jouir du bénéfice qu'on leur accordait, et ils doivent être mis en activité, puisqu'il y a dans la famille un frère qui est en état de les remplacer. Les jeunes gens qui, ayant été compris mal

(1) L'article 49 de la loi rend ces dernières dispositions communes au Français dont un frère est mort, ou a reçu des blessures qui le rendent incapable de servir dans l'armée, en combattant pour la liberté dans les journées de juillet 1830. — Un décret du 1^{er} avril 1848 les étend au Français dont un frère, en combattant dans les journées de février 1848, est mort ou a reçu des blessures qui le rendent incapable de servir dans l'armée.

(2) Circul. du 30 mars 1832; loi du 31 mars 1832, art. 13, n^o 7.

à propos dans le contingent, ont reçu un congé qui les autorise à rester dans leurs foyers pendant le temps du service militaire, ne procurent pas l'exemption; il n'y a que ceux dont le congé n'est pas définitif, et qui peuvent d'un moment à l'autre être rappelés au corps. (Circ. 25 juin 1834.) Les inscrits maritimes qui, ayant été désignés par le sort, ont été déduits du contingent en vertu de l'art. 14, § 2 de la loi du 21 mars 1832, procurent l'exemption à leurs frères, qu'ils soient ou non embarqués sur un bâtiment de l'Etat, mais seulement pendant le temps qui s'écoule depuis le jour où ils ont été déduits du contingent jusqu'au jour de la libération de la classe à laquelle ils appartenaient. (Circul. du min. de la guerre du 20 janv. 1855.) Le frère qui est sous les drapeaux exempte son frère, lors même qu'il aurait déjà procuré l'exemption à un autre frère qui serait décédé depuis; l'esprit de l'art. 13 en effet est de ne pas tenir compte des exemptions accordées à des frères qui sont morts. (Instr. du 18 mai 1840, n° 59.)

Un frère mort en activité de service. — Dans les cas énumérés ci-dessus, celui dont le frère appelé au service militaire est mort dans l'état de désertion ne peut invoquer le bénéfice de la loi, dont la lettre est, à cet égard, aussi positive que l'esprit : il faut que le frère soit mort *en activité de service*. Mais on considère comme étant en activité des soldats qui sont envoyés dans les compagnies de discipline, les bataillons coloniaux, et autres corps de punition. La circulaire du 30 mars 1831 porte que « les militaires de tout grade, lorsqu'ils ne sont pas employés activement, lorsqu'ils sont en congé temporaire, envoyés ou laissés dans leurs foyers avec permission ou autorisation, s'ils viennent à décéder, ne meurent pas en *activité de service*, et ne con-

fèrent pas le droit d'exemption à leurs frères. » Cette interprétation de la loi a été critiquée, ce nous semble, avec raison ; car un congé temporaire, une permission de rester dans ses foyers, n'empêchent pas qu'un militaire ne soit aux ordres du ministre.

Quant aux frères des inscrits maritimes (v. n° 623), le ministre de la guerre a ainsi résolu la question dans la circulaire du 20 janvier 1855 : « Tout inscrit maritime, déduit ou non du contingent d'une classe, » décédé en activité de service, ou réformé ou admis » à la retraite pour blessures reçues dans un service » commandé, ou pour infirmités contractées dans » l'armée de mer, doit également conférer à son » frère le droit d'exemption prévu par le § 7 de l'article 43 de la loi du 21 mars 1832. »

Il faut distinguer, aux termes de la loi, les militaires qui ont un congé de réforme, de ceux qui ont un simple congé de renvoi : les premiers seuls procurent l'exemption d'un frère, parce que leur congé a été motivé par des blessures reçues dans un service commandé, ou par des infirmités contractées dans les armées de terre ou de mer (1). Peu importe qu'ils existent encore au moment où leur frère est appelé ; d'après la loi, il suffit qu'ils aient été réformés ou admis à la retraite pour les motifs que nous venons d'exprimer.

Le motif d'exemption dont nous venons de parler est appliqué dans la même famille autant de fois que les mêmes droits s'y reproduisent (*id.*, 43, n° 7, § 2) ; c'est-à-

(1) Circul. du 30 mars 1832. V. dans le tableau annexé à cette circulaire dans l'instruction du 18 mai 1840, nos 49, 50, dans les circul. des 20 janv., 17 et 24 fév. 1855, quelles sont les personnes qui, dans l'opinion du ministre de la guerre, doivent être considérées comme étant militaires et procurant l'exemption à leurs frères dans les cas ci-dessus. Il est publié chaque année une circulaire du ministre qui contient quelquefois des modifications aux circulaires précédentes.

dire que si, dans une famille composée de six enfants mâles, le premier est sous les drapeaux, le second est exempté; le troisième ne l'est pas, et, s'il est obligé de partir, il exempté le quatrième; le cinquième court les chances du sort, et, si elles lui sont défavorables, il exempté le sixième: de telle sorte que, dans la même famille, la moitié des enfants mâles peut être exemptée du service militaire. Mais, quand à cette cause d'exemption il vient s'en ajouter d'autres, il n'y a point lieu de les cumuler pour augmenter le nombre des enfants exemptés du service, à moins que la nouvelle cause ne soit une infirmité, parce qu'on présume qu'elle est un obstacle au travail aussi bien qu'au service militaire (*id.*, n° 7, § 3) (1). Ainsi donc, en reprenant l'hypothèse ci-dessus, si les six enfants mâles dont se compose la famille sont orphelins, l'aîné sera exempté, en vertu du § 3 de l'article 13; mais alors le second pourra être appelé; s'il n'a pas la taille voulue, le troisième enfant et le quatrième seront tous deux exposés à devenir soldats. Il en sera de même du cinquième, parce que les exemptions produites par la présence du troisième et du quatrième frère sous les drapeaux sont remplacées par les exemptions accordées au premier et au second; mais s'il est obligé de partir, il exemptera le sixième. Quelques doutes ont été élevés sur la question de savoir si les exemptions dont nous venons de parler pouvaient servir aux frères utérins et consanguins; la question a été résolue affirmativement par le ministre de la guerre. (Circ. 11 juillet 1836.) Il a aussi été décidé que les motifs d'exemption pouvaient être invoqués par les *enfants naturels*, mais seulement quand ils seraient légalement reconnus. (Circ. 12 août 1837.)

(1) C'est par ce motif que l'instruction du 18 mai 1840, n° 44, décide que si un jeune homme a droit à l'exemption à la fois pour infirmités et pour l'un des motifs prévus dans l'art. 13, l'exemption doit être prononcée pour infirmités.

Les causes d'exemption de service ne peuvent être, pour les soldats, des causes de congé ; s'il en était autrement, l'armée perdrait chaque année un grand nombre d'hommes, qui rentreraient dans leurs foyers avant d'avoir passé sous les drapeaux le temps prescrit par la loi : il faut toutefois excepter les cas d'infirmités qui produisent une incapacité physique insurmontable. Ainsi le soldat qui, en perdant son père et sa mère, deviendrait l'aîné de frères orphelins, ne pourrait invoquer le n° 4 de l'art. 13 pour obtenir sa libération ; il ne pourrait que solliciter un congé temporaire, qu'on serait libre de lui refuser, et qui ne l'empêcherait pas d'être à la disposition du ministre de la guerre. D'où il faut conclure qu'un jeune homme qui a été omis sur la liste, et qui n'a point participé au tirage, ne peut réclamer le bénéfice des exemptions énumérées dans les n°s 3, 4, 5, 6 et 7 de l'art. 3, lorsque ces causes d'exemption ne sont survenues que postérieurement à l'époque à laquelle il aurait dû se présenter pour satisfaire à la loi. Mais quelle est cette époque ? Il résulte du dernier paragraphe de l'art. 13 que c'est celle de la clôture de la liste du contingent. Nous pensons en conséquence, contrairement à l'opinion émise dans l'instruction du 18 mai 1840, n° 72, que le jeune homme qui a participé au tirage pourra aussi invoquer les causes d'excuse survenues avant la clôture de la liste du contingent, même postérieurement à une décision du conseil de révision qui l'aurait déclaré admis. On objecte qu'aux termes de l'art. 25, les décisions du conseil de révision sont définitives : nous répondons que le conseil, dans ce cas, ne réforme pas sa décision, mais en prend une nouvelle, basée sur des faits nouveaux ; que, s'il en était autrement, celui qui a satisfait à la loi, en se présentant à l'époque voulue, serait

dans une position moins favorable que celui qui aurait montré de la négligence ou de la mauvaise volonté ; qu'enfin tant que la clôture de la liste n'a pas eu lieu, il est possible de remplacer l'exempté.

606. *Les dispenses* sont attachées à des services équivalents ou préférables au service militaire. Il en résulte qu'à la différence des exemptions, elles diminuent le contingent, parce que ceux auxquels elles s'appliquent en sont déduits sans qu'on appelle d'autres jeunes gens à leur place, comme dans le cas d'exemption. Les individus dispensés sont : 1° « *ceux qui sont 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 de service prévu par la loi.* » (Loi du 21 mars 1832, 4, § 1.) Pour savoir quelles personnes on comprend dans cette catégorie, il faut consulter les circulaires ministérielles citées ci-dessus, p. 31, n° 1.

« 2° *Les marins...., charpentiers de navires, perceurs, voiliers et calfats immatriculés.* » Ils sont assujettis à un service plus onéreux et tout aussi périlleux que le service militaire (1).

« 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 loi pour le service militaire.

« 4° *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

(1) *P.* loi du 3 brum. an IV, art. 1, 2, 3, 4, 5, 44, et plus bas, sect. IV.

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. » La dispense n'est accordée qu'aux étudiants des grands séminaires : il n'est pas nécessaire cependant qu'ils soient logés dans le local même du séminaire ; la circulaire du 25 juin 1834 décide qu'on doit s'en rapporter à cet égard au certificat de l'évêque.

Ces différentes dispenses ne sont accordées que sous la condition que les jeunes gens accompliront, soit dans le service militaire, soit dans les différents services publics auxquels ils sont liés, le temps de service auquel ils sont assujettis par la loi du recrutement. Ainsi l'enrôlé volontaire, devenu officier, qui donne sa démission avant d'avoir passé sept ans sous les drapeaux, est obligé de finir son temps comme simple soldat ; ainsi les élèves de l'école polytechnique ne sont dispensés du service militaire qu'autant qu'ils passent, dans l'exercice des fonctions publiques, un temps égal à celui fixé par la loi pour le service militaire. Ceux qui, désignés par le tirage pour faire partie du contingent, abandonnent la carrière qui leur a valu la dispense, sont tenus d'en faire la déclaration au maire de leur commune, dans les délais et dans les formes prescrits par l'art. 14, sous peine d'être poursuivis correctionnellement comme coupables d'avoir voulu se soustraire au recrutement. L'art. 14, § dernier, dit qu'ils sont rétablis dans le contingent *de leurs classes* ; d'où il résulte que le temps qu'ils ont passé dans leurs études, services ou fonctions, depuis leur appel, compte comme service militaire ; mais il ne doit pas en être de même du temps qu'ils

ont laissé écouler depuis le moment où ils les ont cessées jusqu'au jour où ils ont fait leur déclaration. (*Id.*) Il nous paraît résulter aussi de la manière dont est rédigé le § 5 de l'art. 14 que les élèves ecclésiastiques sont libérés de tout service une fois qu'ils sont entrés dans les ordres, quand même ils quitteraient ensuite l'exercice de leurs fonctions. Cette opinion est partagée par le ministre, qui dit dans son instruction que, lorsque les jeunes gens dont il s'agit sont entrés dans les ordres, *leur sort est fixé*, et qu'ils sont considérés comme ayant définitivement satisfait à l'appel. (Circ. du 30 mars 1832, n° 47.)

5° *Les membres de l'instruction publique.* Cette cause de dispense, qui donnait lieu à de nombreuses difficultés, a été ainsi régularisée par l'article 79 de la loi du 15 mars 1850 : « Les instituteurs adjoints des écoles publiques, 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'études, régents et professeurs des collèges et lycées, sont dispensés du service militaire s'ils ont, avant l'époque fixée pour le tirage, contracté devant le recteur l'engagement de se vouer pendant dix ans à l'enseignement public, et s'ils réalisent cet engagement. » Cet article a étendu le nombre des personnes qui ont droit à la dispense; il fixe la durée de l'engagement dans l'instruction publique à dix ans, et il se termine par une disposition qui place les membres de l'instruction publique dans une situation toute particulière. Voici comment le sens de cet article est expliqué par le ministre de la guerre dans son instruc-

tion du 24 janvier 1851 : « La loi du 21 mars 1832 » n'avait pas fixé la durée de l'engagement, et le dispensé universitaire, lorsqu'il abandonnait la carrière de l'enseignement avant la libération de sa classe, n'était tenu d'accomplir que le temps de service qui restait à faire à cette classe au moment même de sa renonciation. L'art. 79 de la loi du 15 mars 1850 fixe au contraire à dix ans la durée de l'engagement, et ne dispense du service militaire qu'à la condition expresse que les jeunes gens *réaliseront cet engagement*, c'est-à-dire que celui qui, ayant obtenu la dispense comme s'étant voué à l'enseignement public, cessera, pour quelque cause que ce soit, de suivre cette carrière avant d'avoir rempli en totalité son engagement décennal, sera déchu de tout droit à la dispense, et sera tenu, à partir de la cessation de ses études ou fonctions, d'accomplir, sans déduction aucune, les sept années de service militaire exigées par la loi sur le recrutement. » (V. aussi une instruction du ministre de l'instruction publique aux recteurs, du 18 décembre 1850.) Les engagements contractés par les jeunes gens au moment de leur admission à l'école normale, et qui n'ont pour effet que de les lier en vue des dépenses que font les départements pour leur éducation, ne suffisent pas pour leur procurer la dispense. (Circ. du min. de la guerre du 15 nov. 1854.)

6° L'article 14, § 4, mettait sur la même ligne que les membres de l'instruction publique les élèves de l'école dite de *jeunes de langue* et les professeurs des institutions impériales des sourds-muets. La loi de 1850 n'a pas parlé de ces différentes personnes, qui ne relèvent pas du ministère de l'instruction publique; elles restent donc soumises au droit commun quant au temps qu'elles doivent passer dans les services et aux conséquences

de l'abandon prématuré qu'elles feraient de ce service.

Dans les différents cas que nous venons d'énoncer, la dispense est accordée en considération de la nature des services. Il n'en est pas de même dans le cas prévu par le § 6 de l'art. 14 : la faveur accordée aux *jeunes gens qui ont remporté les grands prix de l'Institut ou de l'Université* est une récompense nationale qui est comptée au nombre des dispenses et non au nombre des exemptions, afin qu'elle ne préjudicie pas à l'un des individus appelés au même tirage ; si un jeune homme peut invoquer à la fois un motif d'exemption et un motif de dispense, c'est le premier que l'on doit appliquer pour que la force du contingent ne soit pas diminuée, et parce que l'exemption est perpétuelle, tandis que la dispense peut n'être que temporaire. (Cir. du 12 août 1837 et du 18 mai 1840, 28.)

SECTION II. — DES OPÉRATIONS DU RECRUTEMENT ET DE LA RÉVISION.

SOMMAIRE.

- 606 *bis*. Fixation et répartition du contingent.
- 607. Composition et rectification de la liste.
- 608. Tirage au sort.
- 609. Attribution de plein droit des premiers numéros.
- 610. Du conseil de révision.
- 611. Examen des jeunes gens qui doivent faire partie du contingent. —
Compétence judiciaire et compétence administrative.
- 612. Peut-on se pourvoir contre une décision du conseil de révision?
- 613. Recours gracieux devant le ministre.
- 614. Clôture de la liste du contingent.

606 *bis*. La répartition entre les départements du contingent voté par la loi est faite par l'Empereur proportionnellement au nombre des jeunes gens inscrits sur les listes de tirage, dont le résultat numérique est adressé par les préfets au ministre de la guerre. (L.

du 23 avril 1853, 4.) La sous-répartition entre les cantons est faite d'après les mêmes règles par le préfet en conseil de préfecture. (*Id.*, 2.) Si, par suite de circonstances extraordinaires, le nombre des jeunes gens inscrits sur les listes de tirage de quelques cantons ou départements ne peut pas être connu en temps utile, ce nombre est déterminé par la moyenne des jeunes gens inscrits sur les listes du tirage des dix classes précédentes. (*Id.*, 2 et 3.)

607. Le contingent de chaque canton est fourni au moyen du tirage au sort entre les jeunes Français qui ont leur domicile légal dans le canton, et qui ont atteint l'âge de 20 ans révolus dans le courant de l'année précédente. (L. 4 mars 1832, 5.) L'art. 6 détermine ce qu'on doit entendre par *domicile légal* en matière de recrutement; il contient l'énumération de différents cas qui peuvent se présenter, et pose quelques règles spéciales à la matière d'après l'art. 4 de la loi du 26 déc. 1849. Les jeunes gens placés sous la tutelle des commissions administratives des hospices sont inscrits sur les tableaux de recensement de la commune où ils résident au moment de la formation de ces tableaux. (L. 26 déc. 1849, 4.) Si un individu s'est trouvé placé sur les listes de différents cantons, et a participé à plusieurs tirages, il suit le sort du tirage qui a eu lieu à son domicile légal; en cas de contestation sur ce point, la question est décidée par les tribunaux civils. (C. d'État, 23 juin 1854, Muller.) La notoriété publique suffit, d'après l'art. 7, pour comprendre dans le tirage les jeunes gens qui passent pour avoir l'âge requis, et qui ne font pas la preuve du contraire avant le tirage; ils suivent la chance des numéros qu'ils ont obtenus.

Les tableaux de recensement des jeunes gens du même canton sont dressés par les maires des différentes

communes qui composent ce canton , soit d'office , d'après les registres de l'état civil ou tous autres renseignements, soit d'après la déclaration à laquelle sont tenus les jeunes gens, leurs parents et leurs tuteurs. Le défaut de déclaration pourrait, suivant les circonstances, donner lieu contre les uns et contre les autres à l'application des peines prescrites par l'art. 38 de la loi. Les jeunes gens omis sont inscrits sur le tableau de l'année qui suit celle dans laquelle l'omission a été découverte, à moins qu'ils n'aient 30 ans accomplis (*Id.*, 8, 9.)

Les tableaux sont publiés et affichés dans la forme des publications de mariage. (Art. 63-64 C. N.) Un avis, publié de la même manière, indique le lieu, le jour et l'heure où il sera procédé à l'examen de ces tableaux et au tirage au sort du contingent cantonal. Cet examen a lieu au chef-lieu de canton, en présence du sous-préfet qui, à la lecture du tableau faite à haute voix, entend et juge les observations qui lui sont adressées par les jeunes gens, leurs parents ou ayants cause. (*Id.*, 10.)

608. Le tirage au sort a lieu au chef-lieu du canton, en séance publique, devant le sous-préfet assisté des maires du canton. Dans les cantons composés de plusieurs communes, l'ordre dans lequel elles sont appelées pour le tirage est chaque fois indiqué par le sort. La première opération consiste à vérifier si le nombre des numéros contenus dans l'urne est égal au nombre des jeunes gens appelés; le sous-préfet doit faire cette déclaration à haute voix. (*Id.*, 11, 12.) Il pourrait arriver, malgré cette précaution, que l'on s'aperçût après le tirage que ces deux nombres sont inégaux. Quand il y a plus de numéros que de noms, la question ne présente pas de difficulté; les numéros

non tirés sont nuls, et les jeunes gens sont rangés dans l'ordre de ceux qu'ils ont obtenus. Dans le cas contraire, il reste des jeunes gens qui ne peuvent tirer, et comme les numéros manquants sont ordinairement les plus élevés, leur absence diminue les chances heureuses du tirage. On ne peut recommencer l'opération, car ce serait enlever des droits acquis à ceux auxquels elle a été favorable, et la loi le défend formellement. (*Id.*, 12.) Les jeunes gens que l'ordre du tirage place dans le contingent doivent s'en prendre à eux-mêmes de n'avoir pas surveillé la vérification qui s'est faite publiquement, et ceux pour lesquels il ne reste pas de numéros doivent être libérés.

Cette solution n'est point adoptée par le ministre de la guerre, qui dit, dans son instruction du 24 mars 1832, que les jeunes gens qui n'auront point eu de numéro dans le cas ci-dessus *seront renvoyés à la classe suivante*. Nous croyons qu'il ne doit point en être ainsi : les jeunes gens dont il s'agit ont satisfait à la loi en se présentant pour tirer ; ce n'est pas leur faute si les numéros ont manqué. D'après l'article 9 de la loi, on ne peut porter sur les tableaux des années postérieures à celles où il doit être satisfait à l'obligation du recrutement que les jeunes gens qui ont été *omis* sur les tableaux. C'est là une mesure très-juste quand elle est appliquée aux jeunes gens omis, parce qu'ils sont en faute de ne s'être pas fait inscrire ; mais elle ne peut être étendue à ceux auxquels la loi ne l'applique pas formellement, car elle contient une sorte de pénalité, puisque, le temps de service restant le même, la libération est reculée d'une année (1).

(1) M. Miot, commissaire du roi à la Chambre des députés, a donné à la question la solution que nous lui donnons ici. Après avoir fait sentir les inconvénients qu'il y aurait à recommencer un tirage, il a ajouté :

609. Bien qu'en principe général les jeunes gens qui doivent entrer dans le contingent soient désignés par le sort, il en est cependant que la loi y place nécessairement à titre de punition ; ce sont ceux qui ont été condamnés pour l'omission frauduleuse de leur nom sur le tableau de recensement. L'art. 44 ajoute à la peine de l'emprisonnement, prononcée dans ce cas par l'art. 38, l'attribution de plein droit des premiers numéros, qui sont pour cela extraits de l'urne avant le tirage. L'opération a lieu ensuite de la manière suivante : les jeunes gens appelés dans l'ordre du tableau, ou en leur absence leurs parents, ou le maire de leur commune, tirent un numéro qui est proclamé et inscrit à la suite de leurs noms ; ce tirage ne peut être recommencé sous aucun prétexte, et chacun garde le numéro qu'il a tiré ; une liste dressée dans l'ordre de ces numéros, avec la mention des cas et des motifs d'exemption et de déduction que les jeunes gens se proposent de faire valoir, est ensuite publiée et affichée dans chaque commune du canton. (*Id.*, 42.)

640. Toutes ces opérations ne sont en quelque sorte que le préliminaire du recrutement. Il reste à désigner, d'après la loi, les hommes qui feront partie du contingent. Cette désignation est faite en séance publique *par le conseil de révision*, composé du *préfet* président,

« L'administration a jugé avec équité la difficulté quand elle s'est présentée ; voici ce qui se pratiquait : les jeunes gens qui n'avaient pu tirer au sort, par absence de numéros oubliés, furent considérés pendant *comme ayant satisfait complètement à la loi, et ne devant pas être soumis à un nouvel appel*. Ceux qui avaient été victimes de cette erreur, en courant des chances moins favorables, reçurent des congés d'un an pour rester dans leurs foyers. » (*Moniteur* du 2 novembre et *erratum* du 4.) C'est d'après ces explications officielles qu'ont été retirées plusieurs propositions, au nombre desquelles il y en avait une qui avait pour but de renvoyer les jeunes gens au tirage de l'année suivante.

ou, à son défaut, *d'un conseiller de préfecture délégué; d'un conseiller de préfecture, d'un membre du conseil général, d'un membre du conseil d'arrondissement* (ces trois derniers à la désignation du préfet); *d'un officier général ou supérieur*, désigné par l'Empereur. *Un membre de l'intendance militaire* assiste aux opérations du conseil; il est entendu toutes les fois qu'il le demande, et il peut faire consigner ses observations dans le registre des délibérations. Le *sous-préfet*, ou le fonctionnaire qui l'a remplacé pour le tirage, assiste aux séances avec voix consultative. Ce conseil revoit les opérations du recrutement, juge les réclamations auxquelles elles ont pu donner lieu, prononce sur les causes d'incapacité, d'exemption et de dispense, sur les substitutions de numéro et sur les demandes de remplacement dans les cas fort rares où il peut encore avoir lieu; ses séances sont publiques, et il va les tenir successivement dans chaque canton, pour éviter un trop grand déplacement de la part des parties intéressées. Ce conseil est permanent et peut être réuni en tout temps. (Instr. du 18 mai 1840, n° 104.)

Les jeunes gens qui peuvent être appelés à faire partie du contingent sont convoqués, et s'ils ne se présentent pas, ou ne se font pas représenter, ou n'obtiennent pas un délai qui ne peut être de plus de vingt jours et qu'on ne doit pas renouveler, on peut procéder comme s'ils étaient présents. (*Id.*, 15, 16, 17, 27.) Il est convenable d'accorder le délai même à ceux qui ne se présentent pas, parce que, s'ils avaient des infirmités, ils seraient réformés au corps, et la force du contingent se trouverait alors diminuée. (Circ. 30 mars 1832.) Pour vaincre leur mauvaise volonté, les circulaires ministérielles veulent que ceux qui ne justifient pas des causes légitimes qui les ont empêchés de

se présenter soient toujours dirigés sur un corps, à moins qu'ils ne soient absolument impropres à toute espèce de service. (Instr. du 18 mai 1840, n° 38.) Les jeunes gens qui ne résident pas dans le département où ils ont leur domicile peuvent demander à être examinés par le conseil de révision du département de leur résidence; mais ce conseil ne donne qu'un avis, lequel est transmis au conseil du domicile, qui seul a qualité pour prononcer (1).

611. La vérification des infirmités a lieu par des hommes de l'art. Tous les jeunes gens appelés à faire partie du contingent sont soumis à leur inspection, lors même qu'ils ne l'ont pas réclamée, parce qu'il arrive quelquefois qu'ils ne connaissent pas les infirmités dont ils sont affectés, ou qu'ils ont intérêt à les dissimuler; par exemple, en cas de substitution de numéro. Les autres cas d'exemption sont jugés sur la production de documents authentiques, tels que des actes de décès, d'engagement, etc. Quand il est impossible de se procurer ces actes, on peut y suppléer par des certificats signés de trois pères de famille domiciliés dans le canton, dont les fils sont soumis à l'appel ou ont été appelés, signés et approuvés par le maire. (L. 21 mars 1832, 16.)

Si l'admission du moyen invoqué dépend de l'appréciation d'une question relative à l'état ou aux droits civils des jeunes gens, comme la solution des questions de cette nature est de la compétence des tribunaux, le conseil doit surseoir à prononcer jusqu'après leur décision (C. d'Etat, 5 juin 1838, Wille); mais les tribunaux doivent se contenter d'examiner et de juger la question civile, sans décider si le jeune homme est ou

(1) V. pour les formalités à remplir dans ce cas, la circ. du 21 mars 1832.

non dans le cas d'exemption : ils résoudraient alors une question administrative, et leur jugement serait annulé en cette partie par la Cour de cassation. (C. C. req., 11 août 1829, Court.) Les questions portées devant les tribunaux sont jugées contradictoirement avec le préfet dans un bref délai, le ministère public entendu; elles peuvent l'être aussi sur la poursuite de l'un des jeunes gens qui serait appelé à partir par suite de l'exemption d'un autre jeune homme désigné par le sort, et qui contesterait soit la réalité, soit la régularité des actes fournis par ce dernier. L'affaire, d'ailleurs, suit la marche ordinaire, et le jugement est susceptible d'appel et de pourvoi en cassation.

642. Existe-t-il un recours contre les décisions du conseil de révision? En thèse générale, ces décisions sont *définitives* (L. 21 mars 1832, 26); et cela se conçoit, car il est important que le sort des jeunes gens soit fixé dans un bref délai; mais il est de principe que les décisions même définitives des tribunaux administratifs peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat pour *incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi*. Aucune exception n'est établie formellement à l'égard des conseils de révision. Le ministre de la guerre émettait l'avis, le 19 juillet 1819, que les décisions du conseil de révision pouvaient être attaquées pour excès de pouvoirs et pour violation de la loi. Cependant le Conseil d'Etat (*Id.*, 25) disait, le 27 juillet 1820, que les recours contre les décisions rendues par les conseils de révision ne pouvaient être admis que par une loi qui modifierait en ce point les articles 13 et 17 de la loi du recrutement. Le projet de la loi de 1832 contenait cette disposition provoquée par le Conseil d'Etat; mais elle n'a point été admise. Quoi qu'il en soit, la jurisprudence du Conseil

d'État, après quelques hésitations, a fini par reconnaître que le pourvoi pourrait être formé pour incompétence et excès de pouvoirs, en vertu du principe général qui fait de l'Empereur le régulateur des compétences, le modérateur des pouvoirs; mais non pour violation de la loi. (C. d'Etat, 15 sept. 1831, Ade; 5 juin 1838, Wille; 2 avril 1849, Dalloz.)

613. La rigueur de ce principe est adoucie dans la pratique par une mesure toute d'équité. Une circulaire du ministre de la guerre du 24 février 1834 contient un paragraphe ainsi conçu: « A l'avenir, les hommes » compris dans le contingent soit par erreur, soit par une » fausse interprétation de la loi, et qui se trouveraient » incorporés, pourront être l'objet d'une proposition » spéciale au ministre, qui avisera aux moyens de ren- » voyer dans leurs foyers ceux dont les réclamations seront » fondées. » D'après une autre circulaire du 25 juin 1834, le général commandant la division, ou le préfet, doit soumettre la réclamation au ministre, lequel peut accorder un congé qui autorise le jeune homme à rester dans ses foyers pendant le temps du service militaire. Les parties peuvent aussi se pourvoir directement. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette disposition bienveillante ne serait pas applicable aux jeunes gens qui, soit par ignorance, soit par négligence, n'auraient pas justifié de leurs droits à l'exemption. (Circ. 11 juillet 1836.)

614. Il est important de déterminer d'une manière définitive, dans le plus court délai possible, quels sont les jeunes gens qui seront libérés; cependant il peut se présenter plusieurs cas où cette décision doit être différée; c'est : 1° lorsque l'admission ou le rejet des réclamations dépend de la décision d'une question judiciaire; 2° lorsque des jeunes gens sont déférés aux tribunaux

comme prévenus de s'être rendus impropres au service; car de la décision des tribunaux dépend encore la question de savoir s'ils feront ou non nécessairement partie du contingent; 3° lorsque le conseil de révision a accordé un délai pour cause d'absence ou pour cause de production de pièces, délai qui ne doit pas excéder 20 jours. Mais, dans ces trois cas, l'incertitude ne doit pas peser sur tous les jeunes gens appelés devant le conseil; il suffit d'en désigner, d'après l'ordre des numéros, un nombre égal à celui des réclamants, pour suppléer ceux-ci dans le cas où ils seraient exemptés. Les jeunes gens qui viennent après ceux qui sont inscrits sur cette liste sont définitivement libérés. La déclaration de libération, avec l'indication du dernier numéro compris dans le contingent cantonal, est publiée et affichée dans chaque commune du canton. Lorsque les délais accordés sont expirés, ou que les tribunaux ont jugé, le conseil prononce définitivement sur le sort des jeunes gens qui font partie de la liste provisoire. (L. 21 mars 1832, 26, 27, 28.)

SECTION III. — EXONÉRATION DU SERVICE. — ENGAGEMENTS. — RENGAGEMENTS.

SOMMAIRE.

- 615. Exonération du service. — Suppression du remplacement individuel.
- 616. Protection des intérêts pécuniaires des rengagés. — Caisse de dotation de l'armée.
- 617. Remplacements entre parents. — Substitution de numéro.
- 618. Engagements désintéressés.
- 619. Engagements exceptionnels en temps de guerre.
- 620. Moyens de se pourvoir contre l'acte d'engagement.
- 621. Dispositions pénales en matière de recrutement.

645. La législation de 1832, en imposant à tous les

Français désignés par le sort l'obligation du service militaire, autorisait le remplacement à prix d'argent. Ce contrat devait présenter des avantages au remplacé qui ne se sentait pas de dispositions pour la profession militaire, et au remplaçant, qui, sorti de la classe peu aisée de la société, recevait une somme relativement considérable pour suivre une carrière vers laquelle le portaient ses inclinations. Cette institution, cependant, a donné lieu à beaucoup d'inconvénients : des agents, s'interposant entre les remplacés et les remplaçants, sont allés trop souvent recruter ceux-ci dans les bas-fonds de la société, en excitant leurs mauvaises passions, et ont ainsi introduit dans l'armée des hommes grossiers et corrompus qui ne pouvaient faire que des soldats insubordonnés. Aussi, malgré de nombreuses et honorables exceptions, les remplaçants étaient vus défavorablement et ne parvenaient que difficilement aux grades auxquels leurs services leur donnaient cependant les mêmes droits qu'aux autres soldats.

D'un autre côté, par un sentiment de délicatesse exagéré, les lois sur le recrutement, tout en autorisant l'engagement et le rengagement, ne les encourageaient par aucune prime. En cas de rengagement seulement, les anciens soldats avaient droit à une haute paye et à une pension qui était de 220 fr. au bout de trente ans, et pouvait s'élever à 340 au bout de cinquante ans de services. (L. du 11 avril 1831.) Il en résultait que les engagements étaient peu nombreux, parce que les jeunes gens pauvres préféraient devenir remplaçants, et que la plupart des soldats, à l'expiration du temps légal, quittaient le service militaire, qui ne leur offrait pas d'avantages en rapport avec les sacrifices qu'il impose.

Une loi du 26 avril 1855 a pour but de procurer

aux jeunes gens compris dans le contingent l'exonération du service par la voie du rengagement de militaires sous les drapeaux ou d'engagement de militaires libérés dans l'année de leur libération, au moyen de prestations pécuniaires dont le taux est fixé chaque année par le ministre de la guerre, et qui sont versées dans une caisse particulière qualifiée de *caisse de la dotation de l'armée*. (Art. 1, 2, 5, 6, 7.) La loi, pour favoriser ces rengagements et engagements, attribue à ceux qui les contractent une allocation pécunière, une haute paye et une pension de retraite qui peut être obtenue après 25 ans de service effectif. (Art. 11, 12, 13, 14, 19.) (1). Les rengagements sont d'une durée de trois ans au moins et de sept ans au plus, et ne peuvent être contractés que par des militaires qui accomplissent leur septième année de service, soit dans l'armée active, soit dans la réserve, ou par les engagés volontaires qui sont dans leur quatrième année de service. Leur durée est réglée de manière que les militaires ne soient pas maintenus sous les drapeaux après l'âge de quarante-sept ans. (Art. 11.) Si le nombre des rengagements et engagements volontaires contractés par d'anciens militaires dans l'année de leur libéra-

(1) Le premier rengagement de 7 ans donne droit à : 1° une somme de 1,000 francs, dont 100 francs payables le jour du rengagement ou de l'incorporation ; 200 francs, 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 francs à la libération définitive du service ; 2° à une haute paye de 10 centimes par jour. — Tout rengagement contracté pour moins de 7 ans donne droit jusqu'à quatorze ans de service : 1° à une somme de 100 francs 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 rengagement de 20 centimes. (Art. 12.) — La pension de retraite pour les sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats, est au minimum de 385 et au maximum de 505 francs. (*Id.*, 19.)

tion est au-dessous du nombre des demandes d'exonération, les remplacements sont opérés par la voie administrative aux frais de la caisse de la dotation de l'armée. (*Id.*, 15.)

L'exonération est prononcée par le conseil de révision, et, s'il s'agit d'un militaire déjà sous les drapeaux, par le conseil d'administration du corps, sur le vu du récépissé de la somme déterminée par le ministre de la guerre, versement qui peut être fait avant l'appel, et qui doit être effectué au plus tard dans les dix jours qui suivent la clôture des opérations des conseils de révision. (*Id.*, 6, 7, 8, 9.)

Ce système a pour résultat de supprimer le remplacement individuel, qui faisait des remplacés une catégorie à part frappée d'une défaveur souvent injuste, et par suite les compagnies de remplacement (1). Le jeune soldat qui veut obtenir l'exonération s'adresse à l'Etat; l'exonéré n'est pas tenu de garantir la présence d'un remplaçant sous les drapeaux pendant un an. L'Etat, de son côté, conserve sous les drapeaux, par suite des avantages qu'il leur fait, un grand nombre de ces vieux soldats qui font la force des armées (2). Enfin

(1) Il a été dit plusieurs fois dans la discussion que la loi ne supprimait pas les *sociétés d'assurance contre le recrutement* destinées à fournir aux jeunes gens, moyennant le paiement d'une somme déterminée, tout ou partie du prix de l'exonération. (V. exposé de motifs cité par Duvorgier, p. 113, en note.)

(2) Voici comment le rapporteur de la loi du 26 avril 1855 énumère les avantages qu'elle produit : « 1° Elle maintient tous les principes fondamentaux de la loi du 21 mars 1832 ; 2° elle met fin à ce trafic honteux que l'opinion publique a stigmatisé du nom de *traite des blancs* ; 3° elle fait disparaître cette réprobation souvent injuste qui s'attache dans l'armée à la position du remplaçant ; 4° elle protège les petites fortunes en abaissant le taux du remplacement ; 5° elle est favorable aux populations en leur créant de grandes facilités d'exonération et en donnant la facilité de diminuer en temps de paix le nombre des hommes appelés

le rengagé qui n'est pas un remplaçant procure à son frère l'exemption des § 6 et 7 de l'art. 13 de la loi de 1832.

616. De sages précautions sont prises pour que les sommes attribuées aux militaires qui se rengagent ne soient pas immédiatement dissipées, et assurent à eux et à leurs familles des ressources pour l'avenir; une partie seulement leur est payée immédiatement, le reste à leur libération (v. p. 39, note); s'ils deviennent officiers ou sont appelés à remplir une des fonctions militaires dévolues aux sous-officiers par les lois et règlements, ils ont droit à une part proportionnelle à la durée du service qu'ils ont accompli. Il en est de même à l'égard des militaires réformés, ou qui passent dans un corps qui ne se recrute pas par la voie des appels. (L. 26 avril 1855, 16, 17.) Jusqu'à l'époque de l'échéance, les sommes qui leur sont dues sont incessibles et insaisissables. En cas de mort du militaire avant cette époque, une part proportionnelle à la durée du service est dévolue à ses héritiers et ayants cause. En cas de déshérence, les sommes dues profitent à la caisse de la dotation de l'armée.

La *caisse de dotation* dont nous avons déjà parlé est créée dans l'intérêt de l'armée, sous la surveillance et

sous les drapeaux; 6° elle fait de l'état militaire une profession; elle constitue la carrière et assure l'avenir du sous-officier et du soldat; 7° elle retient sous les drapeaux de cent à cent trente mille anciens soldats rompus aux fatigues et aux exercices, et constitue, par les avantages qu'elle leur assure, une véritable armée et un véritable esprit militaire; 8° elle facilite la solution de la question si longtemps débattue de la réserve, et du passage de pied de paix au pied de guerre; 9° elle donne à l'Etat les moyens de récompenser d'une manière plus juste et moins parcimonieuse la vie de privation du sous-officier et du soldat; 10° enfin elle est humaine en permettant de n'employer au début d'une guerre que des hommes faits au lieu de jeunes gens qui meurent de fatigues ou vont peupler les hôpitaux. » (V. Duvergier, p. 110, note.)

la garantie de l'Etat; son actif se compose des prestations en argent payées pour l'exonération (1), des dons et legs qui lui sont faits, des rentes acquises avec les excédants des recettes sur les dépenses dont nous parlerons tout à l'heure, et des allocations de l'Etat. Elle reçoit à titre de dépôt les versements volontaires qui lui sont faits par les militaires de tous grades dans le cours de leur service. Elle est gérée par l'administration de la caisse des dépôts et consignations, et constitue un service spécial dont le budget et les comptes sont annexés à ceux du ministère de la guerre. Elle est surveillée par une commission supérieure de 15 membres nommés par l'Empereur, qui comprend au moins trois sénateurs et trois députés. Cette commission, dont les fonctions sont gratuites, présente chaque année à l'Empereur un rapport sur la situation générale de la dotation. (L. du 26 avril 1855, art. 1, 4.) La caisse de la dotation de l'armée pourvoit au paiement des primes de rengagement et des pensions de retraite des sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats; comme elle est établie sous la *garantie de l'Etat*, en cas d'insuffisance de ses ressources, l'Etat devrait venir à son secours (2).

617. La loi, cependant, a conservé l'ancien mode de remplacement par contrat individuel, avec ses conditions et ses conséquences, entre frères, beaux-frères et parents jusqu'au 4^e degré. D'après l'art. 19, n^o 2, de la loi du 21 mars 1832, le frère peut remplacer son frère, quoiqu'il n'ait que 18 ans; si plus tard il est désigné pour

(1) Il résulte des documents officiels cités dans la discussion par les organes du gouvernement que les remplacés payaient en moyenne aux compagnies de remplacement 40 millions, que 18 seulement étaient donnés aux remplaçants. (V. Duverg., p. 111, en note.)

(2) Voir la discussion, Duvergier, p. 112, note.

faire partie du contingent, comme il est déjà sous les drapeaux et que deux frères qui se suivent ne peuvent être forcés d'y être en même temps, il n'y a pas lieu d'y rappeler le frère qu'il remplace. La loi du 26 avril, qui permet le remplacement entre parents jusqu'au 4^e degré, ne parle pas de l'âge que doit avoir, dans ce cas, le remplaçant. L'exemption ne résultant pas, pour un cousin, de la présence de son cousin sous les drapeaux, il faudra ici que le remplaçant soit libre de tout service et obligations imposées par la loi du recrutement. On peut voir, pour connaître les autres conditions que doit remplir le remplaçant, l'art. 49 de la loi du 21 mars 1832, qui subsiste encore pour le cas exceptionnel prévu par l'art. 48 de la loi du 26 avril 1855.

La loi de 1855 a conservé également *la substitution du numéro* qui a lieu entre deux jeunes gens inscrits sur la même liste cantonale. (L. du 21 mars 1832, 48, 49. L. 26 avril 1855, 10.) Ce mode est très-simple; il n'exige du substituant qu'une seule condition, c'est qu'il soit reconnu propre au service, et il n'entraîne de la part du substitué aucune responsabilité; il est favorisé par la loi, car le substituant, quand il est sous les drapeaux, procure l'exemption à son frère. La substitution de numéro ne peut se faire qu'entre les jeunes gens portés sur la liste du tirage du même canton, et jusqu'à la clôture de la liste du contingent cantonal. Ensuite elle peut encore avoir lieu, mais seulement entre les jeunes gens qui font partie du contingent; même dans ce cas elle peut être encore utile, parce que quelques-uns de ces jeunes gens sont mis sur-le-champ en activité, et que les autres sont laissés dans leurs foyers pendant un temps plus ou moins long, suivant l'ordre de leurs numéros. (L. 21 mars 1832, 48; circ. 30 mars 1832.) La substitution de numéro et le rem-

placement quand il peut avoir lieu, sont autorisés par le conseil de révision, qui doit examiner si toutes les conditions voulues par la loi sont remplies. L'acte est reçu par le préfet dans la forme des actes administratifs, mais pour constater le fait, et non les conventions pécuniaires auxquelles il peut donner lieu.

Les substitutions et remplacements opérés en contravention aux dispositions de la loi, ou en vertu de pièces fausses, sont déferés aux tribunaux, et, sur le jugement qui en prononce la nullité, l'appelé est tenu de rejoindre son corps ou de fournir un remplaçant dans le délai d'un mois, à dater de la notification du jugement. Cette obligation subsiste à l'égard du remplacé, non-seulement pendant l'année de garantie, mais encore pendant tout le temps du service. En effet, la dispense de toute garantie au bout d'un an suppose un remplacement valable : ici, le contrat lui-même étant annulé, les résultats qu'il produisait disparaissent. (Circul. du 25 juin 1834.) La nullité est prononcée par le tribunal de première instance, et la fraude, quand elle existe, est poursuivie devant le tribunal de police correctionnelle. (Circ. du 28 juin 1835.) Ces dispositions seront bien rarement applicables sous l'empire de la loi nouvelle.

648. La loi du 26 avril 1855 laisse subsister l'engagement volontaire et désintéressé établi par la loi du 21 mars 1832, art. 31 et suivants.

Tout Français est reçu à contracter un engagement volontaire aux conditions suivantes : l'engagé volontaire doit, 1^o 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 pas cette taille ;

2° S'il entre dans l'armée de terre, avoir dix-sept ans accomplis, et au moins la taille d'un mètre cinquante-six centimètres;

3° Jouir de ses droits civils;

4° N'être ni marié, ni veuf avec enfant;

5° Être porteur d'un certificat de bonnes 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. Le consentement du tuteur doit être autorisé par une délibération du conseil de famille.

Les conditions relatives soit à l'aptitude militaire, soit à l'admissibilité dans les différents corps de l'armée, sont déterminées par l'ordonnance du 28 avril 1832 (1).

Parmi les conditions que nous venons d'énumérer, il faut remarquer la seconde et la cinquième :

La loi du 21 mars 1832 exigeait (art. 32, § 2) que l'engagé volontaire eût atteint l'âge de 18 ans accomplis; néanmoins, dans la pratique, on admettait des engagements de cette nature à 16 et à 17 ans accomplis; voulant mettre d'une part la théorie d'accord avec la pratique, et parer de l'autre aux nécessités de la situation en ouvrant la carrière militaire aux jeunes gens que les événements avaient laissés sans ressources, un décret de l'Assemblée constituante du 10 juillet 1848 abaissa l'âge exigé pour les engagements volontaires à 17 ans accomplis. Ce décret, bien qu'il semblât, à l'époque où il fut rendu, ne contenir qu'une disposition transitoire, est encore aujourd'hui en vigueur (2).

(1) Loi du 21 mars 1832, art. 32; ordonn. du 28 avril 1832 et du 17 nov. 1835; circul. des 4 mai 1832 et janv. 1837.

(2) V. le discours prononcé à l'Assemblée constituante par M. le colonel Ambert, rapporteur du décret. (Dalloz, Rec. périod. 48, 4, 125.)

La disposition de la loi de 1832, qui exige de l'engagé, lorsqu'il a moins de 20 ans, qu'il justifie du consentement de ses père et mère, du tuteur et du conseil de famille, est une dérogation à l'art. 374 du Code Nap., qui permettait à l'individu âgé de 18 ans de s'enrôler sans la permission de son père. La loi a rétabli, pour ce cas, l'empire de la puissance paternelle qu'on avait mal à propos restreint dans l'intérêt d'un gouvernement tout militaire. Cependant l'autorisation n'est plus exigée après l'accomplissement de la vingtième année, bien que la minorité dure encore jusqu'à 24 ans, parce que l'on a voulu laisser aux jeunes gens qui ont atteint l'âge du service militaire la faculté de prévenir l'appel par un enrôlement dans un corps de leur choix (1). Dans le même but, l'art. 11 de l'ordonnance du 28 avril 1832 autorise les jeunes gens désignés par le sort pour faire partie du contingent de leur classe à s'engager jusqu'au jour de la clôture de la liste du contingent de leur canton.

619. La durée de l'engagement volontaire est de sept années, comme celle du service légal; mais il y a, pour les temps de guerre, un engagement exceptionnel qui ne dure que deux ans, et qui peut être contracté par tout Français qui a satisfait à la loi du recrutement. Cet engagement, n'ayant pas la durée ordinaire du temps de service, ne donne pas lieu aux exemptions prononcées par les numéros 6 et 7 de l'art. 13 de la loi. Dans l'un comme dans l'autre cas, les engagés volontaires ne peuvent être envoyés en congé sans leur consentement. Les actes d'engagement sont passés devant les maires des chefs-lieux de canton, dans la forme

(1) V. sur ce point un discours prononcé par M. Valette à l'Assemblée constituante, dans la discussion du décret du 10 juillet 1848 (Dalloz, 48, 4, 125).

des actes de l'état civil ; on doit, à peine de nullité, donner lecture aux contractants des conditions qu'ils contiennent, et notamment de celles qui sont relatives à la durée du temps de service. Il est fait mention de cette lecture, aussi à peine de nullité. Un état annuel des engagements volontaires est présenté au Corps législatif en même temps que la loi du contingent. (*Id.*, 34 à 35.)

Un décret du 31 mars 1848, voulant, disait son préambule, « se mettre en mesure de pourvoir à toutes » les éventualités de l'avenir, » avait abaissé la durée des engagements volontaires en tout temps à deux années. Tout Français, portait son art. 1^{er}, sera reçu à contracter, dans l'arme de son choix, un engagement volontaire dont la durée pourra n'être que de deux ans. Mais ce décret, « motivé par des circonstances » particulières, » présenta bientôt dans son application « des inconvénients préjudiciables aux intérêts de » l'armée, comme à ceux du Trésor ; » aussi fut-il rapporté purement et simplement par un décret du 17 janvier 1852, qui a remplacé les engagements volontaires sous l'empire de la loi de 1832.

620. Si un engagé volontaire prétend que l'acte qui le lie au service militaire est illégal ou irrégulier, il doit adresser sa réclamation au préfet du département où cet acte a été passé, ou, s'il se trouve sous les drapeaux, au lieutenant général commandant la division. Cette réclamation est transmise au ministre de la guerre, qui prononce, sauf recours au Conseil d'État, en ayant soin de renvoyer préalablement aux tribunaux l'examen des questions de leur compétence, telles, par exemple, que celles relatives à la jouissance des droits civils, à la qualité de Français, etc. (Ord. du 28 avril 1832, 18.)

624. La loi du 21 mars 1832 prévoit et punit des délits qui peuvent avoir lieu à l'occasion du recrutement. Ces délits sont : *l'omission frauduleuse sur le tableau de recensement, l'insoumission, le recel d'insoumis* (1), *l'évasion*, le fait de s'être rendu impropre au service, *la substitution ou le remplacement frauduleux, l'abus d'autorité*, qui consiste à admettre des exemptions non autorisées par la loi, ou à rendre plus rigoureuses les obligations qu'elle impose ; *l'acceptation de la part des médecins et officiers de santé* de dons et de promesses, pour qu'ils prononcent en faveur de la réforme des jeunes gens. Nous renvoyons, pour les détails, aux art. 38 à 46 de la loi. Nous rappelons que le temps passé dans l'état de détention, en vertu d'un jugement, ne compte pas pour les années de service exigées par la loi.

L'article 41 punit les jeunes gens qui se sont rendus impropres au service militaire d'une peine correctionnelle et de la mise à la disposition du ministre de la guerre pendant le temps que doit à l'Etat la classe dont ils font partie. Ils sont incorporés dans les compagnies de pionniers. Par qui cette poursuite doit-elle être provoquée ? quels sont les effets d'une condamnation ? Un arrêt de la Cour impériale de Bordeaux, 13 juin 1843, décide que le ministère public n'a pas qualité pour poursuivre d'office les jeunes gens qui ont obtenu par mutilation volontaire leur exemption du service militaire, et que les tribunaux de police correctionnelle ne peuvent être saisis du délit que par décision du conseil de révision. Nous lisons dans l'art. 41 « que les

(1) L'art. 40 de la loi du 21 mars 1832 assimile au recel d'insoumis le fait d'en avoir pris un à son service. La Cour de cassation a décidé, le 2 février 1839 (Thibault), que c'est au prévenu à prouver qu'il était de bonne foi, et non au ministère public à prouver sa mauvaise foi.

» jeunes gens qui.... seront déférés aux tribunaux par
» les conseils de révision, et.... punis de..., etc.» Ré-
sulte-t-il de cette disposition l'interdiction pour le minis-
tère public de poursuivre d'office le délit que le conseil
de révision n'aurait pas soupçonné? Nous ne pouvons
admettre cette conséquence; tout ce que veut dire l'ar-
ticle 41, c'est que le conseil de révision ne doit pas ju-
ger les jeunes gens, et doit les déférer aux tribunaux. Il
faudrait une disposition bien plus formelle pour enlever
au ministère public le droit qu'il tient de la loi, ou
plutôt pour le dispenser du devoir qui lui est imposé de
poursuivre les crimes et délits qui viennent à sa connais-
sance. (C. d'instr. crim., 23.) Cette disposition n'existe
pas, et le législateur se serait bien gardé de la créer pour
un délit de cette nature. Le conseil de révision, en effet, est
un tribunal dont l'autorité expire quand il a rendu
sa décision; il peut arriver qu'au milieu de ses nombreuses
occupations, il soit trompé par une fraude que le temps
découvre ensuite, et parce que le conseil ne peut plus
connaître de l'affaire, le coupable jouirait de l'impu-
nité! Il ne doit pas en être ainsi, et la loi doit avoir son
cours tant que l'action publique n'est pas prescrite :
c'est en ce sens que la question a été résolue par le mi-
nistre de la guerre, dans une circulaire du 25 juin
1834.

Le jeune homme condamné dans les circonstances
dont nous venons de parler doit-il être mis à la dispo-
sition du ministre de la guerre, ainsi que le veut l'ar-
ticle 41? Le ministre de la guerre, dans la circulaire
que nous venons de citer, émet une opinion négative,
par le motif que la décision du conseil de révision qui
l'a déclaré exempt du service est définitive (L. du 21
mai 1832, 25). Nous répondrons qu'il ne s'agit nulle-
ment de réformer la décision du conseil de révision qui

reconnaît que le jeune homme est impropre au service; c'est là un fait désormais acquis; mais depuis il a été jugé par le tribunal compétent que c'est lui-même qui s'est rendu impropre au service, ce qui est un délit puni par une peine correctionnelle et par la mise à la disposition du ministre de la guerre. L'une et l'autre peine sont prononcées par le tribunal; la première est exécutée par l'autorité civile, la seconde par l'autorité militaire. Dans ce cas, ce n'est pas en vertu de la décision du conseil de révision, mais bien en vertu de la décision du tribunal de police correctionnelle que le jeune homme est mis à la disposition du ministre de la guerre : s'il en était autrement, la peine prononcée par l'art. 41 ne serait pas complète; ajoutons que la réparation du délit n'existerait pas, car le jeune homme qui a été pris à son défaut sur la liste du contingent continuerait à rester sous les drapeaux, tandis qu'il est juste de le congédier. Nous pensons même que celui-ci pourrait demander des dommages-intérêts pour le temps qu'il a passé sous les drapeaux en l'acquit du condamné.

SECTION IV. — DE L'INSCRIPTION MARITIME.

SOMMAIRE.

- 622. But de l'institution.
- 623. Des individus assujettis à l'inscription maritime ou marins classés.
- 624. Obligations résultant de l'inscription maritime.
- 625. Quand peuvent cesser les obligations de l'inscription maritime.
- 626. Moyens d'exécution de l'inscription maritime.
- 627. Application des règles de l'inscription à quatre classes d'ouvriers.

622. Nous avons dit que la loi sur le recrutement s'appliquait à l'armée de mer comme à l'armée de terre; c'est même en considération des besoins de l'armée

navale qu'on a fixé à sept années le temps de service imposé aux jeunes soldats. Il résulte de la limitation du temps de service qu'un septième des hommes instruits est chaque année remplacé par des hommes inexpérimentés ; cependant il est nécessaire que le gouvernement puisse, toutes les fois que les circonstances l'exigent, trouver des hommes exercés aux manœuvres compliquées de la marine, et habitués depuis longtemps à la navigation : tel est le but de l'institution connue sous le nom d'*inscription maritime*, institution organisée par l'édit du mois d'août 1673, les ordonnances des 15 août 1689 et 31 octobre 1794, régie aujourd'hui par la loi du 3 brumaire an IV (1), et dont l'effet est de mettre les marins auxquels elle s'applique à la disposition du gouvernement pendant une grande partie de leur vie. Voici quelles sont les principales dispositions de la loi de l'an IV :

623. L'inscription maritime comprend les Français qui s'y font volontairement inscrire, et ceux qui y sont appelés de plein droit par leur profession. Ces derniers sont :

1^o Les marins de tout grade et de toute profession, naviguant dans l'armée navale (excepté les jeunes gens provenant de la loi du recrutement) 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 avec des pataches, alléges,

(1) V. en outre arrêtés des 21 vent. an IV et 7 vend. an IX ; décrets du 29 fruct. an XII et du 16 frim. an XIV.

bateaux et chaloupes dans les rades et dans les rivières, jusqu'aux limites ci-dessus indiquées.

Tout individu âgé de 18 ans accomplis, qui a fait deux voyages de long cours, ou la navigation pendant dix-huit mois, ou la petite pêche pendant deux ans en qualité d'apprenti marin, peut se faire comprendre dans l'inscription maritime; il se présente, à cet effet, accompagné de son père ou de deux de ses plus proches parents ou voisins, au bureau de l'inscription de son quartier, où il lui est donné connaissance des lois et règlements qui déterminent les obligations et les droits des marins inscrits. Celui qui, étant dans l'un des cas ci-dessus, ne se présenterait pas pour faire opérer cette inscription, et voudrait continuer la navigation ou la pêche, serait, par ce fait seul, présumé avoir consenti à se faire inscrire (1).

624. Les obligations résultant de l'inscription maritime consistent en ce que ceux auxquels elle s'applique sont tenus de servir sur les bâtiments de l'Etat ou dans les arsenaux, toutes les fois qu'ils en sont requis. Quand ils ne sont pas commandés pour le service, ils sont libres de s'embarquer sur des navires marchands, sur des bateaux de pêche, ou d'aller travailler dans les différents ports du royaume, à la charge seulement de faire inscrire leurs mouvements sur le rôle des gens de mer de leur *quartier*, et de celui où ils se rendent.

Les marins classés ont droit, ainsi que leurs veuves et leurs enfants, aux pensions accordées aux militaires et à leurs familles, suivant leurs grade, âge, blessures ou infirmités. Ces pensions sont réglées sur la durée de leurs services à bord des bâtiments et dans les arsenaux de l'Etat et sur les navires de commerce. Le ser-

(1) Loi du 3 brumaire an IV, art. 1, 2, 5 et 6.

vice compte, en temps de paix, sur les bâtiments de l'Etat, dix-huit mois pour un an ; dans les arsenaux, année pour année ; sur les bâtiments de commerce, six mois pour un an ; en temps de guerre, sur les bâtiments de l'Etat ou sur les corsaires, deux années pour une ; sur les bâtiments de commerce, année pour année. Leurs enfants sont embarqués de préférence en qualité de mousses sur les bâtiments de l'Etat ou du commerce. Les marins participent aux prises maritimes ; ils peuvent déléguer à leur famille, pour être payé par l'Etat, le tiers des salaires présumés gagnés pendant une campagne, déduction faite des avances du Trésor. Un secours mensuel est même accordé à chacun des enfants au-dessous de l'âge de 10 ans de ceux qui sont en activité de service sur les bâtiments ou dans les ports de l'Etat (1).

625. Les obligations des marins classés durent jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de 50 ans ; elles peuvent cesser aussi par l'effet de leur volonté, quand ils renoncent à la navigation et à la pêche ; mais les renonciations ne sont point reçues en temps de guerre, et elles n'ont d'effet en temps de paix qu'à l'expiration de l'année, à partir du jour où elles ont eu lieu, pourvu toutefois que la guerre n'ait point été déclarée dans cet intervalle. La renonciation n'empêche point qu'un marin ne puisse plus tard reprendre la navigation et la pêche, en rentrant au service avec le grade et la paye dont il jouissait lors de sa radiation (2).

626. Voici maintenant quels sont les moyens d'application de cette loi :

Le territoire maritime est divisé en *six arrondissements*, dans chacun desquels il y a *un préfet maritime*

(1) Loi du 3 brum. an IV, art. 28, 29, 30, 31, 32, 34 et 36.

(2) Loi du 3 brum. an IV, art. 24, 25 et 26.

qui reçoit directement les ordres du ministre et les fait exécuter ; les arrondissements maritimes sont divisés en *quartiers*, *syndicats* et *communes* ; dans chaque quartier l'inscription des gens de mer est confiée à un administrateur de la marine, qui a sous ses ordres *des syndics* choisis par le gouvernement, de préférence parmi les anciens marins ; les uns et les autres sont subordonnés au *commissaire* principal de l'arrondissement. Chaque syndic tient pour son syndicat un extrait de la matricule de l'administrateur du quartier, sur lequel il suit les mouvements des gens de mer. Lorsque les administrateurs des quartiers ont reçu l'ordre de commander des marins pour un service public, ils font la répartition entre les différents syndicats des hommes que leurs quartiers doivent fournir. Ils remettent des extraits de l'état de répartition aux syndics, qui forment des listes nominatives pour chaque commune (1).

Les marins sont divisés en *quatre classes*, que l'on appelle successivement, lorsque le nombre de ceux qui se présentent volontairement n'est pas suffisant ; la première classe comprend *les célibataires*, la seconde *les veufs sans enfants*, la troisième *les hommes mariés n'ayant pas d'enfant*, et la quatrième *les pères de famille*. Dans chaque classe, on appelle d'abord ceux qui ont le moins de service de tout le quartier, et, à égalité de service, le plus anciennement débarqué, soit des bâtiments de l'État, soit des bâtiments du commerce, jusqu'à épuisement de la classe. Si le marin désigné a des réclamations à faire, il doit les présenter dans le délai de quatre jours après la publication des listes. D'après l'art. 24 de la loi du 3 brumaire an IV,

(1) Loi du 3 brum. an IV, art. 8, 9, 19, 20 ; arrêté du 7 flor. an VIII.

la réclamation devait être portée devant *l'autorité municipale* ; mais aujourd'hui les réclamations sont portées devant le commissaire de l'inscription maritime, sauf recours devant le préfet maritime, le ministre et le Conseil d'Etat (1).

627. La loi du 3 brumaire an IV applique les règles dont nous venons de parler aux charpentiers de navire, perceurs, calfats, voiliers, poulieurs, tonneliers, cordiers et scieurs de long, exerçant leurs professions dans les ports et lieux maritimes, et non classés comme marins. Ils sont inscrits, dit la loi, sur un registre particulier tenu dans les bureaux de l'inscription maritime, divisés comme les marins en quatre classes, et susceptibles d'être appelés dans les ports militaires en cas de préparatifs de guerre ou de travaux considérables. Un décret non promulgué du 19 mars 1809 a réduit à quatre les huit classes d'ouvriers dont parlait la loi du 3 brumaire an IV. Ces quatre classes sont celles des charpentiers de navires, perceurs, voiliers et calfats, qui sont énumérées dans le § 2 de l'art. 14 de la loi du 24 mars 1832 comme devant jouir de la dispense du service militaire, à cause de leur service comme marins (2).

(1) Loi du 3 brum. an IV, art. 10 à 17, 21, 22. M. Sérigny (Traité de l'organisation de la compétence, etc., n° 1141) prouve très-bien que cette attribution donnée aux municipalités de canton par l'article 21 de la loi du 3 brumaire an IV n'a point été conservée aux municipalités communales, créées par la loi du 28 pluviôse an VIII; que, par l'effet des art. 9 et 13 de cette loi, elle est restée à l'administration générale, et qu'elle a été conférée aux commissaires maritimes, qui prononcent provisoirement, sauf recours devant le préfet maritime, le ministre de la marine et le Conseil d'Etat. Il s'appuie sur les arrêtés des 7 floréal an VIII, 5, 6, 41, 42; 14 fruct. an VIII; les ord. des 17 décembre 1828 et 11 octobre 1836. Cette opinion, que nous adoptons, est aussi professée par M. Beaussant dans son Code maritime, t. 1, n° 13.

(2) Loi du 3 brum. an IV, art. 44, 45 et 46; décret inéd. du 19 mars

CHAPITRE III.

SERVICE DE LA GARDE NATIONALE.

SOMMAIRE.

- 628. Historique. — But de l'institution de la garde nationale.
- 629. Innovations essentielles contenues dans le décret du 11 janvier 1852.
- 630. Personnes obligées au service de la garde nationale.
- 631. Causes d'exclusion, d'incompatibilité, d'exemption.
- 632. Registre matricule. — Conseil de recensement.
- 633. Du jury de révision et de sa compétence.
- 634. Nomination aux grades.
- 635. Serment et installation des officiers.
- 636. Subordination de la garde nationale à l'autorité civile. — Préséances.
- 637. Administration et comptabilité de la garde nationale.
- 638. Règlement relatif au service ordinaire.
- 639. Obéissance. — Dispense temporaire du service. — Remplacement entre parents.
- 640. Service de détachement.
- 641. Désignation pour le service de détachement.
- 642. Position des gardes nationaux dans le service de détachement.
- 643. Discipline.

628. Au moyen âge, dans le sein des communes qui avaient conservé ou conquis la liberté et des institutions municipales, il se forma une milice composée de

1809; loi du 21 mars 1832, art. 14, § 2. V. sur cette matière arrêtés des 21 vent. an IV et 7 vend. an IX. — V. les lois des 14 avril 1832-18 mai 1837 sur l'avancement dans l'armée de terre, 20 avril 1832. — Ord. du 24 avril 1832 sur l'avancement dans l'armée de mer. — Loi du 11 avril 1831 sur les pensions des armées de terre et de mer. — Loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers. — L'ord. du 2 oct. 1825 sur les équipages de ligne. — Ord. du 16 mars 1838 sur la progression de l'avancement en exécution de la loi du 14 avril 1832. — Loi du 17 juillet 1841 sur l'organisation de l'état-major général de l'armée navale.

tous les hommes de la commune, qui avait pour mission de défendre les franchises municipales contre le seigneur, de protéger la ville contre les attaques du dehors, de maintenir l'ordre au dedans; cette milice, qui, dans les villes de Flandre, luttait contre les ducs de Bourgogne, qui à Paris fut tantôt Armagnac et tantôt Bourguignonne, qui, pendant la Ligue, défendit Paris contre Henri IV, dans la Fronde combattit le Mazarin sous les ordres du parlement, licenciée sous la monarchie absolue, reparut à Paris en 1789, après la prise de la Bastille, et reçut sous le nom de *garde nationale* une organisation officielle pour toute la France de la loi du 29 septembre 1791.

Depuis cette époque, l'organisation de la garde nationale s'est modifiée suivant les tendances inaugurées par les divers systèmes politiques auxquels nous avons été soumis. Le but indiqué à cette institution est de veiller au maintien de l'ordre et de la paix publique, et d'assurer l'obéissance aux lois; mais, pour qu'elle remplisse cet objet, il faut qu'elle soit gouvernée par des règles prudentes et soustraite aux influences qui depuis soixante ans ont mis si souvent notre société en péril. L'expérience a démontré que ce résultat n'avait été obtenu ni par la loi du 22 mars 1834, ni surtout par celle du 13 juin 1851. Le décret du 11 janvier 1852 a été rédigé dans la pensée « que la garde nationale doit » être, non une garantie contre le pouvoir, mais une » garantie contre le désordre et l'insurrection; qu'en » armant indistinctement tout le monde, on prépare » inévitablement la guerre civile. » C'est pourquoi il déclare les gardes nationales dissoutes sur toute l'étendue du territoire français et indique les bases d'une réorganisation nouvelle.

629. Le décret du 11 janvier 1852 a apporté de pro-

fondes modifications aux lois antérieures : 1° le service de la garde nationale a cessé d'être un droit ; il n'est plus qu'une obligation. 2° Dans le système de la loi de 1851, la garde nationale était *permanente, universelle, communale*, c'est-à-dire qu'elle existait de droit et toujours, se composait de tous les citoyens, et se subdivisait par commune. Aujourd'hui la garde nationale n'a plus conservé que ce dernier caractère (art. 3); elle n'est instituée « que dans les localités où son concours est » jugé nécessaire pour la défense de l'ordre public (1) » 3° Autrefois le service de la garde nationale consistait : en *service ordinaire* dans l'intérieur de la commune, en *service de détachement* hors du territoire de la commune, en service de *corps détachés* pour seconder l'armée de ligne. Le décret du 11 janvier supprime le service des corps détachés. 4° La loi nouvelle n'admet plus de réserve dans la garde nationale. 5° Elle autorise, sous certaines conditions, la création de corps spéciaux de cavalerie, d'artillerie, de génie (2); l'autorité administrative locale peut même créer des corps de sapeurs-pompiers, sans en référer au ministre de l'intérieur. (Art. 3.) Mais elle ne fait pas revivre les corps d'élite (grenadiers, voltigeurs) supprimés par le décret du 13 mars 1848. Ces points saillants mis en relief, nous passons aux détails.

630. Le service de la garde nationale est obligatoire pour tous les Français et les étrangers jouissant des droits civils, âgés de 25 à 50 ans, qui sont jugés aptes à ce service par le conseil de recensement. Néanmoins le gouvernement fixe pour chaque localité le nombre des gardes nationaux (art. 2 et 8). Le service est dû au

(1) Décret du 11 janvier 1852, préambule.

(2) Art. 2, 8, *ibid.*

domicile réel, qui, en vertu de la loi du 13 juin 1851, art. 13, nous paraît devoir s'établir par une année de résidence. En effet, le décret de 1852 a omis de traiter plusieurs points essentiels pour les règlements desquels il se réfère implicitement aux lois antérieures, puisqu'il n'y a d'abrogé de ces lois que les dispositions contraires à la loi actuelle (art. 23).

634. C'est en vertu du même principe que nous considérons comme applicables les articles de la loi du 13 juin 1851 sur les cas d'exclusion, d'incompatibilité et d'exemption du service de la garde nationale; l'art. 10 exclut de la garde nationale les individus privés des droits électoraux par la loi du 31 mai 1850, alors en vigueur. Cette dernière loi a été remplacée par le décret organique du 2 février 1852, et l'on peut voir au n° 562 les individus auxquels s'applique aujourd'hui l'exclusion.

Le service de la garde nationale est *incompatible* avec les fonctions qui confèrent le droit de requérir la force publique (1). Sont exemptés de droit : 1° les ministres des différents cultes reconnus par l'Etat, les élèves des grands séminaires et des facultés de théologie; les membres ou novice des associations religieuses vouées à l'enseignement, autorisées par la loi, ou reconnues établissements d'utilité publique; 2° les militaires des armées de terre ou de mer en activité de service, en disponibilité, ou en non-activité; les administrateurs ou agents commissionnés de terre ou de mer en activité, les comptables, magasiniers et autres agents inférieurs des ports, arsenaux et établissements de marine, les ouvriers des ports, arsenaux et manufactures d'armes organisés militairement; 3° les officiers, sous-

(1) L. du 13 juin 1851, art. 17.

officiers et soldats des gardes municipales et autres corps soldés ; 4° les préposés des services actifs des douanes ; 5° les directeurs et concierges des maisons d'arrêts, les gardiens chefs et gardiens ordinaires des prisons, et les autres agents inférieurs de justice et de police ; 6° ceux que des infirmités mettent pour toujours hors d'état de faire aucun service (1).

Peuvent se faire *dispenser* : 1° les membres du Corps législatif, les ministres ; 2° les conseillers d'Etat et maîtres des requêtes ; 3° les membres des cours et tribunaux et les greffiers des justices de paix ; 4° les membres des conseils de préfecture ; 5° les docteurs, médecins et chirurgiens des hôpitaux et hospices civils et des asiles d'aliénés. (L. du 13 juin 1851, 15.) L'art. 14 de la loi du 13 juin 1851 plaçait dans la réserve, qui n'existe plus, et nous croyons qu'on doit déclarer aujourd'hui *exemptées*, les personnes pour lesquelles le service habituel serait trop onéreux, les préposés du service actif des contributions indirectes, des octrois, des administrations sanitaires, les cantonniers, éclusiers, gardes champêtres et forestiers, les facteurs de la poste aux lettres, les agents des lignes télégraphiques, les postillons de l'administration des postes, les machinistes et les chauffeurs des chemins de fer et bateaux à vapeur, les portiers et les domestiques attachés à la personne.

632. Le recensement est le choix des citoyens aptes au service de la garde nationale. Il y a dans chaque commune un *registre matricule* sur lequel sont établies les listes des citoyens parmi lesquels le conseil de recensement forme chaque année le contrôle définitif de ceux à qui il impose le service. Le conseil de recensement, composé autrefois du maire et du conseil muni-

(1) Art. 8, *ibid.* V. le décret du 8 sept. 1851, qui contient le tableau des infirmités donnant lieu à exemption

pal, est formé aujourd'hui : 1° pour une compagnie, du capitaine, président, et de deux membres désignés par le sous-préfet ; 2° pour un bataillon, du chef de bataillon, président, et du capitaine de chacune des compagnies qui le composent. (Décr. 11 janv. 1852, 9.)

Les attributions des conseils actuels de recensement ont été définies dans une circulaire du ministre de l'intérieur du 25 février 1852 (1). Les conseils sont chargés : 1° d'arrêter, suivant un nombre exactement conforme au chiffre préalablement fixé par l'autorité, le contrôle définitif des citoyens réunissant les conditions d'aptitude nécessaires au service ; 2° de répartir les gardes nationaux dans les compagnies dont l'organisation a été autorisée ; 3° d'entretenir l'effectif fixé au complet par des remplacements en cas de vide dans les rangs des compagnies ; 4° de dresser le contrôle général de la garde nationale communale, et le contrôle particulier de chaque corps, de chaque compagnie ; 5° de statuer sur toutes les demandes de dispense temporaire de service de la garde nationale, pour cause de service public, de maladie, d'affaires ou d'absence constatée.

633. Ainsi les conseils de recensement sont pour ainsi dire des tribunaux administratifs créés pour leur spécialité. Les opérations de ces conseils peuvent, dans certains cas, être réformées par un *jury de révision* dans la composition duquel aussi le décret du 11 janvier 1852 a introduit une innovation fondamentale. Il y a bien, comme par le passé, un jury de révision dans chaque canton, présidé par le juge de paix ; mais quatre membres nommés par le sous-préfet tiennent lieu des

(1) V. dans Dalloz, Rép., t. xxvi, p. 337, en note.

douze jurés désignés par le sort qu'y plaçaient les lois antérieures. A Paris, le jury de révision est composé d'une manière spéciale et présidé par le chef d'état-major. (Décr. 11 janvier 1852, 10.)

Pour les attributions du jury de révision, il faut nous reporter à l'article 20 de la loi du 13 juin 1851. Le jury statue par voie d'appel sur l'inscription des gardes nationaux sur les contrôles de la garde nationale, leur classement entre les compagnies et l'appréciation des causes de dispense ; mais le conseil de recensement, suivant l'article 34 de la même loi, § dernier, décide en dernier ressort sur l'admission dans les armes spéciales. (C. d'Et., 25 janvier 1855, Fournier.) Le ministre de l'intérieur a émis sur ce point l'opinion que le recours pourrait être porté devant le préfet. (*Id.*) Il faut cependant observer qu'on ne peut incorporer un garde national dans une compagnie de sapeurs-pompiers malgré lui, l'article 34 de la loi du 13 juin 1851, auquel il n'a pas été dérogé par l'article 3 du décret du 11 janvier 1852, établissant que ce service doit être *volontaire*. La décision du conseil de recensement qui ferait cette incorporation forcée serait annulée pour excès de pouvoir par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 16 nov. 1854, Delacroix.) Un décret du 5 septembre 1851 a réglé la forme de procéder devant le conseil de recensement et devant le jury de révision. Les décisions du jury de révision ne sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat que pour incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi, contrariété de décisions relativement à la même personne par des jurys de révision différents. (L. du 13 juin 1851, 30).

634. Nous laissons de côté tout ce qui est relatif à

la formation des cadres pour nous occuper de la nomination aux grades. Le principe consacré par la législation antérieure était l'intervention des gardes nationaux dans le choix de leurs officiers. Aux termes des articles 4 et 11 du décret du 11 janvier 1852, l'Empereur nomme les officiers de tout grade, 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.

635. Avant de se faire reconnaître à la garde nationale assemblée sous les armes, les officiers prêtent le serment politique prescrit par le décret du 8 mars 1852. La prestation de serment constitue la première et indispensable condition du grade ou de l'emploi conféré.

636. La force armée est toujours subordonnée à l'autorité civile, dont elle est l'instrument. Ce principe s'applique d'une manière toute spéciale à la garde nationale, qui est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur, des préfets, des sous-préfets et des maires. Lorsque, d'après les ordres du préfet ou du sous-préfet, la garde nationale de plusieurs communes est réunie soit au chef-lieu de canton, soit dans toute autre commune, elle est sous l'autorité du maire de la commune où a lieu la réunion, excepté quand elle est mise sous les ordres de l'autorité militaire, dans les cas que nous ferons connaître plus loin (1).

(1) Loi de 1831, 59; arrêté du ministre de l'intérieur du 18 juin 1852, et circulaire du 22 du même mois.

Ce n'est que d'après une réquisition de l'autorité civile, et sur l'ordre de leurs chefs, que les citoyens peuvent se réunir en état de gardes nationaux. Ils doivent alors se borner à obéir aux ordres qui leur sont également transmis, sans les discuter, sans s'immiscer dans les actes des autorités municipales, administratives et judiciaires, et sans se permettre de délibérer sur les affaires de l'Etat, du département ou de la commune. D'ailleurs il n'est plus aujourd'hui besoin de donner lecture de la réquisition à la tête de la troupe, comme le voulait l'article 7 de la loi du 27 mars 1851. Enfin, aucun chef de poste ne peut faire distribuer des cartouches aux gardes nationaux placés sous son commandement, si ce n'est en vertu d'ordres précis, ou en cas d'attaque de vive force. (Art. 6, 7.) Dans tous les cas où les gardes nationaux sont de service avec les corps soldés, ils prennent le pas sur eux (art. 13).

637. L'administration de la garde nationale, une fois organisée, ainsi que sa comptabilité, sont placées dans les attributions de l'autorité administrative et municipale ; les dépenses sont votées, réglées et surveillées comme les autres dépenses de la commune (1). Il existe dans chaque légion ou chaque bataillon un conseil d'administration chargé de présenter annuellement au maire l'état des dépenses nécessaires, et de viser les pièces justificatives de l'emploi des fonds. Le même conseil existe dans chaque bataillon cantonal ; c'est au sous-préfet qu'il présente l'état des dépenses obligatoires du bataillon ; la répartition en est faite entre les communes du canton par le préfet en conseil de préfecture, après avis des conseils municipaux (art. 16-17) (2).

(1) Il en a toujours été ainsi. V. art. 79, l. du 22 mars 1831, et art. 62, décr. du 13 juin 1851.

(2) L'art. 15 du décret de 1852 indique quelles sont les dépenses obli-

Enfin les gardes nationaux et les communes sont responsables, vis-à-vis de l'Etat, des armes de guerre délivrées aux gardes nationaux. L'entretien de l'arme est à la charge du garde national, et les réparations en cas d'accident sont à la charge de la commune.

538. Le *service ordinaire* est celui qui a lieu dans l'intérieur de la commune. Le règlement relatif au service ordinaire, aux revues, exercices et prises d'armes, est arrêté : pour le département de la Seine, par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du commandant supérieur, et pour les villes et communes, par les maires, et lorsque la garde nationale est organisée en bataillons et légions, par le sous-préfet (art. 19 et 20). Le préfet peut suspendre les revues et exercices dans les communes et dans les cantons, à la charge d'en rendre immédiatement compte au ministre de l'intérieur (art. 24).

639. Tout garde national commandé pour le service doit obéir, sauf à réclamer ensuite, s'il s'y croit fondé, devant le chef de corps (art. 22). Les supérieurs ont cependant le droit de dispenser temporairement les gardes nationaux du service, et, quoique ce service soit personnel, nous pensons que, par application de l'art. 18 de la loi de 1854, le remplacement est permis entre parents à un certain degré, s'ils font partie de la même compagnie.

640. Le *service de détachement* a lieu hors du territoire de la commune. Le décret organique s'est borné à le définir. Pour plus de détails, il faut donc recourir au document législatif déjà plusieurs fois rappelé, et certainement applicable ici. D'après l'art. 107 du décret du 13 juin 1854, la garde nationale doit fournir des gatoires et facultatives. L'art. 18 donne une organisation spéciale pour le département de la Seine.

détachements dans trois cas : 1° en cas d'insuffisance de la gendarmerie et de la troupe de ligne, pour escorter d'une ville à l'autre les convois de poudre, de fonds ou d'effets appartenant à l'Etat, ou conduire des accusés, des condamnés et autres prisonniers ; 2° pour porter secours aux communes, arrondissements et départements voisins qui sont troublés ou menacés par des émeutes ou des séditions, ou par des associations de malfaiteurs ; 3° pour porter secours d'un lieu dans un autre, pour le maintien ou le rétablissement de l'ordre et de la paix publique. Les détachements ne peuvent agir, dans toute l'étendue de l'arrondissement, sans une réquisition du sous-préfet ; dans toute l'étendue du département, sans une réquisition du préfet ; hors du département, sans un décret de l'Empereur. Cependant il est des circonstances tellement urgentes, que le délai nécessaire pour obtenir cette réquisition ou ce décret entraînerait des malheurs irréparables ; le maire d'une commune en danger peut alors s'adresser aux maires des communes limitrophes, qui, sans distinction de département, peuvent requérir un détachement de la garde nationale de marcher immédiatement sur le point menacé, à la charge de rendre compte du mouvement à l'autorité supérieure dans le plus bref délai. (Décr. 13 juin 1854, 108).

641. L'acte de réquisition fixe le nombre d'hommes nécessaire pour le service ; l'appel est fait par le maire, assisté du commandant de la garde nationale de la commune, sur le contrôle du service ordinaire, en commençant par les célibataires les moins âgés. (*Id.*, 109.) Le maire est juge des motifs d'excuse qui peuvent être allégués par les gardes nationaux appelés ; il résulte de la discussion de la loi qu'il prononce sans recours. Les circonstances pressantes dans lesquelles ce service est

ordonné ne permettaient pas qu'il en fût autrement. Les gardes nationaux désignés qui refusent de marcher, ou qui quittent le détachement sans autorisation, sont traduits en police correctionnelle, et punis d'un emprisonnement qui ne peut être inférieur à 10 jours, ni excéder trois mois, et en outre de la privation du grade, s'ils en ont un. (*Id.*, 116.)

642. Les gardes nationaux en détachement ne cessent pas d'être soumis à l'autorité civile; ils ne passeraient sous les ordres de l'autorité militaire que sur la réquisition de l'autorité administrative. Dans tous les cas, la durée de leur service ne peut être que de dix jours, sur la réquisition du sous-préfet; de vingt jours, sur la réquisition du préfet; de soixante jours, en vertu d'un décret de l'Empereur. (*Id.*, 112.) Passé ce temps, ils peuvent, sans encourir aucune peine, rentrer dans leurs foyers. C'est à l'autorité, lorsque les causes qui les ont fait requérir subsistent encore, à pourvoir à leur remplacement par la troupe de ligne ou par d'autres gardes nationaux. Lorsqu'ils s'éloignent pendant plus de 24 heures de leur commune, ils sont assimilés aux militaires de la ligne pour la solde, l'indemnité de route et les prestations en nature. (*Id.*, 111.)

643. Des peines disciplinaires peuvent être prononcées contre les gardes nationaux par les chefs de poste et de détachement et par les conseils de discipline. Nous n'avons pas à nous occuper de cette partie de la législation, qui rentre dans le droit pénal, et qui est encore aujourd'hui réglementée par la loi du 13 juin 1851, à laquelle renvoie l'article 23 de la loi du 11 janvier 1852. Nous considérons comme encore en vigueur, quoique cela ne soit pas dit formellement, l'article 118 de la loi du 13 juin 1851, qui porte que les gardes nationaux blessés dans l'accomplissement de leur service,

leurs veuves, leurs enfants, ont droit à des pensions, secours et récompenses qui seront déterminés par des lois spéciales. Une telle disposition, fondée sur la justice la plus rigoureuse, ne peut être considérée comme abrogée par préterition.

TITRE II.

DÉS CHARGES QUI PORTENT SUR LA PROPRIÉTÉ.

DIVISION DE LA MATIÈRE.

Nous venons de faire connaître les obligations imposées aux personnes par notre droit public, au nom du principe social; il faut maintenant étudier celles qui portent sur les biens, et voir comment la loi, tout en modifiant certaines conséquences du droit de propriété dans l'intérêt général, a su cependant concilier ses exigences avec les droits et les intérêts particuliers.

Les charges sociales qui pèsent sur la propriété sont :

- 1° L'impôt ;
- 2° L'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- 3° Les servitudes de différentes natures créées dans l'intérêt public.

Nous traiterons de l'impôt quand nous parlerons de la fortune publique.

Les servitudes pour cause d'utilité publique trouveront leur place dans les chapitres où il sera traité des matières auxquelles elles se rattachent et des causes qui les produisent.

Nous ne nous occuperons donc ici que de l'expropriation, et nous expliquerons dans ce titre :

- 1° L'expropriation en matière ordinaire ;
 - 2° L'expropriation pour l'établissement de fortifications ;
 - 3° L'expropriation implicite relative aux mines, minières et carrières.
-

CHAPITRE PREMIER.

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE EN MATIÈRE ORDINAIRE..

SOMMAIRE.

645. Base du droit d'expropriation.
646. Historique. — Loi des 16 septembre 1807, 8 mars 1810, 7 juillet 1833, 3 mai 1841.
647. Système de la loi du 3 mai 1841.
648. Quand et par qui l'expropriation peut-elle être invoquée?
649. Choses auxquelles elle s'applique. — *Quid* des meubles?
650. *Quid* de la propriété intellectuelle et d'une industrie?
651. *Quid* des objets mobiliers devenus immeubles par destination?
652. Expropriation des canaux, chemins de fer, etc., concédés à des compagnies.
653. Des établissements sanitaires, bains, etc.
654. *Quid* des monuments présentant un intérêt artistique ou historique?
655. Expropriation des immeubles de l'Etat, des départements, des communes, des mineurs, etc.
656. — Des immeubles incorporels.
657. Déclaration d'utilité publique. — Sénatus-consulte du 25 décembre 1852.
658. Enquête préalable à la déclaration.
659. Enquête parcellaire postérieure à la déclaration.
660. Jugement des réclamations.
661. Détermination des parcelles à exproprier.
662. Procédure spéciale pour les travaux communaux et les chemins vicinaux.
663. Acquisitions à l'amiable. — Formes. — Compétence.

- 664. Mission de l'autorité judiciaire. — Refus d'expropriation pour inobservation des formalités.
- 665. Si le décret n'est pas rendu dans la forme des règlements d'administration publique.
- 666. S'il n'y a pas eu enquête préalable.
- 667. Si l'expropriation demandée n'est pas la conséquence du décret déclaratif d'utilité publique.
- 668. Comment le tribunal est saisi.
- 669. Mode de procéder du tribunal.
- 670. Du recours en cassation.
- 671. Effets produits par le jugement d'expropriation quant aux propriétaires.
- 672. Des différentes classes de tiers intéressés.
- 673. De ceux qui ont sur l'immeuble des droits réels, démembrements de la propriété.
- 674. De ceux qui ont un droit à la chose.
- 675. Des créanciers privilégiés ou hypothécaires. — Modifications au droit commun.
- 676. Intervention des créanciers dans le règlement d'une indemnité.
- 677. Des individus qui ont des actions en revendication ou en résolution.
- 678. Formalités en cas de cession amiable.
- 679. Cas où l'administration peut se dispenser de purger. — Conséquences du défaut de purge.

645. L'application la plus étendue du principe social, quant aux biens, est l'*expropriation pour cause d'utilité publique*, c'est-à-dire le droit de forcer un individu à céder son bien pour un motif d'utilité publique moyennant une indemnité. C'est à l'usage de ce droit que l'on doit l'exécution des grands travaux, tels que les routes, les chemins de fer, les canaux, les ports, les fortifications, qui servent à la civilisation, à la prospérité, à la défense du pays. Sans lui, en effet, l'entreprise la mieux conçue, la plus utile, quelquefois même la plus indispensable à une nation, serait arrêtée par l'égoïsme de quelques particuliers.

Mais le droit que nous reconnaissons à la société de s'emparer de la propriété privée n'est-il pas en contradiction avec les principes que nous avons posés dans no-

tre introduction, et ce droit, une fois reconnu, ne pourrait-il pas servir de base à la théorie de ceux qui considèrent la propriété comme un droit précaire, que la société peut modifier à sa guise pour le plus grand intérêt de tous ? Il y a entre les théories socialistes et l'expropriation pour cause d'utilité publique, telle que l'admet notre droit, toute la différence qui existe entre un principe et une exception. Ces théories nient la propriété individuelle, et ne reconnaissent qu'une propriété sociale que le législateur organise comme il le juge convenable. Nous, au contraire, nous posons comme point de départ la propriété individuelle ; mais nous reconnaissons que certaines exigences de la société peuvent motiver l'expropriation. Cela est conforme au droit naturel, qui impose à l'individu la loi morale de concourir au bien public ; cela n'a rien d'injuste, puisque la société, au nom de laquelle on agit, répare immédiatement le préjudice, et rend à l'exproprié l'équivalent de ce qu'elle lui prend ; enfin, eu égard au grand nombre des propriétaires, l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est qu'une exception excessivement rare, qui ne nuit pas à la propriété en général, et qui, par les précautions dont elle est entourée, les conditions auxquelles elle est soumise, confirme la règle au lieu de la détruire.

646. Le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique se trouve écrit dans une ordonnance de Philippe le Bel de 1303 ; il a été consacré par nos différentes constitutions, et a été rappelé dans l'article 545 du Code Napoléon, avec la condition, qui n'était pas toujours nettement formulée dans l'ancien droit, d'une *juste et préalable indemnité*. La première loi qui l'ait organisé est celle du 16 septembre 1807, qui attribuait à l'autorité administrative la désignation des propriétés,

l'expropriation et le règlement de l'indemnité. Les réclamations que cette loi excita donnèrent lieu à la loi du 8 mars 1810, qui transporta à l'autorité judiciaire la déclaration de l'expropriation, après la constatation de l'observation des formes prescrites, et le règlement de l'indemnité. Mais l'intérêt privé abusa bientôt des dispositions qui avaient pour but de le protéger. L'esprit de chicane employa toutes les ressources de la procédure pour traîner l'expropriation en longueur, et, quand il n'était plus possible de la différer, pour arracher aux tribunaux, quelquefois trop faciles, des indemnités tout à fait disproportionnées avec la valeur des propriétés ; de telle sorte que l'exécution de travaux importants entraînait des lenteurs infinies, et coûtait à l'Etat des sommes immenses (1). C'est pour remédier à ces inconvénients et pour mettre l'administration à l'abri des lenteurs et des dépenses exagérées, tout en protégeant les droits des simples citoyens, qu'a été rendue la loi du 7 juillet 1833. L'application de cette loi pendant huit années a fait sentir la nécessité d'y faire quelques additions et quelques modifications de détail ; c'est ce qui a été opéré par la loi du 3 mai 1841. Cette fois les législateurs ne se sont pas bornés, comme ils l'ont fait très-souvent, à ajouter une loi nouvelle aux lois antérieures ; ils ont fondu dans la loi de 1841 le texte de la loi du 7 juillet 1833, dont les principales dispositions sont encore la base de la législation actuelle. Depuis lors, toutefois, cette loi a reçu une mo-

(1) Lorsqu'il a été question de prolonger le canal de Berri, on a payé 2,400,000 fr. pour des terrains imposés à 3,261 fr..... Dans le département de la Gironde, un terrain qui avait été évalué, dans l'intérêt du département, par des hommes connaissant la valeur des biens, à 500 fr., a été réglé par le tribunal à 10,000 fr. (Discours de M. Mounier à la Chambre des Pairs, 2 mai 1833.)

dification importante du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, dont l'art. 4 a remis au pouvoir exécutif, dans tous les cas et sans distinction, le droit de déclarer l'utilité publique.

647. La procédure en expropriation se compose de quatre parties bien distinctes :

Il faut d'abord qu'il soit constaté que les travaux qu'on veut entreprendre sont véritablement d'utilité publique ;

En second lieu, que les propriétés à exproprier soient désignées de la manière la moins dommageable ;

Troisièmement, que l'expropriation en soit prononcée ;

Quatrièmement enfin, que l'indemnité soit réglée de manière à ce que les droits du propriétaire et ceux des tiers intéressés ne reçoivent aucune atteinte.

D'après l'économie de la législation actuelle, la déclaration d'utilité publique est attribuée *au pouvoir exécutif*.

La détermination des propriétés à exproprier est laissée à *l'autorité administrative* ;

L'expropriation est prononcée par *l'autorité judiciaire* ;

Et l'indemnité est fixée, quant au propriétaire et aux tiers intéressés, *par un jury*. C'est principalement sur ce dernier point que la loi de 1833 a innové.

Dans la première section, nous traiterons de *l'expropriation* ;

Dans la seconde, *de l'indemnité* ;

Dans la troisième, *de la prise de possession* préalable en cas d'urgence.

648. L'expropriation pour cause d'utilité publique

est un sacrifice que la société impose aux particuliers, moyennant une indemnité, en vue de l'intérêt général; sacrifice qui ne porte pas seulement sur les propriétaires, mais encore sur tous ceux qui ont un droit sur la chose ou à l'occasion de la chose dont la société a besoin; d'où il suit :

1° Qu'elle ne peut être invoquée par les particuliers ;

2° Qu'elle ne doit être appliquée qu'autant que les propriétés ne peuvent être acquises à l'amiable ;

3° Qu'elle ne peut avoir pour cause que l'intérêt public.

L'Etat, les départements et les communes sont les seules personnes qui puissent poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique. (L. 3 mai 1841, 42.) Les particuliers ne peuvent invoquer en leur propre nom l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais ils peuvent solliciter l'administration de prendre des mesures qui entraîneront l'expropriation, pourvu que l'intérêt public domine les intérêts individuels. Des particuliers peuvent aussi se rendre cessionnaires de grands travaux publics; mais alors, bien qu'ils aient intérêt à l'expropriation, ils ne la poursuivent que comme étant *aux droits de l'Etat* (l. 3 mai 1841, 63), sans pouvoir l'étendre à des choses qui ne seraient pas nécessaires à l'exécution des travaux. (*Id.*, 42.) Le Code Napoléon cependant admet certains cas où les particuliers peuvent, dans leur propre intérêt, exiger la cession d'une propriété : ce sont les cas de mitoyenneté (661), d'enclave (682), de retrait successoral (841), ou litigieux (4699). Les lois du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847 permettent aussi aux propriétaires qui veulent se servir, pour l'irrigation de leurs propriétés, des

eaux dont ils peuvent disposer, d'acquérir, moyennant une indemnité, des servitudes sur les fonds appartenant à d'autres particuliers.

Avant d'employer l'*expropriation*, l'Etat doit toujours essayer de traiter avec les particuliers. Quand la cession lui est faite à l'amiable, il faut distinguer si c'est avant ou après la déclaration d'*utilité publique*. Dans le premier cas, les effets de la cession sont réglés, soit quant aux cédants, soit quant aux tiers, par le droit commun ; dans le second cas, il y a lieu d'appliquer les règles posées par la loi du 3 mai 1841, ce qui est surtout important pour ceux qui ont des droits sur la chose. (V. n° 656.)

Il faut, pour motiver l'expropriation, l'*utilité publique*. On avait proposé de substituer à ces mots ceux de *nécessité publique*, dont se sont servies les constitutions de 1791, 1793 et de l'an III ; mais on a craint que ces expressions ne fussent interprétées dans un sens trop rigoureux. La nécessité, en effet, supposerait une chose *essentielle* au salut de la société ; or il suffit, pour motiver l'expropriation, d'un grand avantage social ; c'est ce qu'expriment les termes adoptés. Ainsi, des routes, des canaux, des chemins de fer constituent des travaux qui ne sont peut-être pas indispensables, mais qui sont utiles. Il ne suffit pas, pour donner lieu à l'expropriation, que l'entreprise soit utile, il faut encore qu'elle ne puisse être exécutée qu'au moyen de l'expropriation ; car, s'il était possible de procurer à la société les mêmes avantages sans forcer les particuliers à céder leurs propriétés, on devrait éviter de le faire.

649. L'expropriation pour cause d'utilité publique, telle qu'elle a été organisée successivement par les lois des 16 septembre 1807, 8 mars 1810, 7 juillet 1833

et 3 mai 1841, ne s'applique qu'aux immeubles. L'on a pensé sans doute qu'il était toujours facile de se procurer à l'amiable les effets mobiliers dont l'Etat peut avoir besoin. Cela n'est vrai que pour les temps ordinaires ; il peut se rencontrer des circonstances telles, que l'on soit dans la nécessité de s'emparer, malgré les propriétaires, d'objets mobiliers. Nul doute alors que le principe général n'autorise cette sorte d'expropriation.

Plusieurs applications de ce principe ont été faites à des cas particuliers. Un décret du 19 brumaire an III, rendu dans les temps malheureux de la révolution, prescrit la réquisition des denrées et autres objets nécessaires aux besoins de la république, et trace les règles à suivre pour régulariser les réquisitions. Un décret du 15 décembre 1813 et un règlement du 4^{er} septembre 1827 sont relatifs aux réquisitions de denrées nécessitées par les circonstances extraordinaires du service de guerre : ces mesures exceptionnelles doivent être prescrites et réglementées par le pouvoir exécutif, quand des circonstances extraordinaires les rendent nécessaires.

On trouve dans la législation plusieurs cas spéciaux dans lesquels l'expropriation d'objets mobiliers peut avoir lieu dans l'intérêt public.

L'administration des douanes peut retenir les marchandises dont les droits sont perceptibles sur la valeur, en payant la valeur déclarée et le dixième en sus ; c'est ce qu'on appelle le droit de *préemption*. (L. du 22 août 1791, tit. 2, art. 23.) Le but de cette disposition est d'empêcher les déclarations frauduleuses.

D'après les lois sanitaires, l'administration, en cas d'impossibilité de purifier, de conserver ou de transporter sans danger des animaux ou des objets suscep-

tibles de transmettre le contagion, a le droit de tuer et d'enfouir les animaux et de brûler les objets, sous l'obligation d'en rembourser la valeur. (L. du 3 mars 1822, art. 5.)

Les propriétaires qui ont l'intention de démolir un édifice doivent, sous peine d'amende, en faire la déclaration à la municipalité; et, dans les dix jours de la démolition commencée, les salpêtriers commissionnés ont le droit d'enlever les matériaux, sous l'obligation de rendre au propriétaire, s'il l'exige, la même quantité de matériaux, d'une même valeur, dans le même lieu. (L. du 13 fructidor an V, art. 2 et 3; l. du 10 mars 1819, art. 6.)

Un décret du 18 août 1810 interdit la vente des remèdes *secrets*, c'est-à-dire dont la préparation n'est pas décrite dans le *Codex*. Il veut qu'une commission de cinq membres soit choisie parmi les professeurs des écoles de médecine pour examiner si ces remèdes sont utiles à l'humanité, et, dans le cas de l'affirmative, évaluer le prix qu'il convient de payer à leurs auteurs; en cas de réclamations, il est nommé une commission de révision qui donne un nouvel avis. L'Empereur détermine le prix à payer. Un traité est fait ensuite entre le ministre de l'intérieur et l'inventeur; il est homologué par le Conseil d'Etat, et le secret en est publié. Ce décret n'a pas reçu d'exécution.

650. On s'est demandé si la propriété intellectuelle pourrait être aussi l'objet d'une expropriation. Il nous semble que la propriété intellectuelle est dominée par les mêmes principes que la propriété relative aux choses corporelles; mais, dans l'absence d'une loi sur la matière, et comme cette expropriation ne peut jamais devenir d'une urgente nécessité, nous pensons qu'elle ne pourrait avoir lieu qu'en vertu d'un acte lé-

gislatif qui en déterminerait les formes et la restreindrait dans de justes limites (1). La législation toutefois nous en présente quelques cas spéciaux. Un arrêté du 13 nivôse an X porte que, lors de l'inventaire qui suit le décès d'un officier général ou d'un officier supérieur de toute arme, d'un intendant militaire, d'un officier de santé en chef des armées, il est rendu compte au ministre de la guerre des papiers, cartes, plans et mémoires qui appartenaient en propre au décédé, et que le ministre peut les retenir en en payant l'estimation. Le décret du 7 fructidor an XII, article 77, et celui du 48 novembre 1810, article 90, contiennent des dispositions analogues relativement aux ingénieurs des ponts et chaussées et aux ingénieurs des mines. Ce sont là des exceptions auxquelles se sont soumises les personnes qui ont accepté les fonctions régies par ces décrets.

Il a été décidé par le Conseil d'Etat que la suppression d'une industrie, opérée par une loi, ne constitue pas une expropriation. (Arrêt du 28 mai 1838, Mathon.) Cette solution, qui était sans doute motivée sur les circonstances de la cause (il s'agissait de la fabrication des tabacs factices, ce qui était une espèce de violation de la loi du monopole), ne nous semble pas devoir être généralisée. Une industrie légale est la propriété de celui qui l'exerce; on ne peut pas l'en priver directement pour cause d'utilité publique sans l'indemniser. Mais il ne serait pas dû d'indemnité pour les industries qui seraient frappées indirectement par une me-

(1) C. C. crim., 3 mai 1826, Muller. Cet arrêt pose en principe que la réimpression d'un ouvrage ne peut être ni ordonnée, ni autorisée par l'Etat dans un but d'utilité publique, sans le libre consentement de l'auteur, de son vivant, ou celui de ses héritiers après sa mort, pendant le temps de leur jouissance exclusive.

sure d'utilité publique par exemple, par une loi de douane qui supprimerait l'introduction et la vente de certains produits.

651. Les objets mobiliers qui ont reçu par leur destination la qualité d'immeubles, et qui sont attachés au fonds à perpétuelle demeure, tels que les tuyaux de conduite d'eau, les glaces et les tableaux qui font corps avec la boiserie, etc. (523, 525 C. N.), doivent suivre le sort du principal et être compris dans l'expropriation. Cependant le propriétaire a le droit de les enlever, et dès lors leur valeur est déduite de l'estimation. Nous pensons même que le propriétaire ne pourrait pas se faire payer par l'Etat les objets qui ne sont attachés que fictivement au fonds par la destination qu'il leur a donnée, tels que les animaux destinés à la culture, les ustensiles aratoires et autres objets énumérés dans les articles 522 et 524 du C. N., parce que ces objets, qui ne font pas corps avec la chose, et qui ne sont immobilisés que fictivement, reprennent leur nature mobilière par l'acquisition que l'Etat fait de l'immeuble; sauf l'indemnité qui peut être due au propriétaire lorsqu'il éprouve un préjudice par suite de cette séparation. En un mot, on ne peut exiger qu'un propriétaire détruise sa maison pour la réduire à l'état de matériaux; mais celui-ci ne peut exiger non plus que l'expropriation s'étende à tout ce qui n'est uni au fonds que par une fiction de droit.

652. Non-seulement l'Etat a le droit d'acquérir des terrains pour exécuter des travaux d'utilité publique, mais il peut encore acquérir, par voie d'expropriation, des choses appartenant à des particuliers et servant à un usage public : tels que des canaux, des chemins de fer, des ponts, etc., appartenant à des compagnies ou à des communes. En vain dit-on, quant aux canaux

et chemins de fer concédés à des compagnies, qu'il ne saurait être au pouvoir de l'Etat de briser à son gré les conventions librement consenties, qu'on ouvrirait ainsi la porte à l'arbitraire, et qu'on éloignerait les capitalistes des concessions publiques : l'intérêt général parle plus haut que l'intérêt particulier ; ce n'est d'ailleurs que dans les cas d'une utilité bien reconnue que l'Etat recourt à la voie exceptionnelle de l'expropriation ; enfin les conditions et les formes qui l'entourent sont de nature à écarter toutes les craintes d'arbitraire.

Tel est le sens dans lequel cette question a toujours été résolue par la législature elle-même. En 1821 et 1822, le gouvernement avait concédé à des compagnies d'industriels et de capitalistes l'entreprise d'un certain nombre de canaux, en leur assurant, outre une prime et une annuité d'amortissement, le droit de toucher, à l'extinction du capital, la moitié du produit net. Cette dernière condition donnait aux compagnies le droit d'intervenir dans les règlements de tarifs. Or, tandis que le gouvernement, dans l'intérêt du commerce et de la navigation, s'efforçait d'abaisser les tarifs à un taux modéré, les compagnies voulaient au contraire les élever, pour s'assurer en définitive un bénéfice considérable. Le gouvernement alors, considérant le rachat de ce droit comme un objet d'utilité publique, demanda aux Chambres une loi qui l'autorisât. Cette loi fut portée le 29 mai 1845 (1). Nous verrons ailleurs les formalités spéciales dont la loi de 1845 entoure l'ex-

(1) Exposé des motifs de la loi de 1845 à la Chambre des Pairs par M. le ministre des travaux publics (Dall., 45, 3, 123). V. un décret du 21 janvier 1852 prescrivant le rachat des droits appartenant à la compagnie des quatre canaux.

propriation de ce qu'elle appelle *actions de jouissance* des canaux.

653. Un décret du 23 septembre 1810 a décidé que l'on pouvait exproprier pour cause d'utilité publique l'établissement des bains du Mont-d'Or. « Considérant, » y est-il dit, qu'il est d'utilité publique que les établissements destinés au soulagement des malades » soient à l'entière disposition de l'administration et » ne soient pas laissés entre les mains d'un particulier » qui peut ne pas avoir les facultés nécessaires pour » subvenir aux frais qu'entraîne l'entretien de pareils » établissements, ou qui, faisant de ces établissements » un objet de spéculation, pourrait, en exigeant des » prix excessifs, priver une grande partie des citoyens » de la faculté d'user des bains qu'ils fréquentent; que » faire régler par l'administration le prix des bains » serait une mesure peu convenable, puisque ce serait » enlever au propriétaire la faculté de disposer en maître de sa propriété. »

654. L'État peut-il acquérir par voie d'expropriation les monuments qui présentent un intérêt artistique ou historique? La loi, en parlant de l'utilité publique, ne peut avoir en vue les seuls intérêts matériels; elle s'applique évidemment aux intérêts moraux de l'art, de l'histoire et de l'honneur national. Mais, comme ces intérêts peuvent être satisfaits sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'expropriation, nous pensons qu'elle ne doit avoir lieu qu'en cas de nécessité, c'est-à-dire lorsque les monuments dont il est question sont entre les mains de possesseurs ignorants ou cupides, qui les laissent dépérir, les mutilent ou les détruisent. Un amendement en ce sens a été proposé à la Chambre des Députés par M. Pérignon; il a été repoussé après une discussion assez confuse, dans laquelle cependant

on a généralement admis le principe de l'expropriation. Ce principe a été appliqué à Poitiers à des maisons qui masquaient la façade de l'ancien palais des comtes du Poitou, dans lequel siège aujourd'hui la Cour impériale; ces maisons ont été acquises par expropriation et démolies.

655. Tous les immeubles, même ceux appartenant à des étrangers, sont soumis à la loi de l'expropriation : ce qui s'entend non-seulement des biens des mineurs, des communes, de l'État, mais aussi des biens des femmes mariées sous le régime dotal, de ceux qui composent des substitutions et des majorats, quoiqu'ils soient frappés d'inaliénabilité. L'utilité publique, en effet, doit l'emporter ici sur toute autre considération. On ne comprend pas trop d'abord comment les biens de l'État peuvent être l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique : c'est que les biens de l'État peuvent être nécessaires à un département ou à une commune, pour des travaux d'utilité départementale ou communale. Ils peuvent aussi être acquis par des concessionnaires de travaux publics, lesquels sont obligés d'en payer la valeur, lors même que la propriété des choses qu'ils créent doit revenir à l'État au bout d'un certain temps. Les biens et domaines nationaux susceptibles d'être aliénés pour cause d'utilité publique sont cédés par un décret impérial, moyennant un prix fixé par une estimation contradictoire. (Avis du Conseil d'État du 24 février 1808; C. d'Et., 19 déc. 1838, préfet de Seine-et-Oise.)

656. Les droits immobiliers, tels qu'usufruit, usage, servitude, actions immobilières, etc., qui sont qualifiés par l'article 526 du Code Nap. *d'immeubles par destination*, sont expropriés en même temps que l'immeuble auquel ils s'appliquent : les intéressés conservent leurs droits sur la somme d'argent qui le repré-

sente, et ils ne sont appelés dans la procédure que pour le règlement de l'indemnité.

L'Etat pourrait-il n'acquérir par expropriation qu'une servitude, par exemple un aqueduc, un souterrain, un tunnel pour le passage d'un chemin de fer? Le mot *expropriation* suppose l'enlèvement complet de la propriété, et l'économie de la loi de 1844 prouve qu'elle n'est pas applicable à ses démembrements. Nous revenons sur l'opinion contraire que nous avons émise dans nos précédentes éditions, et nous pensons qu'à défaut de conventions amiables, qui auront lieu le plus souvent parce qu'elles sont dans l'intérêt des propriétaires, l'Etat, le département et la commune devront poursuivre l'expropriation complète de la portion du sol dont ils auront besoin. (V. dans ce sens une décision du ministre de l'intérieur de février 1854, Bulletin officiel, 1854, p. 124.) On trouve en faveur de cette opinion une puissante raison d'analogie dans l'article 13 de la loi du 30 mars 1831, qui limite à trois années le temps d'occupation de terrains par des fortifications, et donne le droit aux propriétaires qui ne sont pas remis en possession dans le cours de la troisième année d'exiger que l'Etat acquière leur propriété. Il en est autrement lorsque la loi elle-même impose des servitudes sur les biens des particuliers : telle est la servitude du chemin de halage sur le bord des rivières navigables. (V. t. 2.)

657. Pour pouvoir apprécier l'utilité d'une grande entreprise, il faut nécessairement être placé à un point de vue très-élevé, d'où l'on puisse étudier les intérêts de tout un pays, connaître les ressources qu'il présente, et voir par avance les conséquences que produiront, pour son industrie, pour son agriculture, telle route, tel canal que l'on propose d'ouvrir. Cette appréciation

ne peut être bien faite que par le pouvoir exécutif, qui reçoit des renseignements de toutes parts, qui peut s'entourer d'hommes spéciaux, habiles à calculer les difficultés et à faire naître les chances de succès. Ainsi l'avait pensé le législateur de 1810, et il avait laissé au pouvoir exécutif le soin de prononcer sur la question d'utilité publique. (L. du 8 mars 1810, art. 2.) Sa décision fut suivie jusqu'en 1832. A cette époque, l'organisation des pouvoirs publics, le rôle attribué par la Charte de 1830 à la Chambre des Députés qui devait prononcer dans tous les cas où il s'agissait de crédits, amenèrent une innovation. On pensa qu'il y aurait inconvénient à laisser le pouvoir exécutif prononcer seul sur des entreprises qui étaient de nature à intéresser au plus haut degré l'économie politique du pays. On fit alors une distinction qui conciliait les exigences du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Une loi devint nécessaire lorsqu'il s'agit d'autoriser l'exécution des routes royales, des canaux, des chemins de fer, des canalisations de rivières, des bassins et des docks, qu'ils fussent entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières, assujettis ou non à un péage. Une ordonnance suffit pour autoriser l'exécution des routes départementales, des canaux et des chemins de fer d'embranchement de moins de 20,000 mètres de longueur, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. (Loi du 3 mai 1841, art. 2 et 3.)

Cette distinction a servi de base à la législation en matière d'expropriation jusqu'en 1852. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 est pleinement revenu sur ce point à la loi de 1810; son article 4 est ainsi conçu : « Tous les travaux d'utilité publique, notamment ceux désignés par l'art. 10 de la loi du 21 » avril 1832 et l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes

» les entreprises d'intérêt général sont ordonnés ou
 » autorisés par décrets de l'Empereur. » Les rapports
 qui ont précédé l'adoption du S.-C. donnent eux-
 mêmes le commentaire de cet article. « La rapidité et
 » la simplicité d'action, dit l'exposé des motifs, sont
 » aussi indispensables pour un grand pays que pour
 » un grand pouvoir. La nécessité des formes législa-
 » tives ralentissait déjà beaucoup les grandes entre-
 » prises, lorsque les assemblées étaient en quelque
 » sorte en permanence. Pendant combien d'années
 » n'a-t-elle pas retardé la création de nos chemins de
 » fer, au grand détriment de la prospérité et de la
 » sécurité nationales ! Maintenant que la durée des ses-
 » sions est réduite à trois mois, la lenteur serait plus
 » marquée et le préjudice plus considérable. D'ailleurs
 » le gouvernement, isolé des passions locales..., em-
 » brassant avec sollicitude et par un examen d'ensem-
 » ble les besoins généraux du pays, est mieux placé
 » pour décider de si graves questions avec promptitude
 » et impartialité (1). »

Enfin le sénatus-consulte donne aux intérêts finan-
 ciers de l'État des garanties qu'une disposition absolue
 ne leur présenterait peut-être pas toujours. Le décret
 d'autorisation est rendu dans la forme des règlements
 d'administration publique, c'est-à-dire après avis du
 Conseil d'État. Si les travaux ou les entreprises ont
 pour condition des engagements ou des subsides du
 Trésor, leur mise à exécution ne peut avoir lieu qu'a-
 près que le crédit a été accordé ou l'engagement ratifié
 par une loi. Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés pour
 le compte de l'État, et qui ne sont pas de nature à de-

(1) En matière d'expropriation pour confection de chemins vicinaux,
 la déclaration d'utilité publique est faite par un arrêté du préfet. (L. du
 21 mai 1836, art. 16.)

venir l'objet de concessions, les crédits sont aussi ouverts par une loi ; mais alors , s'il y a urgence , ils peuvent l'être dans les formes prescrites pour les crédits extraordinaires , et ils doivent toujours être soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session. (L. 3 mai 1841, 4.) Ainsi les crédits ne peuvent être ouverts par un décret que dans le cas d'urgence , dans l'intervalle des sessions , pour des travaux exécutés au nom de l'Etat et non pour des travaux susceptibles de devenir l'objet d'une concession.

658. La loi veut que le décret d'autorisation soit précédé d'une enquête administrative. (*V.* n° 666.) Les formes de cette enquête ont été réglées par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835, quand il s'agit de travaux d'une utilité générale, et par celle du 23 août 1835, quand il s'agit de travaux entrepris dans l'intérêt des communes. Les formalités prescrites par ces ordonnances, qu'il serait trop long et d'ailleurs inutile d'analyser ici, ont pour but de provoquer les observations de toutes personnes intéressées sur l'ensemble des travaux à entreprendre, sur leur utilité, leur convenance, etc. Une loi du 20 mars 1835 déclare applicable aux routes départementales la nécessité d'une enquête préalable. Cette loi était devenue nécessaire, parce que le Conseil d'Etat avait pensé que la délibération du conseil général rendait ici l'enquête inutile.

L'enquête qui précède la déclaration d'utilité publique ne doit porter que sur les considérations d'intérêt général, sur les avantages que présente une nouvelle voie de communication , sur les conséquences qu'elle peut avoir sous les rapports d'économie politique. Elle s'ouvre sur un avant-projet auquel est joint un mémoire descriptif ; des registres sont ouverts au chef-lieu

d'arrondissement pour recevoir les observations; une commission, composée de propriétaires, de négociants, etc., prend tous les renseignements nécessaires et donne son avis. On peut aussi consulter les chambres de commerce et les chambres consultatives des arts et manufactures. La Cour de cassation a décidé que l'enquête est exigée à peine de nullité. (C. C. civ., 13 janv. 1840, préfet de la Drôme.)

659. Lorsque le décret d'autorisation ne contient pas la désignation des localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, cette désignation est faite par un arrêté du préfet, conformément aux plans arrêtés; puis la détermination définitive des propriétés qui seront soumises à l'expropriation a lieu par un arrêté ultérieur, rendu après que les parties intéressées ont été mises en état de présenter leurs observations; l'arrêté est motivé et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire de prendre possession des propriétés.

Afin d'arriver à cette détermination, les gens de l'art chargés de l'exécution des travaux lèvent, pour la partie qui s'étend sur chaque commune, le plan parcellaire des terrains ou des édifices dont la cession leur paraît nécessaire. Ce plan, contenant l'indication des noms de chaque propriétaire tels qu'ils sont portés sur les rôles des contributions, est déposé à la mairie de chacune des communes où les propriétés sont situées, pendant huit jours, à partir de l'avertissement qui en est donné collectivement aux parties intéressées, avec tous les moyens possibles de publicité; de telle sorte que chaque partie intéressée peut en prendre connaissance et faire ses observations, même verbalement, au maire, qui les inscrit sur un registre (1). Il faut comprendre ici dans

(1) L. 3 mai 1841, 4 à 7. Quand il y a des propriétaires qui n'ont pas

les mots *parties intéressées* tous les habitants de la commune, même ceux qui ne sont pas exposés à l'expropriation.

660. Quand le délai de huitaine est expiré, une commission, composée du sous-préfet, de quatre membres du conseil général ou d'arrondissement désignés par le préfet, du maire de la commune (1), et d'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux, se réunit au chef-lieu d'arrondissement. Cette commission, dont ne peuvent faire partie les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier, reçoit les observations, appelle, si elle le juge convenable, ceux qui les ont faites, ou toutes autres personnes dont elle peut espérer d'obtenir des lumières, et donne son avis avec toute la latitude possible, mais seulement sur les détails de l'exécution des travaux, et non sur la question d'utilité, ni sur le plan général : ces questions, en effet, ont été l'objet de la première enquête.

La commission ne peut délibérer valablement qu'autant que cinq de ses membres au moins sont présents. Dans le cas où le nombre des membres présents est de six, s'il y a partage d'opinion, la voix du président est prépondérante. (L. 3 mai 1841, art. 8.) Pendant *huit jours* la commission reçoit les observations des propriétaires, et dans les *deux jours* qui suivent elle

le libre exercice de leurs droits, leurs observations sont fournies par leurs représentants légaux : ainsi le tuteur remplace le mineur, le maire agit au nom de la commune, et le préfet au nom du département ou de l'Etat ; mais il doit alors, si la commission dont nous allons parler tout à l'heure se réunit au chef-lieu de département où il exerce les fonctions de sous-préfet, la faire présider par un des conseillers de préfecture.

(1) Lorsque les travaux doivent s'étendre sur plusieurs communes, on appelle successivement les maires de chaque commune : il y aurait nullité si on les réunissait tous dans la même commission. Cour de cass., Ch. civ., 6 janv. 1836 (Gaulleux).

termine ses opérations (1). Si elles n'ont point été terminées dans ce délai, le sous-préfet transmet dans les *trois jours* au préfet son procès-verbal et les documents recueillis. (L. 3 mai 1841, 9.) Mais si la commission propose quelque changement au tracé, le sous-préfet le fait connaître par un avertissement publié à son de trompe ou de caisse, affiché à la principale porte de l'église et à celle de la maison commune du lieu de la situation, inséré dans l'un des journaux de l'arrondissement, et, s'il n'en existe pas, du département. Pendant huitaine à dater de cet avertissement, le procès-verbal et les pièces restent déposés à la *sous-préfecture* ; les parties intéressées peuvent en prendre communication sans déplacement et sans frais, et fournir leurs observations écrites. Dans les *trois jours* suivants, le sous-préfet transmet toutes les pièces à la préfecture. Mais il ne convoque pas de nouveau la commission. (*Id.*, art. 10.)

661. Lorsque ces différents délais sont expirés, le préfet prend connaissance de l'avis de la commission. Si elle propose un changement dans le tracé ordonné, il sursoit jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'autorité supérieure, qui peut, suivant les circonstances, ou statuer définitivement, ou ordonner qu'il soit procédé de nouveau à tout ou partie des formalités prescrites par les articles précédents ; dans le cas contraire, il détermine, par un arrêté motivé, les propriétés qui doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Il résulte de la discussion de la loi que cet arrêté, toutes les fois qu'il

(1) Il résulte de la discussion que la commission a toute la latitude possible pour prendre des renseignements, mais qu'aucune mesure ne lui est prescrite à peine de nullité.

est rendu en conformité de plans déjà approuvés, n'est susceptible d'aucun recours. (L. 3 mai 1841, 11.) Mais s'il changeait le plan, il pourrait être annulé pour excès de pouvoir.

662. Quand il s'agit de travaux à exécuter dans un intérêt purement communal, comme ces sortes de travaux ne présentent pas ordinairement une très-grande importance, et que leur multiplicité exigerait de fréquentes réunions de la commission, on lui substitue le conseil municipal, qu'on peut réunir plus facilement; c'est lui qui donne son avis sur les réclamations faites par les particuliers, et c'est sur cet avis que le préfet rend son arrêté qui, cette fois, doit être pris en conseil de préfecture et approuvé par l'autorité supérieure. (*Id.*, 14.)

Quand il est question des chemins vicinaux, on applique la loi du 21 mai 1836. (*V.* Chemins vicinaux.) En cas de travaux militaires, on applique la loi du 30 mars 1831. (*V.* chap. suiv.)

663. Une fois que les biens à exproprier sont déterminés, l'administration doit essayer d'obtenir des cessions à l'amiable. Si, parmi les biens, il s'en trouve qui appartiennent à des mineurs, à des interdits, à des absents ou à d'autres incapables; s'il y en a qui fassent partie de majorats ou qui soient substitués ou dotaux, les tuteurs, les envoyés en possession, les maires, et en général tous ceux qui représentent les incapables, peuvent, après autorisation du tribunal, donnée sur simple requête en la chambre du conseil, le ministère public entendu, consentir à l'aliénation de ces biens. Le tribunal ordonne les mesures de conservation ou de remploi qu'il juge nécessaires. S'agit-il de biens d'établissements publics, de communes, de départements,

de l'Etat, les administrateurs, les maires, les préfets, et le ministre des finances, peuvent les aliéner avec des formalités analogues. (L. 3 mai 1841, 13.)

Les actes de vente peuvent être passés, dans la forme des actes administratifs, par le préfet au nom de l'Etat. La minute reste déposée au secrétariat du conseil de préfecture. (*Id.*, 6.) Les mots *actes administratifs* ont donné lieu à la question de savoir quelle serait l'autorité compétente pour statuer sur le contentieux auquel ces actes pourraient donner lieu. La jurisprudence répond à cette question par une distinction. Si la difficulté porte sur les conventions insérées dans l'acte, elles sont de la compétence des tribunaux ordinaires, parce qu'il s'agit d'un contrat régi par les règles du droit commun. (Cons. d'Et., 20 mars 1828, Marcillageau. — Trib. des conflits, 15 mars 1850, Ajasson. — Cons. d'Et., 22 fév. 1855, de Chergé). La même chose a été jugée le 15 mars 1855 (Gay-Dupalland) par le Conseil d'Etat, qui a décidé en outre que le tribunal compétent pour statuer sur les effets de l'acte pouvait, si cela était nécessaire pour en déterminer le sens et la portée, apprécier les procès-verbaux d'estimation qui ont précédé l'acte et qui lui servent de base. Mais si l'acte est critiqué dans sa forme, ou s'il y a du doute sur la question de savoir si l'approbation supérieure a été donnée, dans le cas où la validité de l'acte y était subordonnée, ces questions préjudicielles doivent être renvoyées devant l'administration. (Trib. des conflits, 15 mars 1850, Ajasson. *V.* aussi n° 831, § dernier.) Quant aux effets de l'acte de vente passé dans ces circonstances, ils sont les mêmes que ceux du jugement d'expropriation. (*V.* n° 671 et suiv.)

664. Lorsque les différentes formalités dont nous venons de parler ont été remplies, et à défaut d'une cession amiable, la mission de l'autorité judiciaire

commence. Il faut, pour avoir des idées nettes sur la nature de cette mission, rappeler quelques principes déjà posés.

L'autorité judiciaire, comme nous l'avons dit, doit respecter les attributions de l'autorité administrative ; elle ne peut ni réformer ses actes, ni entraver leur exécution ; par conséquent, il lui est interdit de rechercher si le travail est ou non d'utilité publique, si la direction qu'on lui a donnée est la meilleure, si c'est à tort ou à raison que le préfet a désigné telle propriété comme devant être cédée à l'Etat : ce sont là des questions de fond qui ne tombent pas sous son appréciation. Elle ne peut non plus ajouter aux projets, ni les modifier. Mais elle est chargée d'examiner, dans l'intérêt des particuliers, si toutes les formalités protectrices dont la loi a fait précéder l'expropriation ont été observées : ainsi le tribunal devra vérifier s'il existe un décret qui déclare l'utilité publique ; s'il y a eu une enquête préalable ; si le décret ou un arrêté postérieur du préfet a désigné les localités sur lesquelles les travaux doivent avoir lieu (*id.*, 2) ; si l'on a déposé à la mairie pendant huit jours, après les publications voulues par l'art. 6, le plan parcellaire des propriétés à exproprier, dressé avec toutes les indications prescrites par l'art. 5 ; si l'avertissement collectif et l'affiche sont certifiés par le maire ; s'il y a eu un procès-verbal ouvert pour recevoir les réclamations (*id.*, 7) ; si la commission a été formée comme le veut l'art. 8 ; si elle a procédé conformément à l'art. 9 ; si, lorsqu'elle a proposé des changements, les propriétaires qu'ils intéressaient ont été avertis et mis en état de présenter leurs observations, conformément à l'art. 10 ; si l'arrêté du préfet qui détermine les propriétés à acquérir est motivé ; si les propriétés et les propriétaires y sont suffisamment désignés ;

s'il indique l'époque de la prise de possession (*id.*, 11), etc. Les actes administratifs constatent-ils l'accomplissement de ces différentes formalités, comme ils font foi jusqu'à inscription de faux, le tribunal doit passer outre et prononcer l'expropriation; dans le cas contraire, il rend un jugement portant qu'attendu l'omission de telle ou telle formalité, il n'y a pas lieu à prononcer l'expropriation de telle portion de terrain. Mais il doit bien se garder d'annuler les actes administratifs, et de rien déterminer sur la confection des travaux, sur les mesures à prendre, etc.

665. On se demandait, sous l'empire de la loi de 1841, si le tribunal pourrait, sans excéder ses pouvoirs, refuser de prononcer l'expropriation, lorsque l'utilité publique n'était constatée que par une ordonnance dans le cas où l'art. 3 de la loi exigeait une décision législative. Cette question importante a perdu son intérêt depuis le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et la difficulté a disparu avec la distinction qui lui servait de base. Néanmoins le sénatus-consulte n'enlève pas au tribunal toute occasion d'apprécier l'acte en vertu duquel on provoque l'expropriation. Ainsi, le décret doit être rendu dans la forme des règlements d'administration publique, c'est-à-dire être précédé d'une délibération du Conseil d'Etat, qu'il vise dans son préambule. Que devrait-on décider si ce visa n'existait pas? On peut dire qu'il suffit que le décret existe, et que l'autorité judiciaire ne peut être appelée à en apprécier la régularité; on peut même citer à l'appui de cette opinion un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 22 janvier 1845 (de Maudhuit) qui le décide ainsi à l'égard d'une délibération d'un conseil général. Nous pensons que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 exigeant l'avis du Conseil d'Etat, et l'ar-

ticle 14, § 1, de notre loi renvoyant aux tribunaux l'appréciation de l'accomplissement des formalités prescrites par son article 2, dont le § 1^{er} est remplacé aujourd'hui par le sénatus-consulte, les tribunaux ont par cela même le droit d'examiner si cette formalité essentielle a été remplie ; sans doute ils ne pourraient pas contester la mention qui en serait faite, mais, lorsque cette mention n'existe pas, ils sont fondés à refuser l'expropriation ; ils ne font alors qu'appliquer le sénatus-consulte et la loi d'expropriation. (V. n° 403.)

666. Le décret doit être précédé d'une enquête, aux termes de l'article 3 ; cette enquête est prescrite à peine de nullité. (C. G. 13 janvier 1840, préfet de la Drôme.) Le tribunal devra donc, si elle n'a pas été faite, déclarer qu'il n'y a pas lieu à expropriation. Mais si le décret vise l'enquête, le tribunal pourra-t-il examiner si l'administration a observé les formalités qui lui sont prescrites par l'ordonnance du 18 février 1834, qui règle la forme de l'enquête préalable ? Non, car l'enquête préalable est un acte administratif, et, ainsi que le décide la Cour de cassation, « il n'appartient pas aux tribunaux d'examiner le mérite des actes dont l'accomplissement est confié par la loi à l'administration » (C. C. civ., 14 déc. 1842, Maillier), à moins que la loi ne la charge de cet examen ; mais l'enquête préalable n'est pas au nombre des actes dont les formalités soient soumises à la vérification des tribunaux. L'article 14, en effet, ne renvoie qu'à l'article 2 du titre 1^{er}, et c'est dans l'article 3 qu'il s'agit de l'enquête préalable. Il n'en est pas de même, ainsi que nous l'avons dit plus haut, à l'égard de l'enquête locale prescrite dans le titre 2, parce que l'article 14 charge spécialement le tribunal de vérifier si toutes les formalités de la loi ont été remplies.

667. Le décret déclaratif d'utilité publique emporte avec lui de plein droit certaines conséquences naturelles qu'il n'est pas besoin d'énumérer ; mais il peut se faire aussi que l'administration modifie son plan dans l'exécution, de telle sorte que ce qu'elle veut faire ne soit plus implicitement compris dans le décret. Est-ce à l'administration ou au tribunal qu'il faut s'adresser pour l'empêcher ? On dit que les tribunaux ne peuvent interpréter les actes administratifs ; que, dès que l'administration a déclaré que le travail qu'elle veut faire est la conséquence du projet autorisé, les tribunaux doivent se soumettre à cette interprétation. (*Sic* M. Delalleau, n° 62 ; M. Herson, n° 24.) Cette règle, qui est vraie en thèse générale, reçoit de l'article 14 de la loi du 3 mai 1841 une exception à laquelle les auteurs ci-dessus n'ont pas attaché assez d'importance. La mission de l'autorité judiciaire en cette matière est de contrôler l'autorité administrative. Le tribunal, pour tout ce qui est soumis à sa vérification, est juge entre l'administration d'un côté, et les particuliers de l'autre ; il a à cet égard tous les droits que lui donne cette qualité ; il pourra donc examiner si les travaux pour lesquels on invoque l'expropriation sont ou non prévus dans l'acte d'autorisation, et il devra refuser lorsque la négative lui sera démontrée. C'est ainsi qu'une loi ayant prescrit un redressement de route impériale, on jugea utile, dans l'exécution des travaux, de changer le cours d'un ruisseau, opération qui était tout à fait indépendante du redressement de la route. Un jugement confirmé par la Cour de cassation décida qu'il fallait une ordonnance spéciale pour autoriser l'expropriation relative au cours du ruisseau, parce qu'on ne pouvait exproprier, en vertu de la loi, que les terrains nécessaires à la route (1). Par

(1) C. cass. civ., 21 nov. 1836 (préfet du Puy-de-Dôme). Voy. aussi

suite des mêmes principes, le tribunal devrait refuser de prononcer l'expropriation qu'on lui demanderait en vertu d'une loi qui autoriserait une dépense, ou d'une ordonnance qui approuverait les statuts d'une société formée pour l'exécution des travaux publics ; parce que, dans ces différents cas, l'autorisation ne porterait que sur la dépense ou sur l'existence de la société, et non sur l'entreprise elle-même, qui doit être l'objet d'une délibération et d'une décision spéciales.

668. C'est le préfet qui doit envoyer les pièces au procureur impérial ; mais l'administration pourrait mettre de la lenteur à provoquer l'expropriation ; il en résulterait pour les propriétaires un état d'incertitude fâcheux. La loi les autorise à présenter requête au tribunal, si dans l'année de l'arrêté du préfet l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation. Cette requête est communiquée par le procureur impérial au préfet, qui doit dans le plus bref délai envoyer les pièces. Dans les trois jours de la réception des pièces, le procureur impérial requiert et le tribunal prononce l'expropriation, si les formalités ont été remplies. (*Id.*, 14.)

669. Le jugement commet un des membres du tribunal pour remplir les fonctions de directeur du jury chargé de fixer l'indemnité, et désigne un autre membre pour le remplacer au besoin. En cas d'absence ou d'empêchement de ces deux magistrats, il est pourvu à leur remplacement par une ordonnance sur requête du président du tribunal civil. (*Id.*, 14, § 3-4.) Si les propriétaires à exproprier consentent à la cession, mais ne sont pas d'accord avec l'administration sur le prix, le tribunal donne acte de leur consente-

11 juillet 1838 (préfet de la Drôme) ; 13 janvier 1840 (préfet de la Dordogne).

ment, et, sans qu'il soit besoin de rendre le jugement d'expropriation, ni de s'assurer de l'accomplissement des formalités du titre 2, il renvoie devant le jury. (L. 3 mai 1841, 14, § 5.)

La loi n'a rien statué relativement à l'intervention des parties intéressées; aucune disposition n'oblige à leur faire connaître que le tribunal est saisi de la question d'expropriation. Doit-on en conclure qu'elles ne pourront pas faire valoir leurs droits, opposer le défaut ou le vice de l'une des formalités, et demander en conséquence que l'expropriation ne soit pas prononcée? Nous ne croyons pas que le silence de la loi puisse enlever aux citoyens l'exercice du droit de défense. Il a été reconnu, dans la discussion de la loi de 1833, que l'autorité des actes administratifs devait tomber devant une inscription de faux, et que les tribunaux devaient surseoir jusqu'après la décision rendue sur cette inscription; il faut donc que les parties aient le moyen de se faire entendre du tribunal (1). Mais quel sera ce moyen, dont la loi du 3 mai 1841 ne parle pas? Comme la plus grande célérité est nécessaire, nous pensons que les parties pourraient remettre au tribunal un mémoire qui, étant joint aux pièces, attirerait l'attention du procureur impérial et des juges. Le délai de trois jours, dans lequel le jugement doit être prononcé, étant extrêmement court, il serait à craindre que les parties intéressées n'eussent connaissance de l'envoi des pièces qu'après le jugement; elles feraient prudemment

(1) Un arrêt de la Cour de cass. civ. du 6 janv. 1836 (Gaulle) reconnaît implicitement ce droit, en disant « que, sans interdire au » propriétaire menacé d'expropriation la faculté d'éclairer le tribunal » sur l'affaire qui lui est ainsi déférée, la loi n'a imposé ni au préfet ni » au procureur impérial le devoir d'appeler ce propriétaire devant le » tribunal. » — V. aussi C. C. 11 août 1841, Desbrosses.



de joindre leurs réclamations, sous la forme de simples notes, aux pièces déposées à la préfecture, ou de les remettre par avance au greffe du tribunal. Les juges pourraient aussi entendre la partie ou son représentant, sans toutefois que cela soit obligatoire, car la procédure ne devient contradictoire que par la notification du jugement, et les parties peuvent opposer les nullités de forme devant la Cour de cassation (1). Le tribunal ne doit prononcer l'expropriation que dans le cas où toutes les formalités prescrites par la loi ont été remplies ; il ne suffit même pas que le jugement énonce d'une manière générale leur accomplissement, il est nécessaire qu'il en porte avec lui la justification par un *visa* ou du moins par l'énonciation des pièces qui le constatent. Il faut aussi, à peine de nullité, qu'il contienne les noms des propriétaires expropriés (2).

670. Pour donner à la procédure en expropriation toute la célérité désirable, il était une dernière précaution à prendre ; il fallait prévenir les lenteurs et les délais auxquels auraient pu donner lieu les recours ordinaires. Les jugements des tribunaux de première instance en cette matière, ne statuant pas sur une question de fond, mais seulement sur une question de forme, ne sont pas susceptibles d'appel ni d'opposition ; ils ne peuvent être attaqués que par la voie de la cassa-

(1) Des difficultés de la même nature se présentent quand il s'agit de l'inscription en faux incident, que l'on a reconnu aux propriétaires le droit de former pour faire tomber la foi due aux actes administratifs. Il serait sans doute inutile de faire les sommations voulues par les art. 215, 216, etc., du Code de procédure civile, puisqu'il est certain que l'administration veut se servir de ces actes. La procédure relative à l'apport de la pièce au greffe serait pareillement sans objet ; il faudrait, après avoir obtenu le jugement qui autorise l'inscription de faux et nomme un juge-commissaire, dresser le procès verbal de la pièce (225 et suiv. du Code de procédure), et suivre ensuite la marche ordinaire.

(2) Cour de cass. civ., 4 août 1841, de Coniat.

tion, et seulement pour *incompétence*, par exemple, si le tribunal n'était pas celui de la situation de l'immeuble; pour *excès de pouvoir*, par exemple, si le tribunal envoie l'administration en possession de terrains qu'elle ne demandait pas, ou prononce l'expropriation quoique les formalités prescrites par la loi n'aient pas été observées; pour *vices de forme*, par exemple, si le jugement n'a point été rendu par le nombre de juges voulu par la loi (*id.*, 20); et enfin pour *violation de la loi*, d'après le principe général. (C. C. civ., 6 janv. 1836, Gaullieur.) Le recours en cassation n'est autorisé que contre les jugements prononçant l'expropriation; par conséquent il ne peut avoir lieu contre un jugement qui nomme un directeur du jury chargé de fixer l'indemnité pour une expropriation antérieurement consentie. (C. C. civ., 6 février 1844, préfet de l'Hérault.)

Le jugement est publié et affiché par extrait dans la commune de la situation des biens, inséré dans un des journaux de l'arrondissement ou du département, notifié au domicile élu par le propriétaire dans l'arrondissement de la situation des biens; s'il n'en a pas élu, la notification est faite en double copie au maire et au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. (L. 3 mai 1841, 15.) Le pourvoi peut être formé par l'une des parties en cause, c'est-à-dire par l'un de ceux qui figurent dans le jugement comme expropriés, et par le préfet qui y représente l'Etat, mais non par le procureur impérial (C. C. civ., 25 août 1847, préfet de la Vendée), ni par le locataire qui est représenté par le propriétaire, et que la loi ne met en cause que lorsqu'il s'agit de la fixation de l'indemnité. (C. C. civ., 7 août 1854, Jacomet.)

Le pourvoi doit avoir lieu, dans les trois jours de

la notification, par déclaration au greffe du tribunal qui l'a rendu (L. 3 mai 1841, 20), sans augmentation à raison des distances, lors même que le propriétaire n'aurait ni domicile réel ni domicile élu dans l'arrondissement, la notification du jugement devant alors être faite au maire et au locataire ou régisseur (*id.*, 15) (C. C. civ., 26 août 1850, canal du Midi); il est notifié, dans la huitaine, soit à la partie au domicile indiqué, soit au préfet, soit au maire, suivant la nature des travaux. (*Id.*, 20.) La Cour de cassation a décidé qu'il faut, pour faire courir les délais du pourvoi, non-seulement la notification du jugement, mais encore l'affiche et l'insertion dans le journal du département, prescrites par l'article 15, et que la signification n'est pas complète sans l'accomplissement de toutes ces formalités; mais que, d'un autre côté, la partie peut se pourvoir aussitôt que le jugement est rendu (C. C. civ., 6 janvier 1836, Gaullieur). Alors le pourvoi doit être notifié dans la huitaine de sa date, sans égard à la notification qui pourrait avoir lieu ensuite. (C. C. civ., 4^{er} janvier 1843, J. Laffitte; 4 avril 1843, Soulbieu) (1). Les pièces sont

(1) Les notifications et significations peuvent être faites tant par huissier que par tout agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). Il résulte de la discussion que cette disposition s'applique aussi bien aux parties qu'aux agents de l'administration. Il a été dit aussi dans la discussion que les règles prescrites par l'art. 1033 du Code de procédure civile ne s'appliquent pas aux notifications et significations prescrites par la présente loi, et que le jour de la notification et celui de la déchéance doivent être comptés dans le délai; mais la Cour de cassation, ch. civ., a décidé le contraire le 11 janvier 1836 (préfet de la Côte-d'Or). Cependant il ne doit pas y avoir lieu à l'augmentation de ce délai à raison des distances; les parties intéressées, suffisamment averties par la publicité déjà donnée au projet, doivent élire domicile dans l'arrondissement, sinon les notifications qui leur sont adressées sont déposées entre les mains du maire de la commune où est situé l'immeuble à l'occasion duquel elles sont faites. (Arg. des art. 15, 21; séances de la Chambre des Députés des 1, 2, 5 fév. 1833. M. Delalleau émet l'opi-

adressées dans la quinzaine à la Cour de cassation, qui statue dans le mois suivant.

Comme on le voit, tout ici est exceptionnel : les causes du pourvoi sont limitées, les délais sont abrégés ; enfin, il faut ajouter que la cause est portée directement devant la chambre civile, et que l'arrêt, lorsqu'il est rendu par défaut, n'est pas susceptible d'opposition. Comme le pourvoi en cassation n'est suspensif qu'en matière criminelle, le jugement d'expropriation peut être exécuté sur-le-champ ; mais il pourrait y avoir lieu à dommages-intérêts, s'il était cassé (1). S'il y a cassation du jugement, tout ce qui a été fait est annulé ; la Cour renvoie l'affaire devant un autre tribunal ; et comme il n'est pas nécessaire d'avertir la partie, l'instance peut être poursuivie sans que l'administration ait fait signifier l'arrêt. Le tribunal de renvoi opère comme aurait dû le faire le 1^{er} tribunal ; mais c'est dans le sein de celui-ci, et non dans le sien qu'il choisit le juge qui doit présider le jury, parce qu'il est dans l'esprit de la loi que l'indemnité

nion contraire, 4^e édit., t. 1, p. 263.) Voir, pour cette notification, les art. 1 et 2 du tarif. Consulter la jurisprudence de la Cour de cass., qui est très-volumineuse.

(1) Le pourvoi, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, donne lieu à une consignation d'amende (C. C. civ., 14 avril 1840, commune de Messigny), excepté de la part du préfet qui représente l'Etat. (C. C. civ., 20 déc. 1842, préfet d'Ille-et-Vilaine.) Mais ce pourvoi, étant porté directement devant la chambre civile, ne peut donner lieu à l'aggravation d'amende et d'indemnité encourues, aux termes de l'art. 35 du règlement de 1738, par le demandeur qui succombe après un arrêt *de soit communiqué*. Le demandeur n'est tenu de consigner que moitié de l'amende de 150 fr. ou 75 fr., comme pour les jugements par défaut ou par forclusion. (Règl. de 1738, art. 5 et 25 ; arg. de la loi du 3 mai 1841, art. 14.) S'il succombe, ou s'il se désiste de son pourvoi, il est condamné, outre l'amende ci-dessus, à une indemnité au profit du défendeur, égale à la moitié de l'amende, c'est-à-dire 37 fr. 50 c. (Arrêt de la Cour de cassation, ch. civ., du 9 janvier 1839, Riant.)

soit fixée par le jury de l'arrondissement où est située la propriété : ce qui a lieu, aux termes de l'art. 43, même en cas de cassation de la décision du jury, à moins que la Cour ne croie, par exception, devoir renvoyer les parties devant le jury d'un autre arrondissement. Lorsque la cassation ne porte que sur le jugement d'expropriation, il ne peut y avoir aucune raison d'indiquer le jury d'un autre arrondissement.

671. Le jugement d'expropriation produit des effets fort importants quant au propriétaire et quant aux tiers qui ont ou qui prétendent avoir des droits sur l'immeuble.

Quant au propriétaire, le jugement lui enlève la propriété de la chose qu'il transporte à l'Etat, mais en lui laissant toutefois la possession jusqu'après le paiement de l'indemnité : ainsi le propriétaire exproprié, quoiqu'il soit encore en possession, n'a plus qu'une créance mobilière au lieu d'un immeuble ; s'il se marie avant d'avoir reçu l'indemnité, elle entre dans la communauté conjugale ; s'il meurt laissant un légataire des meubles et un légataire des immeubles, elle fait partie du legs du mobilier ; la vente qu'il ferait de l'immeuble ne transporterait à l'acquéreur qu'une créance ; l'hypothèque qu'il consentirait serait nulle, et donnerait au créancier le droit de prendre part à une contribution et non de produire dans un ordre, etc., etc. Il n'est pas nécessaire que le jugement soit notifié pour produire cet effet. Le propriétaire a été suffisamment averti que l'expropriation est poursuivie contre lui ; il doit donc s'attendre à ce qu'elle soit complétée par le jugement.

672. *Les tiers intéressés* peuvent se ranger dans quatre classes ; ce sont :

1° Ceux qui ont sur l'immeuble quelques-uns des

droits qui sont des démembrements de la propriété ;

2° Ceux qui ont un droit personnel contre le propriétaire à l'occasion de l'immeuble , tels que les fermiers , colons , etc. ;

3° Les créanciers qui ont sur l'immeuble des privilèges ou des hypothèques ;

4° Ceux qui ont une action en résolution de l'immeuble , ou qui , ayant des prétentions à la propriété , sont dans le cas d'exercer une action en revendication.

673. Les individus de la première classe suivent la condition du propriétaire ; ils sont expropriés par le jugement rendu contre lui sans même avoir été appelés , mais ils doivent comme lui être indemnisés de la perte qu'ils éprouvent. Ceux qui avaient des servitudes reçoivent une indemnité distincte. Quant à l'usufruitier , dont le droit est ordinairement viager , l'évaluation d'une indemnité distincte aurait présenté trop de difficultés et d'incertitudes ; la loi , pour les éviter , transporte le droit de l'usufruitier sur le prix , mais à la charge par lui de donner caution , lors même qu'il en aurait été dispensé par le titre constitutif , ou qu'il serait vendeur ou donateur sous réserve d'usufruit. La convention n'avait été faite qu'en vue d'un immeuble , et l'on ne peut s'en appuyer quand cet immeuble est transformé en une somme d'argent qui doit être remise à l'usufruitier , et qui courra entre ses mains des risques auxquels l'immeuble n'était pas exposé. Cependant l'exception établie par l'art. 601 du Code Napoléon , au profit des pères et mères qui ont l'usufruit légal des biens de leurs enfants , continue à subsister. (L. 3 mai 1841 , 39 , § 2 , 3.)

L'article 39 de la loi de 1833 plaçait , quant à la nature de l'indemnité , l'usager , dont le droit est réglé par le Code Nap. , dans la même position que l'usufrui-

tier : ce droit en effet est de la même nature que l'usufruit (C. N., 625) ; mais, comme il n'a pas une étendue déterminée et invariable (C. N., 630), on ne pouvait éviter les difficultés de l'évaluation. La loi nouvelle a préféré établir une règle uniforme pour les différents usagers, qui reçoivent tous aujourd'hui une indemnité distincte. (L. 3 mai 1841, 39.)

674. Ceux qui n'ont pas un droit sur la chose, mais un droit à l'occasion de la chose, en vertu d'un contrat, sont frappés par le jugement d'expropriation, en ce sens que leur contrat est résolu ; mais ils reçoivent à titre de dommages-intérêts une indemnité qui leur est offerte séparément, et qu'ils peuvent faire déterminer par le jury. Cependant, d'après les principes du droit commun, quand la chose louée est détruite en tout ou en partie par cas fortuit pendant la durée du bail, il n'est dû aucune indemnité au preneur, qui peut seulement, suivant les circonstances, demander une diminution du prix ou bien la résiliation du bail (C. N., art. 1722) ; mais il faut observer que le Code Napoléon ne règle que les rapports du preneur et du bailleur, et que, si l'expropriation peut être assimilée à la destruction par cas fortuit de tout ou de partie de l'immeuble, ce ne peut être vis-à-vis de l'État, qui est tenu d'indemniser le locataire du préjudice qu'il lui fait souffrir. C'est pour ce motif que l'article 39 de la loi accorde une indemnité spéciale aux locataires et fermiers.

Nous décidons, d'après les mêmes motifs, que les articles 1744 et suivants du C. N., relatifs aux conséquences de la résiliation du bail stipulées par le bailleur en cas de vente de la chose louée, ne sont pas obligatoires pour le jury ; nous pensons que l'expropriation est en dehors des prévisions du contrat passé entre le bailleur

et le preneur, que l'indemnité due à ce dernier doit être réglée d'après les principes spéciaux à cette matière, et non d'après des clauses stipulées en vue de considérations particulières et qui pourraient être défavorables tantôt à l'État, tantôt au preneur. Ainsi nous n'adoptons pas la jurisprudence de la Cour de cassation qui décide, en vertu de l'article 1750, qu'il n'est dû aucune indemnité au locataire expulsé qui ne justifie pas d'un bail *ayant date certaine*. (C. C. civ., 2 févr. 1847, Labbé.) Cette solution nous paraît trop générale; il s'agit ici d'une appréciation toute d'équité, et si le jury acquiert la conviction de l'existence d'un bail antérieur à l'expropriation, il doit indemniser le preneur. Nous pouvons argumenter de l'article 684 du Code de procédure civile, qui, dans un cas analogue, celui de vente sur saisie immobilière, ne déclare pas nuls de plein droit les baux qui n'ont pas date certaine avant le commandement, mais décide qu'ils pourront être annulés si l'adjudicataire ou les créanciers le demandent.

675. La troisième classe de tiers intéressés contient les créanciers privilégiés et hypothécaires. Quelques explications sur les règles du droit civil en cette matière deviennent ici indispensables.

Les biens d'un débiteur sont le gage commun de ses créanciers; le prix s'en distribue entre eux par contribution, à moins qu'il n'y ait des causes légitimes de préférence. (Cod. Nap., 2093.) Ces causes sont les *privilèges* et les *hypothèques*. (*Id.*, 2094.) Les *privilèges* résultent de la loi seulement (*id.*, 2095); les *hypothèques*, de la loi, de jugements ou de conventions. (*Id.*, 2116.) Les créanciers ayant un privilège ou une hypothèque inscrits sur un immeuble le suivent en quelques mains qu'il passe, pour forcer le détenteur de tout ou

de partie à payer la totalité des dettes dont il est grevé, ou à l'abandonner, ou à le laisser vendre sur lui. (*Id.*, 2166, 2167, 2168, 2169.) Ces différents effets sont subordonnés à l'inscription du privilège ou de l'hypothèque sur un registre public (art. 2166 et 2146 et suiv.).

L'acquéreur, pour éviter cette poursuite, peut *purger* l'immeuble, c'est-à-dire transporter les privilèges et hypothèques sur le prix, en observant les formalités prescrites par les chapitres 8 et 9 du titre 18 du liv. 3 du Cod. Nap. Le premier acte de la purge est la *transcription* du contrat sur le registre du conservateur (C. N., 2181); à partir de cette transcription, les créanciers privilégiés ou ayant des hypothèques judiciaires ou conventionnelles ne peuvent plus prendre utilement inscription sur l'immeuble. (L. du 23 mars 1855, 6.) Les hypothèques légales des femmes, des mineurs ou des interdits peuvent être inscrites pendant le délai de deux mois à partir de l'affiche de l'extrait du contrat dans l'auditoire du tribunal (C. N., 2194-2195). L'acquéreur notifie aux créanciers inscrits, entre autres indications, celle du prix moyennant lequel la vente a eu lieu (C. N., 2183); et chaque créancier inscrit a le droit, s'il croit que le prix est inférieur à la véritable valeur de la chose, de requérir la mise aux enchères en s'obligeant à porter ou à faire porter le prix à un dixième en sus de celui qui a été stipulé dans le contrat (C. N., 2185, § 2).

La loi, tout en respectant les droits des créanciers inscrits sur l'immeuble exproprié, a dû apporter, dans l'intérêt général, quelques modifications aux principes du droit commun; ces modifications sont relatives au délai pendant lequel les hypothèques légales des femmes, des mineurs et des interdits peuvent être in-

scrites, au droit de surenchérir en cas de purge, et au droit de suivre l'immeuble pour obtenir la vente ou le paiement intégral des créances, quand l'État n'a pas purgé (1).

Le jugement d'expropriation est transcrit gratuitement au bureau du conservateur des hypothèques de l'arrondissement (L. 3 mai 1841, 58, § 2), comme le veulent l'art. 2181 du C. Nap. et plus encore la loi du 23 mars 1855, qui fait dépendre de la transcription les effets de la translation de propriété vis-à-vis les tiers. (V. art. 2 et 3.) Les hypothèques légales des femmes, des mineurs et des interdits doivent être inscrites dans les quinze jours de la transcription, au lieu de l'être dans les deux mois de l'affiche de l'extrait du contrat dans l'auditoire du tribunal (L. du 3 mai 1841, art. 17) (2). Passé ce délai, les immeubles sont affranchis des hypothèques légales ; mais, par une exception aux règles ordinaires (3), motivée sans doute

(1) Les formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation doivent être accomplies dans l'ordre déterminé par cette loi. Il y a danger à faire la transcription avant l'accomplissement des formalités de publication prescrites par le § 1^{er} de l'art. 15. (Circ. du minist. de l'intér. du 30 mars 1853, Rec. offic., p. 108.)

(2) La loi du 23 mars 1855 veut que les privilèges et les hypothèques judiciaires et conventionnelles soient inscrits sur le précédent propriétaire avant la transcription. Il n'y a d'exception qu'à l'égard du vendeur et des copartageants, qui peuvent faire inscrire les privilèges qui leur sont conférés par les art. 2108-2109 du C. N. dans les quarante-cinq jours de l'acte de vente ou de partage, nonobstant toute transcription d'actes faits dans ce délai (art. 6). Quant aux hypothèques légales des femmes, des mineurs et des interdits, le droit du C. N. continue à subsister, sauf que, lorsqu'il s'est écoulé un an à partir de la dissolution du mariage ou de la cessation de la tutelle sans que l'inscription ait eu lieu, l'hypothèque ne date à l'égard des tiers que du jour où l'inscription est prise (art. 8 8 dér. à 2135 et 2194 C. N.). L'art. 17 de la loi de 1841 remplaçant les art. 2194 et 2195 du C. N. dans le cas d'expropriation, nous pensons qu'il continue à être en vigueur.

(3) D'après le droit commun, en effet, la femme mariée qui n'a pas fait

sur l'abréviation du délai dans lequel l'inscription doit être prise, et sur la suppression des formalités de l'article 2194, l'art. 17 porte que les droits des femmes, mineurs et interdits peuvent s'exercer sur le montant de l'indemnité tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été réglé définitivement entre les créanciers.

La Cour de cassation a décidé deux fois que la disposition de l'article 2108 du C. N., qui impose au conservateur des hypothèques l'obligation de prendre l'inscription d'office en faveur du vendeur, est abrogée implicitement par la loi du 3 mai 1841, dont l'esprit est de simplifier les délais et les frais ; qu'ici l'inscription est inutile, puisqu'aux termes de l'article 53 de la loi du 3 mai 1841, le vendeur peut exiger le paiement ou la consignation du prix préalablement à la prise de possession ; que, prise pour chaque parcelle, elle donnerait lieu à des frais considérables, et que d'ailleurs la transcription suffit pour la conservation de tous les droits hypothécaires et privilégiés. (C. C. civ., 13 janvier 1847, conserv. de Corbeil ; Ch. des req., 5 avril 1854, conserv. de Macon.)

Lorsque l'acquéreur leur notifie le prix, les créanciers inscrits ne peuvent pas surenchérir, comme l'article 2184 du Code Nap. leur permet de le faire dans les cas ordinaires, par la raison que l'immeuble ne peut ici appartenir qu'à l'Etat ; mais la loi leur donne un droit analogue et qui suffit pour mettre leurs intérêts à l'abri, en les autorisant à faire régler le prix par le

inscrire son hypothèque légale dans les délais de la purge perd à la fois son droit de suite sur l'immeuble et son droit de préférence sur le prix. Cette question, qui a été l'objet de graves contestations, et qui a partagé les Cours impériales, a été ainsi jugée par les chambres réunies de la Cour de cassation le 23 février 1852 (Vabre). L'art. 17 de la loi du 3 mai 1841, par une exception favorable, conserve jusqu'au règlement de l'ordre les *droits* des femmes, mineurs, interdits.

jury, dans le cas où le propriétaire se contenterait de celui qui est offert par l'administration, et à intervenir dans cette fixation, quand elle a lieu à la requête du propriétaire. (L. 3 mai 1841, 16, 17, 23, 24, 28.)

676. Les créanciers n'ont pas droit à une indemnité distincte ; ils n'interviennent que pour empêcher que leur débiteur ne nuise à leurs intérêts, en se contentant d'une indemnité trop faible. Ils ont le droit d'en demander la fixation dans la forme légale : c'est une conséquence des principes formulés dans les articles 1166 et 1167 du Code Napoléon ; c'est un droit qui remplace, pour les créanciers hypothécaires inscrits, le droit de surenchère établi par l'article 2185, et qui a beaucoup d'analogie avec la faculté que le Code accorde aux créanciers d'un héritier de faire annuler, dans leur intérêt, la renonciation qu'il a faite à une succession qui lui était dévolue (788 C. N.). Mais, de même que l'acceptation des créanciers ne profite pas alors à l'héritier renonçant, il faut décider que, dans le cas où les créanciers obtiennent une indemnité supérieure à celle qui a été offerte au propriétaire et acceptée par lui, l'excédant ne doit être recueilli que par les créanciers réclamants ; et dans ce cas l'Etat a un recours contre le propriétaire pour tout ce qui est touché par les créanciers en sus du prix accepté par lui, car il se trouve par là libéré d'une partie de sa dette.

677. Enfin les personnes qui prétendent avoir le droit de revendiquer l'immeuble ou de le faire rentrer dans leur patrimoine par suite d'une action en résolution, ne peuvent plus aujourd'hui entraver la marche de la procédure en expropriation. Comme il importe peu à l'Etat dans quelles mains se trouve l'immeuble pour que l'expropriation soit prononcée, l'administration reste complètement étrangère à toutes ces questions ; elle agit

contre le propriétaire apparent, et les droits des réclamants, quand ils ont été reconnus par les tribunaux, sont transportés sur le prix (*id.*, 18), qui reste fixé à la somme acceptée par le propriétaire, ou déterminée par le jury. (C. C. civ., 5 février 1845, Boudard). Si cependant ces réclamants intervenaient dans le délai de l'article 24, ils pourraient être admis sur la preuve de la réalité de leurs prétentions, en qualité de tiers intéressés, à demander le règlement du prix par le jury, même dans le cas d'acceptation par le propriétaire apparent d'offres qu'ils considéreraient comme insuffisantes. La condamnation aux dépens dont ils courraient les risques serait une garantie suffisante contre les réclamations téméraires.

678. Dans le cas de convention amiable passée entre l'administration et les propriétaires, après déclaration d'utilité publique et désignation du préfet (*v.* n° 685), l'on agit à l'égard du contrat comme nous avons dit qu'on agissait à l'égard du jugement d'expropriation. Le contrat est publié et affiché conformément à l'art. 15, transcrit comme le veut l'art. 16, et les choses se passent ensuite comme nous l'avons dit, n° 675.

679. Cependant l'administration peut, sauf les droits des tiers, et sans accomplir ces formalités, payer le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas au-dessus de cinq cents francs (art. 19). « Depuis longtemps, a dit le rapporteur à la Chambre des Députés, l'administration est entrée dans cette voie, et l'expérience a prouvé que l'économie qu'elle avait obtenue sur les frais de purge dépassait, dans une énorme proportion, le montant des sommes qu'elle a eu à payer deux fois. » (*Moniteur*, 1841, pag. 69, l. 2.)

Quels sont les droits réservés aux tiers par l'art. 19, dans le cas où la purge n'a pas lieu? D'après le Code

Napoléon, la créance hypothécaire non purgée donne le droit de poursuivre le détenteur de tout ou de partie de l'immeuble hypothéqué, pour l'obliger à payer tous les intérêts et capitaux exigibles ou de délaisser l'immeuble, sinon de le faire vendre sur lui (art. 2168, 2169).

La destination que reçoit l'immeuble ne permet pas d'en exiger le délaissement, ni d'en provoquer la vente; la cession amiable, remplaçant le jugement d'expropriation, doit en avoir tous les effets; or, aux termes de l'art. 48, par l'expropriation tous les droits réels sur l'immeuble sont transportés sur le prix. Mais si ce prix a déjà été payé à l'ancien propriétaire, les créanciers hypothécaires inscrits avant la transcription, les femmes, les mineurs, interdits inscrits dans la quinzaine (*v.* n° 675), auront le droit de le réclamer de nouveau, et, s'ils croient qu'il n'a pas été suffisant, d'en demander le règlement par le jury. L'Etat, après avoir payé une seconde fois le prix à ces créanciers, serait encore obligé de le payer de nouveau à un autre qui prouverait que son hypothèque était préférable; le tout sauf des recours qui seraient le plus souvent illusoires. Pour éviter ces recours, l'Etat ne doit user du droit que lui confère l'art. 49 qu'autant que, d'après les renseignements qu'il peut prendre, notamment auprès du conservateur des hypothèques, il n'y voit pas d'inconvénients. Si, malgré ces précautions, il se présente un créancier hypothécaire qui fasse inscrire son titre et réclame de nouveau le prix, l'Etat doit faire faire la transcription et la purge; il rentre alors dans le droit commun; le créancier ou les créanciers qui se présentent peuvent demander le règlement du prix par le jury, et l'Etat ne court alors que le risque de payer une seconde fois, sauf toujours son recours contre le pro-

priétaire. Les mêmes principes s'appliqueraient à une action en revendication ou en résolution que l'Etat n'aurait pas purgée, parce qu'il n'aurait pas observé les formalités de l'art. 24, qui seules peuvent mettre en demeure les tiers intéressés de faire valoir leurs droits contre lui ; il pourrait, dans ce cas, être obligé de leur payer une seconde fois le prix, dont ceux-ci pourraient demander la fixation par le jury.

CHAPITRE II.

SUITE DE L'EXPROPRIATION. — RÈGLEMENT DE L'INDERNITÉ.

SOMMAIRE.

- 680. Avec quelles personnes il y a lieu de régler l'indemnité.
- 681. Forme des offres de l'administration. — Acceptation.
- 682. A qui doit être faite la notification des offres.
- 683. Les créanciers inscrits auxquels on n'a pas notifié individuellement les offres sont-ils déchus du droit de demander le règlement du prix par le jury, quand ils ne sont pas intervenus dans le délai fixé par la loi?
- 684. Formalités à observer en cas de cession amiable.
- 685. Quand la cession amiable remplace-t-elle le jugement d'expropriation dans ses effets vis-à-vis les tiers?
- 686. Du jury spécial pour le règlement de l'indemnité.
- 687. Organisation du jury spécial. — Récusations.
- 688. Mode de procéder devant le jury.
- 689. Devoirs du jury.
- 690. Nature de l'indemnité.
- 691. Bases de la fixation de l'indemnité. — Déduction pour plus-value.
- 692. Cas où le propriétaire exproprié partiellement peut exiger l'acquisition du tout.
- 693. Bases de la conviction du jury.
- 694. L'indemnité ne peut être supérieure à la demande des parties.
- 695. Forme de la délibération du jury.
- 696. Condamnation aux dépens.
- 697. Pourvoi contre les décisions du jury.

- 698. Paiement de l'indemnité. — Offres et prise de possession.
- 699. Forme et enregistrement des actes en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. — Restitution des droits.
- 700. Rétrocession privilégiée des biens non employés aux travaux.
- 701. A quelles indemnités s'applique le règlement par le jury? — *Quid* des indemnités pour dommages permanents?
- 702. *Quid* en cas d'établissement de servitudes légales, ou de suppression de servitudes dues à des particuliers?
- 703. Servitudes militaires.
- 704. Servitudes résultant de l'établissement de cimetières.
- 705. Servitudes résultant de la création des voies publiques.
- 706. Moyens d'empêcher la prise de possession d'une propriété, non précédée des formalités légales.
- 707. Délai dans lequel l'indemnité doit être réclamée.

680. Le règlement de l'indemnité n'a pas lieu seulement avec le propriétaire, mais encore avec toutes les personnes que cette indemnité intéresse. L'art. 21 de la loi veut que, dans la huitaine qui suit la notification du jugement d'expropriation faite au propriétaire, celui-ci soit tenu d'appeler (1), et en même temps de faire connaître à l'administration les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage, tels qu'ils sont réglés par le Code Napoléon, et ceux qui peuvent réclamer des servitudes résultant des titres mêmes de propriété ou d'autres actes dans lesquels le propriétaire est intervenu, sous peine de rester chargés du paiement des indemnités qu'ils pourraient réclamer. Les autres intéressés sont en demeure de faire valoir leurs droits par l'avertissement énoncé en l'art. 6, et tenus de se faire connaître à l'administration dans le même délai de huitaine, à défaut de quoi ils sont déchus de tous droits à l'indemnité.

Cette nomenclature contient, comme on le voit, des restrictions qu'il est utile d'expliquer. Le propriétaire

(1) V. Tarif, art. 1.

n'est tenu de déclarer que les personnes qui ont des droits d'usage *tels qu'ils sont réglés par le Code Napoléon*. C'est qu'il est une foule d'autres droits, tels que ceux de *pacage*, de *pâturage*, etc., qui sont de peu d'importance, et qui appartiennent quelquefois à un grand nombre d'individus qu'on ne pourrait appeler sans faire des frais considérables. Ces individus d'ailleurs, qui demeurent sur les lieux, ne peuvent ignorer le projet d'expropriation, après la publicité que lui a donnée l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 6. Il n'y a donc pas d'injustice à prononcer contre eux la déchéance de tout droit *à l'indemnité*, quand ils ne se sont pas fait connaître d'eux-mêmes dans le délai prescrit. Mais cette déchéance pourrait-elle être invoquée par le propriétaire ? Nous ne le pensons pas, quoique le contraire ait été dit par le rapporteur. (*Monit.*, 27 janv. 1833, p. 211.) La loi, en repoussant les réclamations des tiers dont il s'agit, quand elles sont formées après le délai de huitaine, a pour but d'éviter les lenteurs qui nuiraient aux travaux d'utilité publique, et non de procurer aux propriétaires un injuste bénéfice. Ces propriétaires reçoivent de l'Etat une indemnité calculée comme si leur fonds était libre ; leur permettre d'invoquer la déchéance, ce serait leur attribuer ce qui appartient à autrui. Il faut donc appliquer ici les règles du droit commun, et laisser aux tiers intéressés, suivant le principe posé par l'art. 18, la faculté de faire valoir sur le prix les droits qu'ils avaient sur la chose, pendant le temps fixé pour la prescription ordinaire de ces sortes d'actions. Si, postérieurement à l'expropriation d'un immeuble, il se présentait un individu qui fût reconnaître par les tribunaux son droit de propriété sur cet immeuble, il aurait certainement le droit de réclamer le prix perçu par le propriétaire apparent.

(L. 3 mai 1844, 48.) Le même principe s'applique évidemment à celui qui n'aurait qu'un démembrement du droit de propriété (1).

On n'impose au propriétaire que l'obligation d'indiquer les personnes qui ont sur l'immeuble des servitudes *résultant des titres mêmes de propriété ou d'autres actes dans lesquels il est intervenu*, parce qu'il ne peut, à leur égard, prétexter cause d'ignorance. Il est possible, au contraire, qu'il ignore l'existence d'autres servitudes qui ne se trouvent ni dans l'un ni dans l'autre cas, par exemple, de celles qui ont été établies *par prescription*. Mais les personnes auxquelles ces sortes de servitudes appartiennent peuvent intervenir dans la huitaine, et, quand elles ont laissé passer ce délai, agir contre le propriétaire, pour obtenir de lui une indemnité.

Les créanciers hypothécaires eux-mêmes doivent intervenir dans la huitaine, sinon on pourrait leur contester le droit de demander le règlement par le jury, ainsi que nous le verrons au n° 683. Quant aux créanciers chirographaires, ils ne peuvent, dans le droit commun, provoquer la surenchère; mais comme ils peuvent, aux termes de l'art. 1466 du Code Nap., demander l'annulation des actes faits en fraude de leurs droits, nous pensons que cette faculté est remplacée ici pour eux par le droit de demander le règlement du prix, si celui accepté par leur débiteur leur paraît inférieur à la valeur de la chose. Il en doit être de même des individus qui ont des actions en résolution, en revendication, ou toutes autres actions réelles sur l'immeuble, car, leur droit étant transporté sur le prix par l'art. 48, ils ont intérêt à ce que le propriétaire apparent n'ac-

(1) L'opinion contraire est soutenue par M. Delalleau, *Traité de l'expropriation*, t. 1, p. 417.

cepte pas une indemnité d'autant plus faible qu'il sait bien qu'elle ne lui restera pas. La condamnation aux dépens que peuvent encourir les réclamants sera une barrière suffisante contre les réclamations téméraires.

Le point de départ du délai de huitaine a donné lieu à quelques difficultés ; il paraît , en effet , résulter du texte de l'article 24 , qui renvoie à l'art. 6 , qu'il court de l'avertissement donné aux parties de prendre communication du plan déposé à la mairie : d'où il résulterait que les tiers intéressés devraient intervenir avant qu'on sache d'une manière certaine quelles seront les propriétés à exproprier, tandis que le propriétaire ne serait tenu de déclarer ceux qu'il doit faire connaître que dans la huitaine de la notification qui lui est faite du jugement d'expropriation. Il y a évidemment là une erreur de rédaction , et l'article 24 , en renvoyant à l'article 6 , entend faire partir le délai de la publication qui est faite du jugement d'expropriation, aux termes de l'article 15 , et de la manière indiquée par l'art. 6. Cette interprétation est adoptée par tous les auteurs. (V. notamment Delall., t. 1 , p. 429 et suiv.)

681. Quand le délai de huitaine donné pour connaître les tiers intéressés est expiré, l'État notifie aux propriétaires et à tous autres intéressés qui ont été désignés ou qui sont intervenus dans le délai , les sommes qu'il offre pour indemnités ; ces offres sont en outre affichées et publiées. Dans la quinzaine suivante, les propriétaires et autres intéressés sont tenus de déclarer leur acceptation , ou , s'ils n'acceptent pas , d'indiquer le montant de leurs prétentions ; leur silence équivaut à un refus , et entraîne contre eux la condamnation aux dépens , quand même le jury leur accorderait ensuite le chiffre qu'ils demanderaient. (C. C. civ., 16 août 1854, préfet du Jura.) Mais si devant le jury ils ne formu-

laient aucun chiffre, on ne pourrait rien leur accorder au delà des offres. (*Id.*, 31 juillet 1854, préfet de la Gironde.) Quant aux personnes qui représentent les incapables, elles ont le délai d'un mois afin de se faire autoriser à accepter dans les formes abrégées indiquées par l'art. 13 de la loi; leur silence équivalant à un refus, mais n'entraîne pas nécessairement le paiement des frais. Aucune autorisation ne leur est nécessaire pour demander le règlement du prix par le jury. (C. C. civ., 16 février 1846, préfet des Bouches-du-Rhône.) Chacun des intéressés est libre d'accepter ou de refuser; ceux qui n'ont pas accepté sont cités devant le jury : la citation contient l'énonciation des offres qui leur ont été faites. (L. 3 mai 1841, 23 à 28, et 40, § der.)

682. D'après l'art. 23 de la loi de 1833, l'administration devait notifier ses offres non-seulement aux propriétaires, aux intéressés qui avaient été désignés par eux ou qui étaient intervenus, mais encore *aux créanciers inscrits*, qui ont intérêt à connaître les offres, puisqu'ils ont le droit, si elles ne leur paraissent pas suffisantes, de demander le règlement du prix par le jury. La loi nouvelle n'exige plus la notification des offres qu'aux propriétaires et aux intéressés qui *ont été désignés* ou qui *sont intervenus* dans le délai de l'article 21; il n'est plus question des *créanciers inscrits*, et la discussion prouve que cette omission est volontaire et a pour but de simplifier la procédure. Voici comment s'est exprimé à ce sujet le rapporteur de la loi à la Chambre des Députés :

« Il faut reconnaître que cette obligation de signifier
» des notifications individuelles à tous les créanciers
» inscrits pouvait souvent entraîner à de grandes dépenses, et occasionner de longs retards. On sait à
» quel point la propriété est morcelée dans certaines

» parties de la France ; [d'ailleurs ce ne sont pas des
 » propriétés entières qu'on est obligé d'acquérir pour
 » les grands travaux d'utilité publique , mais un nom-
 » bre infini de parcelles de propriétés diverses. Quelle
 » est dès lors la complication de la procédure , si à
 » chacune de ces dépossessions partielles on doit lever
 » un état d'inscription et notifier à tous les créanciers
 » inscrits ?... Nous avons pensé , avec le projet , qu'il
 » y avait là une simplification importante à introduire
 » dans la loi. Comme tous les autres intéressés , les
 » créanciers inscrits seront en demeure , par l'avertis-
 » sement collectif énoncé par l'art. 6 , d'intervenir,
 » s'ils le jugent convenable , devant le magistrat di-
 » recteur du jury. » (Rapport de M. Dufaure , *Moni-
 teur* 1841 , pag. 69 , col. 3 ; v. aussi p. 524.)

683. Ici s'élève une question fort grave, c'est celle de savoir si les créanciers inscrits , auxquels on ne notifie plus individuellement les offres de l'administration , sont déchus du droit de demander le règlement du prix par le jury, lorsqu'ils ne sont pas intervenus dans le délai fixé par la loi.

On trouve pour l'affirmative le texte même de la loi et les paroles du rapporteur que nous venons de citer. En effet l'art. 24 porte que , dans la quinzaine de la publication des offres , les propriétaires et *autres intéressés sont tenus* de déclarer leur acceptation , ou , s'ils n'acceptent pas les offres qui leur sont faites , d'indiquer le montant de leurs prétentions ; et M. Dufaure dit positivement : « *Comme les autres intéressés , les*
 » *créanciers inscrits seront en demeure* par l'avertis-
 » sement collectif... d'intervenir , s'ils le jugent con-
 » venable , devant le magistrat directeur du jury. » Ces mots , *seront en demeure* , paraissent indiquer que l'intention de la commission a été d'assimiler les créan-

ciers inscrits aux autres intéressés, et d'enlever par conséquent le droit de demander le règlement par jury à tous ceux qui ne se sont pas présentés dans le délai fixé.

Nous ne pouvons admettre que tel soit l'esprit de la loi, car elle contiendrait alors une dérogation fort grave aux principes du Code Napoléon, et détruirait l'une des principales conséquences du système hypothécaire.

L'hypothèque, en effet, est inhérente à la chose; elle la suit dans quelques mains qu'elle passe, sans pouvoir en être effacée contre le gré du créancier hypothécaire, qu'autant que son droit est transporté sur le prix avec l'accomplissement de toutes des formalités qui constituent *la purge*. Nous disons avec l'accomplissement de *toutes les formalités*, car la purge n'est pas produite par un acte isolé; elle ne résulte que de l'accomplissement des formalités et conditions prescrites aux tiers détenteurs (art. 2180, § 3, du Cod. Nap.). Or ces formalités sont :

- 1° La transcription de l'immeuble (2181);
- 2° Les notifications aux créanciers prescrites par l'art. 2183, et l'offre de payer le prix (2184);
- 3° La faculté de surenchérir accordée à chaque créancier inscrit pendant un délai déterminé (2185).

La loi sur l'expropriation publique, nous le reconnaissons, a modifié le Code Napoléon en plusieurs points que nous avons eu soin de signaler; mais elle a conservé les principes du Code sur la purge, tout en substituant quelquefois des équivalents aux formalités qu'il prescrit : c'est ainsi que son art. 17 remplace le droit de surenchérir par celui de demander le règlement du prix; ce dernier droit produit les mêmes effets, et tant que le créancier n'a pas été mis par la notification des offres à même de l'exercer, la purge n'est pas com-

plète, l'hypothèque continue à frapper sur l'immeuble même passé dans les mains de l'État, même employé par lui.

C'est bien à tort, ce nous semble, que M. Dufaure assimile dans son rapport les créanciers hypothécaires inscrits aux *intéressés* dont parle l'art. 24, et les enveloppe dans la même déchéance. Dans la loi de 1833, cette déchéance pouvait sans injustice être prononcée contre eux par l'article 24, attendu que l'article 23 exigeait qu'on *leur notifiât* les sommes offertes pour indemnité. La loi nouvelle a dispensé de faire les notifications individuelles aux créanciers inscrits, et le motif en est parfaitement expliqué par le rapporteur de la Chambre des Députés : c'est que, par suite de l'état de morcellement dans lequel se trouve la propriété en France, les notifications individuelles entraînaient de grandes dépenses, et occasionnaient de longs retards. On a donc voulu économiser les frais et le temps, et non pas enlever aux créanciers un droit qu'on venait de consacrer dans l'art. 47. Or il nous paraît évident que, si l'on opposait aux créanciers inscrits la déchéance résultant de leur silence dans la quinzaine de la publication des offres, d'après l'art. 24, on rendrait illusoire pour eux, dans un grand nombre de cas, le droit de demander le règlement par le jury.

Il existe en effet une notable différence entre les créanciers inscrits et les autres intéressés dont il est question dans les art. 24, 23 et 24. Ces intéressés sont des individus qui ont sur la chose des droits d'usage autres que ceux réglés par le Code (*id.*, 24) : par exemple, des droits de pacage, des droits d'usage dans les forêts. Ils sont souvent très-nombreux, et non-seulement il serait difficile, mais encore inutile de notifier les offres à chacun d'eux, car ils demeurent nécessai-

rement dans le voisinage de l'immeuble, et ils ne peuvent ignorer l'expropriation; pour ceux-là, les notifications faites à son de trompe sont bien suffisantes. Mais il n'en est pas de même des créanciers inscrits : ils peuvent demeurer loin de l'immeuble ; et telle est la sécurité que leur donne le Code, que, pourvu qu'ils renouvellent leur inscription tous les 10 ans, ils ne peuvent perdre leur hypothèque et la voir transformer en un droit de préférence sur le prix, qu'autant qu'ils ont été avertis et mis en demeure de surenchérir dans les cas ordinaires, ou de faire fixer le prix par le jury dans le cas d'expropriation. Serait-il possible de considérer comme une *notification* du prix la publication des offres, si le créancier demeurerait, nous ne dirons pas à 50 myriam., mais seulement dans le département voisin de celui où l'expropriation a lieu ? Evidemment non. Et cependant le droit de demander le règlement du prix est d'une grande importance, car il peut se trouver des propriétaires négligents qui acceptent des offres insuffisantes; il peut y en avoir d'autres qui s'entendent avec la compagnie concessionnaire pour dissimuler une partie du prix qu'ils reçoivent.

Il est vrai qu'aux termes de l'article 2148 du Code Napoléon, le créancier doit élire par son inscription un domicile dans l'arrondissement où est situé l'immeuble; mais ce domicile n'a pour but que d'indiquer un lieu où puissent être faites les notifications prescrites pour la purge; il est constant que la personne chez laquelle elle est faite ignore presque toujours la situation précise de l'immeuble; son rôle se borne à faire parvenir au propriétaire les notifications qui lui sont remises, et l'on ne peut raisonnablement demander qu'elle se tienne au courant de toutes les publications faites pour parvenir à l'expropriation. L'existence de ce domicile

dans l'arrondissement rend plus faciles et moins dispendieuses les notifications, mais elle ne peut dispenser l'administration de les faire.

Si l'on considérait la publication des offres exigée par l'art. 23, § 2, comme équivalente à une notification faite à chaque créancier inscrit, il faudrait alors appliquer à ceux de ces créanciers qui n'auraient pas déclaré leur acceptation dans la quinzaine, la présomption qu'ils refusent, et les assigner devant le jury conformément à l'art. 28. En vain dirait-on que cet article n'impose l'obligation d'assigner que ceux qui ont *été désignés* ou *sont intervenus*, car les créanciers inscrits sont suffisamment *désignés* dans leur inscription, et ils sont par elle dans un état *permanent d'intervention* : ce serait par la *faute* de l'administration qu'ils ne seraient pas assignés devant le jury, et cette faute de l'administration ne pourrait préjudicier à leurs droits.

Disons donc que la suppression des notifications individuelles aux créanciers inscrits est un moyen de diminuer les frais et d'abréger les délais, de même que la dispense de la purge lorsque la valeur de la chose est moindre de 500 fr.; que l'administration emploiera l'un et l'autre de ces moyens à ses risques et périls; mais que les créanciers inscrits non avertis par une notification spéciale, ou non mis en cause conformément à l'art. 28, conserveront le droit de faire fixer l'indemnité par le jury, de même que les créanciers vis-à-vis desquels on n'a pas purgé conservent le droit d'exiger de l'Etat le montant du prix, quoique ce prix ait déjà été payé au propriétaire. (*V. n° 679.*)

On trouve dans l'analyse de la discussion, donnée par M. Duvergier (tom. de 1841, p. 150 et suiv.), des passages qui semblent confirmer cette opinion. Nous

devons dire aussi qu'on en trouve qui paraissent favorables à l'opinion contraire; mais il n'a été rien dit de décisif. La véritable difficulté, celle que nous venons de signaler, paraît avoir échappé aux législateurs, qui n'étaient animés que du désir d'abréger les délais, de diminuer les frais. Nous croyons donc devoir nous en tenir au système que nous venons d'exposer, système basé sur les principes généraux du Code, auquel on ne peut pas croire que les Chambres aient voulu déroger implicitement dans une loi toute spéciale.

Ajoutons que la modification apportée par la loi nouvelle à celle de 1833 ne nous paraît pas avoir atteint le but que l'on s'est proposé, celui d'éviter la levée des états d'inscription et la notification aux créanciers. En effet il résulte des articles 53 et 54, et des principes du droit commun, que le prix réglé par le jury est consigné, *lorsqu'il existe des inscriptions sur l'immeuble exproprié*; par conséquent il faudra, à moins que l'on ne veuille courir le risque de payer deux fois, que l'administration se fasse délivrer un certificat qu'il n'existe pas d'inscription, ou un relevé des inscriptions existantes, puisque, dans ce dernier cas, elle ne doit pas faire le paiement. Voilà donc les formalités qu'on voulait éviter qui se reproduisent avant la prise de possession. Le prix une fois consigné, par qui les créanciers seront-ils avertis de faire déterminer l'ordre dans lequel il leur sera distribué? Sans doute par le propriétaire. Mais alors, suivant une jurisprudence conforme aux véritables principes, le propriétaire aura le droit de faire comprendre dans l'indemnité les frais qu'il aura à faire plus tard pour avertir ses créanciers, parce que ces frais seront une conséquence de l'expropriation, qui doit en définitive être supportée par l'Etat.

Que sera-ce donc si, comme nous le pensons, le créancier inscrit, qu'on n'aura point averti individuellement, peut, tant que la prescription ne sera pas acquise contre lui, venir demander à l'Etat la fixation du prix par le jury? Ce droit lui appartiendra lors même qu'un premier règlement aura eu lieu avec le propriétaire, parce que ce règlement ne pourra lui être opposé. Il faudra alors convoquer un jury qui prononcera sur le prix d'un immeuble dénature depuis longtemps, et qui par conséquent sera toujours hors d'état de connaître la véritable valeur de la chose, et courra le risque de rendre une décision préjudiciable soit aux particuliers, soit au Trésor.

Notre opinion n'est pas partagée par M. Delalleau, qui s'appuie sur le texte des art. 21, 23, 24 de la loi du 3 mai 1841, et sur la discussion à laquelle ils ont donné lieu pour la combattre (1). Il y a lutte entre la loi spéciale et le droit commun; la conséquence de cette lutte doit être de provoquer d'un côté la vigilance des créanciers pour la conservation de leurs droits, de l'autre la prudence de l'administration dans l'application des droits exorbitants qu'on paraît avoir voulu lui donner. La faculté accordée à l'administration de ne pas purger quand l'immeuble est d'une valeur inférieure à 500 fr. nous paraît suffisante pour le plus grand nombre des cas. Lorsque l'immeuble excède cette valeur, il y a danger pour elle à profiter de cette autre faculté qui lui est donnée de ne pas faire notifier les offres aux créanciers inscrits. Nous pensons en conséquence qu'elle fera bien, lorsque les immeubles auront quelque importance, qu'il s'agira, par exemple, d'édifices à démolir, de se renfermer dans la rigoureuse observation des règles du

(1) Traité de l'expropriation, t. 1, p. 434.

droit, sous peine de voir naître plus tard des réclamations auxquelles nous croyons que l'Etat ne pourrait pas échapper. Quel que soit le parti que prenne l'administration, le défaut d'accomplissement des formalités de la purge n'empêche pas l'expropriation d'avoir son cours. (L. 3 mai 1841, 19.) Cette disposition a été ajoutée à l'ancien art. 19 pour proscrire la jurisprudence de la Cour de Colmar, qui avait refusé de désigner un jury par le motif qu'on n'avait pas fait la purge; la Cour s'était immiscée à tort dans l'examen d'une question qui n'était pas de son ressort. C'est aux parties intéressées à faire valoir leurs droits comme elles le jugeront convenable. (V. n° 679.)

684. La cession amiable, quand elle a lieu après l'accomplissement des formalités prescrites pour la déclaration d'utilité publique et *pour la désignation des propriétés*, équivaut au jugement d'expropriation quant à la translation des droits des tiers sur le prix (n° 678); mais elle ne dispense pas de l'observation des formes prescrites dans leur intérêt. L'acte doit être publié et affiché par extrait dans la commune de la situation des biens, et inséré dans un journal de la même manière que le jugement (L. 3 mai 1841, 45, § 4, 19); il est transcrit au bureau des hypothèques (*id.*, 19; v. n° 675); le vendeur doit, dans la huitaine de la notification prescrite par l'article 15, faire la déclaration des tiers intéressés dont il est question dans l'article 21. L'administration notifie aux intéressés qui ont été désignés ou qui sont intervenus, conformément aux articles 21 et 22, le prix qu'elle paye au vendeur et les offres qu'elle fait à ceux qui ont droit à une indemnité spéciale; le tout est affiché et publié. (*Id.*, 23.) Les choses se passent comme dans le cas d'un jugement d'expropriation; cependant, comme ce jugement n'existe

pas et qu'il n'y a pas d'indication d'un directeur du jury, ils présentent requête au président du tribunal pour obtenir cette indication ; l'affaire suit ensuite la marche ordinaire. (*Id.*, 28.) Enfin, de même que dans le cas où l'expropriation est prononcée par un jugement, les actions en résolution et en revendication et toutes les actions réelles sont transportées sur le prix. (*Id.*, 19, § 1 et 18.) Toutefois, ainsi que nous l'avons déjà dit, l'administration peut, sauf les droits des tiers et sans accomplir les formalités ci-dessus, payer le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élèverait pas à 500 fr.

685. Les effets exceptionnels que la loi fait produire à la transmission de propriété, quant aux tiers, étant la conséquence du principe *d'utilité publique*, nous croyons qu'il ne suffit pas, pour qu'ils existent, qu'une déclaration *d'utilité publique* ait été rendue, mais qu'il faut encore que l'immeuble dont la cession a lieu à l'amiable ait été spécialement désigné par l'autorité administrative. (L. 3 mai 1841, 2, n° 3.) On oppose à notre opinion la discussion qui a eu lieu devant les Chambres. Le projet donnait les effets exceptionnels des art. 16, 17 et 18 aux contrats amiables, *à quelque époque qu'ils eussent été passés* ; la Chambre des Pairs restreignit cette disposition au cas où ils *auraient été passés postérieurement au dépôt des plans*. (*Monit.*, 8 mai 1840, p. 956 et 957.) A la Chambre des Députés, le commissaire du Roi demanda la suppression de ce membre de phrase, en disant que si l'on exigeait l'accomplissement des formalités de l'art. 2, on perdrait dans beaucoup de circonstances du temps et de l'argent. La Chambre des Députés supprima l'addition faite par la Chambre des Pairs. (*Monit.* du 3 mars 1841, p. 520.) Toutefois il fut entendu que l'effet spécial ne serait attaché qu'aux

contrats passés *postérieurement à l'accomplissement des formalités prescrites par le titre 1^{er}*. (Monit. du 20 avril 1841, p. 1042.) Enfin on argumente de l'art. 14, § dernier, qui dit que si le propriétaire consent à la cession, mais n'est point d'accord avec l'Etat sur le prix, le tribunal donne acte du consentement, et renvoie devant le jury pour le règlement du prix, sans qu'il soit besoin de s'assurer que les *formalités prescrites par le titre 2 aient été remplies* : or ces formalités sont précisément celles qui ont pour but la détermination de l'immeuble.

Pour bien apprécier cette difficulté, il faut remonter au principe général. La purge exceptionnelle non-seulement des hypothèques légales, mais encore de tous les droits et actions que des tiers ont sur la chose, ne peut avoir lieu qu'en vue de l'utilité publique légalement reconnue. Il faut donc qu'au moment de l'acquisition il y ait eu déclaration d'utilité publique; sans cela cette acquisition, quelle que fût la destination qu'on donnerait postérieurement à la chose, serait régie par les règles du droit commun; c'est ce qui a été admis dans la discussion. Mais cela ne suffit pas; il faut, en outre, qu'il y ait application de l'utilité publique à la propriété, car les droits des tiers ne sont modifiés et restreints par les art. 16, 17, 18, qu'autant que l'immeuble était véritablement destiné au travail déclaré d'utilité publique. Si donc il n'y a pas désignation du préfet ou consécration réelle du terrain acquis à l'amiable, ces droits ne peuvent être purgés que conformément aux règles ordinaires. Peu importe que le tribunal, dans le cas où il y a désaccord sur le prix, doive renvoyer devant le jury *sans s'assurer que les formalités prescrites par le titre 2 ont été remplies*; on a voulu par là abréger les formalités, et il sera toujours possible de s'assurer plus tard que le

bien a été désigné par le préfet ou compris dans le travail. La Cour de cassation a adopté le principe sur lequel nous nous appuyons dans des cas analogues; ainsi elle a décidé que la dispense des droits d'enregistrement accordée par l'art. 58 n'est pas applicable aux acquisitions d'immeubles non compris dans l'arrêté du préfet (C. C. civ., 13 nov. 1848, 18 juillet 1849, chemin de fer de Versailles; 30 janv. 1854, Cie de la Villette); et, dans un cas qui présente plus d'analogie encore, que lorsqu'un propriétaire exproprié en partie peut forcer l'Etat à acquérir la totalité de son immeuble (art. 50), la portion non consacrée à l'utilité publique continue à être régie par le droit commun (C. C. req. 14 juillet 1847, Pignard). Les mêmes principes s'appliquent aux acquisitions amiables, car souvent le propriétaire n'y aura consenti que parce que l'Etat aura acquis sa propriété tout entière, quoiqu'il n'eût besoin que d'une partie. Enfin, la solution contraire pourrait avoir de graves inconvénients, car elle permettrait à une compagnie concessionnaire qui serait subrogée aux droits de l'Etat d'acquérir, après la déclaration d'utilité publique, et sous prétexte de les consacrer aux travaux, des terrains qu'elle revendrait ensuite en grande partie avec des bénéfices considérables. Nous pensons donc que les terrains acquis à l'amiable, qui n'ont pas été désignés par le préfet, ou, à défaut de désignation, employés réellement aux travaux d'utilité publique, sont régis par le droit commun entre les mains de l'Etat ou de ses ayants droit.

686. Lorsque les offres de l'administration ne sont point acceptées par tous les intéressés qui ont été désignés ou sont intervenus utilement, il faut faire faire avec ceux qui ont formellement ou tacitement refusé le règlement de l'indemnité. L'administration doit alors les

citer devant le jury ; la citation énonce les offres qui ont été refusées (*id.*, 28) ; l'administration doit mettre en cause tous les tiers qui ont été désignés ou se sont fait connaître dans le délai de l'article 21. Celui qui aurait été omis pourrait intervenir devant le jury (C. C. civ., 16 août 1852, Poix-Vandelle). Nous pensons même qu'il pourrait intervenir après la décision. Si l'administration ne fait pas procéder à cette fixation dans les six mois du jugement d'expropriation ou de la cession amiable, les parties peuvent la requérir. (*Id.*, 55 ; C. C. civ., 6 février 1844, préfet de l'Hérault.)

Sous l'empire de la loi de septembre 1807, la détermination de l'indemnité était faite par l'administration ; sous l'empire de la loi de 1810, par l'autorité judiciaire. L'un et l'autre mode ayant présenté des inconvénients, la loi de 1833 a emprunté aux législations anglaise et américaine l'institution d'un jury spécial, qui a été conservée par la loi du 3 mai 1841 (1). Les membres de ce jury doivent avoir, pour remplir leur mission, des connaissances et des habitudes qui leur donnent les moyens d'estimer des propriétés de nature différente ; on n'a donc pu en laisser la désignation au hasard. En conséquence, le conseil général, dans sa session annuelle, désigne pour chaque arrondissement de sous-préfecture, sur la liste du jury dressée conformément à la loi du 4 juin 1853, 36 personnes au moins et 72 au plus, qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement (2) ; et, lorsqu'il y a lieu de recourir au jury, la première cham-

(1) Pour prouver la supériorité de la législation anglaise sur la nôtre, M. Réalier-Dumas a dit à la Chambre des Députés que la compagnie du Dock de la Cité, à Londres, ayant été autorisée à exproprier 75 arpents de terre couverts de rues dans lesquelles on comptait 2,500 maisons, cette expropriation a eu lieu en moins de cinq mois.

(2) Dans le département de la Seine, ce nombre est de 600.

bre de la Cour impériale, dans le département où elle siège, sinon la première chambre du tribunal de première instance du chef-lieu judiciaire du département, choisit sur la liste précédente seize personnes pour former le jury, et quatre jurés supplémentaires (*id.*, 29, 30) (1). L'art. 30, § 2, détermine les cas d'exclusion (2), et il résulte de la discussion qu'ils ne peuvent pas être étendus : bien plus, l'art. 42 prouve que, s'il se glissait dans le jury quelques-unes des personnes que le second paragraphe de l'art. 30 désigne comme devant en être exclues, il n'y aurait pas lieu à cassation ; car cet article ne permet le pourvoi que pour la violation du § 1^{er} et non pour celle du § 2 de l'art. 30. C'est aux parties à faire parvenir leurs renseignements à la Cour ou au tribunal, ou bien à invoquer devant le directeur du jury les causes d'incompatibilité ou d'exclusion qui ne seraient survenues ou n'auraient été

(1) Pendant les vacances, le choix est fait par la chambre de la Cour ou du tribunal chargée du service des vacations ; en cas d'abstention ou de récusation des membres du tribunal, le choix est déferé à la Cour (30). La liste du jury n'a d'effet que jusqu'au renouvellement annuel qui en est fait par le conseil général. (C. C. civ., 29 avril 1844, Flechet.) Cette époque est fixée par celle de la clôture de la session de ce conseil. La décision rendue par un jury dont ont fait partie des jurés pris sur la liste de l'année précédente, et non portés sur la liste actuelle, est nulle, et la nullité n'en est pas couverte par la comparution et par le silence des parties. (C. C. civ., 10 avril 1850, Angers.) Mais les opérations commencées par un jury, et qui ne sont pas encore terminées au moment du renouvellement de la liste, sont continuées par le même jury. (Art. 45.)

(2) Ne peuvent être choisis :

1° Les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés en l'arrêté du préfet pris en vertu de l'art. 11, et qui restent à acquérir ;

2° Les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles ;

3° Tous autres intéressés désignés ou intervenant en vertu des art. 21 et 22.

Les septuagénaires seront dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de juré (art. 30).

connues que depuis la désignation. (*Id.*, 32, § 4.)

687. Le jury opère avec l'assistance du greffier, et sous la direction d'un des membres du tribunal de première instance, désigné par le jugement qui a prononcé l'expropriation. Le sous-préfet, après s'être concerté avec ce magistrat, convoque les jurés et les parties, auxquelles il notifie en même temps la liste des jurés, en leur indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion (1). Cette réunion doit se faire, autant que possible, dans le lieu où sont situées les propriétés; c'est à la fois un moyen d'avoir des renseignements plus positifs et d'éviter des frais de déplacement (2). Les jurés qui, sans motifs légitimes, manquent à l'une des séances ou refusent de prendre part à la délibération, sont punis d'une amende de 100 à 300 fr. au plus. L'amende est prononcée par le directeur du jury, qui statue en dernier ressort sur l'opposition du condamné; c'est aussi ce magistrat qui prononce sur les empêchements, exclusions ou incompatibilités dont les causes ne sont survenues ou n'ont été connues que postérieurement à la désignation; car jusque-là ces causes ont dû être appréciées par la Cour ou par le tribunal. (*Id.*, 32.)

D'après ce que nous venons d'exposer, il doit se trouver, au moment de commencer les opérations, seize

(1) Loi du 3 mai 1841, art. 31. Quand il y a des concessionnaires, comme ils exercent, aux termes de l'art. 63, tous les droits de l'administration, ils ont le droit de faire faire à leur requête, après en avoir référé au magistrat directeur du jury, les notifications et convocations relatives au débat et au règlement des indemnités qui n'intéressent que les concessionnaires et les expropriés. (C. C. civ., 20 nov. 1854, Masteaux.)

(2) Il faut observer que les jurés n'ont droit à aucuns frais de déplacement et de séjour, excepté quand ils font des descentes sur les lieux autorisées par l'art. 37. (V. tarif, art. 18.)

jurés titulaires et quatre supplémentaires, en tout vingt personnes ; la liste doit toujours être au moins de seize noms. En cas d'absence ou de radiation, le magistrat directeur du jury appelle les jurés supplémentaires ; quand ils sont épuisés, il choisit sur la liste dressée en vertu de l'article 29 les personnes nécessaires pour compléter ce nombre. (*Id.*, 33.)

A l'appel de chaque cause, l'administration et sa partie adverse font chacune deux récusations, de manière à réduire le jury à 12 membres ; quand il y a plusieurs parties intéressées, elles doivent s'entendre pour les récusations, sinon le sort désigne celles qui les feront. Ces récusations sont *péremptoires*, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas être motivées. Ici, à la différence de ce qui a lieu en matière criminelle, c'est l'administration qui exerce son droit la première. Le nombre des récusations est limité pour chaque partie, de telle sorte que, si l'une d'elles ne se servait pas de son droit, l'autre ne pourrait pas en profiter (1) ; mais alors le directeur du jury opérerait la réduction en retranchant les derniers noms portés sur la liste. (*Id.*, 34.) Il peut arriver que l'instruction entraîne des délais considérables ; on serait exposé à perdre beaucoup de temps si le nombre de douze jurés, nécessaire pour la commencer, l'était aussi pour la finir. C'est pour prévenir cet inconvénient que l'article 35, après avoir posé le principe que le jury n'est constitué que lorsque les douze jurés sont présents, l'autorise cependant à délibérer quand ils sont au nombre de neuf.

688. A l'ouverture de chaque affaire, le directeur du

(1) Les récusations motivées sur les causes d'exclusion prévues par la loi laissent subsister le droit de récusation péremptoire. (C. C. civ., 5 avril 1854, Legros.)

jury reçoit de toutes les personnes qui le composent le serment de remplir leurs fonctions avec impartialité ; il leur met ensuite sous les yeux : 1° le tableau des offres et les demandes notifiées en exécution des art. 23 et 24 ; 2° des plans parcellaires et les titres et documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Le jury entend les observations sommaires des parties ou de leurs fondés de pouvoirs ; il peut également entendre toutes les personnes susceptibles de l'éclairer, sans toutefois que la loi lui donne les moyens de contraindre ces personnes à comparaître ; il peut aussi employer tous les moyens d'instruction qu'il juge convenables, tels qu'un transport sur les lieux, etc. Dans ce dernier cas, la décision qui serait rendue avec le concours de jurés qui n'auraient point assisté à la visite du terrain exproprié serait nulle. (C. C. civ., 26 mars 1850, Pascal.) La discussion qui a lieu devant lui est publique, et peut être continuée d'une séance à l'autre (*id.*, 37 (1). Le préfet se fait représenter devant le jury pour combattre les prétentions des réclamants ; s'il faisait défaut, si même il n'envoyait pas le dossier, le jury pourrait passer outre, et l'on ne pourrait demander la nullité de sa décision par le motif qu'il n'aurait pas eu sous les yeux les plans parcellaires ou le tableau des offres ; la non-observation de l'art. 37 serait la faute du préfet, et ne pourrait être invoquée par lui. (C. C. civ., 19 janv. 1852, Dupin.)

689. Le jury doit statuer successivement et sans interruption (2) sur toutes les affaires dont il a été saisi

(1) C'est le directeur du jury qui a la conduite des débats et la police de l'audience. (V. art. 504 et suiv. du Code d'instr. crim., 222 et suiv. du Code pénal.)

(2) Loi du 3 mai 1841, 44. Ces mots, *sans interruption*, ne veulent pas dire que le jury, quand il a remis une affaire à un autre jour pour

au moment de sa convocation, et ne se séparer qu'après avoir réglé toutes les indemnités dont la fixation lui a été déférée (1). Mais sa mission est alors terminée, et si, postérieurement à la clôture de la session, il naissait une nouvelle demande d'indemnité se rattachant à une affaire jugée dans cette session, il faudrait convoquer un nouveau jury. (C. C. civ., 14 janv. 1851, Courtine.) Sa mission est de fixer l'indemnité; par conséquent, il ne peut connaître des questions relatives à l'utilité du travail, à la désignation des propriétés, etc.; elles ont été résolues par l'autorité compétente; un propriétaire qui n'aurait pas réclamé dans l'enquête parcellaire contre la contenance donnée au terrain dont il doit être exproprié ne serait plus recevable à le faire devant le jury. (C. C., 9 février 1846, Larbouillat.) Le jury ne peut non plus connaître des questions de propriété; des difficultés qui existent entre l'exproprié et l'administration sur le point de savoir si l'Etat sera obligé de prendre la propriété tout entière, dans le cas de l'art. 50; de la réalité des droits en vertu desquels des tiers intéressés réclament une indemnité. Ces questions sont de la compétence de l'autorité judiciaire, à laquelle elles doivent être renvoyées.

Le jury devant lequel s'élèvent des questions qui ne font pas partie de l'affaire soumise au jury, ne peut faire un acte d'instruction (art. 37), ne peut s'occuper d'une autre affaire que la première ne soit terminée; cette manière de procéder, praticable en matière criminelle, où une instruction préalable a eu lieu, entraînerait ici beaucoup de lenteurs inutiles. La loi applique sans doute ces mots à la généralité des affaires soumises au jury, sur lesquelles il doit être statué sans intervalle. Telle est l'opinion émise par MM. Gillon et Stourm, dans leur *Code municipal*; opinion que nous adoptons, et à l'appui de laquelle nous ferons observer que l'art. 42 ne range pas l'article 44, qui contient les mots *sans interruption*, au nombre de ceux dont la violation donnerait ouverture à cassation.

(1) La sanction de cette disposition est dans l'art. 32, qui prononce des amendes contre les jurés qui quitteraient leur poste.

sont pas de sa compétence ne doit pas se dessaisir, parce qu'il en résulterait un retard préjudiciable à l'administration ; mais il doit fixer les différentes indemnités par autant de décisions distinctes qu'il y a de prétendants droit, de manière à pourvoir éventuellement aux solutions que le litige pourra recevoir devant l'autorité compétente. Ainsi, quand une partie seulement de l'immeuble est revendiquée par un tiers, il doit évaluer séparément la valeur de cette partie ; si le propriétaire d'une maison ou d'un terrain qu'on veut exproprier en partie a conclu à l'expropriation totale, en s'appuyant sur l'art. 50, le jury doit évaluer l'indemnité pour le cas de l'expropriation partielle et pour le cas de l'expropriation totale, laissant la question du fond à décider au tribunal. (C. cass., 25 mars 1839, Viel.) Quand il y a doute sur la question de savoir si le locataire gardera la partie restante de la maison louée, ou obtiendra la résiliation du bail, l'indemnité doit être fixée pour l'un et pour l'autre cas. Lorsque ces difficultés se présentent, le jury, pour rentrer dans l'esprit de son institution, n'a pas besoin d'attendre les demandes ; il doit régler même d'office une indemnité alternative. (C. cass., 5 février 1840, Charnay.) Si le droit lui-même est contesté par l'administration, la fixation de l'indemnité n'en a pas moins lieu, et la somme est provisoirement consignée jusqu'après la décision des tribunaux. (L. 3 mai 1841, 39, § 4.)

690. L'indemnité doit consister tout entière dans une somme d'argent (art. 23), et non dans une redevance, car alors l'indemnité ne serait pas préalable. (C. C. civ., 19 déc. 1838, chemin de fer de Versailles.) Par la même raison, l'administration ne pourrait forcer un propriétaire à recevoir en déduction de cette somme

des matériaux ou la promesse de l'administration de faire certains travaux. (C. C. civ., 2 janv. 1844, Duterre, et 16 février 1846, Gros.) L'indemnité, en effet, ne serait ni pécuniaire ni préalable. Mais le propriétaire pourrait consentir à accepter les matériaux en déduction de son indemnité. (C. C. civ., 21 août 1843, Bouchez.) Il pourrait aussi consentir à accepter de la même manière les travaux que l'administration offrirait de faire ; mais, dans ce cas, le jury devrait, afin d'éviter toute difficulté ultérieure, déterminer une somme d'argent représentative des travaux que l'Etat serait obligé de payer, s'il ne les exécutait pas. Le jury ne pourrait condamner l'Etat à faire des travaux, même en lui laissant l'alternative de payer une somme d'argent, il empiéterait sur les attributions de l'autorité administrative. (C. C. civ., 16 février 1846, Gros.) Nous verrons plus bas que le prix des travaux que le propriétaire est obligé de faire est compris dans l'indemnité (n° 691). Si, au moment où le jury se réunit, les travaux qui diminuent le préjudice ont été exécutés, ce qui peut avoir lieu notamment quand il y a eu occupation préalable en cas d'urgence, le préjudice auquel il est remédié n'existant plus, l'indemnité ne porte pas sur ce point.

La somme fixée pour l'indemnité doit être *déterminée*, afin d'éviter toutes les difficultés auxquelles une détermination postérieure pourrait donner naissance ; ainsi, quand l'indemnité est fixée à tant le mètre carré, il faut que la décision indique le nombre de mètres et le chiffre total, ou du moins que la contenance du terrain soit certaine et non contestée, de telle sorte qu'il n'y ait plus à faire qu'un calcul dont tous les éléments sont connus. (C. C. civ., 29 août 1843, François ; 2 déc. 1851, Martel.) La Cour de cassation a

cependant admis que la détermination d'un prix pour chaque mesure était suffisante dans plusieurs cas où l'étendue de terrain ne pouvait être fixée qu'ultérieurement, par exemple par un partage de bien indivis avec l'Etat (C. C. civ., arrêt du 31 déc. 1850, Her. Donzelot), par une décision sur la contenance (C. C. civ., 29 juin 1852, V^e Jourdan). Dans ces différents cas, il ne dépendait pas du jury de donner une détermination plus précise, et l'on n'aurait pu sans une grande perte de temps renvoyer l'affaire à une autre session. Il n'est pas nécessaire que le jury spécifie les éléments de l'indemnité qu'il règle, excepté quand des indemnités distinctes sont réclamées par des parties agissant à divers titres; il suffit qu'il énonce la somme totale, si d'ailleurs rien n'établit qu'il ait négligé d'apprécier les différents éléments dont elle se compose. (C. C. civ., 24 mars 1854, Dorfeuille; — 4 juillet 1854, Hollande.)

691. Le chiffre de l'indemnité doit être calculé en raison composée de la *valeur* des objets expropriés et du *préjudice* que souffre le propriétaire par suite de l'expropriation.

La valeur donnée aux biens doit être la valeur *vénale* qu'ils avaient avant l'entreprise d'utilité publique, sans égard à l'augmentation résultant de cette entreprise. C'était la disposition de l'art. 49 de la loi du 16 septembre 1807, qui est encore applicable aujourd'hui; il n'est pas juste, en effet, que les travaux entrepris en vue de l'utilité publique soient pour les propriétaires un moyen de bénéficier. L'art. 51 de la loi de 1833 disait que si les travaux procuraient une augmentation immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette augmentation *pouvait* être prise en considération pour l'évaluation de l'indemnité; l'art. 51 de la loi de 1841 rend

cette prise en considération *obligatoire*, de *facultative* qu'elle était. La Cour de cassation a décidé, le 28 août 1839 (Hanaire), que la compensation ne peut s'exercer que sur la portion d'indemnité réclamée pour moins-value, prix de convenance ou d'affection, et non sur la valeur réelle de l'immeuble; de telle sorte qu'il doit toujours y avoir une indemnité, quelle que soit la plus-value. Le gouvernement, dans l'intention d'établir le principe contraire, avait mis dans l'article du projet que l'augmentation pourrait être compensée *en tout* ou *en partie* avec l'indemnité; mais ces mots ont été effacés de la loi : « Il devra donc toujours y avoir une indemnité » que le jury, dans sa conscience, abaissera autant » qu'il le jugera convenable, a dit le rapporteur de la loi (M. Dufaure). »

Le concours obligatoire du propriétaire qui subit une expropriation partielle, à la dépense de l'entreprise d'utilité publique serait injuste, si les propriétaires voisins que n'atteint pas l'expropriation, et dont les propriétés reçoivent une plus-value des mêmes travaux, n'étaient pas également tenus d'y contribuer; aussi applique-t-on encore les articles 30, 31, 32 de la loi du 16 septembre 1807, qui permettent de leur faire payer une indemnité qui peut s'élever jusqu'à la moitié des avantages que leurs propriétés ont acquis.

Le propriétaire doit, en outre, être indemnisé des préjudices que lui cause l'expropriation, soit par la dépréciation de la portion de propriété qui reste entre ses mains; soit par la dépense qu'il est obligé de faire pour coordonner cette propriété à la disposition ultérieure des lieux : ainsi une propriété rurale est coupée par un chemin de fer; si l'administration n'établit pas une voie de communication, l'exploitation devenant plus difficile et par cela même plus dispendieuse, la

propriété subit une détérioration dont le propriétaire doit être indemnisé. Un parc est traversé par une grande route ; le propriétaire a droit de demander une somme suffisante pour rétablir la clôture dans toute la traversée de cette route. Nous avons dit , n° 690, que le jury ne pouvait pas obliger l'administration à faire ces travaux , ni l'administration obliger les expropriés à en recevoir la promesse en déduction du prix. Le jury doit donc , à moins d'accord entre l'administration et le propriétaire , comprendre dans l'indemnité les sommes nécessaires pour que l'exproprié fasse les travaux que l'expropriation a rendus nécessaires. (C. C., 34 décembre 1838, Charrin.) On doit en général indemniser l'exproprié de toutes les dépenses qu'il sera obligé de faire pour se trouver dans la même situation qu'avant l'expropriation ; ainsi, nous pensons que l'individu exproprié d'un immeuble peut exiger, outre le prix, le montant des frais d'acquisition d'un autre immeuble de la même valeur. Mais, d'un autre côté, il faut , pour qu'une indemnité soit accordée , qu'il s'agisse d'un préjudice actuel et certain, et non futur et éventuel. (C. C. civ., 3 janvier 1855, Leroy.) Si l'événement que prévoit le propriétaire se réalise, il pourra réclamer une indemnité pour ce nouveau dommage, mais son action sera alors portée devant le conseil de préfecture (n° 704).

Les constructions, plantations et améliorations faites peu de temps avant l'expropriation doivent spécialement attirer l'attention du jury : elles peuvent n'avoir été faites que dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée ; ce serait là une fraude préjudiciable à l'État et qu'il importe de prévenir. Le projet de loi de 1833 déterminait certains cas dans lesquels les améliorations étaient de plein droit présumées frauduleuses ; mais on

a pensé qu'il était plus conforme au système de la loi de laisser sur ce point, comme sur tous les autres, l'appréciation des faits au jury. (L. 3 mai 1841, 52.) Le jury est donc, dans cette matière, juge souverain des faits; il n'est lié par aucune règle positive; il doit s'attacher à rechercher, par tous les moyens possibles, quel est le préjudice réel et appréciable éprouvé par les propriétaires, et à repousser tout ce qu'il y a d'exagéré ou de mal fondé dans leurs prétentions.

692. Dans certains cas l'expropriation partielle serait tellement préjudiciable, que la loi permet à l'exproprié d'exiger qu'elle soit totale; cela a lieu quand il s'agit de maisons ou de bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir *une partie*; les propriétaires peuvent exiger que ces maisons et bâtiments soient acquis *tout entiers*. Le même droit appartient aux propriétaires de terrains qui se trouvent réduits au quart de leur contenance totale, si ce quart est inférieur à dix ares, et si les propriétaires ne possèdent aucun terrain immédiatement contigu. Les propriétaires doivent, dans ces différents cas, requérir l'expropriation totale par une déclaration formelle adressée au directeur du jury, dans le délai qui leur est donné pour répondre aux offres. En cas de contestation sur la question de savoir s'il doit y avoir lieu à expropriation totale, le jury, comme nous l'avons dit plus haut, fixe une indemnité alternative, et renvoie les parties devant qui de droit pour décider la question. (*Id.*, 50.) Le tribunal civil est compétent pour statuer contradictoirement avec l'administration, si le particulier est dans le cas d'exiger l'expropriation totale; car il s'agit ici d'un droit conféré par la loi à un individu, et nous ne voyons pas d'attribution spéciale à la compétence administrative.

La partie des biens acquise par l'Etat sur la réquisi-

tion du propriétaire, n'étant pas destinée à un travail d'utilité publique, n'est possédée par l'Etat et ses ayants droit qu'aux mêmes conditions que si elle fût restée entre les mains du propriétaire ; elle est soumise aux règles du droit commun. (C. C. req., 14 juillet 1847, Pignard); par conséquent, l'Etat devra observer les formalités ordinaires de la purge, et le bien restera soumis à toutes les charges que la purge ne fait pas disparaître dans les cas ordinaires, par exemple, aux servitudes qui le grevaient.

693. La loi ne détermine pas les actes qui doivent servir de base à la décision du jury ; elle laisse sur ce point la plus grande latitude aux parties, et donne au jury un pouvoir discrétionnaire et sans limite. Ainsi le projet de loi de 1833 indiquait les contrats de vente et de baux, relatifs tant à la propriété qu'il s'agit d'acquérir, qu'aux propriétés de même nature situées dans le voisinage ; la matricule des rôles de contributions ; les rapports d'expertises judiciaires déposés au greffe du tribunal, etc. Cet article a été supprimé par le motif qu'un jury doit rester arbitre souverain des éléments qui forment sa conviction. Lui seul est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité ; il n'est pas obligé, comme le serait un tribunal, d'admettre ou de rejeter un acte dans des circonstances données, mais il peut puiser les éléments de sa conviction dans tous ceux qui lui présentent un caractère de véracité.

694. L'art. 40 de la loi de 1833 supposait que l'indemnité pouvait être *supérieure* aux demandes des propriétaires ; c'était là une violation du principe qui ne veut pas qu'un tribunal prononce *ultra petita*. Cette conséquence n'était point dans l'intention du législateur ; le mot *supérieure* s'était glissé dans l'article par

inadvertance. La loi de 1841 ferme la porte à cet abus, dont un jury avait fait l'application ; son article 40 ne peut plus recevoir une pareille interprétation. La fixation de l'indemnité a donc pour limites, d'un côté, l'offre de l'Etat, de l'autre la demande de l'exproprié ; d'où l'on doit conclure que si l'exproprié, tout en contestant l'offre, ne fait aucune demande, on ne peut, à peine de nullité, rien lui accorder de plus que l'indemnité offerte. (C. C. civ., 2 déc. 1851, Martel ; 22 août 1853, commune de Sevrey.) Mais le propriétaire qui a fait une demande en réponse à l'offre de l'administration n'est pas lié par cette demande ; il peut la modifier et par conséquent l'étendre devant le jury jusqu'à la clôture des débats. (C. C. civ., 11 janv. 1843, de Joybert.)

695. C'est le directeur du jury qui conduit l'instruction, laquelle, d'après les explications données à la Chambre des Députés par le rapporteur de la commission, doit être faite suivant les règles tracées par le Code d'instruction criminelle pour le jury ordinaire (1), toutes les fois qu'il n'y a point été dérogé par la nouvelle loi. Ainsi le directeur du jury adresse les questions aux témoins et aux parties, fait aux jurés les observations les plus propres à les diriger dans leur examen, prononce la clôture des débats, résume les difficultés à résoudre, pose les questions résultant des débats ; mais il n'accompagne pas les jurés dans la chambre de leurs délibérations ; ceux-ci choisissent entre eux un président, et procèdent, sans *désemparer*, à la fixation de l'indemnité ; leur décision doit être prise à la majorité des voix, et, en cas de partage, la voix du président est *prépondérante*. La loi ne dit pas à quelle majorité la décision doit être rendue. En prin-

(1) V. C. d'instr. crim., art. 336 à 350.

cipe général, quand la loi parle de majorité, elle entend la majorité absolue; lorsqu'il se forme plus de deux opinions et qu'aucune d'elles n'a cette majorité, l'art. 447 du Code de procédure civile veut que les juges les plus faibles en nombre soient tenus de se réunir à l'une des deux opinions qui ont obtenu le plus de voix. Nous pensons que cette règle doit être suivie dans l'évaluation de l'indemnité, où elle est d'autant plus nécessaire, qu'une somme d'argent étant essentiellement divisible, il arrivera souvent qu'il se formera plusieurs opinions (1).

696. Le principe général en procédure est que les dépens d'un procès sont à la charge du plaideur téméraire qui les a occasionnés par son insistance (2). L'art. 40 de la loi de 1841 n'est que l'application de ce principe. L'administration a fait des offres, la partie intéressée a exposé ses prétentions : si l'indemnité fixée par le jury ne dépasse pas les offres de l'administration, son adversaire est condamné aux dépens; le contraire a lieu quand l'indemnité est égale à la demande de la partie. Quand elle est plus élevée que l'une et plus basse que l'autre, l'administration et sa partie adverse ont eu chacune un tort, dont la gravité peut être évaluée par la distance à laquelle se trouvent du prix les prétentions de l'une et de l'autre; c'est cette proportion qui détermine la portion des dépens qui sera mise à leur charge (3). Ce calcul est fait par le direc-

(1) Loi du 3 mai 1841, 38. Qu'arrivera-t-il, s'il y a autant d'opinions que de membres, ou si les membres sont divisés en parties égales? Si l'on ne parvient pas à s'entendre, il faudra renvoyer l'affaire devant un autre jury.

(2) Il ne peut être ici question que des frais postérieurs aux offres; tous les autres, même ceux des notifications imposées aux propriétaires, sont à la charge de l'administration. (Loi du 3 mai 1841, art. 41, § 3.)

(3) Il est un cas, toutefois, où l'indemnisé doit toujours être con-

teur du jury, qui taxe les dépens conformément au tarif (1).

697. La décision du jury, signée des membres qui y ont concouru, est remise au directeur, qui la déclare exécutoire, et envoie l'administration en possession de la propriété, sous la condition du paiement préalable de l'indemnité. Cette décision et l'ordonnance du directeur ne peuvent être attaquées que devant la Cour de cassation, soit par l'administration, soit par les particuliers, et seulement pour violation du premier § de l'art. 30, de l'art. 31, des deuxième et quatrième paragraphes de l'art. 34, et des art. 35, 36, 37, 38, 39 et 40. Le délai du pourvoi est de 15 jours, à partir du jour de la décision du jury, qui n'a pas besoin d'être notifiée, ce qui suppose qu'on a fait les différentes notifications voulues par la loi pour parvenir à la convocation du jury et prévenir du jour de cette convocation ceux qu'on doit mettre en cause; car, sans cela, le délai de quinzaine ne courrait que du jour de la notification qu'on serait obligé de leur faire alors de la décision du jury. (C. C. civ., 5 janv. 1848, Valrivière; 2 avril 1849, Carlot.) Le pourvoi et l'instruction se font d'après les formes prescrites par l'article 20; d'où il résulte que le pourvoi est nul quand il n'a pas été notifié au défendeur dans la huitaine de l'expiration du délai de quinzaine. (C. de cass., 26 janvier 1841.) (2).

damné aux dépens : c'est lorsque étant capable d'accepter les offres de l'administration il n'a pas fait connaître sa détermination dans la quinzaine de la notification que l'administration lui avait faite (40, § 4, 24).

(1) Loi du 3 mai 1841, art. 40 et 41. (V. l'ordonnance du 18 septembre 1833.)

(2) Voir, sur la marche à suivre pour l'instruction des pourvois formés par l'administration en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, une circulaire du garde des sceaux du 25 sept. 1845, envoyée aux préfets par le ministre de l'intérieur le 24 octobre 1845. Bull. off. de l'intér. 1845, p. 216.

S'il y a cassation, l'affaire est renvoyée devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement (1); mais, depuis la loi du 3 mai 1841, la Cour de cassation peut, suivant les circonstances, renvoyer l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans un des arrondissements voisins, quand même il appartiendrait à un autre département (*id.*, 42, 43) (2). Le jury se réunit alors dans cet arrondissement et sous la présidence d'un magistrat du tribunal dont il dépend. (C. C. civ., 21 mars 1855, Passeron.)

Nous avons dit que le jury devait, autant que possible, régler l'indemnité d'une manière *définitive*, c'est-à-dire qui ne donnât lieu à aucune difficulté postérieure; les circonstances ne permettent pas toujours de le faire; il arrive quelquefois que l'exécution de tout ou partie de la décision est subordonnée à l'accomplissement d'une condition, par exemple à l'exécution de travaux que l'Etat a offerts et que l'exproprié a acceptés (*v.* n° 690), ou bien qu'il naît au moment de l'exécution des difficultés qu'on n'a pu prévoir. C'est le tribunal de première instance qui connaît de l'interprétation et de l'exécution des décisions du jury d'expropriation. (C. C. civ., 17 mai 1854, Orliac; C. d'Etat, 16 juillet 1842, de Fontette, et 9 déc. 1845, Hoche.) L'obligation contractée par l'Etat de faire certains travaux est une obligation dont l'inexécution se résout en dommages-intérêts, lesquels sont appréciés par les tribunaux (C. C. civ., 17 mai 1854,

(1) Un des membres du premier jury ne peut, à peine de nullité, faire partie du second. (C. C. civ., 8 juillet 1853, Philippon.)

(2) La cassation prononcée contre une décision du jury d'expropriation laisse subsister tous les actes qui ont préparé cette décision, et qui n'ont pas été l'objet d'un moyen de cassation. (C. de cass., 26 mai 1840, Hanairé.)

Orliac); ce sont encore les tribunaux ordinaires qui connaissent des difficultés auxquelles peuvent donner lieu les contrats amiables passés entre l'administration et les particuliers, même après la déclaration d'utilité publique.

698. L'indemnité une fois réglée, l'administration n'a plus qu'à en faire le paiement pour entrer en possession. Si elle laisse passer six mois après la décision du jury sans payer ou sans consigner, les intérêts courent de plein droit. (L. 3 mai 1841, 55, § 2.) Le mode de paiement varie suivant les circonstances. Si tous les *ayants droit* sont d'accord, et qu'il n'y ait aucun obstacle au paiement, tels que des hypothèques, des oppositions, etc., chacun d'eux reçoit la portion d'indemnité qui lui revient; si les ayants droit refusent de recevoir, l'administration leur fait des offres réelles qui, lorsqu'elles ont lieu dans les formes voulues par la loi, et qu'elles sont suivies d'une consignation, équivalent à un paiement (1).

Lorsqu'il s'agit de travaux exécutés par l'Etat ou les départements, les offres peuvent être faites au moyen d'un *mandat* délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur. C'est une dérogation au principe que les offres doivent être faites en espèces. « Les règles de la » comptabilité, a dit le rapporteur, ne permettent pas de » laisser sortir l'argent du Trésor sans *une quittance*; et » comme, le propriétaire refusant de recevoir les offres, » cette quittance ne peut pas être délivrée, la commission » a reconnu qu'il y avait lieu de faire les offres réelles au » moyen de mandats. » Cette exception n'a aucun danger, puisqu'il s'agit de mandats payables à vue par le Trésor,

(1) *Id.*, art. 53. V. art. 1257 et suiv. du C. N.; 49 no 7, 812 et suiv. du C. proc. civ., et 1, 2, 3 du tarif. (Ord. du 18 sept. 1833.)

qui est toujours solvable et qui a des caisses à la portée de tous les créanciers; d'un autre côté, cette dérogation facilite les offres, puisqu'elle dispense les huissiers de se charger de sommes quelquefois très-considérables. Il faut observer toutefois que la faculté de faire des offres avec des mandats n'est accordée qu'à l'Etat et aux départements, et qu'elle ne s'étend pas aux communes, dont les recettes et les dépenses sont faites par un agent particulier. Quand les offres sont refusées, la *prise de possession* ne peut avoir lieu qu'après *consignation*, et la consignation se fait toujours en espèces. (L. 3 mai 1841, 53.)

Il est inutile de faire des offres, lorsqu'il existe sur l'immeuble des inscriptions hypothécaires ou d'autres obstacles au paiement. Dans ce cas, à moins que tous les créanciers ne consentent à donner mainlevée de leurs inscriptions ou de leurs oppositions, il suffit que la somme soit consignée, pour être plus tard remise à qui de droit. Lorsque les obstacles ne portent que sur une portion du prix, on se contente de consigner une somme suffisante pour garantir les droits des tiers; le reste est remis au propriétaire. (*Id.*, 54.)

699. La loi a voulu diminuer, autant que possible, les frais d'acquisition; ainsi les contrats de vente qui se font à l'amiable, les quittances et tous les actes relatifs à l'acquisition des terrains peuvent être passés dans la forme des actes administratifs. (*Id.*, 56.) On peut aussi, quand on le juge convenable, les passer devant notaire. Ce dernier mode doit être employé quand les travaux se font pour le compte d'une compagnie concessionnaire, parce qu'il ne serait pas convenable de rendre les préfets agents de ces compagnies (1).

(1) M. Duvergier émet l'opinion contraire, t. de 1841, p. 166, note 3.

Tous les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances, et autres actes faits en vertu de la loi sur l'expropriation, sont visés pour timbre et enregistrés *gratis*, quand il y a lieu à enregistrement (*id.*, 58). Le bénéfice de cette disposition ne peut être invoqué, dans le cas de vente amiable, qu'autant que la cession a lieu après la déclaration d'utilité publique et la détermination de l'immeuble par l'arrêté du préfet (1). Mais lorsque, dans le délai de deux ans de la perception, il est justifié que les biens acquis à l'amiable, antérieurement à l'arrêté du préfet, ont été compris depuis dans cet arrêté, il y a lieu à la restitution des droits pour la portion des immeubles reconnue nécessaire à l'exécution des travaux. (Art. 58, § 3.) La Cour de cassation a décidé que l'exemption devait s'étendre au contrat de remploi d'un immeuble dotal, remploi qui est la conséquence nécessaire de l'expropriation. (C. C. civ., 10 décembre 1845, société du Drot.)

Les conservateurs des hypothèques ne peuvent réclamer de salaire, soit pour le dépôt ou la transcription des contrats ou jugements, soit pour la délivrance des états d'inscription ou des certificats négatifs, ou pour toute autre espèce de renseignement dans l'intérêt de l'Etat, mais seulement quand les acquisitions sont faites pour le compte de l'Etat et à la charge du budget général, quelle que soit d'ailleurs la participation des départements à la dépense. Il en est autrement quand les indemnités de dépossession sont dues exclusivement par les concessionnaires, les départements et les communes. (Décis. du minist. des fin. du 16 nov. 1842, D. 1843, p. 3, 46, Dalloz.)

(1) Décision du ministre des finances du 17 août 1838. (C. C. civ., 30 janv. 1854, C^e de la Villette.)

Enfin les significations et notifications mentionnées dans la même loi peuvent être faites tant par les huissiers que par les agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice; et l'article 29 du tarif décide qu'il n'est alloué aucune taxe aux agents de l'administration autorisés à instrumenter concurremment avec les huissiers. (L. 3 mai 1841, 57.)

700. Il peut arriver que les travaux qui ont donné lieu à l'expropriation pour cause d'utilité publique ne soient pas exécutés; dans ce cas, l'Etat est propriétaire de terrains qui ne lui sont d'aucune utilité, et qu'il est dans son intérêt de revendre. Mais, dès que la cause qui a motivé la dépossession des anciens propriétaires n'existe plus, il est juste, si ces propriétaires le requièrent, que les choses soient remises, à leur égard, dans leur ancien état : tel est le but de l'art. 60, qui autorise les anciens propriétaires et leurs ayants droit à rentrer en possession de leurs terrains, moyennant un prix qui, s'il n'est pas déterminé à l'amiable, est fixé par le jury, et ne peut excéder la somme qui avait été payée comme indemnité. Les propriétaires ne peuvent user de ce privilège que dans le délai de trois mois qui suit la publication faite, dans chaque commune, des terrains qu'on est dans le cas de revendre, et le contrat doit être passé dans le mois de la fixation du prix; sinon l'Etat peut vendre les terrains dans la forme ordinaire, et les adjuger aux personnes qui offrent les conditions les plus avantageuses. Cette rétrocession privilégiée ne s'applique qu'aux terrains dont l'expropriation a eu lieu malgré le propriétaire, et non à ceux dont il a exigé l'acquisition en vertu de l'article 50 de la loi. La forme de la rétrocession est déterminée par une ordonnance du 22 mars 1835. (L. 3 mai 1841, 60, 61, 62.) La rétrocession peut être exigée des départements,

des communes, comme de l'Etat. Pour qu'il n'y eût pas de doute à cet égard, on a changé dans la loi de 1841 les derniers mots de l'article 60, qui ne paraissaient applicables qu'à l'Etat.

La rétrocession peut-elle être réclamée à l'égard des parties de terrain qui resteraient libres après la confection des travaux ? La solution affirmative de cette question ne peut faire aucun doute, quand on lit les art. 60 et 62. « Si les terrains acquis pour des travaux » d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, » les anciens propriétaires et leurs ayants droit peuvent en demander la remise (60). » Voilà le principe général, qui paraît devoir s'appliquer aussi bien au cas où les terrains acquis restent tout entiers qu'à celui où il n'en reste que des fractions. Cependant il résulte de la discussion qui a eu lieu devant la Chambre des Députés, lors de la loi de 1833, que tel n'était point le sens admis par le commissaire du Roi et par le rapporteur de la commission ; l'un et l'autre ont dit que l'article 60 ne devait recevoir son application que dans le cas où les travaux d'utilité publique ne seraient pas exécutés (1). Il nous est impossible de trouver, au point de vue du droit, une différence entre le cas où, l'entreprise étant abandonnée, les terrains restent tout entiers, et celui où, après l'exécution, il reste des parcelles non employées. Dans l'un comme dans l'autre cas, le propriétaire n'a pu être privé de sa propriété que par la grande considération de l'utilité publique ; aussitôt qu'il est démontré que cette utilité n'existe pas, il doit être admis, s'il le demande, à reprendre ce qu'on lui a enlevé. Les parcelles de terrain voisines des routes, des canaux, des places et des rues, acquiè-

(1) Séance de la Chambre des Députés du 8 février 1833.

rent ordinairement, après l'exécution des travaux, une grande valeur ; il ne serait pas juste que l'administration ou la société concessionnaire fit, en les revendant, un bénéfice au préjudice des propriétaires auxquels on ne les avait pris que pour une raison qui n'existe plus. C'est, au surplus, dans notre sens que le Conseil d'Etat entend et applique les art. 60 et suivants de la loi. Il a en effet statué en ces termes, le 27 mai 1846 :
« Considérant qu'aux termes de l'article 60 de la loi
» du 7 juillet 1833 (aujourd'hui 3 mai 1844), les anciens
» propriétaires ont le droit de demander la remise des
» terrains acquis pour des travaux d'utilité publique,
» qui ne reçoivent pas cette destination ; que dès lors,
» si, par suite de la non-exécution des talus primiti-
» vement projetés, la parcelle de terrain cédée par
» Mme de Cuzieux pour la construction du chemin dont
» il s'agit n'est pas *entièrement* et définitivement oc-
» cupée par ledit chemin ou les travaux accessoires, il
» y aura lieu de faire remise à la dame de Cuzieux,
» sur sa demande, *de la partie de la susdite* parcelle qui
» *ne sera pas occupée.* » (C. d'Et., 27 mai 1846, de Cuzieux.)

Mais l'autorité administrative peut seule déterminer les terrains qui restent libres ; c'est donc à elle qu'on doit s'adresser et non à l'autorité judiciaire. A plus forte raison, quand l'autorité administrative a décidé qu'un terrain serait attribué à un chemin et ferait partie de ses dépendances, l'autorité judiciaire ne peut en ordonner la restitution. (C. C. civ., 28 déc. 1852, de Cuzieux.) On peut se pourvoir contre l'arrêté du préfet devant le ministre, et de la décision du ministre devant l'Empereur en Conseil d'Etat, par la voie non contentieuse, attendu qu'il s'agit ici d'un acte de l'administration active. Lorsqu'il a été déclaré qu'un terrain était libre,

s'il s'élève des difficultés sur la question de savoir qui a le droit de réclamer, la question est de la compétence de l'autorité judiciaire. (C. d'Et., 1^{er} avril 1840, Autun.) Si déjà la restitution ou la concession du terrain a été faite par un arrêté du préfet, et que le réclamant soutienne qu'elle a été mal faite, il ne peut faire juger *de plano* cette question par l'autorité judiciaire, car il se trouve en présence d'un acte administratif dont les tribunaux ne peuvent annuler les conséquences sans violer le principe de la séparation des pouvoirs (C. C. civ., 29 mars 1842, préfet de la Nièvre); mais il faut qu'il fasse réformer l'acte administratif. Si la parcelle avait été vendue ou cédée à un individu autre que le propriétaire, nous pensons que celui-ci pourrait demander la nullité de l'arrêté du préfet qui aurait fait cette cession, comme contenant un excès de pouvoir; le recours alors pourrait être porté devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse, après que l'arrêté aurait d'abord été soumis au ministre qui peut l'annuler.

704. Le mode de fixation de l'indemnité par le jury ne s'applique qu'au cas où il y a expropriation; et non aux cas très-fréquents où des dommages sont causés aux particuliers par l'exécution des travaux publics. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII et le décret du 16 septembre 1807, les indemnités, *quelle qu'en fût la cause*, étaient réglées par le conseil de préfecture. (V. l. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 3 et 4.) La loi du 8 mars 1810 attribua le règlement, dans le cas d'*expropriation*, aux tribunaux, et les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 le transportèrent au jury. Il ne resta donc au conseil de préfecture que le règlement des indemnités pour dommages.

Cette distinction s'applique sans difficulté dans les cas ordinaires où le dommage causé n'est que temporaire et

peut se réparer. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'un *dommage permanent*, lorsque, par exemple, à la suite de travaux de remblais ou de déblais, une maison est enterrée ou déchaussée, lorsque, à la suite de travaux dans une rivière, la force motrice d'une usine se trouve diminuée. Dans ces différents cas, la propriété est véritablement atteinte, et la Cour de cassation a longtemps décidé qu'il y avait une *expropriation partielle* qui donnait lieu à un règlement d'indemnité par le jury. (V. notamment C. civ., 23 nov. 1836, Bruneau; ch. des requêtes, 30 av. 1838, commune de Moulins). Le Conseil d'Etat décidait le contraire pour le cas de maison déchaussée ou enterrée. (V. quatre arrêts du 23 juillet, Augustin; du 29 mars 1850, Thomassin.) Cependant il admettait que la réduction de la force motrice était une expropriation partielle, et reconnaissait alors la compétence du jury. (V. not. 17 avril 1834, Duterre.) Mais il a abandonné cette jurisprudence par un arrêt du 13 avril 1851 (héritiers Rouxel), dans lequel il décide que la pente d'un cours d'eau, même non navigable, n'est pas susceptible de propriété privée; qu'ainsi la diminution de la force motrice résultant de cette pente n'est qu'un préjudice et non une expropriation. Enfin la Cour de cassation a abandonné son ancienne jurisprudence, et s'est mise d'accord avec le Conseil d'Etat en décidant qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre les dommages *temporaires* et les dommages *permanents*; que l'indemnité des uns et des autres doit être réglée par le conseil de préfecture. (C. C. civ., 29 mars 1852, Pommier.) Le véritable mot de la question a été dit par le tribunal des conflits dans un arrêt du 2 juillet 1851 (Fizes): « Pour qu'il y ait *expropriation*, » il faut qu'il y ait prise de possession au nom de l'Etat, » à titre de propriétaire. » Donc, dans tous les cas où

il n'y a qu'une détérioration, même permanente, il y a bien perte d'une partie de la propriété, mais il n'y a pas expropriation; c'est donc au conseil de préfecture à régler l'indemnité.

La règle que nous venons de poser souffre une exception à l'égard du propriétaire exproprié, qui peut faire fixer par le jury non-seulement la valeur de la chose qu'on lui enlève, mais encore des indemnités pour les simples préjudices qui seront la conséquence nécessaire de l'expropriation (*V. n° 691.*) C'est que, dans ce cas, l'indemnité pour l'expropriation et l'indemnité pour les préjudices sont connexes, et doivent être en conséquence réglées par le même juge. (Articles 174 C. pr. civ.) Il en serait autrement si, postérieurement au règlement par le jury, le propriétaire souffrait un nouveau dommage occasionné par les travaux; l'indemnité de ce dommage serait alors réglée par le conseil de préfecture; mais on ne pourrait par cette voie réclamer pour des préjudices qui auraient été appréciés par le jury. (C. d'Etat, 10 avril 1848, de Cambis; 8 déc. 1853, Dumont.)

C'est le jury qui règle les indemnités dues aux propriétaires qui ont des droits d'usage et des servitudes sur les biens expropriés, ainsi qu'aux locataires de ces biens. (L. du 3 mai 1841, art. 24-39.) En est-il encore de même lorsqu'au lieu d'un jugement d'expropriation, il y a une cession amiable. On peut dire que le règlement de l'indemnité due au propriétaire n'ayant pas lieu, puisqu'il y a eu consentement sur le prix, la connexité qui entraînait devant le jury le règlement des indemnités accessoires n'existe plus, et que par conséquent le conseil de préfecture reprend sa compétence, qui n'était suspendue que par exception. Mais on répond à cette théorie que la cession volontaire des

terrains *désignés* comme devant être l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique remplace le jugement d'expropriation, a les mêmes effets et doit être suivie des mêmes formalités; que ce contrat ne change pas la nature de l'aliénation, ni la position des tiers intéressés; qu'aux termes de la loi (art. 19, 21, 23, 24, 39), ils ont droit au règlement par jury, qui est le complément de la procédure en expropriation non-seulement pour le propriétaire, mais pour tous les ayants droit. C'est ce qui a été jugé par le Conseil d'Etat, malgré l'opinion contraire des ministres de l'intérieur et de la guerre, les 18 août 1849, Mouth; 19 janvier 1850, Nouvellet.

702. Lorsque l'État donne lieu à l'application des servitudes que la loi attache à certains services publics, ou supprime par suite de ces travaux des servitudes appartenant à des particuliers, doit-on considérer ce préjudice comme résultant d'une *expropriation*, et devant en conséquence donner lieu à une indemnité réglée par le jury, ou seulement comme une simple détérioration, et renvoyer le règlement devant le conseil de préfecture? Cette question a beaucoup d'analogie avec celle des dommages permanents. (V. n° 701.) Bien que, dans la rigueur du droit, on doive considérer les servitudes comme des démembrements de propriété transférés à l'Etat, il faut reconnaître cependant que ce n'est point à elles que pensait le législateur lorsqu'il a rendu les lois de 1810, de 1833 et enfin de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il résulte de l'économie de ces lois et des formalités qu'elles prescrivent, qu'elles n'ont eu en vue que l'expropriation des propriétés immobilières corporelles et non des immeubles incorporels, tels que des servitudes. Non-seulement la plupart des formalités de la loi du 3 mai 1841

sont inexécutables, quand il ne s'agit que de servitudes que l'État veut acquérir ou dont il veut se libérer; mais encore la convocation du jury pour le règlement de ces indemnités quelquefois très-nombreuses, mais en même temps de peu d'importance, ne serait pas sans difficulté, ni sa juridiction sans inconvénients. Nous pensons donc que l'indemnité devrait être réglée par le conseil de préfecture : c'est ce qui a été décidé par le Conseil d'État du 23 août 1844 (Brigode) pour l'établissement d'une servitude de halage sur le sol des riverains, et par le tribunal des conflits, 12 juin 1850 (Guillot), à l'occasion de la suppression d'un aqueduc par suite des travaux d'une route impériale.

703. La création de nouvelles places de guerre impose, sur les immeubles situés dans les différentes zones de défense, les servitudes énumérées par le décret du 10 août 1853 (*v. nos* 857 et suiv.), dont l'établissement doit donner lieu à une indemnité au profit des propriétaires, d'après les principes généraux de la matière. Cependant la législation paraît méconnaître les droits des propriétaires : aucune disposition formelle ne leur accorde d'indemnité, et le décret de 1853, pas plus que l'ordonnance du 4^{er} août 1821, ne les comprend au nombre de ceux qui ont le droit d'en réclamer. Il a été proposé à la Chambre des Députés, dans la discussion sur la loi du 30 mars 1831 sur l'expropriation en cas d'urgence pour les travaux de fortifications, d'accorder des indemnités aux propriétaires de tous les terrains situés dans les zones militaires des places et postes de guerre non compris dans le tableau qui a été annexé à la loi du 10 juillet 1791. Cet amendement a été repoussé, non pas par des moyens tirés du fond, mais par la raison qu'il ne se rattachait pas, à la loi en discussion, et qu'il

formait une proposition à part qui ne devait être soumise à la Chambre que dans les formes voulues par son règlement. Lors de la discussion de la loi du 3 avril 1841 sur les fortifications de Paris, la question a été examinée ; dans les deux Chambres le principe a été reconnu, mais on a plutôt éludé que résolu la difficulté. Il a été convenu que l'administration acquerrait les propriétés bâties sur lesquelles porteraient les prohibitions, et une bande de terrain de cent mètres de large à droite et à gauche des trente-cinq principales avenues de la capitale dans l'étendue des zones de défense (1). La loi du 10 juillet 1851, relative au classement des places de guerre et aux servitudes qui en résultent, est muette sur la question.

Le Conseil d'Etat a suppléé au silence de la loi ; il décide que l'indemnité, dans le cas dont il s'agit, est réglée par le ministre de la guerre : « Considérant qu'il » s'agit, dans l'espèce, de l'application de servitudes » militaires à la propriété du sieur...; que, jusqu'à la » loi du 17 juillet 1819, le ministre de la guerre a été » seul compétent pour prononcer sur les demandes » d'indemnité pour dommages causés aux particuliers » par l'établissement de places fortes et autres moyens » défensifs du royaume; que l'article 15 de la loi du » 17 juillet 1819 ne renvoie aux tribunaux civils que les » demandes en indemnité relatives aux cas spécifiés par » les articles 18, 19, 20, 24, 33 et 38 de la loi du » 10 juillet 1791, articles qui ne comprennent que les » expropriations, les privations de jouissances pour » occupation momentanée et les dommages matériels; » d'où il suit que, aux termes de la même loi de 1819, » notre ministre de la guerre est resté investi du droit

(1) V. le résumé de la discussion dans la Collection des lois de M. Duvorgier, année 1841, p. 71, en note.

» de statuer en première instance, et sauf recours à
 » nous, en notre Conseil d'Etat, sur les demandes en
 » indemnité pour les autres cas non prévus par la loi.»
 (C. d'Et., 31 déc. 1844, Arnoud, *id.*, 14 août 1852, André.) Il y a évidemment un recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse contre la décision du ministre de la guerre rendue en cette matière. La même solution doit être donnée pour le cas d'établissement de poudrières. (V. n° 862.)

704. Le décret du 7 mars 1808 impose des servitudes sur les terrains et les édifices situés dans un rayon de cent mètres des nouveaux cimetières transférés hors des communes. Il ne statue rien sur la question de l'indemnité, qu'on ne peut cependant refuser aux personnes dont les terrains éprouvent une notable détérioration par suite de la prohibition de bâtir ou de réparer les bâtiments existants. Nous pensons, par analogie avec ce qui a lieu en matière de chemin de halage, qu'en l'absence d'une loi spéciale, les propriétaires sur lesquels pèsent les servitudes pourraient obliger la commune à leur payer une indemnité qui serait évaluée par le conseil de préfecture. Cette opinion n'est point partagée par le Conseil d'Etat, qui décide que les servitudes résultant de l'établissement d'un cimetière ne constituent pas un dommage direct et matériel résultant de l'exécution de travaux publics, et qu'aucune loi n'attribue aux conseils de préfecture la connaissance des demandes en indemnité de cette nature. (C. d'Et., 8 mars 1855, Vincent.) Comme on ne peut invoquer ici les raisons en vertu desquelles le ministre de la guerre est compétent pour régler l'indemnité due en cas d'établissement de places fortes, nous pensons que l'action devrait être portée devant les tribunaux ordinaires.

705. L'établissement de nouvelles voies de communication, routes, rues, canaux, etc., impose aux propriétaires riverains les servitudes relatives à l'alignement. Cependant aucune indemnité ne leur est due, car le préjudice qu'ils éprouvent est plus que compensé par les avantages que leur procure l'ouverture des voies de communication.

706. Si l'administration s'emparait d'une propriété sans observer les formalités de l'expropriation, quels seraient les moyens de recours dont pourrait user le propriétaire ? Le Conseil d'Etat décide sur ce point que l'autorité judiciaire est compétente pour prononcer sur les actions possessoires et sur les dommages-intérêts réclamés à raison des troubles apportés à la possession des particuliers par les agents de l'administration sans l'accomplissement des formalités de l'expropriation (v. not. arrêt du 4 juil. 1845, Delaruelle), mais qu'à l'autorité administrative seule il appartient d'ordonner la suppression des travaux, quand ils ont été commencés par son ordre (C. d'Et., 25 mars 1852, Mathieu); enfin, que l'indemnité sera déterminée conformément à la loi du 3 mai 1841 (*idem*), ce qui donne à la possession illégale les mêmes effets qu'à l'expropriation régulière. Nous ne pouvons admettre une doctrine dont le résultat serait d'enlever aux particuliers toutes les garanties que leur donne la loi du 3 mai 1841. Sans doute il est de principe général que l'autorité judiciaire doit respecter les actes de l'administration; mais ce principe reçoit une exception de la loi précitée, dont le but avoué est de faire contrôler par l'autorité judiciaire les actes de l'administration en matière d'expropriation. Si les tribunaux ont le droit de déclarer qu'il n'y a pas lieu à expropriation parce que l'administration a manqué à une des formalités du titre 2 de cette

loi, parce qu'elle a omis une publication, ou n'a pas observé un délai, à plus forte raison a-t-elle le droit de rétablir en possession l'individu dont on a pris le bien sans observer aucune formalité. S'il en était autrement, l'administration aurait plus d'avantage à prendre immédiatement possession qu'à observer des formalités longues et minutieuses, sauf à surseoir aux travaux à l'égard des propriétaires qui réclameraient.

On peut dire que l'administration connaît les lois et les observe ; que ce ne peut être que par erreur qu'un fait semblable se produit ; qu'aussitôt que l'erreur est reconnue, on procède à l'accomplissement des formalités d'expropriation, et qu'en attendant qu'elle soit opérée, il serait inutile et il deviendrait dispendieux de détruire des constructions qu'il faudrait recommencer ensuite. Toutes ces raisons ne font que montrer le danger de la théorie du Conseil d'Etat, qui met la propriété à la merci des agents de l'administration. Nous ne raisonnons pas sur des hypothèses, mais sur des faits ; les arrêts du Conseil qui statuent sur cette question sont devenus assez nombreux dans ces derniers temps : tantôt c'est l'administration municipale qui donne ordre de s'emparer d'un terrain (tribunal des conflits, 29 avril 1850, de Brouquens), tantôt c'est un simple entrepreneur qui, d'après un tracé et sans observer aucune formalité, s'en met en possession (C. d'Et., 25 mars 1852, Mathieu). Pour un propriétaire qui réclame, combien gardent le silence et, le mal une fois fait, se contentent de faire régler l'indemnité ! Entre les agents de l'administration qui ont commis une faute et les particuliers dont le droit est violé, nous croyons qu'il n'y a pas à hésiter ; il faut que les premiers souffrent de leur faute, au lieu d'en profiter, sinon on court le danger de voir se multiplier les actes de cette nature.

Nous n'étendons pas cette solution au cas où un particulier prouve qu'il est propriétaire d'un terrain dont l'incorporation au domaine public est réalisée, car, si on l'en remettait en possession, le service public serait interrompu; dans ce cas, l'intérêt général l'emporte sur l'intérêt d'un individu, qui d'ailleurs doit s'imputer à lui-même les effets de sa négligence. (V. n° 794.)

707. Nous terminerons tout ce que nous venons de dire sur les différents cas où des indemnités peuvent être réclamées de l'Etat pour expropriation et pour dommages causés aux particuliers, en rappelant que ceux qui les ont obtenues doivent, comme les autres créanciers de l'Etat, réclamer leur ordonnancement dans le délai de cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice auquel ces créances appartiennent, aux termes de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831. (C. d'Et., 12 août 1855, Reig.)

CHAPITRE III.

EXPROPRIATIONS EXCEPTIONNELLES. — EN CAS D'URGENCE. — POUR LA CONFECTION DES FORTIFICATIONS.

SOMMAIRE.

08. Différents cas d'expropriation exceptionnelle.

§ 1^{er}. — *Expropriation en cas d'urgence.*

09. Nécessité d'une procédure abrégée dans les cas urgents.

10. Esprit de la loi du 3 mai 1841 sur cette matière.

11. Procédure en cas d'urgence. — Fixation et consignation d'une indemnité provisoire. — Envoi en possession.

12. Règlement définitif de l'indemnité.

§ II. — *Expropriation pour la confection des fortifications.*

713. Modifications apportées au droit commun pour les cas ordinaires.

714. Cas d'urgence.

715. Détermination des propriétés.

716. Offres faites aux particuliers.

717. Indemnité provisoire.

718. Effets de l'expropriation à l'égard des tiers.

719. Occupation temporaire des propriétés.

720. Temps au delà duquel elle ne peut durer.

708. La loi du 3 mai 1841 remplace la loi du 7 juillet 1833, qui elle-même abrogeait la loi du 8 mars 1810; elle est le droit commun en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; mais des dispositions spéciales existent pour :

La prise de possession préalable des propriétés en cas d'urgence ;

L'expropriation à raison des fortifications ;

L'expropriation en matière de chemins vicinaux ;

L'expropriation pour l'alignement sur le bord des grandes routes, des chemins vicinaux, des rues des villes ;

Le rachat des droits d'usage dans les forêts de l'Etat ;

Le droit de dépossession des halles appartenant aux particuliers, au profit des communes ;

L'expropriation des actions de canaux ;

L'expropriation du droit de pêche dans les rivières rendues ou déclarées navigables. (Loi du 15 avril 1829.)

Nous traiterons dans ce chapitre de la prise de possession préalable en cas d'urgence, et de l'expropriation en matière de fortifications.

Nous renverrons les autres cas aux matières auxquelles ils se rattachent. (*Voir la table alphabétique.*)

§ I^{er}. — *Expropriation en cas d'urgence.*

709. Les formalités que nous avons exposées dans le chapitre précédent entraînent des délais qui, dans certaines circonstances urgentes, deviendraient extrêmement préjudiciables à la société : ainsi, par exemple, il arrive quelquefois que l'administration a traité à l'amiable avec tous les propriétaires dont les terrains sont nécessaires, à l'exception d'un seul qui élève ses prétentions si haut, qu'on est obligé de l'exproprier ; il en résulte un retard, qui est quelquefois d'une année, dans l'exécution des travaux, et par conséquent une perte considérable pour l'Etat et pour les particuliers qui ont cédé leurs fonds de bonne grâce dans l'espérance des avantages que l'entreprise nouvelle doit leur procurer. D'autres fois des accidents de terrain forcent à changer tout à coup, sur un point, la direction d'une route, d'un chemin de fer déjà établis ; il est de la plus grande importance que les nouveaux travaux soient promptement exécutés, pour que la viabilité ne reste pas interrompue.

710. La prise de possession préalable en cas d'urgence est l'innovation la plus importante de la loi du 3 mai 1841 ; les Chambres ne l'ont admise qu'avec grande difficulté et en l'entourant de précautions qui la rendent sans dangers. Elle a été attaquée comme inconstitutionnelle, en ce que la prise de possession précède l'indemnité, qui doit être *préalable* ; comme rendant inutile le recours en cassation contre le jugement d'expropriation, puisqu'à l'époque à laquelle la Cour prononcera, le terrain sera pris et incorporé au

domaine public ; comme rendant impossible l'évaluation exacte de l'indemnité, puisqu'au moment où elle aura lieu, la chose aura changé de forme ; enfin, comme devant remplacer l'expropriation régulière dans la plupart des cas, parce que l'administration ne manquerait jamais de trouver qu'il y a urgence.

Quelques-unes de ces observations n'étaient pas fondées, il y a été répondu ; d'autres étaient fondées, il y a été fait droit. Il est satisfait à l'exigence constitutionnelle de l'indemnité préalable par l'offre, et, en cas de non-acceptation, par la consignation d'une somme d'argent, sauf règlement postérieur par le jury (1). L'inconvénient résultant de ce que le bien est incorporé au domaine public quand la Cour de cassation annule le jugement d'expropriation, existe dans le cas d'expropriation ordinaire comme dans le cas d'expropriation urgente ; l'évaluation définitive de l'indemnité, après la modification de la chose, n'a d'inconvénient véritable que pour les propriétés bâties ; la loi a déclaré que l'occupation préalable ne s'appliquerait qu'aux propriétés non bâties. Enfin, pour éviter l'emploi trop fréquent d'un moyen qui ne doit être employé qu'en cas d'urgence, il a été décidé que l'urgence ne pourrait être déclarée que par un décret impérial. (L. 3 mai 1841, 65.) (2). Avec ces différentes précautions, les Chambres ont adopté la mesure de l'occupation préalable, qui a pour résultat de prévenir la plupart des difficultés, qu'elle donne à l'administra-

(1) Déjà ce système avait été adopté par la loi du 30 mai 1831, relative aux travaux militaires, et il avait été reconnu conforme aux principes.

(2) Il a été dit dans la discussion que, pour plus de célérité, le décret pourrait être rendu avant le jugement d'expropriation, sauf à n'être exécuté qu'après.

tion les moyens de surmonter, et, quand ces difficultés existent, de réduire de 90 à 20 jours le délai nécessaire à l'expropriation.

744. Voici maintenant la procédure adoptée par la loi du 3 mai 1841 pour ce cas exceptionnel : après le jugement d'expropriation, qui doit être précédé des formalités de l'enquête prescrites par le titre 2 de la loi (C. C. civ., 28 juin 1853, Aufauvre), on notifie aux propriétaires et aux détenteurs, conformément à l'art. 15, le décret qui déclare l'urgence, ainsi que le jugement d'expropriation. On les assigne en même temps à comparaître à trois jours au moins devant le tribunal civil ; l'assignation énonce la somme offerte par l'administration. Au jour fixé, les propriétaires et détenteurs doivent comparaître pour déclarer quelle est la somme dont ils demandent la consignation avant l'envoi en possession ; faute par eux de comparaître, le tribunal fixe cette somme en leur absence. (*Id.*, 66, 67, 68.)

Afin de déterminer la valeur de l'indemnité préalable, le tribunal peut se transporter sur les lieux ou commettre un juge pour visiter les terrains, recueillir tous les renseignements propres à en déterminer la valeur, et en dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal descriptif. Des délais très-courts lui sont accordés pour ces différents actes. L'opération doit être terminée dans les cinq jours à dater du jugement qui l'a ordonnée, et la détermination de la somme doit être faite dans les trois jours de la remise du procès-verbal au greffe. (Loi du 3 mai 1841, 68.)

L'administration consigne la somme fixée par le tribunal, plus une autre somme suffisante pour assurer pendant deux ans le service des intérêts à cinq pour cent ; elle assigne, à deux jours de délai, les proprié-

taires et détenteurs devant le président du tribunal, lequel, sur le vu du procès-verbal de consignation, ordonne la prise de possession, et taxe les dépens, qui sont supportés par l'administration. Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président sont exécutoires sur minute, et ne peuvent être l'objet d'un pourvoi en cassation, lequel n'est pas suspensif. (*Id.*, 69, 71, 72.)

742. Après la prise de possession, il est procédé à la fixation définitive de l'indemnité par le jury, conformément au titre 4 de la loi, sur la poursuite de la partie la plus diligente; et si l'indemnité définitive est supérieure à la somme déterminée par le tribunal, ce supplément doit être consigné dans la quinzaine de la notification de la décision du jury, sinon le propriétaire peut s'opposer à la continuation des travaux. (*Id.*, 73, 74.)

§ II. — *Expropriation pour la confection des fortifications.*

743. L'expropriation nécessitée par les travaux qui ont pour objet la défense de l'État, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes, a lieu, dans les circonstances ordinaires, suivant la loi du 3 mai 1841, sauf quelques modifications qui tiennent à la nature des choses, et que nous allons faire connaître.

Le droit de déclarer la paix et la guerre, de commander les armées, et, par suite, de faire tout ce qui est nécessaire à la sûreté du pays, rentre dans les attributions du pouvoir exécutif exercé par l'Empereur. Lors même que l'art. 4 du S.-C. du 14 janv. 1852 ne donnerait pas, dans tous les cas, au pouvoir exécutif, le soin de déclarer l'utilité publique, dans ce cas spécial,

elle devrait être déclarée par un décret, sans qu'il fût besoin d'une loi; il en était ainsi sous l'empire de la loi de 1841. Mais il ne faut pas perdre de vue que la création de nouvelles fortifications est distincte du vote des fonds nécessaires pour les exécuter; ce vote rentre toujours dans les attributions du pouvoir législatif.

Le caractère même des travaux dont il est ici question empêche qu'ils ne puissent être, dans leur exécution, l'objet des réclamations de l'intérêt privé; aussi toutes les formalités prévues par le titre 2 de la loi du 3 mai 1841, qui a pour but de provoquer les observations des propriétaires qu'il s'agit d'exproprier, et d'indiquer la manière d'y faire droit, ne sont-elles nullement applicables à la confection des travaux militaires ou maritimes de l'Etat. On applique, du reste, toutes les autres dispositions de cette loi, relatives à l'expropriation, aux droits des tiers, au règlement et au paiement de l'indemnité, à partir du titre 3 jusqu'à la fin. (L. du 3 mai 1841, 75.)

744. Telle est la règle pour les cas ordinaires; mais des événements imprévus peuvent surgir tout à coup, qui rendent *urgents* des travaux de défense. C'est pour ce cas exceptionnel qu'a été faite la loi du 30 mars 1834. Cette loi se référait, dans plusieurs points, à la loi du 8 mars 1810, qui faisait le droit commun à l'époque de sa promulgation; aujourd'hui il faut la combiner avec la loi du 3 mai 1841, qui a remplacé la loi de 1810.

Le caractère d'urgence se fait sentir dans toute l'économie de la loi du 30 mars 1834. La déclaration d'utilité publique, la détermination des propriétés à exproprier, la fixation de l'indemnité, ont lieu par des actes qui se succèdent avec la plus grande rapidité.

C'est l'Empereur qui, par un décret, déclare à la fois l'*utilité* et l'*urgence* des travaux. Si les sommes nécessaires pour la confection de ces travaux ne peuvent pas être prises dans les crédits ouverts par le Corps législatif, et qu'on ne puisse lui en demander de nouveaux parce qu'il n'est pas réuni, un crédit extraordinaire est ouvert par un décret impérial, et soumis au Corps législatif dans sa plus prochaine session. (L. 30 mars 1831, art. 1, 2 et 15. — S.-C. du 25 déc. 1852, art. 4.)

715. Ici commence une procédure dont on a cherché à concilier la célérité avec les intérêts des propriétaires. Le préfet qui reçoit un décret impérial prescrivant, dans son département, des travaux *urgents* pour la défense de l'Etat, est obligé d'en transmettre, dans les 24 heures, une ampliation au procureur impérial du tribunal dans l'arrondissement duquel sont situés les terrains qu'il s'agit d'exproprier, ainsi qu'au maire de la commune dont ils font partie. Chacun de ces deux magistrats a une mission particulière à remplir : le premier requiert du tribunal la nomination d'un juge-commissaire et d'un expert; le second donne de la publicité au décret par des publications et des affiches et par tous les moyens possibles, afin que les tiers soient avertis. Dans les 24 heures de sa nomination, le juge-commissaire rend une ordonnance qui fixe le jour et l'heure de la descente sur les lieux, et qui est transmise au maire de la commune. Le maire alors convoque pour le jour indiqué, cinq jours à l'avance au moins : 1° les propriétaires intéressés, ou, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou ayants cause; 2° les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires, ou occupants, à quelque titre que ce soit. Les créanciers inscrits, bien qu'ils ne soient pas

compris parmi les personnes intéressées que le maire est obligé d'avertir, n'en ont pas moins le droit d'intervenir, quand ils ont connaissance de l'expropriation. Le transport sur les lieux se fait au jour fixé; il ne peut avoir lieu, dans tous les cas, que dix jours après l'ordonnance du juge-commissaire, et huit jours après la signification de cette ordonnance au maire. La loi met en présence sur les lieux : l'autorité militaire, représentée par un de ses agents ; le domaine de l'Etat, représenté par un agent et un expert nommés par le préfet, le maire ou l'adjoint de la commune, et les parties intéressées, assistées de l'expert qu'elles ont désigné ou que le juge-commissaire a nommé pour celles qui sont absentes, qui n'ont pas nommé d'expert, ou qui n'ont point le libre exercice de leurs droits. Au milieu de ces intérêts contradictoires est placé le juge-commissaire, accompagné d'un expert nommé par le tribunal. La tâche de chacun est indiquée : l'agent militaire détermine, sans qu'il puisse y avoir de contestation de la part des tiers, les terrains dont la cession est nécessaire ; l'expert nommé par le préfet lève le plan des terrains qui désormais vont appartenir à l'Etat ; celui qui a été désigné par le tribunal recueille dans son procès-verbal tous les renseignements qui serviront de base plus tard à la fixation de l'indemnité, et il y consigne les observations de toutes les parties.

716. Avant de passer outre, il faut voir s'il ne serait pas possible d'abrégier les délais et de diminuer les frais par un arrangement à l'amiable. Pour y parvenir, l'administration fait des offres aux parties capables de contracter ; et, si elles acceptent, le contrat de vente est passé administrativement entre elles et le préfet. Dans le cas contraire, le tribunal doit, avec toute la célérité prescrite par l'art. 40, prononcer l'expropriation, fixer

une indemnité approximative et provisionnelle à consigner avant la dépossession et autoriser la mise en possession du préfet, dans un délai qui court du jour du paiement ou de la consignation, et qui ne peut excéder cinq jours pour les propriétés non bâties, et dix jours pour les propriétés bâties. La chambre civile de la Cour de cassation a décidé, le 11 déc. 1844 (St-Albin), que le tribunal ne peut, à peine de nullité, admettre l'intervention des parties ; « qu'il résulte du texte et de » l'esprit de la loi (art. 4, 7, 8, 10) qu'aucune des » parties n'est admissible à prendre et déposer dans » cette audience des conclusions et à les développer ; » que ce serait à l'instruction simple et rapide, complète et contradictoire qui a lieu sur le terrain soumis à l'expropriation, ajouter, contrairement au vœu de la loi, une instruction nouvelle en l'absence peut-être d'une autre partie, puisque la loi n'oblige pas d'appeler les parties à l'audience, et encourir les risques de retarder la remise à l'Etat de terrains dont la prompt occupation importe à sa défense. »

717. L'art. 10 de la loi du 30 mars 1831 avait pour but de concilier la célérité requise par les circonstances avec le principe de l'indemnité préalable. Voici le système qu'il établissait : le tribunal, en même temps qu'il prononçait l'expropriation et l'envoi en possession du préfet, réglait une indemnité pour les détenteurs ; cette indemnité était définitive et devait être payée avant la prise de possession. Il réglait aussi une indemnité pour le propriétaire, mais elle n'était qu'approximative et provisionnelle ; l'administration devait préalablement la consigner, sauf un règlement ultérieur et définitif qui devait être fait par le tribunal dans la forme prescrite par la loi du 8 mars 1810. Mais ce système a été modifié par l'art. 76 de la loi du 3 mai 1841, ainsi

conçu : « L'expropriation ou l'occupation temporaire, » en cas d'urgence, des propriétés privées qui sont » jugées nécessaires pour des travaux de fortification, » continueront d'avoir lieu conformément aux dispositions prescrites par la loi du 30 mars 1831.

» Toutefois, lorsque les propriétaires ou *autres intéressés* n'auront pas accepté *les offres de l'administration*, le règlement définitif des indemnités aura lieu » conformément aux dispositions du titre 4 ci-dessus » (c'est-à-dire par le jury).

» Seront également applicables aux expropriations » suivies en vertu de la loi du 30 mars 1831, les articles 46, 47, 48, 49 et 20, ainsi que le titre 6 de la » présente loi. »

Il résulte, selon nous, de cet article : 1° que la fixation et la consignation de l'indemnité provisoire avant la dépossession, sauf règlement ultérieur et définitif, continuent à avoir lieu; 2° que cette indemnité est provisoire non-seulement pour le propriétaire, mais encore *pour les autres intéressés*, comme le dit l'art. 76; 3° que la fixation définitive n'est plus faite par le tribunal, mais par le jury spécial organisé conformément à la loi du 3 mai 1841.

748. D'après l'art. 44 de la loi du 30 mars 1831, l'État est obligé de payer l'indemnité provisionnelle, s'il n'a pas fait régler l'indemnité définitive dans les trois mois du jugement de dépossession, à moins qu'il n'existe des inscriptions hypothécaires, et que l'acceptation de cette indemnité ne préjudicie pas à la fixation de l'indemnité définitive. L'État a donc intérêt à mettre le plus de célérité possible dans la fixation de l'indemnité définitive. Nous pensons qu'on peut appliquer ici l'art. 55 de la loi de 1841, qui autorise les parties à exiger la fixation de l'indemnité par le jury

quand il s'est écoulé six mois depuis le jugement d'expropriation, et qui fait courir de plein droit les intérêts de l'indemnité, si elle n'est ni payée ni consignée dans les six mois de la décision du jury. Ce sont là des règles du droit commun qui doivent être appliquées lorsqu'il n'y est pas dérogé expressément par la loi spéciale. L'art. 76 de la loi du 3 mai 1841, qui renvoie à ses art. 16, 17, 18, 19 et 20, modifie l'art. 44 de notre loi. Il faudra donc que le jugement d'expropriation soit transcrit au bureau des hypothèques de l'arrondissement (loi du 3 mai 1841, art. 16). Les inscriptions ne pourront plus dès lors être prises, sauf celles des hypothèques légales qui pourront l'être encore pendant quinze jours (*v. n° 675*); les créanciers inscrits ne pourront surenchérir, mais ils auront le droit d'exiger que l'indemnité soit fixée par le jury (*id.*, 17). Les actions en revendication ou en résolution seront transportées sur le prix (*id.*, 18).

En cas de conventions amiables passées entre l'Etat et le propriétaire, on appliquera les mêmes règles. L'administration est autorisée à payer le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élève pas au-dessus de 500 fr., sans remplir les formalités de la purge; et dans aucun cas le défaut d'accomplissement de ces formalités n'empêche l'expropriation d'avoir son cours, sauf aux parties intéressées à faire valoir leur droit ultérieurement (*id.*, 19; *v. n° 679*).

Le jugement ne peut être attaqué devant la Cour de cassation que pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme (*id.*, 20). On observera ensuite toutes les formalités prescrites par le titre 4 de la loi du 1^{er} mai 1841, pour la mise en cause des parties intéressées et le règlement par le jury. Le délai de l'art. 24 partira de la notification du jugement d'expropriation,

conformément à l'art. 15, qui devient ainsi applicable à cette matière (1). Si l'indemnité définitive est plus considérable que l'indemnité provisionnelle, l'excédant ne sera payé aux ayants droit qu'autant qu'il n'y aura pas d'obstacle au paiement; dans le cas contraire, l'administration consignera la somme et sera libérée. (*Id.*, 54.)

719. Jusqu'ici nous avons parlé de l'*expropriation*. Mais il peut se faire que les travaux n'aient qu'une utilité temporaire; il serait alors préjudiciable pour l'Etat d'acquérir des terrains dont il n'a qu'un besoin momentané; la loi l'autorise dans ce cas à *occuper temporairement* ces terrains. La procédure est la même que pour l'expropriation. Il faut un décret impérial déclarant l'utilité et l'urgence des travaux; le décret est transmis au procureur impérial et au maire; on nomme un juge-instructeur, des experts, et l'on opère sur le terrain comme le prescrivent les art. 4, 5, 6, 7, 8, 9. L'indemnité d'occupation, réglée de la même manière que l'indemnité de dépossession, savoir, provisoirement par le tribunal et définitivement par le jury, est payée tous les six mois, soit au propriétaire, soit au fermier. A l'expiration de l'occupation, une nouvelle indemnité peut être due pour la détérioration des terrains, et pour la différence entre l'état des lieux au moment de la remise et leur état constaté par le procès-verbal descriptif dressé au moment de l'occupation. (L. du 30 mars 1831, 13, et l. du 3 mai 1841, 76.)

720. Si l'occupation temporaire n'a pas cessé dans le cours de la troisième année, le propriétaire n'est

(1) Nous considérons l'art. 15 comme applicable, bien que la loi ne le relate pas formellement, parce que l'art. 21, qui fait partie du titre 4 déclaré applicable, suppose l'observation de l'art. 15 qu'on fait ainsi revivre indirectement. L'art. 20 se réfère aussi à l'art. 15.

pas tenu de rester plus longtemps dans la position précaire où il est placé; il peut exiger que l'Etat acquière la propriété, et lui adjuge une indemnité qui doit être évaluée d'après l'état du fonds au moment de l'occupation. Le fermier reçoit aussi une indemnité particulière pour le dommage que lui cause la dépossession. Ces différentes indemnités sont calculées et réglées d'après les principes du droit commun; elles doivent comprendre non-seulement la valeur de la propriété, mais encore la réparation de tous les dommages causés par l'occupation temporaire ou par l'expropriation. (*Id.*, 14.)

L'occupation temporaire n'est point autorisée à l'égard des propriétés bâties; on a pensé qu'elle causerait aux propriétaires un préjudice presque aussi grand que l'expropriation. Il faudra donc, si des bâtiments sont indispensables pour la confection des fortifications, que l'Etat en acquière la propriété conformément aux règles que nous venons de poser. (*Id.*, 13, § 1.) Du reste, il faut appliquer ici le titre 6 de la loi du 4^{er} mai 1841, relatif à la forme des actes de cession amiable qui pourront intervenir, à la gratuité de l'enregistrement, à la consignation du prix et à la rétrocession. (*V.* n^{os} 663, 678, 699, 700.)

CHAPITRE IV.

CHARGES IMPOSÉES ET DOMMAGES CAUSÉS AUX PROPRIÉTÉS PAR SUITE DE TRAVAUX OU DE MESURES D'UTILITÉ PUBLIQUE. — ASSAINISSEMENT ET INTERDICTION DES LOGEMENTS INSALUBRES.

SOMMAIRE.

§ 1^{er}. — *Charges imposées et dommages causés aux propriétés par suite de mesures d'utilité publique.*

721. Charges imposées aux propriétés. — Etudes des projets.

722. Fouilles des terrains, extractions de matériaux.

723. Indication des localités.
724. Lieux exceptés.
725. Réclamations du propriétaire dont le terrain est indiqué. — Compétence.
726. Réclamations du propriétaire qui soutient que son terrain n'a pas été indiqué. — Compétence.
727. Formalités qui précèdent les fouilles.
728. Fouilles opérées dans les bois soumis au régime forestier.
729. Règlement de l'indemnité.
730. Droits de l'entrepreneur qui éprouve de la résistance.
731. Expropriation des terrains pour extraction de matériaux.
732. Occupation temporaire de terrains. — Passages sur les terrains voisins, quand une route est impraticable.
733. Indemnités pour dommage matériel causé aux propriétés privées par les travaux d'utilité publique.
734. Règlement des indemnités dues pour dommages matériels. — Compétence.
734 bis. Procédure. — Expertise.
735. *Quid* lorsqu'il y a manque d'autorisation ou défaut d'observation des formalités?
736. Contre qui doit être dirigée l'action du propriétaire.
737. Responsabilité de l'Etat en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur.
738. Dommages causés dans le but d'arrêter un incendie ou une inondation.
739. Dommages causés aux propriétés par suite de l'état de guerre et de l'état de siège.
740. *Idem* par suite de l'exécution des mesures de haute police.
§ II. — *Assainissement et interdiction des logements insalubres*.
741. Motifs et esprit de la loi du 13 août 1850.
742. Organisation et attributions de la commission municipale.
743. Recours des particuliers contre les décisions du conseil municipal.
744. Travaux d'assainissement. — Pénalité.
745. Cas d'interdiction. — Pénalité.
746. Pourquoi il n'est dû aucune indemnité au propriétaire.
747. Résiliation du bail. — Dispense temporaire de payer les contributions des portes et fenêtres.
748. Cas où l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être demandée. — Exception à la loi du 3 mai 1841.

721. Nous avons parlé jusqu'ici de l'expropriation et accessoirement des dommages causés par la confection des travaux publics soit à ce qui reste des propriétés expropriées, soit aux propriétés contiguës (v. n° 691).

Nous devons, pour compléter cette matière, faire connaître les charges principales imposées par les lois aux propriétés à l'occasion de l'étude et de la confection des travaux, et les règles qui président à la répartition de ces charges, à l'indemnité du dommage qu'elles causent.

Le projet d'une route doit être précédé d'études qui sont faites par les agents des ponts et chaussées, et qui peuvent mettre dans la nécessité de passer sur des fonds ensemencés, de rompre des clôtures, de couper des arbres (1). Ces études ne peuvent avoir lieu qu'autant que l'établissement de la route a été arrêté en principe par un décret impérial, ou lorsqu'elles sont prescrites par un décret spécial dans le but d'éclairer l'administration sur l'utilité d'une route nouvelle. Dans l'un ou dans l'autre cas, le préfet doit prendre un arrêté qui est notifié, à la diligence des sous-préfets et des maires, aux propriétaires qu'il intéresse; ceux-ci doivent livrer passage sur leurs fonds aux agents des ponts et chaussées qui justifient de leur mission (C. cass., 4 mars 1825, D. 1825, Mayet), sauf à réclamer une indemnité pour le dommage qu'ils pourraient souffrir. Cette indemnité, en cas de contestation, est réglée par le conseil de préfecture; les propriétaires ne pourraient s'opposer par la voie judiciaire à ces opérations (C. d'Et., 25 janv. 1834, de Vergennes); et s'ils résistaient par la force, ils pourraient être poursuivis correctionnellement. (Code pén., 438; C. de cass. crim., 3 mai 1834, Bertrand; *id.*, 6 juillet 1844, Ballias.)

(1) Si les études nécessitaient l'abatage d'arbres dans des bois soumis au régime forestier, cet abatage ne pourrait avoir lieu qu'avec l'autorisation de l'administration forestière, sinon il constituerait le délit prévu par les art. 192-202 du C. for. (C. C. crim., 29 mars 1845. Tocquaine.)

722. Un arrêt du Conseil du 7 septembre 1755, renouvelant les dispositions d'arrêts antérieurs, autorise les entrepreneurs des ouvrages ordonnés pour les ponts, chaussées et chemins du royaume, à prendre la pierre, le grès, le sable et les autres matériaux nécessaires aux travaux dont ils sont adjudicataires, dans les lieux qui leur sont indiqués. Les dispositions de cet arrêt, qui ne paraît s'appliquer qu'aux travaux de voirie, ont été étendues à tous les travaux d'utilité publique par la loi des 12 juillet 1791, tit. 1^{er}, art. 2; 28 sept. 1791, tit. 1, section 4, art. 1^{er}; 28 pluviôse an VIII, art. 4; 16 sept. 1807, art. 55. Mais, d'un autre côté, la jurisprudence du Conseil d'Etat, contraire à l'opinion du ministre des travaux publics, le restreint aux entrepreneurs et le refuse aux simples fournisseurs. (C. d'Et., 5 juin 1848, Savalette; 21 avril 1854, de Pavie.) On doit entendre par *entrepreneur* « celui qui entreprend la construction d'un ouvrage suivant un devis et un projet et aux conditions qui ont été respectivement convenues entre lui et l'administration. » (Tarbé de Vauxclair, *Dictionnaire des travaux publics*.) C'est seulement à l'entrepreneur et pour les travaux publics que ce privilège est accordé; ainsi l'entrepreneur qui ferait des extractions au delà des besoins de son entreprise et en vendrait le produit ou l'emploierait pour son compte personnel ne serait plus protégé par la loi du 16 septembre 1807; il commettrait un dommage dont la réparation serait poursuivie devant les tribunaux ordinaires. (C. d'Et., 14 août 1849, Quesnel.)

723. L'indication des localités où l'extraction pourra avoir lieu est faite par le préfet, soit dans le devis, soit dans l'acte d'adjudication, soit dans un arrêté postérieur; elle ne pourrait aujourd'hui être faite, comme le dit l'arrêté de 1755, par un ingénieur, qui n'est dans

notre organisation administrative qu'un agent auxiliaire. L'arrêté de 1755 autorise les entrepreneurs à fouiller *dans les lieux qui leur seront indiqués*, d'où l'on doit conclure qu'il n'est pas nécessaire de spécialiser les propriétés, mais que l'indication d'une localité suffit pour autoriser les fouilles dans toutes les propriétés comprises entre les limites désignées. D'un autre côté, cette désignation ne doit pas être trop générale, par exemple comprendre tout un canton, ou même toute une commune; elle doit évidemment être aussi restreinte que possible. S'il s'élevait des difficultés, l'entrepreneur pourrait se retirer devant le préfet pour obtenir une désignation spéciale.

La désignation pourrait s'étendre à des terrains situés dans un département autre que celui où les travaux ont lieu, car la loi est générale, et ses effets ne sont pas restreints aux limites du département, qui peut d'ailleurs ne pas fournir les matériaux dont on a besoin : c'est ainsi que des carrières de grès situées dans le département de Seine-et-Oise ont été indiquées aux entrepreneurs du pavé de Paris. Mais il nous semble que, dans ce cas, un arrêté particulier du préfet dans le ressort duquel sont situées les carrières est nécessaire pour autoriser l'extraction.

724. L'arrêté du 7 septembre 1755 exceptait de la servitude les *lieux clos*, d'où naissait la question de savoir ce qui constituait une clôture. Cette question a été souvent débattue devant le Conseil d'Etat jusqu'en 1840; mais, à cette époque, l'administration a découvert un arrêt du Conseil du 20 mars 1780, interprétatif de l'arrêté de 1755, qui décide que l'exemption ne s'applique qu'aux cours, jardins, vergers et autres possessions de ce genre, et qu'elle ne peut s'étendre aux terres labourables, herbages, prés, bois, vignes et autres terres.

de la même nature, quoique closes. Ce dernier arrêt, qui fait disparaître les difficultés anciennes, a depuis lors été appliqué par le Conseil d'Etat. (V. C. d'Et., 4^{er} juillet 1840, de Champagné; 5 juin 1846, Provençal; 21 mars 1851, Blancher.)

725. Si un propriétaire critique la désignation faite par le préfet de son terrain, sans en contester la légalité, il doit se pourvoir devant le ministre des travaux publics; mais s'il soutient que sa propriété est au nombre de celles dans lesquelles il est défendu de fouiller, il s'élève alors une question contentieuse. Un arrêt du Conseil du 4^{er} juillet 1840 (de Champagné), a décidé que, dans ce cas, c'est au conseil de préfecture à prononcer. Cette solution nous paraît contraire aux principes généraux qui ne permettent pas de déférer aux conseils de préfecture un acte émané de l'autorité discrétionnaire du préfet; elle n'est nullement motivée par l'article 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, qui n'attribue compétence au conseil de préfecture que pour les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers pour terrains pris ou fouillés. Nous ajouterons qu'elle n'est pas mieux motivée par l'arrêt lui-même, qui se contente d'affirmer ce qui est en question : « considérant, y est-il dit, qu'aux termes » de l'article 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, c'est au » conseil de préfecture qu'il appartenait de prononcer » sur les réclamations formées par les requérants. » Nous préférons, comme conforme aux principes et parfaitement motivé, un autre arrêt du Conseil du 27 juin 1834, rendu dans les circonstances suivantes. Le sieur de Latour-Maubourg attaquait, pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat, un arrêté du préfet approuvé par le ministre, qui avait désigné aux entrepreneurs un bois dont il était propriétaire;

il disait que ce bois n'était pas compris dans le devis et qu'il n'avait pu être désigné ultérieurement, attendu qu'il était renfermé dans une clôture, et il soutenait que, la matière étant contentieuse, le conseil de préfecture était seul compétent pour en connaître. Le Conseil d'État n'eut point égard à cette prétention ; sur la question de compétence, il décida qu'il ne s'agissait pas, dans l'espèce, de torts et dommages causés par l'entrepreneur, auquel cas le conseil de préfecture aurait été compétent, mais seulement de la désignation d'un terrain à fouiller ; statuant au fond, il décida en fait que le terrain n'était pas clos et rejeta la requête du sieur de Latour-Maubourg.

726. Si un particulier veut s'opposer aux fouilles par le motif que son terrain n'a pas été indiqué par l'administration, il doit s'adresser à l'autorité judiciaire, car, dans ce cas, l'entrepreneur se rend coupable d'une violation de sa propriété. Si devant le tribunal l'entrepreneur allègue les actes de l'administration, et qu'il puisse y avoir des doutes sur la question de savoir s'ils comprennent le terrain en question, le tribunal doit surseoir jusqu'à ce que les actes soient interprétés par l'autorité administrative. Un arrêt du Conseil, du 27 février 1849 (Delorme), décide que cette interprétation doit être donnée par le conseil de préfecture, et non par le préfet, par le motif qu'il s'agit de fixer le sens et la portée des clauses du cahier des charges invoquées par l'entrepreneur, et qu'il appartient aux conseils de préfecture de prononcer sur les difficultés *concernant le sens et l'exécution des marchés passés entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics.* (Sic C. d'Et. 4^{er} déc. 1852, Peyramale.) Il nous semble que le Conseil d'État a encore exagéré ici la compétence du conseil de préfecture. En effet, aux

termes de l'art. 4, § 1, de la loi du 28 pluviôse an VIII, ce n'est pas sur toutes les difficultés concernant le sens et l'exécution des marchés de travaux publics que le conseil de préfecture est appelé à prononcer, mais seulement « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre » les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses » de leurs marchés. » Or ici la difficulté s'élevait entre l'entrepreneur et un tiers. L'indication d'une propriété dans laquelle des fouilles doivent avoir lieu est entre l'administration et l'entrepreneur une clause du marché; mais, vis-à-vis le propriétaire, c'est un acte du pouvoir discrétionnaire de l'administration. On est donc sous l'empire du droit commun, qui veut que l'interprétation d'un tel acte soit donnée par l'autorité dont il émane (v. n° 161). La compétence du préfet serait moins douteuse encore, si la désignation avait été faite, non par le traité, mais par un arrêté postérieur.

727. La loi du 28 septembre 1791, titre 1, sect. 6, art. 1, veut que les agents de l'administration (ce qui s'applique aux entrepreneurs, qui sont ici investis de ses droits) ne puissent fouiller dans un champ pour y chercher les pierres, la terre ou le sable nécessaires aux ouvrages publics, qu'*au préalable* ils n'aient *averti* le propriétaire. C'est au propriétaire que doit s'adresser l'entrepreneur, lors même que la carrière est louée; c'est avec lui qu'a lieu le règlement amiable ou judiciaire de l'indemnité, sauf au fermier à réclamer devant qui de droit les conséquences de son bail. (C. d'Etat, 8 décembre 1853, Mombrun.) Cette dernière question, n'ayant qu'un intérêt privé, serait de la compétence des tribunaux ordinaires.

A défaut d'arrangements à l'amiable, l'entrepreneur doit notifier par huissier extrait de l'acte qui l'autorise,

et faire sommation au propriétaire de se trouver sur les lieux aux jour et heure désignés pour commencer les opérations. Quand il s'agit de chemins vicinaux, la loi du 21 mai 1836, art. 17, exige que l'arrêté du préfet soit notifié au moins 10 jours avant que son exécution puisse être commencée. Les différents recours que peut exercer le propriétaire n'arrêtent pas les fouilles, car, en matière administrative, les recours ne sont pas suspensifs ; elles ne pourraient être arrêtées que par une décision formelle du préfet, du ministre ou du Conseil d'Etat.

728. L'on doit s'abstenir, autant que possible, de prendre des matériaux dans les bois ; lorsqu'on est obligé cependant d'en extraire des forêts soumises au régime forestier, les ingénieurs des ponts et chaussées doivent s'entendre avec les agents forestiers pour déterminer les limites du terrain où l'extraction pourra être effectuée, le nombre, l'espèce et les dimensions des arbres dont elle pourra nécessiter l'abatage, et désigner les chemins à suivre pour le transport des matériaux. En cas de contestation sur ces divers objets, il y est statué par le préfet. Les clauses et conditions déterminées pour l'extraction sont insérées dans le cahier des charges. (C. forestier, 145; ord. 1^{er} août 1827, 170 à 175.) (1).

729. L'art. 1 de la section 6 de la loi du 28 septembre 1791 voulait que l'indemnité due au propriétaire fût préalable; les articles 55 et suivants de la loi du 16 septembre 1807 ne renouvellent pas cette prescription, et le Conseil d'Etat décide que, comme il ne s'opère pas

(1) V. l'ordonnance du 8 août 1845 sur les formalités auxquelles sont soumises les extractions de matériaux ayant pour objet les travaux des chemins vicinaux, lorsque ces extractions doivent avoir lieu dans les bois régis par l'administration des forêts.

une dépossession totale ou partielle, il n'y a pas lieu à indemnité préalable. (C. d'Etat, 20 juin 1839, Gréban; 13 avril 1850, Rouillé.) A défaut d'un traité à l'amiable, les propriétaires sont indemnisés du préjudice occasionné par la fouille et l'enlèvement des matériaux suivant l'estimation faite par l'ingénieur qui a dressé le devis des ouvrages; quand ils ne veulent pas s'en rapporter à cette estimation, il est statué par le conseil de préfecture, après une expertise. (V. pour la forme, n° 734 *bis*.)

Le mode d'évaluation de l'indemnité varie suivant que la carrière était ou n'était pas en exploitation : dans le premier cas, on paye les matériaux au prix courant, abstraction faite de l'existence et des besoins de la route ou des constructions auxquelles on les destine; dans le second cas, on a pensé que le propriétaire, ne tirant aucun profit de sa carrière, ne souffrait d'autre préjudice que celui résultant des fouilles et de l'occupation de son terrain ; c'est de ce préjudice seul qu'il reçoit la réparation. (Décr. 16 sept. 1807, 55 ; Cons. d'Et., 20 juin 1839, Gréban.) Si, pour éluder les dispositions de la loi, le propriétaire ouvrait une carrière postérieurement à la désignation qui aurait été faite de son terrain, il n'aurait pas droit à la valeur des matériaux extraits de cette carrière par l'entrepreneur. (C. d'Etat, 24 mars 1849, de Lantage.) Le ramassage des cailloux dans les champs et dans les vignes ne donne pas lieu au paiement de la valeur des cailloux, qui est considérée comme nulle, mais seulement à l'indemnité du dégât qu'il peut avoir causé. Mais l'on ne pourrait s'emparer des cailloux déjà ramassés par le propriétaire que moyennant indemnité. (C. d'Etat, 27 mai 1848, Millet.)

Des doutes se sont plusieurs fois élevés sur ce qu'on doit entendre par *carrières en exploitation*. Le Conseil

d'Etat décidait autrefois que l'on ne pouvait entendre par là que celles qui offraient un revenu assuré au propriétaire, soit qu'il les exploitât régulièrement par lui-même ou par d'autres. (Arrêt du Conseil, 6 sept. 1813, Lasalle.) Mais il a réformé sa jurisprudence sur ce point, et il décide aujourd'hui qu'il suffit, pour que l'indemnité soit de la valeur des matériaux, que la carrière *ait été exploitée*, lors même que l'exploitation n'est ni régulière ni actuelle, pourvu qu'elle n'ait pas été définitivement abandonnée. (21 mai 1852, Gasté.) L'entrepreneur ne pourrait pas, pour éviter de payer le prix des matériaux, ouvrir une nouvelle carrière à peu de distance de celle déjà exploitée, dans le même banc de pierre et dans la même propriété. (Arrêt du Cons., 21 mai 1852, Gasté.)

Si l'indemnité avait été fixée à l'amiable en vue d'une exploitation de nature à durer plusieurs années, et que le propriétaire vendît le domaine sur lequel est située la carrière, le contrat serait-il obligatoire pour l'acquéreur, ou bien celui-ci pourrait-il, sans en tenir compte, demander le règlement de l'indemnité par le conseil de préfecture ? Nous pensons, par argument de l'article 1743 du C. N., que l'ancienne convention continue à subsister, pourvu qu'elle ait date certaine, et c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat le 21 juillet 1824 (Bourdon.) A plus forte raison, si la fixation avait été faite par le conseil de préfecture, serait-elle valable vis-à-vis l'acquéreur.

730. Si l'entrepreneur éprouvait de la résistance de la part d'un propriétaire, comme il n'est revêtu d'aucun caractère public, il devrait se retirer devant le maire, l'adjoint, le commissaire de police, l'ingénieur ou le conducteur des ponts et chaussées, qui ont le droit de dresser procès-verbal. Le propriétaire encourrait alors

les peines portées par l'article 471, § 15, du Code pénal, et, s'il y avait voies de fait, celles portées par l'art. 438. (C. C. crim., 6 juillet 1844, Baillias.) L'entrepreneur pourrait même réclamer des dommages-intérêts en se portant partie civile, ou en citant directement le propriétaire devant le tribunal civil; car alors le conseil de préfecture ne serait pas compétent, puisqu'il ne s'agirait plus que d'une question d'intérêt privé. (C. d'Etat, 30 mai 1844, Ruet.)

731. Aux termes de l'article 55 du décret du 16 septembre 1807, l'Etat peut, lorsqu'il le juge nécessaire, poursuivre l'expropriation d'un terrain dans lequel il veut prendre des matériaux, comme si ce terrain devait être employé à la confection même de la route; l'expropriation a lieu alors par les voies ordinaires.

732. Le transport des matériaux, leur dépôt sur les lieux, les préparations qu'ils doivent subir, peuvent nécessiter l'occupation temporaire de terrains appartenant à des particuliers, soit pour y établir momentanément des chemins de service, soit pour y placer des chantiers et des ateliers. Dans ces différents cas, les entrepreneurs doivent observer des règles analogues à celles dont nous venons de parler; ils doivent avertir les propriétaires, traiter avec eux à l'amiable, et, s'il ne leur est pas possible de le faire, obtenir l'autorisation d'occuper les terrains dont ils ont besoin; l'indemnité dans ce dernier cas est réglée par le conseil de préfecture. (V. n° 734.)

Lors même qu'une route est achevée et livrée au public, il peut encore arriver que des événements imprévus exigent l'occupation temporaire des propriétés riveraines; ce qui aurait lieu, par exemple, dans le cas où la route serait interceptée par une inondation ou par un éboulement. Afin de rétablir la communication,

le préfet pourrait, par un simple arrêté, ordonner que le passage aurait lieu sur les fonds voisins, sauf une indemnité pour les propriétaires. Le droit d'ordonner des occupations temporaires, dans les cas urgents, a été reconnu dans la discussion de la loi du 7 juillet 1833 (1). Il a été reconnu également qu'on ne pouvait, pour de semblables événements, prescrire des formalités qui seraient toujours trop longues, et qu'il fallait laisser à l'administration un pouvoir discrétionnaire, sous la simple responsabilité des administrateurs.

Nous pensons même que, toutes les fois que le chemin est devenu complètement impraticable, les voyageurs n'ont pas besoin d'attendre un arrêté du préfet pour s'ouvrir une route sur les fonds voisins, et cela quand même ils seraient obligés d'en briser les clôtures. C'est ce qui résulte de la loi du 28 septembre 1791, t. 2, art. 41, qui décide formellement que, dans ce cas, « les dommages et les frais de clôture sont à la charge » de la communauté (2). » Bien que cet article ne paraisse comprendre dans sa rédaction que les chemins à la charge des communes, nous croyons qu'on doit l'appliquer à plus forte raison aux grandes routes, parce que les communications qu'elles établissent sont bien plus importantes, et qu'il y a un plus grand intérêt à ce qu'elles ne soient pas interceptées. Le dommage alors serait réparé aux frais de l'Etat ou du département, et l'indemnité, en cas de contestation, serait réglée par le conseil de préfecture. (Décr. 16 septembre 1807, 55, 56, 57.) C'est ce qu'a décidé le Conseil

(1) V. séance de la Chambre des Pairs du 13 mai 1833.

(2) Cet article est appliqué par la Cour de cassation. V. notamment arrêts de la Ch. criminelle des 21 juin 1844, Prestat, et 27 juin 1845, Wehrung.

d'Etat, le 18 janvier 1844 (commune de Fuveau), dans un cas où le passage sur le terrain privé avait eu lieu du consentement du propriétaire, pendant le temps nécessaire pour la réparation d'un chemin vicinal.

733. Enfin une construction d'utilité publique, la création d'une route par exemple, impose aux propriétés voisines une foule de charges qui sont les conséquences nécessaires de son existence; mais l'administration est tenue d'éviter autant que possible de leur causer des dommages, et de réparer ceux qu'elle n'a pu éviter. Ainsi, par exemple, elle doit construire des ponceaux ou aqueducs qui, en offrant un passage suffisant aux eaux courantes et pluviales, empêchent l'inondation des propriétés voisines; elle doit faire les raccordements nécessaires pour établir une communication facile avec les chemins vicinaux ou autres qu'elle a coupés. L'administration active est seule juge des travaux qu'elle doit faire; lorsqu'elle n'en fait pas, ou que ceux qu'elle a faits ne suffisent pas pour prévenir le préjudice, les propriétaires ont le droit de réclamer une indemnité devant le conseil de préfecture.

La jurisprudence du Conseil d'Etat repousse les demandes d'indemnités, toutes les fois qu'elles ne sont pas fondées sur un *dommage direct et matériel* causé à la propriété; ainsi plusieurs arrêts ont refusé d'indemniser des propriétaires des inconvénients résultant pour eux du changement de direction d'une route, du déplacement d'un pont (C. d'Etat, 20 février 1840, Steffani; 30 déc. 1842, de Gallifet; 20 janvier 1843, Delmas); de la gêne qui résulte pour les riverains de l'exécution des travaux publics dans les rues (C. d'Et., 19 avril 1854, Le Balle); des dommages indirects causés aux riverains d'un fleuve par les travaux exécutés sur son cours dans l'intérêt de la navigation. (C. d'Etat,

19 janv. 1854, de Jovyac.) La Cour de cassation a jugé, d'après le même principe, que des propriétaires ne pouvaient pas réclamer d'indemnités pour cause d'interruption momentanée de la circulation dans des rues où ont été exécutés des travaux. (C. C. civ., 12 juin 1833, v^e Joras). Il y a toujours ici une question de fait dont l'appréciation est laissée au conseil de préfecture.

734. On a établi, n^o 701, qu'il n'y avait lieu d'appliquer la loi du 3 mai 1841 et de faire régler l'indemnité par le jury, qu'autant qu'il y avait *expropriation*, c'est-à-dire prise de possession par l'Etat à titre de propriétaire, et que, lorsqu'il ne s'agissait que de simples dommages, l'indemnité était réglée, en cas de contestation, par le conseil de préfecture. Aux termes de l'article 4, § 3 et 4, de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture prononce sur les réclamations des particuliers qui se plaignent de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, *et non du fait de l'administration* ; sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics.

Quelques difficultés se sont élevées à l'occasion des mots *et non du fait de l'administration*, qui se trouvent dans la loi du 28 pluviôse an VIII. On en a conclu que les conseils de préfecture cessaient d'être compétents lorsque le dommage ne provenait pas du fait des entrepreneurs, mais du fait de l'administration. Cette interprétation a été repoussée avec raison par la jurisprudence du Conseil d'Etat, car il est de principe que les difficultés relatives à un service public, qui s'élèvent entre l'administration et les particuliers, soient résolues par les tribunaux administratifs. En se servant des

mots *et non du fait de l'administration*, la loi du 28 pluviôse an VIII a voulu étendre la compétence des conseils de préfecture au dommage causé par les entrepreneurs, *lors même* que l'administration au nom de laquelle ils agissent n'est pas la cause immédiate des dommages, et que le débat a lieu entre deux particuliers. Il faut donc, comme le Conseil d'État, conclure par un *à fortiori* pour le cas où les tiers se plaignent du fait de l'administration. (C. d'Et., 10 déc. 1840, Jacques.) Par la même raison, le conseil est compétent pour statuer sur les demandes en garantie dirigées contre l'Etat en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur. (Cons. d'Et., 27 mai 1839, Mériet.) La compétence des conseils de préfecture en matière de dommages causés par les travaux publics ne s'applique pas seulement aux dommages qui résultent immédiatement de la confection des travaux, mais encore à ceux qui en sont la suite éloignée, par exemple aux dégâts commis par les infiltrations d'un canal sur les terrains et les édifices voisins. (C. d'Et., 25 janv. 1855, commune d'Amiens.) Elle ne s'applique pas seulement aux dommages causés aux propriétés, mais encore aux dommages causés aux personnes. (C. d'Etat, 19 déc. 1839, Loemlé; 11 mai 1854, Rougier.)

Lorsqu'un entrepreneur a fait un marché avec un propriétaire, soit pour l'occupation des terrains, soit pour l'extraction des matériaux, s'il s'élève des difficultés à l'occasion de l'exécution de ce marché, la loi du 28 pluv. an VIII n'est pas applicable; car il ne s'agit plus des réclamations d'un particulier qui se plaint des torts et dommages résultant du fait personnel d'un entrepreneur de travaux publics, mais seulement de l'interprétation d'un contrat privé, et cette interprétation est de la compétence des tribunaux ordinaires.

(C. d'Etat, 15 juin 1847, Rigault; 29 juin 1847, Dupoux.) Dans les espèces jugées par le Conseil d'Etat, il n'y avait pas eu indication des fonds par l'administration; si cette indication avait eu lieu et que la convention n'eût porté que sur le prix des matériaux, les tribunaux auraient été compétents pour connaître des difficultés relatives à son exécution. On oppose à cette solution un arrêt du Conseil du 1^{er} août 1848 (Lagoy), qui décide que la promesse faite, par le concessionnaire d'un canal, à un particulier, de réparer le dommage que pourrait lui causer l'écoulement des eaux, n'a pu changer l'ordre des juridictions, et que l'évaluation de l'indemnité due pour ce dommage est restée de la compétence du conseil de préfecture. En promettant de réparer le dommage, sans déterminer la base de l'indemnité, le concessionnaire du canal n'avait pas donné naissance à une obligation nouvelle; il restait dans les termes de l'obligation qui lui était imposée par la loi, et dont le conseil de préfecture était juge; mais, en fixant avec le propriétaire d'un terrain fouillé les bases de l'indemnité, l'entrepreneur substitue à l'obligation légale une obligation conventionnelle dont les conséquences doivent être appréciées par les tribunaux.

La loi du 28 pluv. an VIII a établi la compétence des conseils de préfecture, et la loi du 16 sept. 1807 a organisé la procédure pour tous les cas où des indemnités sont réclamées soit pour des fouilles, soit pour de simples dommages résultant des travaux publics. (C. d'Etat, 19 janv. 1850, L'Heurin.) Il ne faut pas confondre avec les travaux publics ceux faits par des particuliers dans leur intérêt, mais avec l'autorisation de l'administration, par exemple, des travaux faits dans un cours d'eau; l'autorisation de l'administration ne change pas le caractère des travaux, et c'est devant l'autorité judiciaire

que doivent être portées les demandes en indemnité formées par ceux auxquels ils ont causé du préjudice (C. d'Et., 12 janvier 1854, Fournier.)

734 *bis*. On arrive à l'évaluation de l'indemnité au moyen d'une expertise prescrite à peine de nullité par l'art. 56 de la loi du 16 sept. 1807. (C. d'Et., 29 déc. 1853, Rivière.) Les experts sont nommés, pour les travaux de grande voirie, l'un par le propriétaire, et l'autre par le préfet ; le tiers expert, s'il en est besoin, est de droit l'ingénieur en chef du département. Lorsqu'il y a des concessionnaires ou des entrepreneurs, un expert est nommé par eux, l'autre par le propriétaire, et le tiers expert par le préfet. Quant aux travaux communaux, un expert est nommé par le propriétaire, l'autre par le maire, et le tiers expert par le préfet. S'il s'agit de chemins vicinaux, l'un des experts est nommé par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire ; en cas de discord, le tiers expert est nommé par le conseil de préfecture (L. du 21 mai 1836, 48.) Le contrôleur et le directeur des contributions donnent leur avis sur le procès-verbal d'expertise, qui est soumis par le préfet à la délibération du conseil de préfecture. Le préfet peut, dans tous les cas, faire faire une nouvelle expertise. (L. du 16 sept. 1807, art. 55, 56, 57.) Les experts doivent, à peine de nullité, prêter serment (C. d'Et., 25 mars 1846, Breton), sauf l'ingénieur en chef, qui, appelé en cette qualité par la loi, ne doit pas prêter serment. (C. d'Et., 21 juin 1854, Le Dingon.) Lorsqu'il s'agit de régler des indemnités dues à raison de l'occupation ou de la fouille de terrains dépendants de bois et de forêts soumis au régime forestier, l'agent forestier supérieur de l'arrondissement remplit les fonctions d'expert, s'il s'agit des bois de l'Etat ; quand il s'agit des bois des communes ou des établissements, les experts sont nommés

par les maires ou par les administrateurs. (Ord. 4^{re} août 1827, 72.) L'expertise est un moyen d'éclairer le conseil de préfecture, qui n'est pas lié par l'opinion des experts (C. pr. civ., 323). Le conseil de préfecture doit, dans le règlement de l'indemnité, tenir compte de la plus-value procurée par les travaux et la compenser jusqu'à due concurrence avec le dommage causé. (C. d'Et., 7 déc. 1850, Labille.)

735. Les règles de compétence que nous venons d'indiquer supposent une autorisation préalable donnée par l'administration, avec l'indication des terrains, ou au moins des localités. Que doit-on décider, si les agents de l'administration ou les entrepreneurs foulent aux pieds des récoltes, abattent des arbres, brisent des clôtures, occupent ou fouillent des terrains sans qu'ils y aient été autorisés dans la forme que nous avons indiquée? En thèse générale, ces différents actes, quand ils ne sont pas légitimés par l'autorisation, ne sont que des voies de fait contre la propriété, et ils donnent lieu à une indemnité qui doit être fixée par l'autorité judiciaire. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat, notamment le 15 juin 1847 (Rigault) par un arrêt ainsi conçu :
« Considérant que les terrains pris et fouillés, et sur
» lesquels ont été effectués des dépôts de matériaux,
» n'ont pas été désignés par l'administration ; que dès
» lors, soit que le sieur Rigault, fermier des terrains
» fouillés et temporairement occupés, considère les en-
» treprises dont il se plaint comme constituant des
» voies de fait, soit qu'il ait excité entre lui et la compa-
» gnie des conventions verbales, c'est aux tribunaux
» qu'il appartient de régler l'indemnité qu'il réclame.»
Il en serait de même si l'entrepreneur était sorti des limites de son autorisation, avait employé les matériaux extraits dans son propre intérêt, ou les avait vendus.

(C. d'Etat, 11 août 1849, Quesnel.) La chambre civile de la Cour de cassation a décidé la même chose le 3 février 1851 (Mignerot). En cas de doute sur la question de savoir s'il y avait autorisation, si cette autorisation a été excédée, ce doute doit être préalablement résolu par l'autorité administrative, puisqu'il s'agit d'interpréter l'un de ses actes. (C. C. civ., 21 oct. 1841, Pecollet; C. d'Etat., 6 avril 1854, commune de Postel.)

L'autorisation administrative préalable n'est prescrite formellement que pour l'extraction de matériaux par l'arrêt du Conseil du 7 sept. 1755, et pour les dépôts, enlèvements de terre, occupations temporaires de terrains en matière de confection de chemins vicinaux, par la loi du 24 mai 1836, article 47; mais ce sont là des applications d'un principe général qui doit dominer toute la matière. C'est au préfet, organe supérieur de l'administration dans le département, à déterminer les propriétés sur lesquelles porteront les charges nécessitées par la confection des travaux d'intérêt général. Les entrepreneurs doivent se renfermer dans ces indications, sauf à eux à en demander de nouvelles, si elles deviennent insuffisantes. Tout ce qu'ils font en dehors de l'acte d'autorisation n'est qu'un attentat à la propriété privée, de la compétence des tribunaux ordinaires et même, selon nous, des tribunaux correctionnels, suivant les circonstances. (C. pr. civ., 437, 444, 445, 475, n° 40, et C. C. crim., 3 août 1837, Grevin.) Nous trouvons cependant un arrêt du Conseil du 23 nov. 1850 (Gudet) qui adopte la doctrine contraire, et déclare qu'il appartient aux conseils de préfecture de connaître des réclamations des particuliers qui se plaignent *des torts et dommages* provenant du fait des entrepreneurs des travaux publics, sans distinguer s'il y a eu ou non autorisation préalable. Dans l'espèce, il

s'agissait de l'établissement d'un chemin de service pour la confection d'un chemin vicinal, et l'on soutenait que l'autorisation n'était exigée que pour les fouilles et extractions de matériaux, parce qu'on pouvait prévoir d'avance les terrains où ces fouilles devraient être faites, mais qu'elle n'était pas nécessaire pour les autres dommages qui ne pouvaient être prévus d'avance. Cette théorie se trouvait, dans l'espèce où il s'agissait de la confection d'un chemin vicinal, condamnée par l'article 17 de la loi du 21 mai 1836, qui dit formellement : «.... Les occupations temporaires de » terrains seront autorisées par arrêté du préfet, lequel » désignera les lieux ; cet arrêté sera notifié aux parties » intéressées au moins dix jours avant que son exécution puisse être commencée. » Un autre arrêt du 30 juillet 1840 (Jeannolle) décide la même chose que l'arrêt précédent à l'égard d'un dépôt de matériaux fait sur un terrain non désigné par le préfet.

Sans doute les § 4 et 5 de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII sont conçus d'une manière générale, et attribuent compétence au conseil de préfecture : le premier, pour régler les indemnités dues par les entrepreneurs pour torts et dommages provenant de leur fait ; le second, pour régler celles dues à raison des terrains pris et fouillés, sans distinguer, ni l'un ni l'autre, s'il y a eu une autorisation. Cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat a reconnu que, pour le cas de fouilles, le conseil de préfecture n'était pas compétent quand il n'y avait pas autorisation. Pourquoi n'en serait-il pas de même dans le premier cas ? C'est, répond-on, parce qu'il n'est pas possible de déterminer d'avance les différents dommages que la confection des travaux peut occasionner aux propriétés. Nous reconnaissons que cette détermination est quelquefois im-

possible ; il y a en effet des cas d'urgence où tout retard serait préjudiciable ; il y a aussi des cas d'imprudence et de maladresse, soit de l'entrepreneur, soit de ses ouvriers, qui bien évidemment ne peuvent être prévus. Mais les occupations de terrains pour chemins de services, dépôts de matériaux, ateliers, peuvent être prévues d'avance et autorisées sinon par le devis, du moins par un arrêté du préfet, ainsi que le veut l'article 17 de la loi du 24 mai 1836 pour les chemins vicinaux. S'il en était autrement, on mettrait la propriété à la merci des agents inférieurs de l'administration et des entrepreneurs, et l'on donnerait lieu à de nombreux mécontentements, quelquefois même à des rixes.

Il peut arriver que l'entrepreneur qui s'empare d'un terrain sans l'autorisation de l'administration, pour le fouiller ou y faire des dépôts, éprouvant de la résistance de la part du propriétaire, sollicite et obtienne une autorisation qui régularise sa position. Dans ce cas, on appliquera, pour la demande des dommages-intérêts dus pour les faits antérieurs à l'autorisation, la compétence judiciaire, et pour les autres, la compétence administrative. (C. d'Etat, 4 sept. 1844, V^e Mairot.)

Si l'entrepreneur n'observe pas les formalités qui doivent précéder les fouilles ou l'occupation, par exemple, n'avertit pas le propriétaire, mais que, sur la réclamation de celui-ci, il justifie d'une autorisation antérieure à ses faits, quelle sera l'autorité compétente pour statuer sur l'indemnité ? L'autorisation donnée par l'administration attribue compétence au conseil de préfecture ; l'inobservation de formalités constitue bien une irrégularité, mais ne change pas la compétence. (C. C. civ., 2 avril 1849, Micé ; *idem*,

25 février 1850, de Villages. — Tribunal des conflits, 30 novembre 1850, Micé.) Il serait à désirer que le défaut d'observation des formalités eût une sanction pénale qui, sans entraver l'action de l'administration, assurât l'exécution des mesures qui ont pour but de ménager les propriétaires.

736. Contre qui doit être dirigée l'action du propriétaire ? Il faut distinguer si les travaux sont exécutés en régie pour le compte de l'administration, ou s'ils sont exécutés par des entrepreneurs. Dans le premier cas, c'est à l'administration, c'est-à-dire au préfet quand il s'agit de travaux exécutés pour le compte de l'Etat ou du département, au maire quand il s'agit de travaux communaux, que l'on doit s'adresser pour demander l'indemnité, et, en cas de refus ou d'offre insuffisante, c'est contre eux que l'action est dirigée devant le conseil de préfecture. Si, après avoir essuyé le refus du préfet, on s'est adressé au ministre qui a confirmé ce refus, comme l'administration est ici partie et non pas juge, ce sera également devant le conseil de préfecture et non devant le Conseil d'Etat qu'on devra se pourvoir contre cette décision. (C. d'Etat, 24 fév. 1853, Vernay.)

S'il y a un entrepreneur, c'est de lui que l'indemnité doit être réclamée, parce qu'il est obligé par son contrat de payer les indemnités dues pour les dommages résultant des travaux dont il est chargé. Ce que nous venons de dire de l'entrepreneur doit s'appliquer au concessionnaire, qui est comme lui aux droits de l'Etat, et tenu de payer les indemnités dues aux propriétaires qui souffrent de l'exécution des travaux. Le concessionnaire, en effet, n'est qu'un entrepreneur sous une condition particulière, celle de recevoir en paiement, pendant un certain temps, les bénéfices produits par la chose;

c'est donc le conseil de préfecture, aux termes de l'art. 4, § 3, de la loi du 28 pluv. an VIII, qui doit connaître des indemnités réclamées par les propriétaires qui souffrent de l'exécution des travaux. Aussi ne pouvons-nous approuver un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation, du 3 janv. 1853 (chemin de fer de St-Etienne), qui déclare l'autorité judiciaire compétente pour prononcer sur l'indemnité demandée à la compagnie d'un chemin de fer par les concessionnaires d'une usine dont l'exploitation avait été restreinte par un arrêté préfectoral à cause du voisinage du chemin de fer. Cet arrêt nous paraît contraire à l'esprit et à la lettre de la loi du 28 pluv. an VIII (v. n° 704).

737. L'entrepreneur et le concessionnaire sont ici au lieu et place de l'Etat, qui ne peut, par une convention étrangère aux propriétaires, se soustraire à une obligation qui, en définitive, est la sienne; d'où nous devons conclure qu'en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur, l'Etat serait tenu, comme garant, des indemnités dues par lui. (C. d'Et., 27 mai 1839, Mériet.) Mais cette responsabilité de l'Etat n'existe que pour les actes qui sont la conséquence de la qualité d'entrepreneur; ceux qui sortent de cette catégorie, par exemple ceux qui constituent des infractions au cahier des charges, sont des faits personnels qui donnent lieu à une action en dommages-intérêts de la compétence des tribunaux ordinaires, action qui ne peut rejaillir sur l'Etat.

738. Les propriétés immobilières peuvent encore recevoir des dommages par suite des mesures prises pour arrêter des fléaux publics, tels qu'une inondation ou un incendie, etc. On avait proposé aux Chambres de prévoir ces différents événements, et de fixer, le cas arrivant, des formes abrégées pour régulariser l'action administrative. Mais on a fait observer avec raison que

les formalités qu'on voudrait établir, quelque succinctes qu'elles fussent, prendraient encore beaucoup trop de temps, et n'auraient d'autre résultat que de rendre impossibles des mesures qui ne peuvent être efficaces que par la promptitude avec laquelle elles sont ordonnées et exécutées (1). Nul doute que l'administration ne puisse alors, sous sa responsabilité, ordonner des occupations de terrain, des bris de clôture, des démolitions partielles et même totales d'édifices, lorsque ces mesures lui paraissent nécessaires pour le salut public.

Ici naissent plusieurs questions dont la solution présente de sérieuses difficultés. Devra-t-on une indemnité aux propriétaires des terrains occupés, des édifices endommagés ou détruits? Qui payera cette indemnité? par qui sera-t-elle réglée?

Le paiement d'une indemnité en réparation du préjudice causé à un particulier en vue de l'intérêt général nous paraît hors de toute contestation; mais si le dommage résultant de l'exécution des ordres de l'administration n'a fait que prévenir celui qui allait certainement résulter du fléau, si, par exemple, la maison qu'on a démolie pour couper le feu allait être consumée par l'incendie, ne peut-on opposer à la réclamation du propriétaire qu'il est victime d'une force majeure; que peu importe que le dommage ait pour cause immédiate les mesures prises pour arrêter le fléau, ou le fléau lui-même; qu'il n'a pas plus le droit de réclamer une indemnité dans le premier cas que dans le second? Nous pensons qu'en thèse générale une indemnité sera due au propriétaire dont la maison aura été démolie pour arrêter un incendie; le plus ou le moins de probabilité que sa

(1) Moniteur du 8 juin 1833.

maison allait être incendiée en diminuera certainement la valeur et permettra d'abaisser le chiffre de l'indemnité, mais non de la supprimer complètement, car la certitude que cette maison allait être anéantie ne peut jamais être complète.

Par qui sera payée l'indemnité ? Sera-ce par la commune, le département ou l'Etat, suivant que le dommage aura été causé dans un intérêt général, départemental ou communal ? Des mesures de cette nature ont un intérêt fort restreint ; on préserve de l'inondation une vallée, de l'incendie une rue, ou tout au plus un quartier ; on ne peut faire payer à la généralité ce qui ne profite qu'à quelques-uns. Il nous semble naturel d'appliquer ici le principe posé par l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçu : « Lorsqu'il » s'agira de construire des digues à la mer ou contre » les fleuves, rivières et torrents navigables ou non » navigables, la nécessité en sera constatée par le gouvernement, et la dépense supportée par les propriétés » protégées, dans la proportion de leur intérêt aux » travaux, sauf les cas où le gouvernement croirait » utile et juste d'accorder des secours sur les fonds » publics. » L'analogie nous paraît complète ; lorsque l'autorité locale aura constaté la nécessité d'une mesure destinée à arrêter le fléau, l'indemnité due pour le dommage causé par cette mesure sera supportée par les propriétés protégées, dans la proportion de leur intérêt, et l'Etat, le département, la commune n'interviendront que dans le cas où ils le croiront utile et juste. Nous compléterons notre théorie en empruntant à la loi du 14 floréal an XI ses articles 3 et 4, qui veulent que, dans le cas de travaux de curage et de réparations de digues, un rôle de répartition, entre les propriétés qu'elles protègent, des sommes nécessaires pour les payer, soit

dressé sous la surveillance du préfet et rendu exécutoire par lui, et que le remboursement s'en opère de la même manière que celui des contributions directes, sauf recours au conseil de préfecture et au conseil d'Etat.

La répartition dont nous venons de parler suppose la détermination préalable du chiffre de l'indemnité; par quelle autorité sera-t-elle faite? Bien qu'il s'agisse ici d'une indemnité due par des particuliers à des particuliers, c'est par suite d'un ordre de l'autorité administrative, agissant dans un intérêt général, que le dommage a été causé; il n'appartient pas à l'autorité judiciaire de fixer l'indemnité, parce qu'il faudrait pour cela qu'elle appréciât des actes administratifs. On insiste et l'on dit qu'en prenant pour constante la nécessité de la mesure, comme il y a une expropriation, c'est l'autorité judiciaire, représentée par le jury, qui doit statuer. Nous répondons que, lors même qu'une maison aurait été démolie, il n'y aurait pas une expropriation dans le sens de la loi du 2 mai 1841, ainsi que nous l'avons démontré n° 701, mais un dommage dont l'appréciation est de la compétence de l'administration; c'est ainsi que l'a décidé le Conseil d'Etat le 15 décembre 1842 (Menestrel). Nous pensons donc que le conseil de préfecture serait compétent pour régler l'indemnité, puisqu'il s'agirait d'un dommage causé par l'administration. (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 3, et n° 701.)

739. Nous avons dit, nos 717, 719, comment étaient réglées les indemnités en cas d'expropriation ou de simple occupation des propriétés par l'autorité militaire. C'est ici le lieu de s'occuper des dommages causés dans la zone des servitudes des places fortes. D'après le décret du 10 août 1853, qui résume la législation antérieure, il faut distinguer l'*état de paix*, l'*état de guerre* et l'*état de siège*.

L'état de paix a lieu lorsque la place ou le poste n'est pas constitué en état de guerre ou de siège. Toutes les fois que, par suite de l'exécution des travaux de fortification ou de défense, d'extraction de matériaux, ou pour toute autre cause, l'autorité militaire occupe ou fait occuper temporairement une propriété privée de manière à y porter dommage ou à en diminuer le produit, cette occupation ne peut avoir lieu que dans les circonstances et dans les formes déterminées par la loi des 16 sept. 1807, 30 mars 1831 et 3 mai 1841. (V. n° 719; décr. du 10 août 1853, 37.)

L'état de guerre est déclaré par une loi ou par un décret, toutes les fois que les circonstances obligent à donner à la police militaire plus de force et d'action que pendant l'état de paix. Il résulte en outre de l'une des circonstances suivantes : 1° en temps de guerre, lorsque la place ou le poste est en première ligne ou sur la côte, à moins de cinq journées de marche des places, camps ou positions occupées par l'ennemi ; 2° en tout temps, quand on fait des travaux qui ouvrent une place ou un poste situé sur la côte ou en première ligne ; 3° lorsque des rassemblements sont formés dans le rayon de cinq journées de marche sans l'autorisation des magistrats. (Décr. du 10 août 1853, 38.)

Lorsqu'une place ou un poste est en état de guerre, les inondations et les occupations de terrains nécessaires à sa défense ont lieu en vertu d'un décret, ou, en cas d'urgence, en vertu des ordres du gouvernement ou du commandant de place, sur l'avis du conseil de défense, après constatation faite, autant que possible, de l'état des lieux par des procès-verbaux des gardes du génie ou des autorités locales. Il y a urgence dès que les troupes ennemies se rapprochent à moins de trois journées de marche de la place ou du poste. L'indem-

nité est réglée aussitôt que l'occupation a cessé. Les mêmes dispositions s'appliquent, dans les mêmes circonstances, à la détérioration, à la destruction ou à la démolition des maisons, clôtures et autres constructions élevées sur le terrain militaire ou dans les zones de servitudes. Seulement il n'est pas dressé d'état de lieux, et il n'est alloué d'indemnité qu'aux particuliers ayant préalablement justifié par des titres que ces constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles, avant que le sol sur lequel elles se trouvaient fût soumis aux servitudes défensives. (V. n° 859.) L'indemnité pour les démolitions faites dans les zones de servitudes ne se règle que sur la valeur des bâtisses, sans y comprendre l'estimation du sol, qui n'est point acquis par l'État, à moins qu'il ne s'agisse d'un terrain couvert par des constructions ou affecté à leur exploitation; l'indemnité peut alors exceptionnellement porter sur la valeur du sol, dont l'Etat devient ainsi propriétaire.

L'état de siège d'une place ou d'un poste est déclaré par une loi ou par un décret. Il résulte aussi de l'investissement de la place ou du poste par des troupes ennemies qui interceptent les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors, à la distance de 3,500 mètres des fortifications ; d'une attaque de vive force ou par surprise, d'une sédition intérieure, enfin de rassemblements formés dans le rayon d'investissement sans l'autorisation des magistrats. Cet état dure, dans le cas d'une attaque régulière, jusqu'à ce que les travaux de l'ennemi aient été détruits et les brèches réparées ou mises en état de défense. Les occupations, privations de jouissance, démolitions, destructions ou autres dommages résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise soit par l'autorité militaire

pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, ne donnent droit à aucune indemnité. (*Id.*, 39.) Ce sont là des cas de force majeure, qui restent à la charge de ceux sur lesquels ils tombent, parce qu'il serait impossible, dans les temps de guerre, d'accorder des indemnités à tous ceux qui souffrent. S'il ne s'agissait que de quelques dommages isolés dont la réparation serait possible, l'équité voudrait qu'elle eût lieu ; mais elle dépendrait de l'autorité discrétionnaire du ministre et de l'Empereur et ne pourrait être demandée par la voie contentieuse.

Dans les cas où l'indemnité peut être exigée (état de paix, état de guerre), quelle est l'autorité compétente pour la régler ? Aux termes de la loi du 30 mars 1831 (art. 12, 13), modifiée par la loi du 3 mai 1841, c'est le jury, même pour le cas d'occupation temporaire. D'après l'article 37 du décret du 10 août 1853, le jury est encore compétent pour régler l'indemnité de simple dommage dans l'état de paix ; l'article 38, relatif à l'état de guerre, parle de l'indemnité sans dire par qui elle est réglée ; il semble naturel de se référer à l'article 37, qui n'est d'ailleurs qu'une reproduction de l'article 15 de la loi du 17 juillet 1819. Il y a donc ici une exception à la règle qui renvoie le règlement de l'indemnité au conseil de préfecture, quand il ne s'agit que d'un dommage.

740. Lorsque les dégâts sont causés par suite des mesures de haute police que l'administration prend dans des circonstances exceptionnelles, et des mesures militaires dont elle est obligée d'appuyer l'exécution de ses ordres, la société attaquée se trouve alors dans l'état de légitime défense, et les règles que nous avons données pour les cas de guerre nous paraissent appli-

cables. Un arrêt du Conseil du 26 mars 1850 (Boursin) décide que les demandes en indemnité fondées sur ces causes ne peuvent être portées que devant le ministre. Un décret de l'Assemblée constituante du 6 mars 1848 accorde une indemnité aux citoyens qui ont souffert préjudice dans les journées de février : ce décret prouve que l'indemnité ne résultait pas des principes du droit commun. Enfin un arrêt du Conseil du 5 janvier 1855 (Boulé) repousse la réclamation d'un imprimeur dont les presses avaient été occupées par ordre de l'administration et brisées par suite de la résistance que ses ouvriers avaient opposée, par le motif qu'il s'agissait d'une mesure de haute police commandée par les événements qui avaient fait mettre Paris en état de siège, et que les dégâts avaient été la suite d'une collision occasionnée par la résistance opposée aux ordres de l'autorité.

§ II. -- *Assainissement et interdiction des logements insalubres.*

741. Dans quelques grandes villes, et principalement dans les villes industrielles, des propriétaires avides louent à des pauvres et à des ouvriers des logements privés d'air et de jour, tellement insalubres que la santé de ceux qui les habitent est bientôt altérée ; ces logements forment des foyers permanents de corruption d'où s'exhalent des miasmes pestilentiels qui s'étendent aux alentours. Ce triste état de choses, signalé par les rapports de M. Blanqui à l'Académie des sciences morales, prouvé par l'enquête faite au nom de cette Académie par M. Villermé sur l'état physique et moral des ouvriers, a provoqué la sollicitude du législateur. Le principe sur lequel repose la société ne

permet pas qu'un individu fasse de sa chose un usage nuisible aux autres ; l'autorité a donc le droit de réglementer cet usage et de prescrire les mesures qui doivent le rendre sans danger. C'est en partant de ce principe que la dernière Assemblée législative a voté, sur la proposition de M. de Melun, la loi du 13 avril 1850, qui permet d'obliger les propriétaires des locaux insalubres donnés à loyer à faire à ces logements des travaux d'assainissement, quand ils en sont susceptibles, sinon d'en interdire la location ; qui autorise même à en provoquer l'expropriation dans des circonstances déterminées.

742. Dans les communes où le conseil municipal le juge nécessaire, il est créé une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ; la loi, en effet, n'intervient que pour défendre ce qui nuit à autrui, et ne peut empêcher les individus de se nuire à eux-mêmes. La commission est composée de 9 membres au plus, et de 5 au moins ; elle doit nécessairement comprendre un médecin, un architecte ou tout autre homme de l'art, un membre du bureau de bienfaisance et du conseil des prud'hommes, si ces institutions existent dans la commune. Cette commission, qui se renouvelle par tiers tous les deux ans, et dont tous les membres sont rééligibles, est présidée par le maire. (L. du 13 avril 1850, art. 1, 2.) Elle visite les lieux signalés comme insalubres, détermine l'état d'insalubrité, indique ses causes et les moyens d'y remédier, enfin désigne les logements qui ne sont pas susceptibles d'assainissement. (Art. 3.)

743. Les rapports de la commission sont déposés au

secrétariat de la mairie, et les parties intéressées sont mises en demeure d'en prendre communication et de produire leurs observations dans le délai d'un mois. A l'expiration du délai, le conseil municipal détermine : 1° les travaux d'assainissement et les lieux où ils doivent être exécutés, ainsi que les délais de leur achèvement; 2° les habitations qui ne sont pas susceptibles d'assainissement. Un recours est ouvert aux intéressés contre ces décisions devant le conseil de préfecture dans le délai d'un mois, à dater de l'arrêté municipal, et, par exception aux règles ordinaires, ce recours est suspensif. (*Id.*, 4, 5, 6.) Mais il a été dit dans le rapport que le recours s'arrêterait au conseil de préfecture, et ne pourrait être porté au Conseil d'Etat. Il s'agit ici d'une mesure émanée de l'autorité discrétionnaire de l'administration; le recours devant le conseil de préfecture est une exception qu'on n'a pas voulu pousser jusque dans ses dernières conséquences, pour éviter des longueurs et des frais. Nous regrettons que l'interdiction d'appeler devant le Conseil d'Etat n'ait pas été établie dans la loi, car elle constitue une exception au principe général qui avait besoin d'être formulée.

744. Les causes d'insalubrité peuvent être dépendantes de l'habitation elle-même ou lui être extérieures. Dans le premier cas, si on peut y remédier, l'autorité municipale enjoint au propriétaire ou à l'usufruitier d'exécuter les travaux jugés nécessaires. En cas d'inexécution dans les délais déterminés, si le logement continue à être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier est passible d'une amende de 16 à 100 fr., si les travaux ne sont pas exécutés dans l'année qui suit la condamnation, et si le logement insalubre continue à être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier est passible d'une amende

égale à la valeur des travaux et pouvant être élevée au double. (Art. 4, 5, 6, 7, 9.)

745. Si le logement n'est pas susceptible d'assainissement, l'interdiction de le louer est prononcée provisoirement par le conseil municipal, définitivement par le conseil de préfecture, sauf, dans ce cas, à cause de la gravité de la question, un recours au Conseil d'Etat. La contravention à l'interdiction entraîne une amende de 16 à 100 fr., et, en cas de récidive dans l'année, une amende également double de la valeur locative du logement interdit. Toutes ces amendes sont attribuées au bureau de bienfaisance de la localité où sont situées les habitations à raison desquelles elles ont été encourues. (Art. 10, 14.)

746. Aucune indemnité n'est due au propriétaire soit pour les dépenses qu'il est obligé de faire, soit pour l'interdiction qui frappe l'habitation. Nous avons dit que nul ne peut faire de sa chose un usage nuisible; la loi ne fait ici qu'interdire cet usage quand les conditions qui doivent le rendre sans danger, et dont l'accomplissement est naturellement à la charge du propriétaire, ne sont pas remplies.

747. Mais, d'un autre côté, le locataire dont le bail peut se trouver résilié par suite de l'exécution de la loi ne peut exiger aucuns dommages-intérêts. (*Id.*, 11.) Enfin les ouvertures pratiquées pour les travaux d'assainissement sont exemptées pendant trois ans de la contribution des portes et fenêtres. (*Id.*, 8.)

748. Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune peut alors acquérir la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux, en observant les formalités de la loi du 3 mai 1841. Si,

après les travaux d'assainissement, il reste en dehors des nouvelles constructions arrêtées des terrains libres, ces terrains peuvent être revendus aux enchères publiques au profit de la commune. Il y a ici, dans l'intérêt de la commune qui fait des dépenses d'assainissement, une exception aux articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841, qui permettent aux anciens propriétaires de demander la rétrocession dans ce cas. (*Id.*, 13.)

Une autre exception a été introduite par un décret du 26 mars 1852, qui contient sur les rues de Paris des dispositions exceptionnelles qu'il est d'autant plus important de connaître qu'elles peuvent être rendues applicables par un décret spécial à toutes les villes qui en font la demande. Nous ne nous occuperons ici que des modifications que ce décret apporte à la loi d'expropriation, renvoyant à la voirie urbaine ce qui est relatif à la demande d'alignement et aux obligations imposées aux maisons. Lorsqu'il s'agit d'élargir, de redresser ou d'ouvrir une rue nouvelle, l'administration a la faculté de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints, si elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. Elle peut aussi comprendre dans l'expropriation les immeubles dont l'acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. Les parcelles de terrain ainsi acquises en dehors de l'alignement et non susceptibles de recevoir des constructions salubres sont réunies aux propriétés contigües soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés que l'Etat revend ensuite, en vertu des art. 51 et 53 du décret du 16 septembre 1807, sauf que la fixation du prix, en cas d'expropriation, a lieu aujourd'hui par le jury. (Décret du 26 mars 1852, 2.)

CHAPITRE V.

EXPROPRIATION IMPLICITE, — MINES, — MINIÈRES, — CARRIÈRES.

SOMMAIRE.

§ I^{er}. — *Des mines.*

- 749. Ancienne législation sur les mines.
- 750. Loi du 21 avril 1810.
- 751. Nature du droit aux mines. — Est-il domanial?
- 752. Qu'entend-on par mines?
- 753. Recherche des mines.
- 754. Demande en concession. — Procédure. — Contentieux.
- 755. Décret de concession. — Mode de recours.
- 756. Effets de la concession.
- 757. Restrictions aux droits de propriété des concessionnaires.
- 758. Nature des actions dans les mines.
- 759. Droits des propriétaires de la superficie. — Nature de la redevance.
- 760. Droits de l'inventeur.
- 761. Obligations réciproques du concessionnaire et du superficiaire. Contentieux.
- 762. Obligations imposées au concessionnaire envers l'Etat.
- 763. Surveillance et police des mines.
- 764. Motifs de la loi du 27 avril 1838 sur les mines inondées.
- 765. Obligations des concessionnaires pour la défense commune.
- 766. Assemblée des concessionnaires. — Nomination d'un syndicat.
- 767. Cas où il y a lieu de remplacer le syndicat par une commission.
- 768. Jugement des réclamations relatives à l'exécution des travaux et au paiement de la taxe.
- 769. Dépossession en cas de non-paiement de la taxe, et adjudication nouvelle.
- 770. Autres cas de dépossession des concessionnaires de mines.
- 771. Obligation des copropriétaires d'une mine.
- 772. Cas d'interdiction des travaux d'exploitation en tout ou en partie.

§ II. — *Des minières.*

- 773. Des minières et de leur exploitation.

774. Droits des maîtres de forge sur les minières non exploitées ou mal exploitées. — Règlement des indemnités.
 775. Cas où les minières ne peuvent être exploitées qu'au moyen de travaux souterrains.
 776. Exploitation des terres pyriteuses et alumineuses.
 777. Autorisations nécessaires aux usines pour exploiter les substances métalliques.

§ III. — *Des carrières et tourbières.*

778. Qu'entend-on par carrière ?
 779. Exploitation des carrières.
 780. Exploitation des tourbières.

§ I^{er}. — *Des mines.*

749. Les amas de substances minérales enfouis dans le sein de la terre, dont l'exploitation intéresse l'agriculture, l'industrie et le commerce, sont soumis, chez tous les peuples civilisés, à une législation exceptionnelle dans laquelle domine tantôt l'esprit fiscal, tantôt l'intérêt général. Dans l'ancienne monarchie, le droit aux mines était devenu régalien après avoir été féodal, et leur exploitation, concédée souvent à la faveur, n'était pas exempte d'abus. L'ordonnance de 1584, qui est le dernier acte législatif sur cette matière, a subsisté jusqu'à la révolution de 1789. A cette époque de réforme, la législation à établir sur les mines était dominée par la question de savoir à qui elles appartenaient. Le droit régalien avait perdu sa cause, et le droit individuel semblait devoir le remplacer ; mais Mirabeau prouva que le principe de la propriété individuelle devait fléchir ici devant l'intérêt général ; que si l'on devait tendre à diviser la propriété sur la surface de la terre, on devait tendre à la réunir dans l'intérieur.

Le décret de la Constituante du 22 juillet 1791 mit les mines *à la disposition de la nation*, en ce sens qu'elles ne

pourraient être exploitées que de « son consentement, » sous sa surveillance, à la charge d'indemniser le propriétaire de la surface. » Mais, par une sorte de contradiction assez commune dans les actes de cette Assemblée, la loi, après avoir fait dominer le droit général sur le droit individuel, fit à celui-ci une concession qui détruisit presque tous les bons effets de la règle qu'elle venait d'adopter; elle décida dans son article 3 que « les » propriétaires de la surface auront toujours la préférence et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs fonds, et que la » permission ne pourra leur en être refusée lorsqu'ils » la demanderont. » Il résulta de cette disposition que les propriétaires, s'exagérant d'un côté les avantages de la mine, de l'autre leurs ressources, essayaient une exploitation qui devenait bientôt ruineuse, parce que, ne pouvant pas dépasser les limites de leur propriété, les dépenses qu'ils avaient faites étaient hors de toute proportion avec les produits qu'ils obtenaient.

750. Le triste état dans lequel tomba l'exploitation des mines par suite de la loi du 22 juillet 1791 nécessita une loi nouvelle qui, après avoir été élaborée par Fourcroy, fut promulguée le 24 avril 1810 et forme aujourd'hui la base de notre législation sur cette matière. Eclairés par l'expérience, les législateurs de 1810, sans déroger au principe posé par l'article 552 du Code Napoléon, qui déclare le propriétaire de la superficie propriétaire du dessous, et régularisant l'exception prévue par cet article, décidèrent que les mines ne pourraient être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'Etat, moyennant une redevance aux propriétaires de la surface. L'acte de concession sépare la mine de la surface, et crée ainsi une propriété nouvelle qui est régie par le droit appli-

cable à tous les immeubles, sauf quelques modifications nécessitées par la nature particulière des mines. (Loi du 21 avril 1810, 5, 6, 7.) Il y a donc dans l'acte de concession une expropriation implicite, fondée sur un motif d'intérêt général, moyennant une indemnité au profit du propriétaire exproprié, indemnité qui n'est pas ici préalable, mais est payée au fur et à mesure de l'exploitation.

751. Cette théorie est contestée, et plusieurs jurisconsultes pensent que le droit aux mines est devenu domanial, de régalien qu'il était autrefois ; d'où il résulterait que l'Etat ne ferait que concéder ce qui lui appartient, et que les propriétaires de la surface ne seraient l'objet d'aucune expropriation. L'esprit et le texte de la loi nous paraissent contraires à cette opinion. Le préambule du projet de loi rédigé par Fourcroy disait que les mines étaient *considérées comme propriétés publiques* ; cette proposition fut retranchée par suite de la discussion au Conseil d'Etat, dans laquelle l'Empereur soutint que la mine appartenait au propriétaire de la surface. La loi est partie de ce principe, qui était d'ailleurs posé par l'article 552 du Code Napoléon, et la restriction qu'elle y apporte consiste en ce qu'elle sépare la mine de la surface pour la transporter au concessionnaire. La mine appartenait, avant la concession, au propriétaire de la surface, quoiqu'il lui fût interdit de l'exploiter, car c'est à lui et non à l'Etat que le concessionnaire en paye le prix, qui consiste dans une portion des produits ; et l'article 17 de la loi dit positivement que l'acte de concession purge, en faveur du concessionnaire, *tous les droits du propriétaire de la surface*. L'Etat n'intervient donc ici que dans un intérêt général et de haute police, pour autoriser l'expropriation dans les cas où elle peut avoir

lieu, et en déterminer les conditions. Cette doctrine a été adoptée par la chambre des requêtes de la Cour de cassation, qui, dans un arrêt du 1^{er} février 1841 (de Castellane), a décidé que, jusqu'à ce que l'acte du gouvernement qui opère la division soit intervenu, les choses restent soumises au droit commun suivant lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, et que par conséquent celui qui a dans son fonds des matières minérales non détachées par une concession régulière ne peut en être dépossédé par un fait illégal, sans avoir droit à une indemnité (1).

752. Nous devons déterminer ce qu'on entend par *mines*; nous empruntons ici la définition donnée par l'article 2 de la loi du 24 avril 1810 : « Sont considérées comme *mines*, dit l'art. 2 de la loi, celles connues pour contenir, en filons, en couches ou en amas, de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du plomb, du fer en filons ou couches, du cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, de l'antimoine, du molybdène, de la plombagine ou autres matières métalliques; du soufre, du charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, du bitume, de l'alun et des sulfates à base métallique. » Il faut ajouter le sel gemme, depuis la loi du 17 juin 1840 (2).

(1) Il existe, il est vrai, un arrêt de la chambre civile du 7 août 1836 (préfet de la Haute-Saône) qui décide que la propriété de la surface ne confère par elle-même aucun droit privatif et direct sur les mines et sur les substances qui les composent. Mais cet arrêt ne déclare pas les mines non concédées *domaniales*.

(2) La loi du 17 juin 1840, destinée à compléter la législation en ce qui concerne les mines de sel, dont il n'avait pas été question dans la loi du 21 av. 1810, porte, art. 1^{er} : « Nulle exploitation de mines de sel, de sources ou de puits d'eau salée, naturellement ou artificiellement, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une concession consentie par décret impérial délibéré en Conseil d'Etat. » L'art. 2 rend applicables les lois et règle-

753. La recherche des mines peut être faite soit par le propriétaire ou avec sa permission, soit malgré lui avec une autorisation du gouvernement donnée après avoir consulté l'administration des mines et entendu le propriétaire. L'explorateur a, dans ce cas, les mêmes droits que des agents de l'administration qui font des études nécessaires à une entreprise d'utilité publique (v. n^{os} 721 et suiv.); mais il ne peut faire des sondages, ouvrir des puits, etc., dans les enclos murés, ni dans les terrains attenants aux habitations ou clôtures murées, à la distance de 100 mètres desdites clôtures ou habitations, sans le consentement des propriétaires des habitations ou enclos murés. (C. C. civ., 1^{er} août 1843, Descoster; 28 juillet 1852, Nicolas.) Les oppositions des propriétaires fondées sur ces motifs sont portées devant les tribunaux ordinaires. (C. d'Etat, 2 avril 1826, Jovin.) Les recherches ne peuvent être autorisées dans des terrains déjà concédés (1).

Les recherches faites sans les autorisations requises sont des attaques à la propriété qui doivent être réprimées par les tribunaux ordinaires. (C. d'Etat, 18 février

ments généraux sur les mines aux exploitations de mines de sel, et annonce un règlement d'administration publique qui déterminera, selon la nature de la concession, les conditions auxquelles l'exploitation sera soumise, ainsi que la forme des enquêtes qui devront précéder les concessions de sources ou de puits d'eau salée. Ce règlement a été fait par une ordonnance du 7 mars 1841, qui reproduit les principales dispositions de la loi de 1810, auxquelles elle ajoute des dispositions spéciales à cette nature de concessions. — « Les usines destinées à la fabrication du sel ne peuvent être établies qu'en vertu d'un décret impérial. » (V. ordon. du 7 mars 1841, art. 25 et suiv.) Les mines de sel diffèrent des autres mines en ce qu'elles ne sont point assujetties au droit proportionnel; la raison en est qu'elles sont soumises au paiement d'une contribution indirecte. (L. du 17 juin 1840, art. 4.)

(1) L. 21 avril 1810, 6, 10, 11, 12. (V. pour la procédure administrative à suivre, l'instr. du 3 août 1810.)

1846, Ponelle; — 9 juin 1842, Coulomb.) Lors même qu'elles sont faites régulièrement, elles donnent lieu à une indemnité préalable, c'est-à-dire consistant au moins dans un à-compte qui, en cas de contestation, est réglé par le conseil de préfecture, parce que les travaux de recherche des mines sont assimilés aux travaux d'intérêt général. (L. 28 pluv. an VIII, art. 4; v. n^{os} 734-760.) La compétence serait judiciaire, s'il y avait eu convention entre le propriétaire et le chercheur de mines. (C. d'Etat, 5 avril 1826, Jovin.) De ce qu'il n'appartient qu'au gouvernement de concéder l'exploitation des mines, le Conseil d'Etat conclut que c'est à lui aussi à régler les droits sur les produits des recherches antérieures à la concession, lors même qu'elles n'auraient pas été autorisées. (C. d'Etat, 23 nov. 1849, Coulomb.)

754. Lorsqu'une mine a été découverte, tout individu, propriétaire, inventeur ou autre, même non Français, a le droit d'en solliciter la concession, en justifiant des facultés nécessaires pour entreprendre et conduire les travaux, et satisfaire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées. (V. n^o 759.) Les demandes en concession, accompagnées d'un plan dressé et vérifié par l'ingénieur des mines, sont adressées au préfet par voie de simple pétition, et enregistrées à leur date sur un registre particulier. Le préfet ordonne, dans les dix jours, de faire des publications et d'apposer des affiches aux lieux indiqués par la loi. Les publications ont lieu devant la maison commune et aux églises paroissiales, à la suite des offices, au moins une fois par mois, pendant la durée de l'apposition des affiches, qui est de quatre mois. Les demandes en concurrence et les oppositions sont admises devant le préfet jusqu'au dernier jour du délai de

quatre mois. Elles sont notifiées par acte extrajudiciaire à la préfecture, où l'on fait mention de leur réception sur un registre dont il est donné communication à tous ceux qui le requièrent. Les oppositions sont en outre notifiées aux parties intéressées. (L. 24 avril 1840, art. 22, 23, 24, 25, 30.)

Dans le mois qui suit l'expiration des délais, le préfet, après avoir consulté l'ingénieur des mines et pris toutes les informations, transmet les pièces et son avis au ministre des travaux publics. Tant que l'ordonnance n'est pas rendue, les oppositions et même les demandes en concurrence peuvent encore être formées devant le ministre ou devant le secrétaire général du Conseil d'Etat (1); mais, dans ce dernier cas, la loi veut qu'elles soient formées au moyen d'une requête signée et présentée par un avocat au Conseil, comme cela se pratique dans les affaires contentieuses. Lorsque l'opposition n'est fondée que sur des motifs de la compétence de l'administration, elle est appréciée par le Conseil d'Etat; mais, si elle est motivée sur la propriété de la mine acquise antérieurement en vertu d'une concession régulière, il s'agit alors d'une question de propriété, et l'article 28 déclare que, dans ce cas, « les parties sont renvoyées devant les tribunaux et cours. »

Quels sont les effets de ce renvoi? Les tribunaux pourront-ils seulement faire l'application des actes, sauf à en demander l'interprétation au Conseil d'Etat, quand ils lui paraîtront douteux? C'est ce que décide la jurisprudence du Conseil d'Etat. (C. d'Etat, 19 juillet

(1) Avis du C. d'Etat du 3 mai 1837. — Circul. du 3 mai 1843. — Mais le gouvernement peut n'avoir aucun égard à la demande en concurrence formée après les délais; s'il la croit admissible, il doit faire procéder à son égard à l'instruction qui n'a pu être faite. (Avis du C. d'Etat, 3 mai 1837.)

1843, Heudebert; — 30 déc. 1843, mines d'Anzin.) Un arrétiste (M. Dalloz, t. 1853, 1, 332) oppose à cette jurisprudence un arrêt de la chambre des requêtes de la Cour de cassation du 23 nov. 1853 (forges d'Andincourt); mais il nous semble que c'est à tort, car cet arrêt décide que les juges auxquels la question de propriété avait été renvoyée par le ministre d'après l'avis du Conseil d'Etat, en appuyant leur décision sur les clauses du titre ancien de concession, n'avaient fait qu'user du droit que leur donne l'article 28 de la loi du 21 avril 1810. Ainsi la Cour ne décide pas en principe que l'autorité judiciaire a le droit d'interpréter les actes administratifs. Bien plus, la Cour de Colmar, dans l'arrêt attaqué, avait établi qu'en renvoyant devant elle le jugement de la question de propriété, l'autorité administrative avait par cela même interprété les actes administratifs. Il y a sans doute une ligne de démarcation difficile à établir entre *l'application* et *l'interprétation* d'un acte; mais cette difficulté laisse subsister le principe général, dont l'article 28 de la loi de 1810 n'est qu'une application particulière.

755. Il est définitivement statué sur la demande par un décret délibéré en Conseil d'Etat (1). Ce décret est un acte de l'autorité discrétionnaire du pouvoir exécutif sur l'appréciation des conditions de capacité et des ressources des demandeurs; par conséquent, il ne peut être attaqué par la voie contentieuse qu'autant que les formalités d'instruction prescrites par la loi n'ont pas été observées. Si le décret de concession contenait par erreur une portion de mine déjà concédée, quel serait le droit de l'ancien concessionnaire? On peut dire qu'il a été averti par les affiches, et que, faute par lui d'avoir

(1) Loi du 21 avril 1810, art. 22 à 31. V. en outre les instr. des 3 août 1810, 31 octobre 1837.

réclamé dans le délai prescrit, il est déchu de son droit. Mais ce serait exagérer l'effet du second décret, car la concession d'une mine constitue une propriété au profit du concessionnaire, propriété dont le pouvoir exécutif n'a pas le droit de disposer ensuite au profit d'un autre. La seconde concession ne statue que sous le point de vue administratif; elle ne peut produire d'effet que sauf les droits des tiers; si ces droits ont été méconnus, il faut les faire constater par l'autorité compétente, qui est ici l'autorité judiciaire (art. 28, § 3). Un arrêt du Conseil d'Etat du 26 août 1848 (Vitalis-Lurat) décide que le réclamant doit prendre la voie ouverte par l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806 aux parties qui se croient lésées dans leurs droits ou leur *propriété* par l'effet d'une décision du Conseil d'Etat rendue en matière non-contentieuse (1). Nous pensons que ce recours n'est pas nécessaire, car, ainsi que nous l'avons dit, le décret de concession ne peut être rendu que sauf *les droits des tiers*; et, aux termes de l'article 28, § 3, les tribunaux sont compétents pour constater l'existence d'une concession antérieure. Le jugement doit donc avoir pour effet de remettre ou de maintenir le premier concessionnaire en possession de la mine qui lui appartient, et nous pensons qu'il ne serait nécessaire de recourir au Conseil d'Etat que dans le cas où il faudrait interpréter la première concession; mais même alors ce serait toujours le tribunal qui en ferait l'application.

756. Le décret de concession, rendu après l'accomplissement des formalités prescrites, opère la division entre la propriété de la mine et celle de la surface; il fait de la mine une propriété *nouvelle*, et *purge*, dit la loi, en

(1) *V.* au chapitre de la procédure devant le Conseil d'Etat l'explication de l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806.

faveur du concessionnaire auquel il la confère, tous les droits des propriétaires de la surface et des inventeurs ou de leurs ayants droit. Cette propriété nouvellement créée est un immeuble (1), par conséquent elle est susceptible d'être frappée par des privilèges et des hypothèques du chef du concessionnaire, conformément aux dispositions du Code Napoléon. Ainsi les personnes qui ont fourni des fonds pour les recherches de la mine, ou pour les travaux de construction de machines nécessaires à son exploitation, jouissent des privilèges de l'article 2103, § 5, du Code Napoléon. (L. du 21 avril 1810, 7, 8, 17, 19, 20, 21.) (2).

La propriété de la mine créée par la concession doit être respectée par le propriétaire de la superficie, par les propriétaires des mines voisines, par l'Etat lui-même, lorsqu'il fait exécuter des travaux d'intérêt général. Ainsi le propriétaire de la superficie ne pourra plus faire de fouilles et d'excavation de nature à nuire à l'exploitation; le propriétaire d'une mine voisine ne pourra étendre son exploitation dans le périmètre de la mine nouvelle (v. art. 45.) Enfin, si, pour cause d'utilité publique, l'exploitation est entravée, il est dû une indemnité au concessionnaire. Ce dernier point a été décidé par les chambres réunies de la Cour de cassation le 3 mars 1841 (Allimaud), à l'occasion de l'interdiction d'exploiter une certaine étendue de périmètre d'une concession traversée par un chemin de fer. Le conces-

(1) Sont aussi immeubles les bâtiments, machines, puits, galeries et autres travaux établis à demeure; les chevaux exclusivement attachés aux travaux intérieurs des mines, les agrès, outils et ustensiles servant à l'exploitation, les matières extraites et approvisionnements, sont meubles. (Articles 8 et 9.)

(2) Par suite de la faveur dont la loi entoure l'exploitation des mines, l'art. 32 de cette loi porte que cette exploitation n'est pas considérée comme un commerce et n'est pas sujette à patente.

sionnaire de la mine peut la transmettre comme tout autre bien; il peut en être exproprié dans les cas et suivant les formes prescrits pour les autres propriétés; elle est transmise à ses héritiers *ab intestat* par l'effet des lois sur les successions. Les droits résultant de la mine sont placés sous la sauvegarde des tribunaux ordinaires, compétents pour statuer sur les difficultés qui naissent entre les concessionnaires et ceux-ci et les propriétaires voisins, sauf l'interprétation de l'acte de concession, réservée, comme nous l'avons déjà dit, à l'Empereur en Conseil d'Etat. (C. C. des requêtes, 3 mai 1843, Vitalis-Lurat.)

757. Toutefois des restrictions sont apportées, dans l'intérêt public, au droit de propriété, en ce qui concerne la division ou la réunion des mines. Ces opérations changeraient les conditions de l'exploitation, et pourraient avoir des conséquences fâcheuses pour la police des mines, pour l'industrie et pour le commerce. Déjà l'article 7 de la loi du 21 avril 1840 avait défendu de vendre les mines par lots et séparément, sans *l'autorisation du gouvernement* donnée dans la même forme que la concession. Cette prohibition a été déclarée applicable par la Cour de cassation aux locations partielles, qui auraient les mêmes inconvénients que les ventes (1). Mais l'article 7 de la loi du 21 avril 1840 ne fait pas obstacle à ce que des concessionnaires répartissent entre eux, par des conventions particulières, la propriété de la mine et les produits de l'exploitation restée collective. (C. C. civ., 18 av. 1853, Descours; req., 10 avril 1854, Descours.) Le décret du 23 octobre 1852 défend à tout concessionnaire de réunir sa ou ses mines

(1) C. C. civ., 4 juin 1844, de Castellane. Contraire à la jurisprudence de la chambre des requêtes du 20 déc. 1837 et à l'opinion de M. Troplong, Louage, n° 93.

à d'autres concessions de même nature par association, acquisition, ou de *toute autre manière*, sans l'autorisation du gouvernement; les actes de réunion non autorisés sont déclarés nuls; ils peuvent donner lieu au retrait des concessions, et même à des poursuites correctionnelles, s'ils ont le caractère des coalitions punies par les articles 414 et 419 du Code pénal. Une circulaire explicative du décret, en date du 20 novembre 1852, fait remarquer qu'il interdit toutes les réunions à un titre quelconque, gratuit ou onéreux, même par location ou par association.

Que doit-on décider des partages qui seraient le résultat des lois sur les successions? L'article 7 de la loi de 1810 apporte une exception à l'article 845 du C. Nap., en ce sens que les cohéritiers du propriétaire d'une mine ne peuvent demander le partage en nature, s'ils n'en obtiennent l'autorisation du gouvernement; rien ne s'oppose à ce que chacun d'eux prenne part aux produits de la mine en proportion de son droit; mais alors ils doivent se conformer aux dispositions de l'article 7 de la loi du 27 avril 1838, qui veut que, lorsqu'une concession de mine appartient à plusieurs personnes, les concessionnaires justifient qu'il est pourvu par une convention spéciale à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et coordonnée dans un intérêt commun, et désignent un individu pourvu des pouvoirs nécessaires pour les représenter vis-à-vis de l'administration. Chaque cohéritier peut aussi user du droit que lui donne l'article 845 de sortir de l'indivision en demandant la vente de la mine, vente qui alors ne peut avoir lieu que dans un seul lot. Les mêmes règles s'appliqueraient dans le cas de dissolution d'une société formée pour l'exploitation d'une mine. (C. C. req., 15 juin 1853, Véret.)

La circulaire du 20 novembre 1852 déclare applicable même aux réunions par suite d'hérédité la prohibition prononcée par le décret du 23 octobre précédent; d'où il résulterait que le propriétaire d'une mine qui hérite d'une autre mine devrait aliéner l'une ou l'autre, s'il n'était pas autorisé à les réunir. Nous croyons que la circulaire exagère le sens du décret, qui, en défendant au concessionnaire de réunir sa ou ses mines à d'autres concessions de même nature *par association, acquisition, ou de toute autre manière*, entend prohiber les réunions produites par des contrats émanés de la volonté du propriétaire, et non celles qui résultent de la loi. Le décret, en effet, veut prévenir la coalition ou le monopole; il défend les actes qui pourraient y conduire; mais il ne peut avoir pour résultat, pas plus qu'il n'a pour but, d'apporter une modification au droit de succession, en vue d'un cas très-rare et dès lors sans danger. Mais, comme il a aussi pour but de défendre les modifications à l'exploitation, le propriétaire d'une mine qui hérite d'une autre mine ne pourra pas confondre les deux exploitations en une seule; il devra laisser les choses dans l'état où elles étaient, et constituer vis-à-vis de l'administration un représentant de chaque concession.

758. Tout ce que nous venons de dire ne s'applique pas aux actions des sociétés foncières pour l'exploitation des mines; ces actions sont meubles. (L. du 24 avril 1840, 8; C. N., 529). Elles ne donnent pas aux actionnaires la propriété de la mine, mais seulement un droit aux bénéfices qu'elle produit; elles sont régies, quant à leur transmission, par les mêmes lois que les autres biens de même nature.

759. Le décret de concession *purge*, comme nous l'avons dit, les droits des propriétaires du sol et

des inventeurs de la mine, mais en même temps il accorde aux uns et aux autres une indemnité. Parlons d'abord de celle attribuée au propriétaire. Lorsque la mine est concédée à un tiers, le propriétaire conserve sur le produit un droit consistant en une redevance pécuniaire et déterminée par l'acte de concession (art. 42), sans égard aux conventions antérieures qui ne peuvent lier l'État. (C. d'Ét., 24 janv. 1846;—tribunal des conflits, 5 nov. 1851, Vincent). Aux termes de l'art. 18 de la loi, la valeur des droits résultant en faveur du propriétaire de la surface, en vertu de l'art. 6, demeure réunie à la valeur de ladite surface et est affectée avec elle aux hypothèques prises par les créanciers du propriétaire. Si la mine est concédée au propriétaire du sol, la distinction des deux propriétés n'en subsiste pas moins, et l'on fait l'évaluation de la redevance pour déterminer la valeur réelle de chacun des deux immeubles en cas d'hypothèques. (*Id.*, 18, 19 et 42.)

Tant que la redevance est unie à la propriété de la surface, elle est immobilière; conserve-t-elle cette nature quand le propriétaire l'en a séparée par une cession? Pour la négative, on dit que le droit consistant en une redevance en argent (art. 42) est une rente placée par les art. 529 et 530 du C. N. parmi les biens mobiliers; qu'elle n'est immobilière qu'exceptionnellement, comme accessoire de l'immeuble; que, dès qu'elle en est détachée, elle reprend sa nature de meuble (C. de cass. civ., 13 nov. 1848, Flachat); qu'ainsi, à partir de ce moment, elle ne peut être saisie que dans les formes des art. 636 et suiv. du Code de procédure civile, et elle cesse d'être susceptible d'hypothèques.

Nous ne partageons pas cette opinion, que nous croyons contraire à l'esprit du Code Napoléon et de la loi de 1810; les biens sont immeubles ou par leur na-

ture, ou par leur destination, ou par l'objet auquel ils s'appliquent (art. 517 C. N.). La redevance due au propriétaire de la surface ne rentre pas évidemment dans la première catégorie; la Cour de cassation la place dans la seconde; nous croyons qu'elle appartient à la troisième. Aux termes des art. 522 et suiv., les immeubles par destination sont des meubles dont le propriétaire a fait les accessoires d'immeubles en les y attachant, et qu'il rend à leur nature quand il les en sépare. Telle n'est pas la nature de la redevance des mines; ce n'est pas par la volonté du propriétaire qu'elle est unie au fonds, c'est par la force de la loi, ou plutôt par la nature des choses, puisqu'elle remplace le droit que le propriétaire avait sur la partie de son fonds qu'on lui a enlevée dans un intérêt général; c'est donc à cause de la chose à laquelle elle s'applique qu'elle est immobilière, et elle a la plus grande analogie avec l'usufruit d'un immeuble, qui produit aussi des choses mobilières tout en restant immeuble, en quelques mains qu'il passe. La preuve que la loi du 24 avril 1810 a voulu assimiler la redevance au fonds lui-même, c'est le soin que prend l'art. 48 de dire qu'elle sera affectée aux hypothèques prises par les créanciers du propriétaire; si elle n'était qu'un accessoire du fonds, devant reprendre sa nature de meuble quand elle en sera détachée par le propriétaire, elle passerait libre de toute hypothèque entre les mains de l'acquéreur, qui n'aurait pas plus besoin d'opérer la purge que s'il achetait une récolte, une coupe de bois ou des pièces de bétail provenant d'un cheptel. Il nous paraît évident cependant que le but de la loi de 1810 est de donner aux créanciers du propriétaire un gage immobilier qui ne puisse s'évanouir par la volonté du propriétaire. Si donc l'acquéreur n'a pas fait la purge, il sera tenu hy-

pothécairement et soumis à l'obligation de payer ou de délaisser, à moins qu'il n'aime mieux laisser vendre l'immeuble sur lui (art. 2166 et suiv. du C. N.). Si la redevance est immobilière pour les créanciers du vendeur, elle le sera pour tout le monde, car une chose ne peut, aux yeux de la loi, avoir les deux qualités à la fois. Disons donc que c'est par la destination de la loi que la redevance reçoit la qualité d'immeuble au moment où elle prend naissance; que sa séparation d'avec la superficie ne lui rend pas une nature qu'elle n'a jamais eue, et que, semblable à l'usufruit d'un immeuble, elle continue à être immobilière même quand elle est transférée à un autre que celui au profit duquel elle a été constituée. (*Sic* C. de Lyon, 29 déc. 1846, Flachet; cassé par l'arrêt de la C. C. civ. du 13 nov. 1848.)

760. L'inventeur, quand il n'est pas concessionnaire, a droit à une indemnité qui est réglée par l'acte de concession; cette indemnité est purement mobilière. (*Id.*, 46.) S'il avait fait des travaux de nature à faciliter l'exploitation, le concessionnaire qui en profiterait devrait l'indemniser jusqu'à concurrence du profit qu'il en retirerait, et cette indemnité, comme toutes celles demandées à raison des recherches et travaux antérieurs à la concession, serait réglée par le conseil de préfecture (*id.*, 46).

L'inventeur doit faire reconnaître ses droits par le Conseil d'État avant que le décret de concession soit rendu. Il semble qu'il est suffisamment mis en demeure de le faire par les affiches et publications qui précèdent la concession, et que, s'il a laissé rendre le décret, il ne peut plus y former opposition. Nous trouvons cependant deux arrêts du Conseil des 18 mars 1843 et 23 novembre 1847, rendus l'un et l'autre dans l'affaire d'un sieur Fabre, desquels il résulte que

l'inventeur qui a déposé sa réclamation à la préfecture, et qui n'a pas été *appelé* ou *entendu*, aux termes de l'art. 17 de la loi du 21 avril 1810, dans le cours de l'instruction, a pu y former opposition, et être renvoyé devant le ministre des travaux publics pour faire statuer sur sa qualité d'inventeur et déterminer la quotité de l'indemnité qui lui était due. Il y a dans cette espèce une appréciation de faits; quant au droit, il est formulé par l'art. 17, qui porte que l'acte de concession fait *après l'accomplissement des formalités prescrites purge...* les droits des inventeurs, après qu'ils ont été *entendus* ou *appelés légalement*, ainsi qu'il est ci-après réglé; or, dans les art. 22 et suiv., il n'est question que d'affiches et de publications dans les journaux, et non d'avertissements individuels. Les inventeurs feront donc prudemment de faire valoir leurs droits dès qu'ils seront avertis par les affiches et sans attendre un avertissement individuel.

761. L'exploitation de la mine impose au propriétaire de la surface l'obligation de souffrir les travaux d'exploitation, tels que puits, chemins, rigoles, dépôts de produits, etc. (1): ce sont des servitudes créées par la loi au profit de la mine; mais le propriétaire de la mine est tenu de payer une indemnité qui est réglée au double de ce qu'aurait produit le terrain endommagé, quand il peut être restitué au bout d'un an à son ancienne culture (2). Lorsque les travaux ont rendu les terrains impropres à la culture, ou que l'occupation dure

(1) On peut voir l'énumération des travaux dans la loi du 12 juillet 1791, art. 20 et suiv.

(2) Peu importe que la détérioration provienne de l'occupation de la superficie, ou de fissures ou d'éboulements produits par les travaux intérieurs. (C. C. req., 23 avril 1850, Chagot; 16 nov. 1852, mines de la Loire.)

plus d'une année, ou bien encore que les pièces de terre sont endommagées ou dégradées sur une trop grande partie de leur surface, le propriétaire du sol peut requérir qu'elles soient achetées en totalité par le propriétaire de la mine. L'indemnité, qui est du double de la valeur que les terrains avaient avant l'exploitation de la mine (1), à cause des grands bénéfices qu'elle procure, est fixée par les tribunaux, après une expertise faite d'après les dispositions du Code de procédure civile. Nous avons vu que celle qui est due pour travaux de recherches antérieures à la concession est réglée par le conseil de préfecture. Cette distinction, qui résulte des articles 44 et 46 d'une part, et des articles 15 et 87 de l'autre, a été consacrée par un arrêt de la Cour de cassation du 24 avril 1823 ; elle est fondée sur ce qu'avant la concession, les travaux ont un but d'utilité publique, la découverte de la mine ; les indemnités, dans ce cas, sont appréciées par le conseil de préfecture. (L. du 28 pluviôse an VIII, art. 4.) Après la concession, la question n'a plus rien d'administratif, et n'est plus qu'un simple règlement d'indemnité entre propriétaires. (Instruction du 5 novembre 1837.)

La prohibition de faire des sondages et d'ouvrir des puits et des galeries, d'établir des machines ou des magasins dans les enclos murés, cours ou jardins, dans les terrains attenant aux habitations ou clôtures murées, dans la distance de cent mètres desdites clôtures ou des habitations, sans le consentement des propriétaires des clôtures et habitations, concerne l'exploitation

(1) Un arrêt de la Ch. des requêtes de la C. C. du 21 déc. 1852 (Rambourg) décide qu'il faut entendre par ces mots « l'exploitation au moment où le dommage a été causé, et non l'exploitation de la mine telle qu'elle existait à son origine. »

des mines comme les travaux de recherche. (Art. 11.) Cette prohibition ne s'applique qu'à la superficie, et ne s'étend pas aux galeries souterraines et aux autres travaux qui peuvent être faits sous des maisons et autres lieux; mais, dans ce cas, les propriétaires peuvent s'opposer aux travaux si, avant de les commencer, les exploitants ne fournissent pas caution de payer le dommage qui pourrait arriver en cas d'accident : c'est la *cautio damni infecti* du droit romain. L'opposition est portée devant les tribunaux. (Art. 15.)

Si des difficultés s'élèvent à propos de l'application et de l'étendue des servitudes que le propriétaire de la mine a le droit d'exercer sur la superficie, quelle sera l'autorité à laquelle on devra s'adresser? Il semble, d'après la distinction faite par la loi entre les travaux antérieurs et les travaux postérieurs à la concession, que tout ce qui concerne ces derniers soit de la compétence des tribunaux, et que par conséquent ce soit à eux qu'on doive s'adresser pour faire déterminer la manière la moins dommageable d'user des servitudes établies par la loi en faveur de l'exploitation des mines. (Arg. des articles 683, 684, 701, 702 du C. Napoléon.) Mais il faut considérer que l'exploitation des mines se rattache à l'intérêt public, qu'elle a lieu sous la surveillance de l'administration; que l'occupation des terrains n'est que la conséquence nécessaire de l'exploitation, et que si les difficultés auxquelles elle peut donner lieu étaient portées devant l'autorité judiciaire, cette exploitation pourrait être souvent et longtemps entravée; qu'il n'y a de renvoyé aux tribunaux que le règlement de l'indemnité (44, 46), le jugement des oppositions formées par les propriétaires dans le cas où l'on voudrait pousser les fouilles dans les lieux réservés (11) ou faire des travaux sous les maisons ou autres lieux d'habitation,

sans donner la caution de payer l'indemnité en cas d'accident, et, par analogie, les réclamations des propriétaires qui demandent qu'on prenne certaines précautions dans leur intérêt. (C. C. req., 23 avril 1850, Chagot, et C. d'Etat, 2 août 1854, Grimaldi; 3 déc. 1846, Fogle.) On devra donc, pour les autres cas, s'adresser au préfet, qui a la surveillance de police pour la conservation des édifices et la sûreté du sol (art. 47 et 50), sauf recours devant le ministre des travaux publics. Mais l'indication faite par le préfet ne dispense pas le propriétaire de la mine de prévenir le propriétaire du terrain, dont l'occupation violente pourrait donner lieu à des dommages-intérêts en sus de l'indemnité accordée par les articles 42 et 43 de la loi du 21 avril 1840 (C. C. req., 8 nov. 1854, Chagot.)

762. Les obligations imposées aux concessionnaires des mines dans l'intérêt public sont de différente nature; ils payent à l'Etat un impôt qui consiste dans une redevance fixe de 10 fr. par kilomètre carré, et une redevance proportionnée aux produits de l'extraction, laquelle est déterminée chaque année par le Corps législatif, sans pouvoir s'élever à plus de 5 0/0 du produit net, et peut être remplacée par un abonnement. Ils payent en outre un décime par franc destiné à former un fonds de non-valeur mis à la disposition du ministre pour dégrèvements en faveur des propriétaires de mines qui éprouvent des accidents. (33 et suiv.; voir, pour la perception et les réclamations, *contributions directes*, t. 2, ch. VII.)

763. L'exploitation des mines est soumise à la surveillance des ingénieurs des ponts et chaussées, qui doivent éclairer les propriétaires et avertir l'administration des vices, abus ou dangers qui s'y trouvent. Si

l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, le préfet, après avoir entendu les propriétaires, en rend compte au ministre des travaux publics pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. — Si l'exploitation compromet la sûreté publique, la conservation des puits, la solidité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitations de la surface, il y est pourvu par le préfet ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie. (*Id.*, 48, 49, 50.) Mais si les mesures sont réclamées dans un intérêt privé par un des superficiaires, elles peuvent être prescrites par les tribunaux. (C. C. req., 23 mai 1850, Chagot.)

La police des mines est régie par un décret réglementaire du 3 janvier 1813 et une ordonnance du 26 mars 1843. Les contraventions aux lois et règlements sur les mines sont constatées comme les contraventions en matière de voirie, poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle, et punies d'une amende de 100 à 500 fr., peine qui peut être doublée en cas de récidive, et à laquelle on peut ajouter un emprisonnement correctionnel. (L. 24 avril 1810, 93 à 96.) Le concessionnaire d'une mine qui abandonne une exploitation doit en donner avis à l'administration, qui lui prescrit de prendre les mesures de police et de précaution qu'elle juge convenables, et au besoin les fait exécuter à ses frais (1).

(1) Le décret du 3 janv. 1813 traite des dispositions tendant à prévenir les accidents; des mesures à prendre en cas d'accident dans les mines, minières, mines et carrières; de la police du personnel; des obligations des ingénieurs, propriétaires de mines, exploitants et autres préposés; des ouvriers. L'ordonnance du 26 mars 1843 indique les mesures à prendre lorsque l'exploitation d'une mine com-

764. Les dispositions dont nous venons de parler ont paru insuffisantes pour remédier à un danger qui s'est manifesté il y a une vingtaine d'années, lorsque les mines du bassin houiller de *Rive-de-Gier* furent envahies par une inondation souterraine qui s'étendait de proche en proche. L'administration avait fait tous ses efforts pour déterminer les propriétaires à exécuter des travaux d'ensemble ; ces efforts avaient été inutiles ; les propriétaires ne s'étaient pas entendus, plusieurs même avaient opposé la plus vive résistance aux conseils de l'administration ; ils s'étaient contentés d'abandonner les couches inférieures envahies par les eaux, et de reporter aux couches supérieures une exploitation qui, devenue moins dispendieuse, leur assurait des bénéfices d'autant plus considérables que la valeur de la houille augmentait en raison de la diminution des produits. Ainsi un égoïsme étroit compromettait l'avenir des mines considérables qui composent ce bassin, l'un des plus riches de France, et, pour un bénéfice actuel, se privait, ainsi que la société, des immenses avantages que présente aujourd'hui l'exploitation de la houille.

La loi du 27 avril 1838 est venue porter remède à ce mal ; elle part du principe qu'un danger commun doit appeler une résistance commune, et qu'il ne saurait être permis à un seul de compromettre, par l'égoïsme et l'apathie, le salut et les intérêts de tous. Elle veut que, lorsqu'une inondation envahit ou menace plusieurs concessions et compromet leur existence, la sûreté publique et les besoins des consommateurs, les propriétaires menacés s'unissent pour conjurer le dan-

promet la sûreté publique, celle des ouvriers, la solidité des travaux, la conservation du sol et des habitations de la surface.
V. aussi la circul. du ministre des travaux publics du 14 juin 1843.

ger commun ; s'ils ne le font pas, ou s'ils refusent d'acquitter les dépenses que l'administration a faites à leur défaut, comme la concession de la mine n'a eu lieu qu'à condition qu'ils exploiteraient utilement pour la société, cette concession leur est retirée et est adjugée à d'autres. Le retrait de concession est également autorisé dans d'autres cas. (*V.* n° 770.)

764. Voici maintenant l'économie de la loi. Lorsque plusieurs mines situées dans des concessions différentes sont atteintes ou menacées d'une inondation commune de nature à compromettre la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, le gouvernement peut obliger les concessionnaires à exécuter en commun et à leurs frais les travaux nécessaires, soit pour assécher tout ou partie des mines inondées, soit pour arrêter les progrès de l'inondation. Tel est le principe posé par l'art. 1 de la loi (1).

765. Après une enquête administrative, dans laquelle tous les intéressés sont appelés, le ministre décide quelles sont les concessions inondées ou menacées d'inondation qui doivent opérer à frais communs les travaux d'assèchement. La décision est notifiée administrativement aux concessionnaires, et son exécution n'est point arrêtée par le recours qu'ils peuvent former.

766. Tous les concessionnaires ou leurs représentants sont convoqués dans une assemblée générale dans le but de nommer un syndicat composé de trois ou de cinq membres pour la gestion des intérêts communs. Chacun d'eux a un nombre de voix proportionné à

(1) Afin que l'administration puisse faire ses notifications aux propriétaires des mines, une ordonnance du 18 avril 1842 impose l'obligation aux concessionnaires et aux acquéreurs des mines de faire élection de domicile dans le département où la mine est située.

l'importance de sa concession, d'après les bases déterminées par l'art. 2 de la loi. La délibération n'est valide qu'autant que les membres présents surpassent en nombre le tiers des concessions, et qu'ils représentent entre eux plus de la moitié des voix attribuées à la totalité des concessions comprises dans le syndicat. (L. 27 avril 1838, 2, 3.) Un décret impérial, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, après que les syndics ont été appelés à faire connaître leurs propositions, et les intéressés leurs observations, détermine l'organisation définitive et les opérations du syndicat, les bases de la répartition, soit provisoire, soit définitive, de la dépense, et la forme dans laquelle il sera rendu compte des recettes et des dépenses. Un arrêté ministériel détermine, sur la proposition des syndics, le système et le mode d'exécution et d'entretien des travaux, ainsi que les époques périodiques auxquelles les taxes devront être acquittées par les concessionnaires (*id.*, 3).

767. Il fallait prévoir les cas où l'assemblée ne se réunirait pas, où elle ne nommerait pas les syndics, où les syndics nommés, après avoir été mis en demeure, n'exécuteraient pas les travaux ou contreviendraient au mode d'exécution et d'entretien réglé par l'arrêté ministériel. Dans tous ces cas, il est substitué aux syndics une commission composée de trois ou de cinq personnes nommées par le ministre sur la proposition du préfet. Ces commissaires, qui peuvent être rétribués, ont les mêmes attributions que les syndics et pour le même temps, sauf le droit qu'a le ministre de les leur ôter plus tôt (*id.*, 4).

768. Toutes ces difficultés étant vaincues, il ne reste plus qu'à exécuter les travaux, et à obtenir le paiement des dépenses. Les réclamations qui s'élèvent sur le pre-

mier point sont jugées par le conseil de préfecture comme en matière de travaux publics. Les rôles de recouvrement des taxes sont réglés par les syndics et rendus exécutoires par le préfet ; les réclamations sont jugées par le conseil de préfecture sur mémoires des réclamants, communiqués au syndicat après avoir pris l'avis des ingénieurs des mines. (L. 27 avril 1838, 5.)

769. Enfin, à défaut de paiement dans le délai de deux mois à dater de la sommation qui en est faite, la mine est réputée abandonnée. Le ministre peut prononcer le retrait de la concession, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse. A l'expiration du délai de recours, ou en cas de décret confirmatif, il est procédé publiquement par voie administrative à l'adjudication de la mine abandonnée. Le prix de l'adjudication, déduction faite des sommes avancées par l'Etat, appartient au concessionnaire déchu ou à ses ayants droit, et est distribué judiciairement, s'il y a lieu, et par ordre d'hypothèques : le concessionnaire peut cependant, jusqu'au jour de l'adjudication, arrêter les effets de la dépossession en payant toutes les taxes arriérées, et en consignat la somme jugée nécessaire pour sa quote-part dans les travaux qui resteront encore à exécuter.

Dans le cas où il ne se présente aucun soumissionnaire, la mine reste à la disposition du domaine, libre et franche de toutes charges provenant du fait du concessionnaire déchu, sauf à celui-ci à retirer les chevaux, machines et agrès qu'il a attachés à l'exploitation et qui peuvent être séparés sans préjudice pour la mine, à la charge de payer toutes les taxes dues jusqu'à la dépossession, et sauf au domaine à retenir à dire d'experts les objets qu'il juge utiles (*id.*, 6).

770. La loi ne statue pas seulement pour l'inondation

des mines ; elle donne encore à la loi du 21 avril 1810 une sanction qui lui manquait , en autorisant le retrait de la concession dans les cas où l'exploitation est restreinte ou suspendue de manière à inquiéter la sûreté publique et les besoins des consommateurs. (V. art. 49 de la loi du 21 av. 1810), et dans ceux où les lois et règlements autorisent l'administration à faire exécuter des travaux dans les mines aux frais des concessionnaires, lorsque ceux-ci refusent de payer leur quote-part dans les frais. On suit alors la procédure que nous venons d'expliquer pour le retrait de la concession et pour l'adjudication de la mine. (L. du 27 avril 1838, art. 9 et 10.)

771. Enfin , lorsqu'une concession de mine appartient à plusieurs personnes ou à une société , comme alors la diversité des vues entre les copropriétaires peut être un obstacle à la bonne direction des travaux , la loi exige que les copropriétaires ou la société justifient , quand ils en sont requis par le préfet , qu'il a été pourvu par une convention spéciale à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique , et coordonnés dans un intérêt commun. Ils doivent également désigner , par une déclaration authentique faite au secrétariat de la préfecture , l'individu qu'ils ont choisi pour les représenter vis-à-vis de l'administration. (*Id.*, 7.)

772. Si les concessionnaires ne font pas cette justification dans le délai qui leur est assigné , ou s'ils n'exécutent pas les clauses de leur convention qui ont pour but d'assurer l'unité d'exécution , la suspension de tout ou de partie des travaux peut être prononcée par un arrêté du préfet , sauf recours au ministre et au Conseil d'Etat , s'il y a lieu , par la voie contentieuse. On peut aussi prononcer l'interdiction , dans

les mêmes formes, des puits, galeries et autres travaux d'exploitation ouverts en contravention aux lois et règlements sur les mines; le tout sauf l'application des peines prononcées par les articles 93 et suivants de la loi du 21 avril 1810. (*Id.*, 7 et 8.)

§ II. — *Minières. — Terres pyriteuses. — Forges. — Usines.*

773. Les *minières* comprennent les minerais de fer dits d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être converties en sulfate de fer, les terres alumineuses et les tourbes. (L. 21 avril 1810, 3.)

L'exploitation des minières, ayant lieu à ciel découvert, est soumise à moins de restrictions que celle des mines; elle doit seulement être précédée d'une permission de l'autorité, qui détermine les limites de l'exploitation, et qui en trace les règles sous les rapports de sûreté et de salubrité publiques. Si les minerais se trouvent dans les forêts soumises au régime forestier, l'exploitation ne peut en être faite qu'avec l'autorisation de l'administration forestière, et sous l'obligation de réparer le dégât qu'elle peut occasionner. (*Id.*, 57, 58, 67.)

774. Telle est l'importance des usines à fer, que la loi établit à leur profit, mais dans l'intérêt général, des servitudes sur les fonds qui fournissent du fer d'alluvion. Les maîtres de forges établis dans leur voisinage peuvent forcer les propriétaires de minières à leur en livrer les produits moyennant une indemnité (*id.*, 59, 65), du moins jusqu'à concurrence de leurs besoins, car ils ne peuvent empêcher les propriétaires de vendre ce qui excède leur consommation. (Arrêté du ministre des travaux publics, 30 juin 1837.) Si le propriétaire

n'exploite pas, les maîtres de forges ont la faculté d'exploiter à sa place, à la charge d'en avertir le propriétaire, qui, dans un mois à compter de la notification, peut déclarer qu'il entend exploiter lui-même, et en obtenir la permission, qui est donnée sur l'avis de l'ingénieur des mines, après que le propriétaire a été entendu. Si, après l'expiration du délai d'un mois, le propriétaire ne déclare pas qu'il entend exploiter, il est censé renoncer à l'exploitation; et, aussitôt la permission obtenue, le maître de forges peut faire les fouilles dans les terres incultes ou en jachères, et après la récolte dans les autres terres. (*Id.*, 60, 61; instr. du 3 août 1840.)

Lorsque le propriétaire n'exploite pas en quantité suffisante, ou suspend ses travaux d'extraction pendant plus d'un mois sans cause légitime, les maîtres de forges peuvent obtenir du préfet l'autorisation d'exploiter à sa place; mais ils doivent faire usage de cette autorisation dans le délai d'un mois, sinon elle est regardée comme non avenue, et le propriétaire du terrain rentre dans ses droits. (L. du 21 avril 1840, 62.) Cet arrêté est susceptible d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 24 juin 1845, Lavieuville.)

En cas de concurrence entre plusieurs maîtres de forges, soit pour l'achat du minerai, soit pour l'exploitation dans le même fonds, le préfet détermine, sur l'avis de l'ingénieur des mines, et sauf recours au Conseil d'Etat, les proportions dans lesquelles chacun d'eux peut acquérir ou exploiter. (*Id.*, 64.) (1).

L'exploitation des maîtres de forges n'a lieu que

(1) Le Conseil d'Etat a jugé, le 22 février 1850 (Ferrand), que le propriétaire d'une mine peut être contraint de fournir du minerai aux usines établies dans son voisinage, lors même qu'il est propriétaire d'une

moyennant une indemnité qui doit être payée au propriétaire du fonds avant l'enlèvement du minerai, et qui est proportionnée à la situation des lieux, aux dommages causés, à la valeur du minerai, distraction faite des frais d'exploitation. Quand ils cessent d'exploiter, ils sont tenus de rendre les terrains propres à la culture, ou d'indemniser le propriétaire (*id.*, 66). Les indemnités qui peuvent être dues aux propriétaires des minerais par les maîtres de forges sont fixées de gré à gré, sinon par des experts choisis et nommés d'office (*id.*, 65 et 66). Les art. 87, 88 et 89 ajoutent qu'on appliquera dans ces différents cas les articles 303 à 323 du Code de procédure civile, et que le procureur impérial doit toujours donner ses conclusions sur le rapport des experts. L'indemnité est donc fixée, en définitive, par le tribunal sur le rapport des experts, ce qui est conforme aux principes, puisqu'il s'agit ici d'une question d'intérêt privé.

775. Les minières ne peuvent être exploitées au moyen de travaux souterrains réguliers, sans une concession obtenue dans la même forme que celle exigée pour les mines; cette concession n'est accordée que lorsque l'exploitation à ciel découvert cesse d'être possible, et que l'établissement des puits, galeries et travaux d'art est nécessaire, ou bien lorsque cette exploitation, quoique possible encore, doit durer peu d'années et rendre ensuite impossible l'exploitation par puits et galeries. Mais les produits continuent à recevoir leur ancienne affectation, et le concessionnaire est tenu de fournir aux usines qui s'approvisionnaient sur les lieux compris dans la concession la quantité nécessaire à usine qui pourrait absorber tous ses produits. La répartition doit être faite par rapport aux besoins et aux ressources de chacune des usines intéressées.

leur exploitation, au prix déterminé par le cahier des charges. Le concessionnaire doit, en outre, indemniser les propriétaires au profit desquels l'exploitation avait lieu, dans la proportion du revenu qu'ils en tiraient. Cette indemnité est réglée par l'acte de concession. (*Id.*, 46, 69.)

776. L'exploitation des terres pyriteuses et alumineuses est assujettie par l'art. 71 aux formalités d'autorisation prescrites pour l'exploitation du minerai de fer d'alluvion ; l'article 72 autorise l'exploitation par des non-propriétaires : d'où l'on a conclu que toutes les règles relatives aux minières de fer devaient recevoir ici leur application. (Arr. minist. du 20 juill. 1836.)

777. L'exploitation des mines nécessite l'établissement d'usines, dans lesquelles les matières extraites subissent les différentes préparations qui les rendent propres à l'industrie ; l'administration intervient ici pour assurer le bon emploi du minerai, et s'assurer que la sûreté et la salubrité publiques ne sont pas compromises. Les fourneaux à fondre les minerais de fer et autres substances métalliques, les forges et martinets pour ouvrer le fer et le cuivre, les usines servant de *patouillets* et de *bocards* (1), celles pour le traitement des substances salines et pyriteuses dans lesquelles on consomme des combustibles, ne peuvent être établis qu'avec une autorisation donnée par un décret impérial, précédé de formalités analogues à celles qui ont lieu dans le cas de concession d'une mine, et moyennant le paiement d'une taxe (*id.*, 73, 74, 75). Quant aux usines destinées à la fabrication du sel, v. n° 754, note 4.

(1) Les *patouillets* sont des lavoirs destinés à nettoyer le minerai mêlé avec de la terre ; les *bocards* sont des machines qui servent à écraser ou à broyer le minerai. (V. Dict. des trav. publics de M. Tarbé de Vauxclairs.)

Les permissions sont données à la charge d'en faire usage dans un délai déterminé ; leur durée, à moins de clause contraire, est illimitée ; en cas de contravention aux conditions qu'elles prescrivent, le procureur impérial peut poursuivre leur révocation (*id.*, 76, 77). Les propriétaires d'usines à traiter le fer peuvent recevoir du décret d'autorisation le droit d'opérer des fouilles même hors de leurs propriétés, d'exploiter les minerais qu'ils ont découverts ou ceux qui étaient antérieurement connus, d'établir des patouillets, lavoirs et chemins de charroi sur les terrains qui ne leur appartiennent pas, pourvu que ce ne soit ni dans des enclos murés, ni dans la distance de 100 mètres autour des clôtures, le tout à la charge d'une indemnité au profit des propriétaires, qui doivent être avertis un mois d'avance (*id.*, 79, 80).

§ III. — *Des carrières et tourbières.*

778. Les *carrières* renferment les ardoises, les grès, pierres à bâtir et autres, les marbres, granits, pierres à chaux, pierres à plâtre, les pozzolanes, les trass, les basaltes, les laves, les marnes, craies, sables, pierres à fusil, argiles, kaolin, terres à foulon, terres à poterie, les substances terreuses et les cailloux de toute nature, les terres pyriteuses regardées comme engrais ; le tout exploité à ciel ouvert ou avec des galeries souterraines.

779. Les carrières ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain, ou de son consentement, excepté par les entrepreneurs de travaux publics dans les cas déterminés par l'arrêt du Conseil du 7 septembre 1755. Cependant l'administration considère comme étant encore en vigueur l'article 2 de la loi du

12 juillet 1791, qui, à défaut d'exploitation par des tiers, autorise l'exploitation des carrières et terres vitrioliques qu'il énumère, non-seulement dans l'intérêt des travaux publics, mais encore dans l'intérêt des entrepreneurs ou propriétaires des manufactures d'utilité générale, moyennant une indemnité réglée à l'amiable ou par experts. (Avis du Conseil général des mines, *Annales des mines*, 3^e série, t. VIII, 1835.) Quand l'exploitation des carrières se fait à ciel découvert, il n'y a pas besoin de permission spéciale; l'exploitant est seulement assujéti à l'observation des lois et règlements généraux et locaux sous la simple surveillance de la police (1). Quand l'exploitation a lieu par galeries souterraines, elle est soumise à la surveillance de l'administration (*id.*, 81, 82).

Cette différence dans le mode d'exploitation en occasionne une dans la pénalité et dans la compétence en cas de contravention. L'article 81 déclarant que l'exploitation à ciel découvert a lieu sans permission et sous la simple surveillance de la police, avec l'observation des lois et règlements, les contraventions commises dans ces carrières sont punies par l'article 471, § 15, du Code pénal, et par conséquent soumises à la compétence des tribunaux de simple police. Mais l'art. 82 déclarant que l'exploitation souterraine est soumise à la surveillance de l'administration et renvoyant au titre V de la loi, et le titre V ayant pour sanction le titre X, les contraventions de cette nature sont punies par le tribunal de police correctionnelle d'une amende de 100 à 500 fr. (C. C. civ., 29 août 1845, ministère public; *id.*, 29 août 1851, Roy.) Cependant des décrets des 22 mars et 4 juillet 1813, qui ont force de loi

(1) V. une ord. du 7 mai 1840, portant règlement pour l'exploitation des carrières d'ardoises du département d'Ille-et-Vilaine.

(v. n° 104), après avoir introduit des pénalités particulières pour les infractions aux règlements relatifs à l'exploitation des carrières, plâtrières, glaisières, sablonnières, marnières et crayères des départements de la Seine et de Seine-et-Marne non exploitées à ciel ouvert, renvoient pour l'application des peines aux conseils de préfecture. C'est là un cas exceptionnel établi par une loi spéciale. Mais l'art. 4 du décret du 4 juillet 1843 ayant dit que les dispositions du règlement qu'il approuve pourront être rendues applicables dans toutes les localités où le nombre et l'importance des carrières exploitées en rendront l'exécution nécessaire, en vertu d'une décision du ministre, sur la demande du préfet et le rapport du directeur général des mines, il a été décidé par la Cour de cassation qu'une semblable délégation, qui autorise un ministre à changer l'ordre des juridictions par un simple arrêté, n'a pu survivre à l'établissement du gouvernement constitutionnel, qui a consacré la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. (C. C. civ., 29 août 1851, Roy.) Une ordonnance ou un décret n'aurait pas plus de force dans ce cas qu'un arrêté ministériel.

780. La loi du 12 juillet 1791 ne s'applique plus aux *tourbières*, puisque l'article 83 de la loi du 24 avril 1810 dit positivement qu'elles ne peuvent être exploitées que par le propriétaire du terrain ou de son consentement. L'exploitation des tourbières est subordonnée à une autorisation donnée par le sous-préfet. Un règlement d'administration publique détermine la direction générale des travaux d'extraction, celle des rigoles de dessèchement, et toutes les mesures propres à faciliter l'écoulement des eaux; il est obligatoire sous peine de cessation de travaux (*id.*, 83 à 86).

Ici se termine la première partie de cet ouvrage : nous avons exposé les principes du *droit politique* sur lesquels reposent la Constitution et les autres lois de notre droit public ; nous avons étudié successivement l'organisation et les attributions des pouvoirs législatif et exécutif, les droits naturels ou politiques dont jouissent les citoyens, et les charges qui pèsent sur leurs personnes ou sur leurs biens. Nous voici parvenu à la seconde partie de notre tâche, à celle dans laquelle nous nous sommes proposé de faire connaître le *droit administratif* proprement dit : nous entendons par là *cette partie du droit public qui a principalement pour but la gestion des intérêts collectifs en vue du bien-être social*.

La distinction entre le *droit politique* et le *droit administratif*, qui paraît si nette dans la théorie, présente, quand il s'agit de la réaliser, des difficultés nombreuses, car l'application d'un principe du droit politique se résout presque toujours en mesures administratives, et réciproquement dans l'étude des lois administratives on rencontre sans cesse les principes du droit politique ; aussi, plus d'une fois, nous nous sommes vu entraîné, par la connexité des matières, à traiter dans la première partie des sujets qui auraient dû être placés dans la seconde, et cette seconde partie en contiendra quelques-uns qui auraient pu trouver place dans la première. Mais la nécessité d'éviter les répétitions et de ne pas trop multiplier les divisions, l'avantage du rapprochement de certaines matières qui ont des points de contact importants, nous ont déterminé à sacrifier quelquefois notre plan à la brièveté et à la clarté de l'exposition.

Cette partie sera divisée en deux livres :

Le premier traitera de *l'administration générale* ;

Le second, de *des administrations locales*.

DEUXIÈME PARTIE.

DROIT ADMINISTRATIF.

LIVRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

TITRE PREMIER.

DE LA FORTUNE PUBLIQUE.

CHAPITRE PREMIER.

DU DOMAINE NATIONAL.

SOMMAIRE.

- 781. Ce qu'on entend par domaine national.
- 782. Ancien domaine de la couronne. — Ses différentes divisions.
- 783. Aliénations du domaine par les Rois. — Bénéfices. — Apanages.
- 784. Aliénations partielles. — Ordonnances qui les interdisaient.
- 785. Ordonnance de 1566. — Inaliénabilité. — Exceptions.
- 786. Législation de l'Assemblée constituante. — Révocation des aliénations et des engagements.
- 787. Prescription des actions de l'État. — Position des engagistes.
- 788. Confiscations révolutionnaires. — Biens dits nationaux.
- 789. Domaine extraordinaire. — Sa suppression.
- 790. Bases de la nouvelle législation domaniale.
- 791. Sens des mots domaine national, domaine public, domaine de l'État, domaine de la couronne.
- 792. Explication des art. 539, 540, 541 du Code Napoléon.
- 793. Différences entre le domaine public et le domaine de l'État.
- 794. Droit de l'autorité administrative de déterminer l'étendue du domaine public. — Conséquences quant aux actions possessoires et pétitoires.
- 795. Passage d'une chose du domaine de l'État dans le domaine public.

796. Passage d'une chose du domaine public dans le domaine de l'Etat.
 797. Choses qui font partie du domaine public.
 798. *Quid* des lais et relais de mer? — Erreur de l'art. 538 du Code Napoléon.
 799. *Quid* des rivières non navigables ni flottables? — Renvoi.
 800. *Quid* des canaux et chemins de fer concédés?
 801. *Quid* des palais de l'Empereur, du Sénat, du Corps législatif, etc.?
 802. Objets mobiliers du domaine public.
 803. Ces objets sont-ils inaliénables et imprescriptibles? — Art. 2279, 2280 du Code Napoléon.
 804. Tableau général du domaine immobilier et mobilier.
 805. Domaine incorporel. — Droits domaniaux.
 806. Droit aux choses qui n'ont pas de maître.
 807. Droit de déshérence.
 808. Droit d'épave. — Différentes espèces d'épaves. — Choses qui y sont assimilées.
 809. Amendes.
 810. Confiscations.

781. L'on entend par les mots *domaine national* l'ensemble des biens meubles et immeubles, corporels et incorporels, qui appartiennent à la nation.

782. Ce qui est appelé aujourd'hui *domaine national* recevait dans l'ancien droit le nom de *domaine de la couronne*, par suite des principes sur lesquels reposait alors notre droit public.

« Le *domaine de la couronne*, dit le Dictionnaire raisonné des domaines et des droits domaniaux, est le patrimoine attaché à la couronne de nos rois; on l'appelle aussi le *domaine du Roi* ou simplement le *domaine*.

» On comprend sous la dénomination de *domaine de la couronne* tout ce qui appartient au Roi, soit comme souverain, soit comme *seigneur des terres* dépendantes du domaine, tout ce qui est dû au Roi comme roi, tout ce qui est un apanage de la royauté, tout ce qui est une suite, un effet, une production de son autorité souveraine. »

Le domaine se divisait en *grand* et *petit*. Le grand

domaine consistait dans les seigneuries ayant justice, les duchés, marquisats, principautés et leurs mouvances; les forêts, chemins publics, fleuves, rivières navigables. Le petit domaine comprenait les objets détachés qui ne constituaient pas un corps de seigneurie: les prés, bois, fours, landes, marais, terres vaines et vagues, lais et relais de la mer (1).

La définition donnée par l'ancien droit du domaine de la couronne repose sur la confusion de la souveraineté et de la propriété, confusion qui naît avec la monarchie, qui est une des bases du système féodal, que la monarchie absolue a fait tourner à son profit, et qui n'a cessé d'exister qu'au moment où notre nouveau droit public a été formulé par l'Assemblée constituante. Par suite de cette confusion, les droits qui dérivent de la souveraineté, tels que ceux de créer des offices, de battre monnaie, de rendre la justice, *de faire les lois*, étaient placés sur la même ligne que les droits lucratifs, et passaient, avec la propriété du sol, dans les mains d'un donataire ou d'un acquéreur. Le Roi de France disposait du patrimoine de l'Etat comme de sa chose, sans limite et sans contrôle.

783. Les rois de la première et de la seconde race distribuèrent, sous le nom de *bénéfices*, à leurs *fidèles* des portions considérables du territoire : des châteaux, des villages, des villes même, sous la condition

(1) On distinguait encore le domaine en *domaine muable*, que l'on affermais, et dont le produit augmentait ou diminuait suivant les circonstances; *domaine immuable*, dont le produit n'augmentait jamais; *domaine fixe*, dont l'existence était continue et ne dépendait d'aucun événement; *domaine casuel*, résultant d'événements imprévus, tels que les successions en déshérence, les biens acquis par suite du droit d'aubaine, etc ; les biens provenant de cette cause éventuelle étaient aussi qualifiés d'*échoites*; *domaine corporel*, consistant en choses qui tombent sous les sens; *domaine incorporel*, consistant en droits.

de certains services et de certaines charges. Ces bénéfices ne furent d'abord accordés que viagèrement ; tous les efforts des concessionnaires tendirent à obtenir l'*hérédité*, qui fut enfin reconnue en 877 par Charles le Chauve.

Par suite du même principe, à la mort du Roi de France, ses États se divisaient entre ses enfants comme un patrimoine ordinaire, et le royaume, morcelé, était déchiré par les rivalités qui s'élevaient entre les rois d'Austrasie et de Neustrie, d'Aquitaine et de Bourgogne. Sous les rois de la troisième race, le partage n'eut plus lieu ; mais, pour fournir un établissement convenable aux cadets, on détachait à leur profit de la couronne des provinces entières dont on leur constituait des *apanages*, et sur lesquelles ils exerçaient tous les droits de la souveraineté féodale, sous la condition de rendre foi et hommage au Roi de France. Trois époques doivent être remarquées dans l'histoire des apanages. De Hugues Capet à saint Louis ils étaient transmissibles à tous les héritiers, mâles ou femelles, en ligne directe ou collatérale. Saint Louis, dans les concessions d'apanages faites à ses enfants, stipula la clause de retour à la couronne, à défaut d'hoirs en ligne directe. Philippe le Bel exclut les femmes, de telle sorte que le retour eût lieu à défaut d'enfants mâles. Charles V, par une disposition qui ne reçut pas immédiatement son application, restreignit l'apanage à un revenu fixe en fonds de terre. Enfin, l'Assemblée nationale substitua aux apanages réels des rentes apanagères, qui furent supprimées le 24 septembre 1792. Les apanages réels furent rétablis par le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, abrogé par l'art. 23 de la loi du 8 novembre 1814. Cependant Louis XVIII remit le duc d'Orléans en possession des biens qui res-

taient de son ancien apanage ; ces biens ont fait retour au domaine national lors de l'avènement de Louis-Philippe au trône.

784 Outre ces grands démembrements du domaine, il y avait une foule d'aliénations partielles causées par la nécessité, arrachées par la faveur, par l'importunité, quelquefois même par la fraude à la faiblesse de nos rois. On trouve la preuve de ces abus dans les édits et ordonnances qui ont eu pour objet d'y remédier. La plus ancienne de ces ordonnances que l'on connaisse est celle du 29 juillet 1318, par laquelle Philippe le Long ordonne la révocation de tous les dons faits par ses prédécesseurs à partir de St Louis. Elle commence une série nombreuse d'actes de la même nature, qui supposent, formulent ou consacrent le principe de l'inaliénabilité des biens de la couronne. Voici comment s'exprimait à cet égard, dans l'édit de 1539, François I^{er}, qui ne fait, comme il le dit, que résumer les principes depuis longtemps en vigueur dans la monarchie :

« Nous, considérant notre royaume et patrimoine
» de la couronne de France, tant par la loi de notre
» royaume et constitution de nos prédécesseurs rois,
» comme de disposition de droit civil et canonique, et
» par le serment que nous et nos prédécesseurs rois avons
» fait et ont accoutumé de faire les rois de France à leur
» sacre, *être inaliénable*, par quelque espace ou manière
» que ce soit, directement ou indirectement, par jouis-
» sance, possession, usurpation, détention ou autre ma-
» nière de le vouloir acquérir; attendu que ledit domaine
» et patrimoine de notre couronne est réputé *sacré* et ne
» peut *tomber au commerce* des hommes, ce que nul de
» nos sujets ne peut et ne doit ignorer, et où il en vou-
» drait prendre cause d'ignorance, serait intolérable; at-

» tendu que *telle est la loi de notre royaume*, en manière
» qu'icelle jouissance qui ne peut être fondée en titre
» valable, ne pourrait procéder sans nulle foi et charge
» de conscience tant envers Dieu que nous : mesmement
» elle serait et est contre le bien public; considérant que
» telles jouissances, possessions et prescriptions procé-
» dent plus souvent de la *connivence et négligence* de nos
» officiers, qui quelquefois, pour le crédit et la faveur
» qu'ont eus les détenteurs et possesseurs de notre do-
» maine à l'entour des personnes de nos prédécesseurs
» ou de nous, ou pour la grandeur desdits personnages
» ou autrement, ont passé ou passent sous dissimulation
» lesdites aliénations, possessions et prescriptions.....;
» aussi pour montrer manifestement, que nous n'aurions
» entendu souffrir lesdites prescriptions, ains les inter-
» rompre par tous moyens à nous connus, aurions à
» l'avénement de notre couronne, comme aussi auraient
» fait nos prédécesseurs rois, chacun en son temps, fait
» *révocations générales* desdites aliénations et icelles fait
» publier et enregistrer en nos cours souveraines, afin
» qu'on n'en pût prétendre cause d'ignorance. Pour ces
» causes et autres grandes et bonnes considérations à ce
» nous mouvant avons statué et ordonné, statuons et
» ordonnons suivant l'édit par nous fait sur la réunion
» de notre domaine, que toutes aliénations ou entre-
» prises, ou usurpations faites sur icelui par quelque
» laps de temps que ce soit ou puisse être, seront sujettes
» à réunion et incorporation de notre dit domaine.... »

Il est difficile d'exposer d'une manière plus formelle le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne, de mieux établir que ce domaine est une chose sacrée que le Roi ne peut aliéner, que les sujets ne peuvent acquérir valablement; et cependant François I^{er}, de la même main dont il avait signé cette ordon-

nance et prêté à son sacre le serment de ne pas aliéner les biens du domaine de la couronne, signa un grand nombre d'édits, de déclarations, de lettres patentes, etc., autorisant des aliénations de ce domaine. L'esprit de toute la législation ancienne sur cette matière est parfaitement résumé dans ce mot d'un rapporteur du comité des domaines à l'Assemblée constituante de 1789 : « La législation des domaines est l'histoire des » efforts faits par les rois pour les dissiper et les re- » prendre. »

785. La dilapidation du domaine était l'objet constant des réclamations des états généraux et de la sollicitude des ministres éclairés ; c'est ainsi que fut rédigée par le chancelier l'Hôpital, sur la demande des états de Moulins, la célèbre ordonnance de 1566, qui est pour nous l'acte le plus important de la législation domaniale antérieure à 1789. L'article 1^{er} de cette ordonnance consacre de nouveau le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne, excepté pour faire des apanages aux puînés mâles de la maison de France, ce qui ne pouvait avoir lieu que sous la condition de retour à la couronne ; et pour la nécessité de la guerre, après lettres patentes publiées dans les parlements, et avec *faculté de rachat perpétuel*.

Toutefois une autre exception au principe de l'inaliénabilité fut apportée par un autre édit de la même date, qui, dans l'intérêt de l'agriculture, autorise l'aliénation à perpétuité des terres vaines et vagues, prés, palus et marais vacants appartenant au Roi, qui faisaient partie de ce qu'on appelait le *petit domaine*. La jurisprudence de la Cour de cassation admet l'irrévocabilité de l'aliénation des biens du petit domaine. (V. notamment C. C. ch. des requêtes, 18 mai 1830, Haranchipy.) Les principes de la loi du 22 novembre 1790 sont de-

venus applicables aux domaines des provinces réunies à la France, à partir de leur réunion. (C. C. ch. des requêtes, 7 mai 1834, préfet de la Moselle.) Quant aux aliénations faites antérieurement, elles sont régies par les lois des pays auxquels ces provinces appartenaient, à moins, dans l'un et dans l'autre cas, que les traités de réunion qui avaient force de loi n'aient contenu une disposition différente. (L. 22 nov. 1790, 37.)

L'ordonnance de 1566 ne produisit pas immédiatement les heureux résultats qu'on devait en attendre; les aliénations continuèrent malgré la nouvelle déclaration d'inaliénabilité et l'intention souvent manifestée d'ordonner la réunion au domaine des biens que les détenteurs ne possédaient plus qu'à titre précaire. Les bonnes intentions de l'Hôpital, de Sully, de Colbert échouèrent soit contre le malheur des temps qui exigeaient l'emploi de toutes les ressources, soit contre la faiblesse des rois et de leurs ministres, qui ne savaient pas résister aux sollicitations des familles puissantes; de telle sorte qu'on trouve encore entre les lois et les actes un affligeant contraste. Les lois, œuvres de sages ministres, posent les véritables principes d'ordre et d'économie; les actes, émanés du pouvoir absolu des rois, donnent un démenti continu à la sagesse des lois : triste condition des pouvoirs qui n'admettent pas de limites légales; ils voient le bien, le proclament, et sont condamnés à ne pas l'exécuter.

786. Lorsque l'Assemblée constituante s'occupa de refondre la législation domaniale, elle se trouva en présence de ces nombreuses aliénations qui constituaient un des abus auxquels elle était chargée d'apporter remède. D'après les principes de l'ancienne monarchie, tant de fois proclamés depuis l'ordonnance de Philippe le Long de 1348, les aliénations étaient nulles et

n'avaient pu être consolidées, ainsi que le disait François I^{er}, « par quelque espace ou manière que ce soit. » L'Assemblée cependant considéra « que ce principe, exécuté d'une manière trop rigoureuse, pourrait avoir de grands inconvénients dans l'ordre civil et causer une infinité de maux partiels qui influent toujours plus ou moins sur la somme du bien général; qu'il était de la dignité d'une grande nation... d'en tempérer la rigueur et d'établir des règles fixes, propres à concilier l'intérêt national avec celui de chaque citoyen. » (Préambule de la loi du 22 nov. 1790.)

Voici comment cette conciliation fut opérée dans la loi du 22 novembre 1790. Les biens avaient été ou donnés à titre d'*engagement* comme garantie de sommes prêtées à l'État, ou *aliénés* à titre onéreux, ou *aliénés* à titre gratuit. Dans le premier cas, il suffisait de restituer la somme prêtée en reprenant le bien. Mais la durée de l'action en rachat pouvait avoir été limitée par le contrat; on décida que l'action en rachat n'avait pu être limitée par une convention, qu'elle était perpétuelle. Cette règle cependant ne fut appliquée qu'aux engagements postérieurs à l'ordonnance de 1566, la dernière de celles qui avaient rappelé le principe de l'inaliénabilité; quant aux engagements antérieurs, on n'exerça le rachat qu'autant que le contrat en contenait la clause expresse (art. 23).

Les ventes, évidemment nulles, faites depuis la même époque, furent considérées comme de simples engagements, et, comme telles, soumises au rachat perpétuel, quoique le contrat n'en contînt pas la clause, et lors même qu'il aurait contenu une disposition contraire. Les détenteurs durent, avant la dépossession, recevoir le remboursement du prix qui avait été payé à l'État. (Art. 24, 25.) Quant aux dons, concessions et trans-

ports à titre gratuit, ils furent déclarés révocables à perpétuité, même avant l'expiration du terme qui avait pu être fixé dans le contrat primitif : cette règle s'appliqua sans distinction à toutes les donations faites depuis l'ordonnance de 1566, et à celles antérieures qui contenaient la clause de retour. (*Id.*, 28.) Enfin on donna aux engagistes et détenteurs, moyennant finance, la possibilité de devenir propriétaires incommutables, d'abord en provoquant la mise aux enchères, (25), et ensuite en payant le quart de la valeur des biens. (Loi du 14 ventôse an VII, art. 14 et suivants.) (1).

On excepta de ces différentes règles : 1° les échanges faits régulièrement et consommés sans fraude, fiction ni lésion avant le 1^{er} janvier 1789 (l. 22 nov. 1790, 14; 14 vent. an VII, 5); 2° les aliénations faites par contrat d'inféodation, baux à cens ou à rentes, de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus, marais et terrains en friche autres que ceux situés dans les forêts et ceux proches d'icelles. (L. 22 nov. 1790, 31.) La loi du 14 ventôse an VII, art. 5, ajouta à cette exception les aliénations de terrains épars au-dessous de la contenance de cinq hectares, et des terrains dépendants des murs et remparts des villes.

787. L'exécution de ces lois réparatrices fut entravée par les événements de la révolution et les guerres de l'empire. Après la seconde restauration, de nouvelles recherches eurent lieu pour faire rentrer les biens que les détenteurs n'avaient pas déclarés. Comme ces recherches inspiraient des inquiétudes à beaucoup de familles et qu'il fallait y mettre un terme, la loi du 12 mars 1820 décida qu'à partir de l'expiration de

(1) Loi du 22 nov. 1790, art. 13, 14, 18 à 38.

trente années, à compter de la loi du 14 ventôse an VII, c'est-à-dire en 1829, les engagistes contre lesquels il n'y aurait pas eu de poursuites commencées seraient considérés comme propriétaires incommutables, et ne pourraient plus être poursuivis par le domaine. Cependant la source des difficultés sur cette matière n'est pas complètement tarie, car l'administration, aux termes de l'art. 20 de la loi du 12 mars 1820, a dû faire des réserves dans l'acte de remise des biens restitués aux émigrés dont l'origine domaniale était connue; et, d'un autre côté, quelque temps avant l'expiration du délai fatal, l'administration des domaines a lancé un nombre considérable d'assignments, qui ont, ainsi, que les réserves, interrompu la prescription (1).

Les engagistes soumissionnaires sont assimilés aux acquéreurs de biens nationaux; par conséquent, les conseils de préfecture prononcent sur la validité et l'interprétation des actes de maintenance; mais les questions de propriété étrangères à ces actes sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (L. du 14 ventôse an VII, art. 27; arrêt du Cons. du 1^{er} déc. 1814.)

788. La révolution de 1789 ne se contenta pas de faire rentrer dans les mains de l'État les biens du domaine de la couronne, des apanages, ceux qui avaient été indûment aliénés; elle s'empara des biens du clergé régulier et séculier par les lois des 28 octobre, 5 nov. 1790, 17 mars 1792, 18 août 1793; des fabriques, par la loi du 13 brumaire an II; des hospices et établissements de bienfaisance, par la loi du 19 mars 1793 et le décret du 23 messidor an II; des émigrés, par le dé-

[1] (1) L. lois des 21 sept. 1792, 30 nov. 1793, 10 frim. an II, 7 niv. an V; avis du Conseil d'Etat du 9 sept. 1805; décret du 4 juin 1809; lois des 28 avril 1816 et 15 mars 1818.

cret du 25 juillet 1793, etc., etc. Ces biens, auxquels on appliqua spécialement la qualification de *biens nationaux*, servirent de gage au papier-monnaie qui fut créé sous le nom d'*assignats*, et furent vendus en grande partie.

En l'an III, un mouvement en sens contraire se manifesta par les décrets des 14 floréal et 21 prairial, qui ordonnèrent quelques restitutions de biens non vendus; l'arrêté du 9 floréal an IX arrêta la vente des biens non restitués; une décision du 7 messidor an IX affecta une partie de ces biens à indemniser les hospices dont la fortune avait été confisquée. Le sénatus-consulte du 6 floréal an X rendit aux émigrés tous ceux de leurs biens encore entre les mains de la nation, autres que les bois et forêts déclarés inaliénables par la loi du 2 nivôse an IV, et les immeubles affectés à un service public. La loi du 6 décembre 1814, tout en rappelant le principe d'inviolabilité des ventes de biens nationaux établi par la Charte, ordonna la remise de ceux qui n'avaient pas été vendus ou consacrés à des services publics, ou donnés à des établissements de bienfaisance. Enfin, la loi du 27 avril 1825 consacra une somme de 20 millions de rente, au capital d'un milliard, à payer une indemnité aux anciens propriétaires de biens-fonds confisqués et vendus au profit de l'État, en vertu des lois sur les émigrés, les condamnés et les déportés. A la suite de la révolution de 1830, la loi du 21 août 1832 annula au profit du Trésor une valeur de 300 millions de capital non répartie. Cette législation transitoire ne présente plus aujourd'hui que fort peu d'intérêt. Nous nous occuperons dans le troisième volume du contentieux relatif aux domaines nationaux, qui, par un motif tout politique et par exception aux

règles ordinaires, a été attribué aux conseils de préfecture par la loi du 28 pluviôse an VIII.

789. Nous devons dire ici quelques mots d'une institution qui a cessé d'exister, mais qui a laissé des traces encore subsistantes; nous voulons parler du *domaine extraordinaire* formé par Napoléon I^{er}, et composé principalement de biens réservés dans les pays conquis, et de la portion des contributions extraordinaires qui n'avait pas été employée aux dépenses de ses conquêtes. Il était destiné à donner des dotations aux soldats, officiers et généraux qui s'étaient distingués par leur valeur et par leurs services; à élever des monuments, encourager les arts, et ajouter à la splendeur de la France. Les dotations étaient irrévocables, transmissibles de mâle en mâle, et réversibles au domaine extraordinaire en cas d'extinction de la descendance masculine (1).

Les chances malheureuses de la guerre entraînent l'anéantissement des droits établis sur les biens situés dans les pays conquis; mais une portion du domaine extraordinaire consistait en biens situés dans l'intérieur de la France, dont une partie avait été distribuée à titre de dotation. Cette portion produisait encore, en 1814, un revenu de 2,400,000 fr., dont 600,000 affectés à des dotations, et 1,800,000 fr. disponibles. Une loi du 15 mai 1818 réunit ces biens au domaine de l'État, en conservant les droits acquis aux donataires aux termes du sénatus-consulte du 30 janvier 1810, avec réversibilité au profit de l'État dans le cas prévu par ce même sénatus-consulte. Quant aux donataires dépossédés, leur sort fut réglé par l'ordonnance du 5 août 1814 et les lois des 15 mai 1818, 14 juillet 1819, 26 juillet

(1) V. le sénatus-consulte du 30 janv. 1810.

1821; ils reçurent, aux termes de la loi du 26 juillet 1821, des pensions transmissibles à leurs veuves et à leurs enfants, avec réversibilité en faveur des survivants. Les veuves et les enfants de ceux qui étaient décédés à cette époque jouirent de la même faveur. Ainsi le domaine extraordinaire disparaît tous les jours, et, aux termes de l'article 25 de la loi du 2 mars 1822, il ne peut plus être rétabli. Les contestations qui peuvent s'élever entre les possesseurs de dotations au sujet de la propriété ou de la jouissance sont portées devant les tribunaux ordinaires, à la réserve de celles qui auraient pour objet l'interprétation des clauses de l'acte d'institution relatives à l'étendue et à la valeur des biens, lesquelles sont portées devant le Conseil d'État. (Décr. du 4 mai 1809, 5.) Voir, pour la compétence et ce qui concerne la gestion, *id.*, art. 10; décr. du 12 août 1813, art. 12.

790. L'Assemblée constituante a posé dans la loi du 22 novembre 1790 les bases nouvelles de la législation domaniale; elle a fait cesser la confusion qui existait entre le domaine de la couronne et le domaine de la nation, et, tout en substituant le principe de l'*aliénabilité* à celui de l'*inaliénabilité* si souvent et si vainement proclamé par l'ancienne législation, elle a garanti pour l'avenir le domaine national de toutes dilapidations.

791. En remplaçant les mots *domaine de la couronne* par une dénomination mieux appropriée aux principes constitutionnels, les législateurs sont tombés quelquefois dans une confusion bien excusable à une époque où la langue du droit nouveau n'était pas encore formée. C'est ainsi que l'on trouve dans la loi du 22 novembre 1790 les mots *domaine public* et *domaine national* employés indistinctement (V. le

préambule de l'article 1^{er}). La doctrine cependant a donné à chaque mot une signification précise, de telle sorte que des choses différentes sont exprimées par des termes spéciaux.

Les mots *domaine national* indiquent la réunion de toutes les choses corporelles et incorporelles qui appartiennent à *la nation*, c'est-à-dire à *la société française* (1).

Parmi ces choses, les unes sont consacrées à l'usage de tous : telles sont les grandes routes, les fleuves, rivières et canaux navigables, les ports, les rades, les portes, remparts et fortifications des places de guerre, etc. Elles constituent le *domaine public*; en effet, la nature des services qu'elles rendent repousse toute idée d'appropriation privée.

Il est d'autres choses qui sont susceptibles d'une propriété privée, et qui forment pour l'État une sorte de patrimoine dont les revenus entrent dans le Trésor. L'usage a prévalu de leur donner le nom de *domaine de l'État* : tels sont les forêts, des corps de ferme, des biens ruraux, des usines, des sources d'eau minérales, etc.

Enfin, il est des biens dont les revenus sont consacrés à la splendeur du trône, dont ils forment l'apanage. Leur ensemble a conservé le nom de *domaine de la couronne* (2).

(1) Sous le rapport du droit international, le *domaine national* signifie le domaine éminent de souveraineté sur toutes les terres qui font partie du territoire. Nous ne nous occupons pas ici de cette espèce de domaine qui est réglé par le droit des gens.

(2) On divise encore le domaine, eu égard à la nature des choses qui le composent, en *domaine militaire*, *domaine forestier*, *domaine maritime*, etc. Ces différentes branches du domaine sont soumises aux règles générales sur la matière, et en outre à des règles spéciales que nous ferons connaître plus bas.

792. La distinction entre les biens du *domaine public* et ceux du *domaine de l'État* paraît démentie par l'article 539 du Code Napoléon, qui déclare que les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au *domaine public*; mais c'est là le résultat d'une erreur matérielle dont on peut se convaincre en lisant la première édition du Code, dans laquelle, au lieu des mots *appartiennent au domaine public*, on lit : *appartiennent à la nation*. En 1807, Napoléon I^{er} voulut mettre le Code civil en harmonie avec les formes du gouvernement impérial; il fit rendre à cet effet la loi du 3 septembre 1807, dont le but était, ainsi que le dit M. Bigot-Préameneu dans l'exposé des motifs, de substituer les dénominations *Empereur, Empire et État* à celles de *premier consul, gouvernement, république, nation*. Il est donc évident que l'art. 539 aurait dû se terminer par les mots *appartiennent à l'État*, ce qui est conforme à la définition que nous venons de donner. Une autre erreur a été commise dans le classement des articles 539 et 540; le second devrait porter le n° 539 et venir après l'article 538, puisqu'il complète l'énumération des biens du domaine public, et alors les premiers mots de l'article 541, « *il en est de même des terrains des* » fortifications qui ne sont plus places de guerre, » se rapportant aux derniers mots de l'article 539 devenu l'article 540, tels qu'ils doivent être modifiés, ne seraient plus en contradiction avec les principes, ni avec ces mots qu'on lit ensuite dans le même article : *ils appartiennent à l'État*. Il est évident que l'art. 541 a pour but de placer dans le domaine de l'État, et par conséquent dans la même catégorie que les biens vacants et sans maîtres, les terrains des fortifications

abandonnées, tandis qu'avant cet abandon ils font partie *du domaine public*, ainsi que le dit l'article 540.

793. La distinction entre *le domaine public* et *le domaine de l'État* n'est pas de pure théorie, elle a, en droit, des conséquences importantes :

1° Les biens qui composent le premier domaine sont par leur destination hors du commerce, et par conséquent ne peuvent être prescrits (art. 2226 du Code Nap.) (1). Les biens du domaine de l'État ne sont pas hors du commerce, et par conséquent peuvent être acquis par la prescription (art. 2227 du Code Nap.).

2° Les *choses du domaine public* sont soumises, pour la conservation, l'entretien, la police préventive et même répressive, à l'autorité administrative chargée d'en assurer la jouissance à tous. Les choses du domaine de l'État sont administrées dans un but lucratif et régies, sauf quelques exceptions, par les règles du droit commun ; c'est devant les tribunaux ordinaires que sont poursuivies les contraventions aux lois rurales commises à leur préjudice.

3° La loi impose au profit des biens du domaine public, sur les propriétés voisines, des servitudes fondées sur l'intérêt général : telles sont les servitudes résultant du voisinage des grandes routes, les chemins de halage sur les propriétés riveraines des fleuves ou rivières navigables, les servitudes militaires, suivant les différentes zones tracées autour des places de guerre. Les biens du domaine de l'État n'ont que les droits ordinaires de voisinage, sauf les forêts, dont la conservation, si importante pour l'État, a nécessité la

(1) C'est en vertu de ce principe que la Cour de cassation a décidé que le voisin d'un édifice du domaine public (d'une église) ne pouvait en rendre le mur mitoyen en vertu de l'art. 661 du C. Nap. (Ch. civ., 5 décembre 1838, Rougier.)

création de servitudes énumérées dans le Code forestier. (*V. hùc*, ch. III.)

794. L'État est soumis, pour les questions de propriété qui peuvent s'élever entre lui et les particuliers en matière domaniale, à la juridiction des tribunaux ordinaires ; mais, quand il s'agit de choses du domaine public, ce principe doit se combiner avec la règle que *la détermination de ce qui constitue le domaine public doit être faite par l'autorité administrative, non-seulement pour le présent, mais encore pour le passé*. Toutes les fois donc que la question de possession ou de propriété d'une chose consacrée à un service public est portée devant l'autorité judiciaire, s'il y a du doute sur l'étendue de ce domaine, les tribunaux doivent, sur la réclamation des représentants de l'État, ou même d'office, renvoyer devant l'autorité administrative pour faire déterminer préalablement jusqu'où s'étend le domaine public, et surseoir à statuer jusqu'à cette détermination. (Tribunal des conflits, 30 juillet 1850, Magnien; C. d'État, 26 juin 1852, C^e de Frontignan; 29 mars 1855, Autun ; C. C. req., 3 fév. 1852, Aubert.)

La déclaration de l'administration a un effet absolu quant à la possession de la chose ; elle l'attribue à l'État, sans qu'il puisse en être dépouillé même par un jugement qui reconnaîtrait la propriété du demandeur. Dans ce cas, les droits du propriétaire, s'il en a, sont transformés par une sorte d'expropriation implicite et se résolvent en une indemnité. S'il en était autrement, les services publics seraient interrompus, et cela sans avantage pour le propriétaire, puisque, l'utilité publique étant constatée, sa chose pourrait être l'objet d'une expropriation. On trouve une application de ce principe dans l'art. 45 de la loi du 24 mai 1836,

ainsi conçu : « Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité qui sera réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts. »

Le droit qu'a l'administration de faire remonter sa déclaration à une époque antérieure, combiné avec le principe de l'imprescriptibilité des choses du domaine public, peut être un obstacle à l'action en revendication. En effet, si la décision administrative statue pour le passé et remonte à une époque assez éloignée pour que les droits privés antérieurs soient éteints par la prescription, l'action, dépourvue d'appui, est repoussée; mais si la déclaration ne statue que pour le présent et l'avenir, ou bien si elle statue pour le passé, mais remonte à une époque assez récente pour que les titres antérieurs à cette époque ne soient pas prescrits, l'action pétitoire peut encore avoir une heureuse issue. Ainsi, par exemple, le riverain d'une grande route prétend qu'un décret impérial réglant l'alignement de cette route lui enlève une partie de sa propriété; ce décret ne statuant que pour l'avenir, le riverain est admis à prouver son droit antérieur. Si une route, un chemin de fer, un canal, etc., ont une date récente, et que l'État ne soit en possession du terrain que depuis un temps insuffisant pour produire la prescription à son profit, l'action du propriétaire qui demande à prouver que l'État n'a acquis son terrain ni à l'amiable ni par la voie de l'expropriation est recevable. Ce principe est formulé très-nettement dans le considérant suivant de l'arrêt du Conseil du 26 juin 1852 (C^e de Frontignan), cité plus haut : « Considérant que s'il appartenait à

» l'autorité administrative de déclarer l'étang d'Aignes
» affecté au service public de la navigation, cette dé-
» claration ne peut avoir pour effet de dépouiller la
» commune de Frontignan de ses droits à une pro-
» priété qu'elle justifierait avoir légitimement acquise
» et possédée antérieurement à ladite déclaration, et de
» la priver de la juridiction des tribunaux civils, seuls
» compétents pour juger les questions de propriété. »
Il ne faut pas perdre de vue que si, dans la discussion
de la question du fond, le propriétaire invoque des
titres émanés du pouvoir exécutif dont le sens et la
portée présentent du doute, le tribunal doit en ren-
voyer l'interprétation à l'autorité administrative. (C.
d'Ét., 18 nov. 1852, marquis de Graye; C. C. civ.,
20 déc. 1854, Ladrix.)

Si l'on ne peut remettre en possession réelle celui-là
même qui prouve son droit de propriété sur une chose
incorporée au domaine public, à plus forte raison
ne pourra-t-on pas y remettre celui qui ne prouve
qu'une possession antérieure au fait d'incorporation.
Doit-on en conclure que l'action possessoire n'existe
pas à l'égard de ces sortes de choses? Non sans doute,
car l'action possessoire n'a pas seulement pour résultat
de faire remettre en possession réelle, mais encore de
produire une présomption de propriété au profit de
celui qui justifie de sa possession antérieure au fait
qui l'a dessaisi; cette présomption résulte de la déclara-
tion du tribunal que le demandeur était en possession
quand le trouble a commencé. Si donc le deman-
deur restreint ses conclusions à obtenir cette déclara-
tion, son action est admissible. (C. C. civ., 13 janv.
1847, Pierrot; 9 juin 1845, Lepelletier; 26 juin 1849,
et Ch. réunies, 10 juillet 1854, Labarthe.)

Tout ce que nous venons de dire ne s'applique

qu'aux terrains déclarés par l'administration faire partie du domaine public; en cas de doute sur l'étendue de la déclaration, les tribunaux doivent surseoir jusqu'après son interprétation; mais il ne peut être question que d'un doute fondé, et les tribunaux ne doivent pas s'arrêter, quand il leur paraît évident que le terrain dont il s'agit n'est pas compris dans la détermination du domaine public faite par l'administration. (C. C. civ., 4 janv. 1854, C^e de Tinchebray.)

L'arrêt de la Cour de cassation du 13 janvier 1847 (Pierrot), statuant en matière de chemins vicinaux, décide que le délai d'un an, dans lequel, aux termes de l'art. 23 du C. pr. civ., l'action possessoire doit être intentée, ne court pas de la prise de possession, mais de la contradiction de la commune à l'ancienne possession du réclamant, par exemple du refus de lui payer une indemnité. « Attendu, dit-il, que, lorsqu'il » s'agit d'une attribution de terrains au sol du chemin » vicinal, on ne peut considérer comme un trouble... » l'arrêté régulièrement rendu par le préfet ni le fait » licite de la prise de possession en exécution de l'arrêté, et que l'état de possession antérieur ne s'en » trouve aucunement affecté ni modifié...; que l'intérêt et les effets de l'action possessoire se bornant, » en cette matière spéciale, à la constatation de l'état » de possession antérieur à l'arrêté du préfet, la contradiction à la possession ne résulte ni de cet arrêté » ni de l'exécution des travaux du chemin; qu'elle ne » prend naissance que par les faits ou les actes inconciliables avec la reconnaissance de cette possession » antérieure. » Nous pensons qu'en considérant comme trouble non pas la prise de possession, mais la contradiction opposée à la réclamation du propriétaire, la Cour a méconnu le véritable esprit de la loi; elle part

de cette idée que la loi établit une présomption de propriété au profit des individus dont les terrains sont compris dans les limites déterminées par l'administration, présomption qui ne tombe que devant la contradiction qui leur est opposée. S'il en était ainsi, la loi devrait obliger l'administration à faire des offres préalables à tous les propriétaires que sa décision va exproprier, ce qu'elle ne fait pas : elle dit seulement que les droits des propriétaires riverains seront réglés à l'amiable, bien entendu s'ils en ont ; en attendant leurs réclamations, les terrains font partie du chemin ; et s'ils ne réclament pas pendant deux ans, ils ne peuvent plus rien demander (L. 24 mai 1836, 18). La loi admet donc la présomption, beaucoup plus probable, que les terrains dont il s'agit ont été usurpés sur le domaine public communal, et par conséquent l'action possessoire doit être intentée dans l'année de la déclaration, si elle a été publiée ou notifiée, sinon dans l'année de la prise de possession réelle. Si le système de la Cour de cassation était admis, il aurait pour résultat de faire durer l'action possessoire autant que l'action pétitoire ; or, comme la prescription de deux ans, établie au profit de la commune, en matière de chemins vicinaux, par l'art. 48 de la loi du 24 mai 1836, ne s'applique pas à l'État, qui ne peut invoquer que la prescription ordinaire, il en résulterait que le propriétaire pourrait, pendant trente ans, intenter l'action possessoire, c'est-à-dire faire juger des faits fugitifs que la loi veut que l'on fasse juger dans l'année.

Quelle est l'autorité compétente pour déterminer l'étendue et les limites du domaine public ? Le préfet, comme représentant du pouvoir exécutif dans le département, sauf recours devant le ministre et devant l'Empereur en Conseil d'Etat, mais par la voie de simple

pétition seulement. (C. d'Et., 20 avril 1854, ville de Nogent.) Comme le préfet n'a toujours qu'une délégation du pouvoir exécutif, on comprend très-bien que cette délimitation peut être faite directement par un acte du pouvoir exécutif suprême. C'est ainsi que l'article 3 de la loi du 15 avril 1829 veut que des ordonnances insérées au Bulletin des lois déterminent, après enquête *de commodo et incommodo*, quelles sont les parties de fleuves et rivières et quels sont les canaux dans lesquels la pêche doit être exercée au profit de l'Etat, et qu'une ordonnance du 10 juillet 1835 a opéré cette délimitation pour toute la France.

Si l'autorité judiciaire reconnaît le droit d'un particulier sur une chose incorporée au domaine public, quelle sera l'autorité compétente pour régler l'indemnité? Quand il s'agit de chemins vicinaux, l'art. 45 de la loi du 21 mai 1836 renvoie le règlement de l'indemnité au juge de paix. Doit-il en être de même dans la circonstance actuelle? Nous ne le pensons pas, car le principe général en matière d'expropriation explicite ou implicite est le règlement de l'indemnité par le jury. La loi du 21 mai 1836 établit à cette règle une exception qui doit être limitée au cas pour lequel elle est faite, et hors duquel la loi générale doit reprendre son empire. L'indemnité sera donc réglée par le jury qui, depuis la loi du 3 mai 1841, est le tribunal de droit commun en matière d'évaluation d'indemnité pour cause d'expropriation.

795. Les choses du domaine de l'Etat peuvent être consacrées à un service public et passer ainsi dans le domaine public; réciproquement les choses consacrées à un service public peuvent passer dans le domaine de l'Etat. C'est ainsi que les terrains des fortifications et les remparts des places qui cessent d'être places de

guerre rentrent dans le commerce et peuvent être aliénés. (Art. 540-541.) Les premiers mots de l'art. 541, en se référant à l'art. 540, contiennent un vice de rédaction que nous avons signalé n° 792, et qui est corrigé par ces mots : *ils appartiennent à l'Etat*.

L'affectation d'un immeuble du domaine de l'Etat à un service public a lieu par un décret impérial concerté entre le ministre qui réclame l'affectation et le ministre des finances. Il vise l'avis du dernier et est contre-signé par le premier ; il doit être inséré au Bulletin des lois. (Ord. du 14 juin 1833.) (1). Il faut en effet donner toute la publicité possible à un acte qui intéresse les tiers en ce sens qu'il enlève un immeuble à la classe des biens qui sont dans le commerce et le rend imprescriptible. Quand il y a du doute sur le sens du décret, l'interprétation est donnée par l'Empereur en Conseil d'Etat. (C. d'Et., 15 mars 1838, préfet de la Somme; 13 janv. 1847, duc d'Aumale.)

796. Il semble que les mêmes formalités devraient être observées toutes les fois qu'il s'agit de faire rentrer dans le domaine de l'Etat une chose consacrée à un service public. D'après la loi du 17 juillet 1819, article 1, c'est par un décret que l'Empereur supprime une place de guerre et rend par conséquent au domaine de l'Etat les terrains des fortifications. Dans tous les cas où un décret sera rendu, il ne pourra s'élever aucune difficulté ; mais cet acte sera-t-il toujours nécessaire pour attribuer au domaine de l'Etat et par conséquent rendre prescriptible un immeuble consacré d'abord au service public ? Nous pensons qu'il faut distinguer :

(1) L'art. 4 de la loi du 18 mai 1850 avait décidé qu'à l'avenir l'affectation ne pourrait avoir lieu que par une loi ; mais il a été abrogé par le décret du 24 mars 1852 comme incompatible avec les exigences du service ; cette abrogation a fait revivre l'ordonnance du 14 juin 1833.

lorsqu'une loi exige un décret de déclassement, ce qui a lieu pour les fortifications, aux termes de l'article 1 de la loi du 17 juillet 1819, cet acte est nécessaire, et l'abandon des fortifications par les agents de l'administration, leur occupation par des particuliers ne pourraient engendrer de prescription (1). Mais lorsque aucune disposition de loi n'exige de décret, il nous semble que le changement de destination peut résulter des faits. Supposons, par exemple, qu'un tronçon de route impériale ait cessé d'être fréquenté à la suite d'un redressement qui le rendait inutile, et qu'il ait été possédé par des particuliers pendant plus de 30 ans; nous croyons que ces particuliers pourront invoquer la prescription avec avantage. On objectera sans doute que le sol des routes est imprescriptible, et l'on appuiera cette proposition sur l'ordonnance de Blois et sur l'article 2226 du Code Napoléon. L'imprescriptibilité des routes est une suite de leur consécration à un service public; aussitôt que cette consécration a cessé, l'imprescriptibilité doit cesser elle-même; or, le changement de destination peut résulter des faits, lorsque aucun autre mode de le constater n'est établi par la loi. Tant qu'une route est fréquentée, aucune partie du sol qui la constitue ne peut être prescrite; c'est le sens de l'ordonnance de Blois, qui voulait que tous grands chemins fussent remis à « leur ancienne largeur, nonobstant » toutes usurpations, par quelque laps de temps qu'elles » puissent avoir été faites. » C'est aussi le sens de l'article 2226 combiné avec l'art. 2227. Mais, lorsque la route tout entière a été supprimée, ne peut-on pas conclure de ce fait et de l'occupation privée, quand elle

(1) V. dans ce sens un arrêt de la Cour de cassation du 3 mars 1828 (Pille). Cet arrêt, qui statue pour le cas de remparts de place de guerre où il existe une loi spéciale, ne nous paraît pas concluant pour les autres cas.

résulte de faits certains, exclusifs de la possession publique, que le changement de destination s'est opéré, et que par conséquent la possession a pu produire la prescription? C'est la doctrine de la Cour de cassation. (25 janv. 1843, civ., V^e Loisiel; 18 mars 1845, req., Chapuis; 24 avril 1855, req., Gorsse.) Mais, d'un autre côté, l'administration a le droit, ainsi que nous l'avons vu plus haut (n^o 794), de déterminer ce qui constitue le domaine public. (C. d'Etat, 1^{er} février 1855, Tacherat.) Sa déclaration pourrait donc couper court à la discussion sur la prescription.

797. L'énumération des choses qui font partie du domaine public, et qui par conséquent sont hors du commerce, n'est pas toujours sans difficulté; nous allons essayer d'en donner une nomenclature par masses, ne nous arrêtant que sur les questions douteuses.

L'article 538 du Code Nap. range dans cette catégorie les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, *lais et relais* de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée. Il faut ajouter les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et les terrains des fortifications. (*Id.*, 540, 541.)

L'article 538 reproduit, mais d'une manière plus précise, l'article 1 de la loi du 22 novembre 1790. Cette loi, en effet, mettait dans le domaine public le *chemins publics, les rues et places des villes*. Le Code n'y range avec raison que les *chemins, routes et rues à la charge de l'Etat*, excluant ainsi du *domaine public national*, pour les laisser dans le *domaine public communal*, les

chemins vicinaux, les rues et les places qui ne font pas partie de la grande voirie.

798. Le Code a laissé subsister une erreur du législateur de 1789 en rangeant par l'article 538 les *lais et relais* de la mer dans le domaine public ; il est évident que ces terrains, distincts des rivages proprement dits, ne sont pas consacrés comme eux à un service public ; ils faisaient autrefois partie du petit domaine, et comme tels étaient aliénables. La loi du 16 septembre 1807 a reproduit ce principe en décidant dans son article 41 que le gouvernement pouvait les céder par des décrets aux particuliers de la même manière que les marais, et la Cour de cassation a décidé avec raison qu'ils sont susceptibles de prescription. (V. ch. des requêtes, 15 nov. 1842, Kugler; ch. civ., 2 janvier 1844, Gendronneau ; 17 nov. 1852, req. Favier ; 18 avril 1853, *id.*, préfet du Var.) Les *lais et relais* font donc partie du domaine de l'*Etat*, et sont soumis aux règles qui le régissent. Où cesse le rivage et où commence le *lais* de mer ? Lorsque la ligne de démarcation a été tracée par l'autorité, il n'y a pas de difficulté, et tout ce qui est en deçà de la ligne du rivage fait partie du domaine de l'*Etat* proprement dit, est aliénable et prescriptible. Mais, en l'absence de cette ligne de démarcation, les particuliers pourront-ils prescrire ? Il semble résulter de l'arrêt de la chambre des requêtes du 17 nov. 1852 (Favier) que la délimitation est essentielle pour conférer le caractère de *lais de mer*. Nous croyons que l'arrêt n'a pas jugé la question en thèse générale, mais seulement eu égard aux faits de la cause, dans laquelle il s'agissait de terrains couverts par les flots à toutes les grandes marées. « Dans l'état des faits constatés par l'arrêt attaqué, y est-il dit, la possession in-

» voquée par le demandeur n'a pas eu et ne pouvait
» avoir la durée et les caractères exigés par la pres-
» cription. » Or, il est constaté par l'arrêt attaqué
que le terrain litigieux était recouvert par les flots à
toutes les grandes marées; il n'avait donc pu recevoir
le caractère de lais de mer que d'une décision de l'ad-
ministration; c'était seulement à partir de cette déci-
sion que la prescription aurait pu commencer. Nous
pensons qu'en dehors de toute décision administra-
tive, et par la seule force des choses, le rivage peut
être transformé en lais de mer, devenir ainsi suscep-
tible de prescription, et que les tribunaux sont aptes
à constater cette question de fait. C'est ce qui a été
jugé par la chambre des requêtes de la Cour de cassa-
tion le 18 avril 1855 (préfet du Var). Mais en cas de
doute, ainsi que nous l'avons dit plus haut, ils devront
surseoir pour faire faire la délimitation par le pouvoir
exécutif (v. n° 794).

799. Ici se présente la question de savoir si les ri-
vières non navigables ni flottables appartiennent aux
riverains ou sont, malgré le silence de l'art. 538, dans
le domaine public. Cette question, qui est depuis plu-
sieurs années l'objet d'une vive controverse, a été ré-
solvée contre les prétentions des riverains par un arrêt
de la Cour de cassation du 10 juin 1846, qui déclare que
ces cours d'eau sont *res nullius*. Nous la traiterons en
parlant des cours d'eau.

800. Les canaux de navigation construits aux frais de
l'Etat font incontestablement partie du domaine public;
mais il existe quelques difficultés à l'égard des canaux
construits aux frais de sociétés particulières, en vertu
d'une autorisation du pouvoir législatif et moyennant
le droit de percevoir les péages pendant un temps dé-
terminé ou même à perpétuité. On peut dire que ces sortes

de canaux appartiennent aux sociétés, puisque ce sont elles qui ont fait les dépenses d'acquisition et de construction, qui en perçoivent les revenus, et que par conséquent ils sont dans le commerce, ce qui d'ailleurs paraît résulter de la circulation des actions qui en représentent la propriété. La réponse à cette objection se puise dans la nature et les effets du contrat passé entre l'Etat et les concessionnaires. Par ce contrat l'Etat s'oblige à céder aux concessionnaires, pour un temps plus ou moins long, non pas la propriété du canal, mais les profits qu'il doit donner, à condition que ceux-ci l'établiront à leurs frais; les concessionnaires acquièrent, moyennant l'accomplissement de la condition qui leur est imposée, le droit de percevoir ces différents profits. Mais ils sont si peu propriétaires qu'ils ne peuvent, lors même que leur concession est faite à perpétuité, nous ne dirons pas supprimer le canal, mais seulement le modifier sans l'intervention du pouvoir; qu'ils sont obligés de l'entretenir en bon état de navigabilité, et qu'ils ne pourraient en refuser l'usage à personne, moyennant le paiement des droits qu'il n'est pas en leur pouvoir d'élever au-dessus du maximum fixé par le tarif. Disons donc que les canaux, quand même ils auraient été concédés à perpétuité, sont dans le domaine public quant à la propriété et quant à l'usage, et que la concession qui en a été faite ne porte que sur le droit d'en percevoir les bénéfices. Quant aux actions, elles sont complètement distinctes de la propriété immobilière (C. N., 529), et ne représentent qu'un droit dans les produits.

La solution que nous venons de donner à l'égard des canaux de navigation s'applique par les mêmes raisons aux chemins de fer et aux ponts destinés également à un service public et concédés à des compagnies; le

Conseil d'Etat a confirmé cette jurisprudence en décidant que la taxe des biens de mainmorte qui pèse sur les propriétés appartenant aux personnes morales n'était pas due par les compagnies concessionnaires de chemins de fer ou de canaux, parce que ces choses continuent, malgré la concession, à faire partie du *domaine public*. (C. d'Etat, 8 février 1851, ch. de fer du Centre; 24 mai 1851, canal du Midi.) Dans le cas du dernier arrêt, la concession était perpétuelle.

804. Dans quelle catégorie doit-on placer les édifices consacrés à des services publics d'un intérêt général, tels que les palais de l'Empereur, du Sénat, du Corps législatif, du Conseil d'Etat, les hôtels des ministres et les bureaux des ministères, les casernes, arsenaux et autres édifices affectés aux besoins de l'armée, etc., etc., etc.? Nous pensons qu'ils font partie du domaine public, car, s'ils ne sont pas livrés à l'usage commun comme les grandes routes, les rivières etc., ils sont cependant consacrés à l'intérêt général, puisqu'ils servent à la discussion des lois, à l'administration ou à la défense de l'empire. La société est directement intéressée à leur conservation; s'ils venaient à périr, s'ils pouvaient être prescrits par les particuliers, l'Etat serait obligé d'en acquérir d'autres. Ils sont consacrés à un service public de la même manière que les fortifications, qui sont soustraites aussi à l'usage commun dans le but de la défense générale. Ils ne sont donc pas, tant que dure leur affectation, *susceptibles d'une propriété privée*, et ils rentrent par conséquent dans les termes des articles 538 et 2226 du Code Napoléon. On peut appuyer cette solution sur les articles 103 et 105 de la loi du 3 frim. an VII, qui exceptent de la contribution foncière non-seulement les rues, les places publiques servant aux foires

et aux marchés, les grandes routes, les chemins publics vicinaux et les rivières, mais encore les domaines nationaux réservés pour un service national, tels que les palais du Corps législatif, celui du pouvoir exécutif, le Panthéon, les bâtiments destinés aux logements des ministres et de leurs bureaux, les arsenaux, magasins, casernes, fortifications et autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale. La même solution s'applique, mais dans un ordre de choses différent, aux églises, cimetières (1), hôtels de préfecture, hôtels de ville, palais de justice, hôpitaux, édifices consacrés à l'enseignement public, halles, marchés, qui appartiennent au *domaine public* des départements et des communes.

802. Il faut aussi ranger dans le domaine public les objets mobiliers consacrés à un service public. La valeur de cette partie du domaine est immense, car elle comprend les objets d'armement et d'équipement des armées de terre et de mer, les vaisseaux de la flotte, les collections d'objets d'art ou d'histoire naturelle, les musées, les bibliothèques appartenant à l'État, les archives de l'État, le mobilier de tous les ministères et des administrations publiques qui en dépendent.

803. Les objets mobiliers affectés au service public sont-ils régis par la loi de l'inaliénabilité, de telle sorte qu'ils puissent être revendiqués entre les mains des tiers détenteurs, à quelque époque que ce soit, sans que ceux-ci puissent opposer à l'État la maxime *en fait de meubles possession vaut titre*, invoquer contre lui la prescription résultant de la possession triennale ou le bénéfice de l'art. 2280 du Code Napoléon?

(1) V. quant aux églises, arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} déc. 1823; quant aux cimetières, *id.*, 10 janv. 1844.

L'on comprend toute l'importance de cette question, car ces objets peuvent être des armes de guerre, des livres précieux, des manuscrits rares, des chartes originales, des tableaux, des pierres fines, des médailles, des diamants ou d'autres objets d'une grande valeur.

En thèse générale, le principe d'inaliénabilité doit s'étendre aux meubles comme aux immeubles du domaine public; les mêmes raisons placent les uns et les autres hors du commerce, et l'usage auquel ils sont destinés repousse toute présomption d'aliénation de la part de l'État. Indépendamment de cette règle générale, il existe des lois spéciales qui font l'application du principe à des espèces particulières. Ainsi, la possession par les particuliers d'armes de guerre a été prohibée par un grand nombre de lois et est même considérée comme un délit par l'article 3 de la loi du 24 mai 1834. Il est vrai que le décret du 28 mars 1815 établissait un tarif d'après lequel ces armes étaient *rachetées* des détenteurs, qui étaient obligés de les déposer à leurs mairies, ce qui paraissait impliquer une reconnaissance de leur droit; mais cette disposition peut s'expliquer par les circonstances au milieu desquelles le décret a été rendu: c'était peu de temps après le 20 mars 1815, dans un moment où la France se disposait à lutter de nouveau contre l'Europe; il était important de mettre à la disposition du gouvernement, dans le plus bref délai possible, les armes qui, par suite des événements d'une guerre récente, se trouvaient en grand nombre dans les mains des particuliers; le meilleur moyen était donc d'offrir une indemnité à ceux qui les détenaient. L'année suivante, le 24 juillet 1816, une ordonnance royale imposait aux détenteurs d'armes de guerre l'obligation de les déposer à la mairie, sans aucune indemnité. Cette ordon-

nance, qui a été justement critiquée parce qu'elle établissait des peines pécuniaires et corporelles, n'a point été attaquée sous le rapport de sa disposition principale.

Le principe d'inaliénabilité est formellement établi dans le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, art. 7, à l'égard des *objets mobiliers* qui sont affectés à la dotation de la couronne. La Cour de cassation, appelée à décider la question de savoir si la liste civile pouvait revendiquer un tableau provenant du musée du Louvre et acheté dans une vente publique, a posé en principe que c'est une maxime fondamentale en France que les biens qui composent la dotation de la couronne sont inaliénables et imprescriptibles de leur nature, que la maxime *en fait de meubles possession vaut titre*, applicable seulement aux meubles qui sont dans le commerce, ne saurait prévaloir à l'égard des biens affectés à la dotation de la couronne. (C. C. civ., 10 août 1841, Cousin ; C. de Paris, 3 janvier 1846, Charrot.) Cette jurisprudence nous semble devoir s'appliquer à tous les objets affectés à un service public, qui ne sont pas moins placés hors du commerce que les biens composant la dotation de la couronne.

Cependant il est des cas où il nous semble que le principe doit fléchir devant les inconvénients d'une application trop absolue. En effet, parmi les objets consacrés aux services publics, il en est sans doute qui ont un tel caractère, qu'il n'est permis à personne de méconnaître leur nature et leur destination : telles sont les armes de guerre, les livres et les manuscrits marqués au timbre des bibliothèques publiques, les pièces composant les archives de l'État ou des différents ministères, les objets d'art précieux qui composent les collections publiques, etc ; les acquéreurs ont pu con-

naître l'origine de ces objets, et ils doivent s'imputer de les avoir achetés. Mais on ne peut en dire autant des objets qui ne se distingueraient par aucun caractère ou par aucun indice particulier. L'acquéreur, en effet, n'étant point averti de leur destination spéciale, doit les considérer comme étant dans le commerce, et peut alors, à moins que sa mauvaise foi ne soit prouvée, invoquer en sa faveur les dispositions du droit privé. Il y aura là une appréciation de faits délicate sans doute, mais semblable à celles que les tribunaux font tous les jours.

804. L'article 9 de la loi du 31 janvier 1833 a prescrit au gouvernement de faire faire un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'État, tant à Paris que dans les départements, qui sont consacrées à un service public. Une ordonnance du 20 juillet 1835 a ordonné d'y ajouter les biens non affectés à un service public. Cet état, distribué en 1836 aux Chambres, forme un vol. in-8° de 480 pages. Les changements annuels qu'éprouve le domaine de l'État sont indiqués dans le compte général de l'administration des finances. D'après le résumé publié en 1837 dans la Statistique générale de la France, les propriétés immobilières de l'État étaient alors au nombre de 40,771, représentant une superficie de 40,363,213,807 mètres carrés, évalués approximativement en capital 4,277,295,629 fr. Cette récapitulation contient un grand nombre d'édifices, tels que des bâtiments affectés au service des ministères, des casernes, etc., que nous avons placés dans la catégorie du domaine public. Elle ne comprend pas les immeubles formant la dotation de la couronne. (V. loi du 2 mars 1832, art. 2 et 4.) Dans ces chiffres les forêts de l'État, qui sont au nombre de 1,473, offrant une superficie de 40,494,396,490 mètres

carrés, figurent pour une valeur approximative de 726,993,456 fr.

Le domaine mobilier n'est pas susceptible d'évaluation. Voici un abrégé de l'énumération qu'on en trouve dans l'ouvrage *sur la fortune publique*, de MM. Macarel et Boulatignier :

1° Mobilier et matériel des administrations, établissements et services entretenus par l'État ;

2° Mobilier et matériel de l'imprimerie impériale ;

3° Livres, manuscrits, gravures et autres objets renfermés dans les bibliothèques appartenant à l'État ;

4° Pièces et documents de tout genre contenus dans les archives nationales ;

5° Papiers et registres des administrations publiques ;

6° Collections d'objets d'arts et de sciences, formées et entretenues par l'État ;

7° Armes et objets de toute nature destinés au service des armées de terre et de mer.

L'évaluation de la propriété mobilière est impossible. Nous dirons seulement, pour donner une idée de son importance, que le ministère de la guerre avait entre les mains, d'après le compte du matériel de la guerre de 1834, une valeur mobilière de 329,687,937 fr. ; que la valeur confiée au ministère de la marine était de 498,117,447 fr. (1).

805. Les anciens jurisconsultes rangeaient dans le *domaine incorporel* les droits provenant de l'exercice de la souveraineté, tels que « le droit de rendre la justice et ceux qui y sont accessoires ; celui de directe » universelle, celui de faire des lois, celui de battre

(1) V. pour plus de détails, l'ouvrage *sur la Fortune publique en France et son administration*, de MM. Macarel et Boulatignier.

» monnaie, d'en régler le titre ou le prix; les droits
» sur les mines et minières, le droit de régäl sur les
» archevêchés et évêchés vacants, ceux des francs
» fiefs, d'amortissements et de nouveaux acquêts;
» les droits de contrôle des exploits, ceux de con-
» trôle des actes de notaires et sous seings privés, ceux
» d'insinuation et de centième denier...; les droits d'im-
» position établis de temps immémorial... (Diction-
naire raisonné des domaines et droits domaniaux,
v^o Domaine de la couronne.)

Aujourd'hui on ne considère plus comme domaniaux les droits émanés de la souveraineté, mais seulement les droits réels immobiliers, tels que les actions pour revendiquer des immeubles, des servitudes dues aux choses du domaine public ou du domaine de l'Etat; les droits mobiliers, telles que les rentes dues à l'Etat; les droits lucratifs perçus à l'occasion des choses du domaine, tels que les droits de pêche fluviale, de bacs et de bateaux, de péage sur les ponts, de chasse dans les forêts de l'Etat; et encore le droit aux choses qui n'appartiennent à personne, aux successions en déshérence, aux épaves, aux amendes, aux choses dont la confiscation est prononcée par les tribunaux. Il sera question des droits lucratifs perçus à l'occasion des choses du domaine, lorsque nous nous occuperons des choses auxquelles ils se rapportent; nous ne parlerons ici que des cinq derniers droits.

806. L'article 713 du Code Napoléon porte que les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat (1). Il convient en effet, dans une société bien organisée, que les choses sur lesquelles personne ne peut prétendre

(1) A l'exception du trésor, qui se partage entre l'inventeur et le propriétaire du fonds. (C. Nap., art. 716.)

droit de propriété, profitent à la société tout entière, et non à quelques individus qui s'en empareraient. Cette disposition du Code Napoléon reçoit rarement son application à l'égard des immeubles, car, dans l'état actuel de la civilisation, toutes les parties du territoire sont l'objet de la propriété privée, et les lois des 13 avril 1791, 28 août 1792, 10 juin 1793, statuant entre les anciens seigneurs et les communes, ont attribué aux dernières les terres *vaines et vagues* situées sur leurs territoires, terres auxquelles les seigneurs prétendaient avoir des droits en vertu du vieux principe féodal : *nulle terre sans seigneur*. (V. Administration communale.)

807. Le principe que la propriété de l'Etat remplace la propriété particulière, toutes les fois que celle-ci vient à manquer, reçoit encore son application lorsqu'un individu meurt sans laisser d'héritiers légitimes ou testamentaires, ou de successeurs désignés par la loi; l'Etat succède alors aux biens délaissés. (C. Nap., 767, 768). Il est comme, le dit un vieux brocard, le *cousin de tout le monde*.

Lorsque l'Etat est appelé à une succession par droit de déshérence, l'administration des domaines est tenue de faire apposer les scellés, et de faire faire inventaire dans les formes prescrites pour l'acceptation des successions sous bénéfice d'inventaire, et de demander l'envoi en possession au tribunal de première instance dans le ressort duquel la succession est ouverte, lequel ne peut statuer sur la demande qu'après trois publications et affiches dans les formes usitées et après avoir entendu le procureur impérial. (Voir C. Nap., art. 769, 770.) L'art. 772 ajoute que l'administration des domaines qui n'aurait pas rempli ces formalités pourrait être condamnée aux dommages-intérêts

envers les héritiers, s'il s'en présentait. L'article ne parle pas des créanciers de la succession; nous pensons que, par une conséquence de ces principes, les créanciers qui auraient à souffrir du défaut d'apposition des scellés ou d'inventaire auraient aussi droit à une indemnité, laquelle devrait être égale à celle que pourraient réclamer les héritiers aux termes de l'article 772. Mais, comme les autres successeurs irréguliers qui n'ont pas la saisine, l'Etat n'a pas besoin de faire une *déclaration de bénéfice d'inventaire* pour ne pas être tenu *ultra vires*; il suffit qu'il puisse justifier des forces de la succession pour n'être tenu que jusqu'à concurrence de l'émolument. (V. C. Nap., 724, 769, 814.)

Il ne faut pas confondre les successions *en déshérence* dévolues à l'Etat par l'art. 768, à défaut d'autres héritiers, et les successions *vacantes*, dont les héritiers ne sont pas connus, mais peuvent exister; un curateur est nommé par le tribunal pour administrer ces successions; il doit en verser les revenus dans la caisse des domaines à la conservation de qui de droit. (C. N., 813.)

808. Le mot *épaves* a signifié d'abord les bestiaux effarouchés qui s'étaient égarés (*bestiæ expavefactæ*); il s'est étendu ensuite à tous les objets animés ou inanimés dont le maître est inconnu, ainsi qu'aux choses jetées par la mer sur les côtes, qu'elles proviennent du cru de la mer ou d'un naufrage. Le droit d'*épaves* appartenait autrefois aux seigneurs hauts justiciers; il leur a été enlevé par l'art. 7 de la loi du 13 avril 1791, en même temps que le droit de déshérence et le droit de s'emparer des terres vaines et vagues. L'art. 717 du Code Napoléon déclare que les droits sur les effets jetés à la mer, sur les objets que la mer rejette, sur les plantes et herbages qui croissent sur ses rivages, sur les choses

perdues dont le maître ne se présente pas, sont réglées par des lois particulières, lois très-nombreuses, très-confuses, très-peu en harmonie entre elles. Il est à regretter que l'on n'ait pas refondu dans une seule loi toute la législation sur cette matière ; on aurait pu donner à ses différentes parties une harmonie qui n'existe pas toujours entre des lois rendues à différentes époques, et qui souvent ne statuent sur ces différents points que d'une manière accessoire. Voici, quoi qu'il en soit, le résumé de cette législation.

Il faut distinguer les *épaves de mer*, les *épaves de fleuve*, les *épaves de terre*, et les *choses assimilées aux épaves*.

Les *épaves de mer* sont d'abord les choses du cru de la mer, telles que corail, ambre, poissons à lard, etc. Lorsqu'elles ont été tirées du fond de la mer ou pêchées sur les flots, elles appartiennent en totalité à l'inventeur ; lorsqu'elles ont été trouvées sur les grèves, elles appartiennent pour deux tiers à l'Etat, et pour l'autre tiers à l'inventeur, qui doit les mettre en sûreté et en faire la déclaration dans les 24 heures (1). Il n'en est pas de même du *varech* et des autres herbes marines ; elles appartiennent au premier occupant, quand elles sont détachées et jetées sur les grèves : mais la récolte de celles qui restent attachées aux rochers appartient exclusivement aux communes situées sur le bord de la mer, suivant l'étendue du territoire de chacune d'elles (2).

En cas de naufrage ou de jet, ceux qui ont retiré les objets naufragés ou jetés du fond de la mer, les ont recueillis sur les flots ou trouvés sur la grève, doivent les mettre en sûreté et en faire la déclaration dans les

(1) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 29 et 30.

(2) *Id.*, tit. 10, art. 1 à 5.

vingt-quatre heures au plus tard à l'officier d'administration de la marine, ou à ceux qui le remplacent dans l'ordre du service. Ces effets sont proclamés dans les communes voisines et dans la ville maritime la plus proche. S'ils ne sont pas réclamés par les propriétaires dans l'an et jour à partir de la publication, ils sont attribués, savoir : ceux qui ont été trouvés en pleine mer ou tirés de son fond, pour les deux tiers à l'Etat et un tiers à l'inventeur ; et ceux qui ont été trouvés sur les grèves, pour la totalité à l'Etat (1).

Ces différentes règles s'appliquent aux objets trouvés par hasard, et non à ceux qui sont recueillis au moment ou à la suite d'un naufrage, par suite des mesures que doivent prendre les autorités pour procéder au sauvetage. Dans ce cas, s'il n'y a pas de réclamation, les objets appartiennent tout entiers à l'Etat, et ceux qui les ont sauvés ne peuvent prétendre qu'au salaire dû à leur travail (2).

Une exception à ces règles est établie relativement aux ancres tirées du fond de la mer, qui, lorsqu'on ne peut pas en connaître le propriétaire, appartiennent en totalité à ceux qui les ont pêchées, deux mois après la déclaration qu'ils en ont faite (3).

Enfin, l'argent monnayé, les bijoux ou autres choses de prix qui sont trouvés sur un cadavre noyé, et qui ne sont pas réclamés dans l'an et jour, appartiennent pour les deux tiers à l'Etat et pour un tiers à l'inven-

(1) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27.

(2) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 1 à 18, 26 et 27. L'ord. du 10 juin 1770, la loi des 9 et 13 août 1791, l'arrêté du 27 thermidor an VII, le décret du 17 floréal an XI, déterminent les mesures qui doivent être prises dans les cas d'échouement, bris ou naufrage, pour porter les secours nécessaires, faire procéder au sauvetage, mettre les objets en sûreté, etc.

(3) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 28.

teur, sans distinction du cas où ils ont été retirés de la mer ou trouvés sur la grève (1).

Les *épaves de fleuve* sont les objets trouvés sur les bords ou dans le lit des fleuves ou des rivières navigables ou flottables. Ils sont vendus au profit du domaine, et les deniers en provenant sont versés dans la caisse du receveur, sauf à les délivrer, s'il y a lieu, à celui qui les réclame dans les deux mois de la vente (2). L'inventeur est donc obligé d'en faire la déclaration et le dépôt; il ne peut prétendre et il n'a droit à aucune partie de leur valeur. C'est là une disposition rigoureuse qui n'est pas en harmonie avec celles qui précèdent.

Quant aux objets trouvés sur terre ou dans les cours d'eau qui ne sont pas du domaine public, l'inventeur est obligé d'en faire la déclaration et le dépôt : ce dépôt se fait ordinairement au greffe du tribunal de première instance. (A Paris il se fait aussi à la préfecture de police.) La question de savoir à qui doivent appartenir ces objets, quand ils ne sont pas réclamés, a longtemps été douteuse. M. Merlin, dans son Répertoire, argumentant des lois des 22 novembre 1790, 13 avril 1791, art. 7, de l'art. 539 du Code Napoléon, se prononce en faveur de l'Etat. Mais une décision du ministre des finances, en date du 3 août 1825, attribue à l'inventeur la propriété de l'objet non réclamé pendant trois ans (C. Nap., art. 2279), par la raison « qu'en » l'absence de dispositions spéciales sur la matière, l'on » ne peut se déterminer que par des considérations morales; qu'il importe de laisser à l'inventeur l'espoir de » profiter un jour de ce qu'il a trouvé, puisque cet espoir » peut le décider à en faire le dépôt, et que cette mesure,

(1) Ord. de 1681, liv. 4, tit. 9, art. 36.

(2) Ord. de 1669, tit. 1, art. 3; tit. 31, art. 16 et 17.

» par la publicité qu'elle occasionne et les délais qu'elle
» entraîne, a pour but de mieux assurer les droits du
» propriétaire; qu'il est d'ailleurs de principe qu'en fait
» de meubles la possession vaut titre, etc., etc. »

On *assimile aux épaves* les objets abandonnés et non réclamés par leurs propriétaires. Il existe à cet égard différentes dispositions législatives.

Aux termes d'un décret du 13 août 1810, les objets qui ont été confiés à des entrepreneurs de roulage et de messageries par terre ou par eau, et qui n'ont pas été réclamés dans le délai de six mois, à compter du jour de l'arrivée au lieu de leur destination, sont vendus par voie d'enchères publiques, à la diligence de la régie des domaines, dans les formes prescrites par le décret. Le prix peut être réclamé dans les deux ans qui suivent la vente.

Les marchandises et objets déposés dans les lazarets et autres lieux réservés sont vendus aux enchères publiques immédiatement s'ils sont périssables, ou au bout de deux ans dans le cas contraire. Le prix appartient à l'Etat, s'il n'est réclamé dans les cinq ans qui suivent la vente. (L. du 6 mars 1822, art. 20.)

D'après le titre 9 de la loi du 6 août 1791, les marchandises abandonnées dans les bureaux des douanes sont vendues au bout d'un an, et le prix en appartient à l'Etat quand une nouvelle année s'est écoulée sans réclamation.

La loi du 31 janvier 1833 établit que les sommes versées à la poste pour être remises à une destination déterminée, et qui n'ont pas été réclamées par les ayants droit dans un délai de huit années, appartiennent à l'Etat. Il en est de même, aux termes de l'article 17 de la loi du 5 mai 1855, des valeurs cotées et de toutes autres valeurs quelconques déposées ou

trouvées dans les boîtes ou aux guichets des bureaux de poste, renfermées ou non dans les lettres que l'administration des postes n'a pu remettre à destination, et dont la remise n'a pas été réclamée par les ayants droit.

La loi du 11 germ. an IV, qui statue sur l'emploi des effets mobiliers déposés dans les greffes des tribunaux et dans les prisons, dit que ceux de ces objets qui ne sont pas réclamés quand le procès est définitivement jugé ou quand l'action est prescrite, sont vendus, et que les propriétaires n'ont qu'une année à partir de la vente pour en réclamer le prix. Mais une ordonnance du 22 février 1829, relative aux formalités qui doivent être observées par les greffiers, geôliers et autres dépositaires de ces effets, porte que les sommes qui proviendront desdites ventes seront versées à la caisse des dépôts et consignations, et que les ayants droit pourront les réclamer dans les délais fixés par l'art. 2262 du C. Nap., c'est-à-dire pendant 30 ans (1).

809. Les amendes prononcées par les tribunaux en vertu des lois entrent en général dans le trésor public, à moins qu'une loi spéciale ne leur donne une autre destination. (V. notamment l'art. 466 du Code pénal, l'art. 13 du décret du 17 mai 1809 sur l'octroi, etc.)

810. Jusqu'à 1814 la confiscation générale des biens d'un condamné pouvait être prononcée dans les cas prévus par la loi; c'était une conséquence du droit féodal, qui n'admettait la propriété des particuliers que comme une concession du souverain faite sous des conditions, et résoluble par suite de leur inexécution. La confiscation ne pouvait subsister sous l'empire d'une

(1) V. en outre ord. du 23 janv. 1821 et du 9 juin 1831, et deux instructions de l'administration des domaines, n^{os} 1275 et 1375.

législation qui considère la propriété comme fondée sur le droit naturel ; aussi a-t-elle été abolie par la Charte de 1814 (art. 66). Mais cette abolition ne s'étend point aux confiscations partielles prononcées par le Code pénal ou par des lois spéciales : ces dernières ne portent que sur des objets mobiliers, et constituent quelquefois la partie principale de la peine, notamment dans le cas de contravention aux lois d'octroi et de douane.

CHAPITRE II.

GESTION DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE.

- 811. Fonctionnaires chargés de l'administration du domaine de l'Etat.
- 812. Différents modes d'acquisition. — Par l'effet de la loi. — A titre gratuit ou onéreux. — Contentieux.
- 813. Aliénation d'immeubles. — Faut-il une loi spéciale?
- 814. Formes de l'aliénation des immeubles nationaux.
- 815. Obligations de l'acquéreur.
- 816. Exceptions au principe de l'adjudication. — Vente à l'amiable en vertu d'une loi spéciale.
- 817. Cession des terrains usurpés sur les rives des forêts domaniales. (L. 20 mai 1836, 10 juin 1847.)
- 818. Cession aux départements et communes pour utilité publique. (L. 3 mai 1841.)
- 819. Cessions faites en vertu du décret du 9 avril 1811.
- 820. Cession des marais, lais et relais de mer. (L. 16 septembre 1807, art. 41.)
- 821. Cession des portions d'anciennes routes abandonnées. (Loi 20 mai 1836, 24 mai 1842.)
- 822. Rétrocession de biens expropriés non utilisés. (L. 3 mai 1841, 60.)
- 823. Contentieux en matière de vente des biens domaniaux.
- 824. *Quid* en cas de cession par acte du pouvoir exécutif?
- 825. Où est portée l'action en revendication des tiers qui se prétendent propriétaires?

- 826. *Quid* de l'action en garantie? — Renvoi.
- 827. Aliénation de meubles.
- 828. Échanges.
- 829. Contentieux en cas d'échange.
- 830. Baux de biens domaniaux. — Formes.
- 831. Contentieux. — Compétence.
- 832. Cas où l'Etat est preneur. — Compétence.
- 833. Partages et bornages. — Compétence.
- 834. Actions concernant le domaine. — Compétence.
- 835. Par qui l'Etat est représenté devant les tribunaux en matière domaniale. — Cas divers.
- 836. Formalités préalables à l'action.
- 837. Cas où la formalité préalable n'est pas exigée.
- 838. Forme du mémoire.
- 839. Effets du dépôt du mémoire.
- 840. Conséquences de l'inobservation du préalable.
- 841. Comment et par qui le préfet présente la défense de l'Etat.
- 842. Par qui l'Etat est représenté dans les instances administratives.
- 843. Mode d'exécution des condamnations prononcées contre l'Etat.

841. La gestion du domaine de l'Etat est confiée à l'*administration des domaines*, qui fait partie du ministère des finances, à laquelle on a attribué en outre tout ce qui est relatif à l'enregistrement, au timbre, et à la conservation des hypothèques sur les biens des particuliers. Cette administration se compose d'un *directeur* pour toute la France, d'un *directeur* par département, d'*inspecteurs*, de *vérificateurs*, de *receveurs*. C'est une administration *auxiliaire*, qui n'a pas d'autorité propre, et qui agit sous l'autorité des préfets chargés de représenter l'Etat dans les contrats et dans les procès qui intéressent le domaine. Les forêts sont régies, à cause de leur importance, par une administration spéciale (v. ch. III.). Les biens du domaine affectés à un service public sont placés sous la surveillance des ministres spéciaux pour tout ce qui concerne ce service (v. ch. III.); mais ils ne sont pas complètement soustraits à l'action de l'administration des domaines.

« Chargée surtout de représenter les intérêts financiers de l'Etat, cette administration exerce une surveillance générale sur les objets que leur destination actuelle place dans une autre sphère d'intérêts, mais qui peuvent perdre cette destination..... L'ordonnance royale du 6 octobre 1833 comprend, parmi les objets dont l'administration des domaines doit tenir inventaire, les portions du domaine public dont la conservation est spécialement conférée à ces trois ministères (ceux de la guerre, de la marine et des travaux publics). Il y a plus, aucune aliénation ou concession, aucune amodiation, aucun fermage, aucune perception de produits, même dans le domaine militaire, ne peut se faire que par elle, ou, dans certains cas, par l'administration des contributions indirectes, qui parfois lui est subrogée pour la plus grande facilité des perceptions. » (*De la fortune publique*, par MM. Macarel et Boulatignier, t. 1, p. 77, 78.) (1).

842. Nous allons exposer successivement les règles relatives aux *acquisitions*, aux *aliénations*, aux *échanges*, aux *baux* des biens de l'Etat, au *recouvrement* des sommes qui lui sont dues, aux *actions* qu'il *intente* ou auxquelles il *défend*.

Acquisitions. — L'Etat acquiert, en vertu de la loi, les choses qui n'ont pas de maître, les successions en déshérence, les épaves, les amendes et les confiscations, ainsi que nous l'avons vu n^{os} 806 et suiv. Il acquiert

(1) V. pour les détails de l'organisation de cette administration, l'arrêté du gouvernement du 3^e jour complémentaire an IX, et les ordonnances des 25 décembre 1816, 3 janvier 1821, 12 janvier 1831; l'ord. du 17 décembre 1844, art. 32 et suiv.; et pour ses attributions, l. 9-20 mars 1791, art. 1^{er}, t. 7; l. des 18, 16, 27 mai 1791, art. 1, 11; l. 19 août, 12 sept. 1791, art. 1, 3, 4, 8, 11.

par des conquêtes et des traités; les biens qui appartiennent au domaine national étranger sont ajoutés au domaine national français et régis par les mêmes règles que celui-ci, à moins d'une exception formelle. Cette exception existe à l'égard de l'Algérie, considérée comme colonie et soumise au régime des ordonnances. Le domaine en Algérie est aujourd'hui régi par les ordonnances des 1^{er} et 4 octobre 1844, 21 juillet 1845, 9 et 26 novembre 1845.

L'Etat peut acquérir aussi à titre *gratuit* ou *onéreux*.

A titre gratuit, en vertu de donations ou de legs. Bien que l'ordonnance du 2 avril 1817 ne parle pas des dons et legs qui seraient faits au domaine de l'Etat, nous pensons que ses dispositions leur sont applicables, et que l'acceptation n'en pourrait avoir lieu qu'avec l'autorisation donnée par l'Empereur en Conseil d'Etat. Cette autorisation n'a pas seulement pour but les intérêts du domaine, qui pourraient être lésés par des charges mises comme condition à l'acte de libéralité, mais encore l'intérêt des familles, qui ne doivent pas être dépouillées même au profit de l'Etat.

A titre onéreux, l'Etat acquiert les choses mobilières dont il a besoin, soit par des *marchés de fournitures* faits dans les formes prescrites par l'ordonnance des 4 et 7 décembre 1836, soit à l'amiable, dans les cas prévus par cette ordonnance; il acquiert les immeubles par l'*expropriation* pour cause d'utilité publique, par des acquisitions à l'amiable autorisées par des décrets dans les cas d'utilité publique, et par des lois dans les autres cas. Les préfets peuvent aujourd'hui approuver, dans la limite des crédits ouverts, les acquisitions d'immeubles dont le prix ne dépasse pas 25,000 fr.

(Décr. du 25 mars 1852, tabl. D, n° 10.) Les acquisitions faites sans que l'utilité publique ait été déclarée sont soumises, quant aux droits des tiers, aux règles communes ; celles postérieures à la déclaration d'utilité publique sont régies par la loi du 3 mai 1841. — Les actes d'acquisition à l'amiable peuvent être passés dans les formes des actes administratifs. (V. l. du 3 mai 1841, art. 56.) Enfin l'Etat peut, comme les particuliers, invoquer la prescription à l'effet d'acquérir (article 2227 du Code Napoléon).

Les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des marchés de fournitures sont décidées par l'autorité administrative (v. marchés publics), parce qu'il s'agit d'un service public ; celles qui naissent à l'occasion des contrats d'acquisition d'immeubles sont de la compétence des tribunaux ordinaires, parce qu'elles se rattachent à un contrat de droit commun, et cela quand même le contrat aurait eu lieu dans la forme administrative. (C. C. civ., 17 juillet 1849, Courvol. — V. aussi C. d'Etat, 20 août 1847, Bonnaves.)

813. *Aliénations.* — Nous avons vu que le principe d'*inaliénabilité des biens du domaine*, tant de fois proclamé dans l'ancienne monarchie, n'avait été qu'une protection inutile contre les dilapidations de la fortune publique. Cette règle cessait d'être nécessaire au moment où l'on restituait au domaine son véritable caractère, celui d'une propriété nationale. Les législateurs de 1790 reconnurent que la maxime de l'inaliénabilité, devenue sans motifs, serait préjudiciable à l'intérêt public, puisque des possessions foncières, livrées à une administration générale, sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilants, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, fournissent des aliments

à l'industrie et enrichissent l'Etat (1). En conséquence, l'art. 8 de la loi du 22 novembre 1790 porte : « Les » domaines nationaux et les droits qui en dépendent » sont et demeurent inaliénables, sans le consentement » et le concours de la nation ; mais ils peuvent être » vendus et aliénés à titre perpétuel et incommutable, » en vertu d'un décret formel du Corps législatif » sanctionné par la loi, en observant les formalités » prescrites pour la validité de ces sortes d'aliéna- » tions. »

Si l'on s'en tenait à cette disposition, on devrait en conclure qu'il faut aujourd'hui une loi spéciale, toutes les fois que l'on veut vendre un bien dépendant des domaines de l'État. Le contraire a lieu dans la pratique, et nous croyons que c'est avec raison. En effet, la loi du 28 octobre de la même année, après avoir fait, dans son article 1^{er}, l'énumération de ce que l'Assemblée nationale entend par biens nationaux, ajoute dans l'art. 2 : « l'Assemblée décrète que tous les biens déclarés nationaux *seront vendus dès à présent.* » Il est vrai que le décret est antérieur à celui du 22 novembre 1790 ; mais il est certain que ce dernier s'y réfère, car dans son article 12 il déclare les forêts exceptées de la vente des biens nationaux « permise » ou *ordonnée* par le présent décret ou *autres décrets antérieurs.* » D'un autre côté, au fur et à mesure qu'on ajoutait au domaine national d'autres espèces de biens, on avait bien soin de décréter qu'ils seraient vendus. C'est ce qu'ont fait la loi du 17 mars 1792 pour les domaines faisant partie des dotations des ordres religieux et militaires de Saint-Lazare et du Mont-Carmel ; la loi du 18 août 1792, t. 2, art. 1, pour les

(1) Préambule du décret du 22 novembre 1790.

biens des congrégations séculières ou laïques d'hommes ou de femmes, des séminaires, des collèges, des confréries; les décrets du 19 septembre 1792, pour les biens de l'ordre de Malte; du 19 mars 1793, pour les biens des hôpitaux et établissements de bienfaisance; du 3 juin 1793, pour les biens des émigrés, etc.

On trouve, il est vrai, des décrets portant qu'il sera vendu des biens nationaux jusqu'à concurrence d'une somme déterminée (1), d'où l'on conclut que cette somme ayant été atteinte, il faut désormais une loi pour en vendre d'autres. Mais ces décrets ne sont que des actes du pouvoir exécutif que la Convention cumulait avec le pouvoir législatif, et en vertu duquel, quand le besoin s'en présentait, elle ordonnait des ventes, par application du principe général posé dans les lois antérieures. Il n'existe aucune restriction dans la loi du 15 floréal an X, dont l'article 1^{er} porte : « La » vente des fonds ruraux appartenant à la nation, non » réservés par la loi du 30 ventôse an IX, continuera » d'avoir lieu par la voie des enchères, suivant les formes » prescrites par la loi du 10 brumaire an V. » Les biens dont il s'agit dans la loi du 30 ventôse an IX sont ceux dont les revenus avaient été affectés aux dépenses de l'instruction publique et des militaires invalides, et qui en conséquence avaient été déclarés inaliénables. (L. du 30 ventôse an IX, art. 11.)

On oppose aussi l'art. 35 de la loi du 22 avril 1815, qui porte « qu'aucun domaine ne peut être aliéné ni échangé » qu'en vertu d'une loi. » Mais cette loi, qui avait sans doute la prétention de poser une règle nouvelle, car sans cela elle aurait été inutile, est l'acte additionnel aux constitutions de l'empire, qui n'a pas survécu

(1) V. notamment 16 brumaire an V, art. 3 et 8.

aux cent jours , de telle sorte qu'elle fournit un argument contre ceux qui l'invoquent. Notre démonstration nous paraît complétée par l'article 2227 du Code Napoléon , qui, en déclarant que l'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers , suppose l'aliénabilité des biens qui ne sont pas mis hors du commerce par leur consécration à un service public, et par l'article 541, qui déclare formellement prescriptibles les choses qui ont cessé de faire partie du domaine public pour entrer dans le domaine de l'État.

L'importance des forêts , sous le rapport de l'économie politique, a fait établir à leur égard une exception que l'article 12 de la loi du 22 novembre 1790 formule en ces termes : « Les grandes masses de bois et » forêts nationales demeurent exceptées de la vente et » aliénation des biens nationaux permise ou ordonnée » par le présent décret ou autres décrets antérieurs. »

814. *Les formes* de la vente ont été fixées en dernier lieu par les lois des 15 et 16 floréal an X et 5 ventôse an XII , titre 7, et par des instructions de la régie des domaines. Le principe général est que la vente doit avoir lieu par la voie de l'*adjudication*, avec publicité et concurrence; nous verrons plus bas les exceptions à cette règle. Des affiches énonçant les biens à vendre, le montant de l'estimation de chacun d'eux, le jour et l'heure de l'adjudication et les différentes conditions de la vente, sont apposées au chef-lieu de la sous-préfecture et de la commune dans laquelle les biens sont situés. L'adjudication est faite par le préfet ou par le sous-préfet, en présence, dans le premier cas, du directeur des domaines, et dans le second, d'un employé désigné par lui. Aux termes de l'art. 4596 du Code Napoléon , les officiers publics , par le ministère desquels se fait la vente des biens nationaux, ne peuvent

s'en rendre adjudicataires, ni par eux-mêmes ni par personnes interposées, à peine de nullité de la vente, de destitution, d'amende, d'emprisonnement et d'incapacité d'exercer à l'avenir des fonctions publiques. (C. pénal, art. 175.) On doit éloigner de l'adjudication les individus qui, s'étant déjà rendus adjudicataires des biens de l'État, n'ont pas acquitté les termes échus du prix de leur acquisition, à moins qu'il ne leur ait été accordé une surséance et qu'ils n'offrent par leur solvabilité une garantie suffisante. (Circul. de la régie, n° 2035.) Quant aux autres adjudicataires dont la solvabilité paraît douteuse, le préfet peut exiger d'eux une caution. (L. du 15 floréal an X, art. 9.)

L'adjudication a lieu d'abord *au rabais*; la mise à prix est doublée et diminuée ensuite progressivement, jusqu'à ce qu'un adjudicataire prononce les mots : *je prends*. Dans le cas où plusieurs personnes se portent simultanément adjudicataires du même article, on le met à l'enchère entre elles. (Instr. de la régie, n°s 663 et 1361.) Quand il ne se présente pas d'acquéreur pour l'adjudication *au rabais*, il y a lieu de procéder aux *enchères*; le montant de l'estimation forme la base de la mise à prix. (Instr. n° 1361.) Le procès-verbal d'adjudication fait preuve jusqu'à inscription de faux. (Arrêts du Conseil du 17 juillet 1822, Arnould; 22 janv. 1824, Marande.)

L'adjudication doit-elle être approuvée par le ministre des finances pour lier l'État vis-à-vis de l'adjudicataire? Nous ne le pensons pas; le contrat est parfait aussitôt que l'adjudication est prononcée. Mais l'administration pourrait se réserver, par une clause formelle, le droit d'approuver ou d'improver l'adjudication; dans ce cas, l'adjudicataire serait lié immédiatement, mais l'État ne serait obligé que par l'ap-

probation ministérielle. (Conseil d'État, 5 déc. 1837, Ducros.)

845. Le prix et les intérêts, à partir de l'entrée en possession de l'acquéreur, sont payés de la manière et dans les délais fixés par le cahier des charges approuvé par le ministre des finances. (L. du 18 mai 1850, art. 2.) Dans les ventes entre particuliers, le non-paiement du prix de la part de l'acheteur donne lieu à une action en résolution de la vente (C. N., art. 1654-1655), à moins qu'il n'ait été stipulé que, dans ce cas, la résolution aurait lieu de plein droit (*id.*, 1656). Cette convention est toujours sous-entendue dans les adjudications des biens de l'État. Lorsque le terme convenu pour le paiement est échu, si, dans la quinzaine de la contrainte signifiée au débiteur, le prix n'est pas payé, la déchéance est prononcée par le préfet, sauf recours au ministre des finances et au Conseil d'État (1), et l'acquéreur est tenu de payer, à titre de dommages-intérêts, une amende du dixième du prix de l'adjudication, s'il n'a fait encore aucun paiement, et du vingtième, s'il a payé un ou plusieurs à-compte, le tout sans préjudice de la restitution des fruits. (L. du 15 floréal an X, art. 8, et 18 mai 1850, 2.) C'est là un privilège accordé à l'État, qui peut, du reste, comme tout vendeur, forcer son acquéreur au paiement par toutes voies de contrainte, s'il ne veut pas résilier la vente. Lorsque la déchéance n'est pas prononcée, ce qui reste dû, tant en *capital qu'en intérêts*,

(1) Arrêt du 4 novembre 1821 (Soufflot). Le recours n'a de chances de succès qu'autant que l'acquéreur peut prouver qu'il n'est pas dans le cas de la déchéance; sinon il ne lui reste qu'à solliciter du ministre des finances d'être relevé de la déchéance, en offrant soit le paiement, soit de nouvelles garanties, ou bien encore d'être déchargé de tout ou de partie de l'amende, demandes qui n'ont rien de contentieux.

produit, *à partir de chaque échéance*, un intérêt de 5 0/0 l'an jusqu'au jour de l'acquittement. Cette disposition du décret du 22 octobre 1808 a été attaquée comme contraire au principe de l'art. 1154 du Code Napoléon, qui ne permet pas de capitaliser les intérêts de moins d'une année ; mais elle a été déclarée applicable par arrêt du Conseil du 12 avril 1832 (Adam), comme règle spéciale aux ventes de biens nationaux.

816. Le principe général en matière d'aliénation de biens de l'Etat est l'adjudication publique avec concurrence ; cependant il est un certain nombre de cas dans lesquels l'adjudication n'a pas lieu. Nous allons voir les motifs de ces exceptions.

1° Lorsque les convenances de l'acquéreur servent de base à une aliénation, l'adjudication ne peut avoir lieu ; alors une loi spéciale autorise la *concession* de l'immeuble aux conditions convenues entre l'Etat et l'acquéreur. On trouve dans le *Bulletin des lois* des concessions de cette nature faites soit à des particuliers, soit à des communes ; c'est ainsi qu'une loi du 24 avril 1832 a autorisé la concession, sur estimation contradictoire, à chacun des habitants du hameau de Charbonnière, arrondissement d'Avallon, de l'étendue de terrains qu'il tenait à bail emphytéotique ; qu'une loi du 7 mai 1836 a concédé à la ville de Paris l'emplacement de l'ancienne salle de l'opéra, etc., etc.

817. 2° D'après la loi du 20 mai 1836, rendue pour éviter des procès et consolider des propriétés douteuses, l'Etat a été autorisé à concéder aux détenteurs, pendant 10 ans, sur estimation contradictoire et aux conditions réglées par l'administration, les terrains usurpés, avant sa publication, sur les rives des forêts domaniales, mais non les enclaves, et sur les autres domaines de l'Etat, pourvu que, dans ce dernier cas, leur conte-

nance n'excédât pas 5 hectares. Quant aux terrains excédant cette étendue, on reste dans le droit commun, qui exige une loi. Cette loi, dont l'effet était temporaire, a été renouvelée pour 10 ans par la loi du 10 juin 1847. La concession est faite par le préfet, lorsque le prix n'excède pas deux mille francs. (Décr. du 25 mars 1852, tabl. C., n° 4.)

818. L'avis du Conseil d'Etat du 11 février 1808, approuvé par l'Empereur le 21 du même mois, inséré au *Bulletin des lois* seulement le 1^{er} mars 1831, et qui depuis ce temps a force de loi, porte « que les » biens et domaines nationaux sont, comme les propriétés » particulières, susceptibles d'être aliénés, en cas de besoin, pour utilité publique départementale ou communale, à estimation d'experts. » (Voir une instruction du domaine du 20 mai 1808.) Il résulte aussi de la loi du 3 mai 1841, art. 13, que les biens de l'Etat peuvent être *expropriés* dans l'intérêt des *travaux d'utilité départementale ou communale*. Lorsque l'utilité des travaux a été déclarée et que les terrains ont été désignés dans la forme légale, le préfet peut en faire la cession (décr. du 25 mars 1852, tabl. C., n° 5); s'il ne le faisait pas, ou s'il ne tombait pas d'accord avec le département ou les communes sur le prix à payer, l'expropriation serait poursuivie, et le prix serait fixé conformément à la loi précitée. (V. art. 13, §§ 5 et 6.) Dans le cas où la déclaration officielle d'utilité publique n'existe pas, les concessions peuvent être faites, en vertu de l'avis du Conseil d'Etat du 21 février 1808, par des décrets qui constatent l'utilité publique communale ou départementale. (V. notamment les ord. des 23 janv., 7, 14, 29 avril, 17 déc. 1844, 19 mai 1845.)

819. L'avis du Conseil d'Etat du 21 février 1808 ne

s'applique qu'aux cessions faites moyennant un prix ; elles ne pourraient avoir lieu à titre gratuit qu'en vertu d'une loi. Cependant le décret du 9 avril 1811, rendu par l'Empereur seul, a conféré *gratuitement* aux départements et aux communes la propriété des édifices domaniaux consacrés à des services publics. Ce décret, bien qu'inconstitutionnel, a force de loi d'après la jurisprudence de la Cour de cassation (*voy. n° 104*). Il a été d'ailleurs avantageux à l'Etat, car il a eu pour but, comme on le voit dans le préambule, de mettre à la charge des départements et des communes les réparations d'édifices dont l'Etat ne tirait aucun bénéfice.

820. 3° Aux termes de l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807, les marais, lais et relais de la mer, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents qui font partie du domaine de l'Etat, ainsi que le droit d'établir des digues et de s'approprier les terrains desséchés, peuvent être concédés par des décrets à de certaines conditions qui varient suivant les circonstances. Cette exception, contre laquelle on a essayé en vain de revenir il y a quelques années, est motivée sur ce que ces sortes de concessions nécessitent des travaux d'ensemble qui exigent de la part des concessionnaires une intelligence et des moyens pécuniaires que l'on courrait risque de ne pas trouver chez les acquéreurs que donneraient les hasards de l'adjudication. Une ordonnance du 23 septembre 1825 détermine les formes de cette espèce de concession ; cependant l'administration peut, quand cela est utile, employer la voie des adjudications aux enchères. (Arrêt de la Cour de cassation, ch. civ., 17 nov. 1852, Favier.)

4° Lorsque l'application d'un plan d'alignement oblige un riverain à avancer sur la voie publique, la

partie de cette voie qui est ajoutée à sa propriété lui est concédée par l'administration, sur expertise. (L. du 16 septembre 1807, art. 53.) Ici c'est le décret d'alignement qui opère l'aliénation.

821. Lorsqu'un changement de tracé ou l'ouverture d'une route nouvelle rend inutiles des portions d'anciennes routes, les riverains sont autorisés par la loi du 24 mai 1842 à acquérir de préférence à tous autres, soit à l'amiable, soit en faisant fixer le prix par le jury, chacun en droit soi, les parcelles attenantes à leurs propriétés. Ils doivent exercer cette préemption dans le délai de trois mois, à partir de l'avis qui leur est donné, avec tous les moyens de publicité prescrits par l'article 6 de la loi du 3 mai 1841. Si les riverains n'usent pas du droit de préemption, la loi du 20 mai 1836 autorise l'administration à céder les terrains abandonnés pour la route à titre *d'échange*, ou par *voie de compensation* de prix, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de route neuve doivent être exécutées. Les cessions sont approuvées par le ministre des finances. Quant aux échanges, v. n° 828.

822. Si des terrains acquis pour cause d'utilité publique ne reçoivent pas leur destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise. Le prix est fixé à l'amiable ou par le jury, il ne doit jamais excéder les sommes moyennant lesquelles ils ont été acquis. (V. l. du 3 mai 1841, art. 60, et l'exception portée dans l'art. 62 et n° 700.)

823. D'après l'art. 8, § dernier, de la loi du 28 pluviôse an VIII, le contentieux relatif aux biens nationaux a été attribué aux conseils de préfecture, sauf recours devant le Conseil d'État. Déjà la loi du 29 vendémiaire an IV avait enlevé aux tribunaux, pour la conférer aux comités de la Convention, la connais-

sance des troubles apportés à la jouissance des acquéreurs. Il y a là une exception aux principes, puisque la vente est un contrat de droit commun dont le contentieux doit être porté devant les tribunaux ordinaires. Cette exception est fondée sur ce que la confiscation et la vente des biens nationaux sont des mesures politiques dont le gouvernement voulait apprécier seul les conséquences. Par une dérogation bien plus grande, les articles 374 de la Constitution de l'an III, 94 de la Constitution de l'an VIII, déclaraient valable la vente des biens qui, n'appartenant pas à l'Etat, s'étaient trouvés confondus parmi les biens nationaux et vendus avec eux, sauf le recours des propriétaires ainsi dépouillés contre l'Etat. Cette dernière règle, fondée sur le principe de la confiscation, a dû disparaître de notre droit public avec la confiscation elle-même; elle a donc cessé d'être applicable aux ventes postérieures à la Charte de 1814. (Arrêts du Conseil, 25 mars 1830, l'Horzet; 27 février 1835, Trouillet.) Mais l'attribution du contentieux aux conseils de préfecture continue à subsister, et la jurisprudence du Conseil d'Etat ne permet pas que l'on distingue entre les biens provenant de confiscations et ceux qui ont une autre origine, entre les biens vendus révolutionnairement et ceux qui ont été aliénés depuis le rétablissement de l'ordre. (C. d'Etat, 16 nov. 1825, Homphray.) Cette compétence exceptionnelle doit être restreinte dans ses limites rigoureuses : ainsi, elle ne s'applique qu'à la vente faite par la nation, et non aux ventes qui ont été faites ensuite par les acquéreurs; le conseil de préfecture est seulement compétent pour statuer sur la validité ou la nullité de la vente nationale (Cons. d'Etat, 11 février 1820, Piolle), pour interpréter l'acte d'adjudication et les actes administratifs qui l'ont préparée (Cons. d'Etat, 18 avril 1845, Vandeville;

3 mai 1845, Fontaine); mais il doit laisser aux tribunaux l'application des règles du droit commun. (C. d'État, 41 mai 1854, Charles.) Ainsi, les tribunaux sont compétents pour appliquer les titres et, par exemple, faire un bornage (C. d'État, 5 juin 1838, Havin), ordonner la reconnaissance des terrains par experts (C. d'État, 24 janv. 1839, Laurent), résoudre toutes les questions de droit civil dont la solution ne dépend pas de l'interprétation de l'acte d'adjudication ou des actes qui l'ont préparée, par exemple statuer sur une prescription invoquée contre l'État (C. d'État, 29 janvier 1840, Gaillard; 13 janv. 1853, d'Espinay). C'est à eux encore qu'il appartient d'apprécier les faits de possession et d'interpréter les actes antérieurs à l'adjudication, même ceux auxquels elle s'est référée, par exemple des actes de baux, pour en faire l'application suivant les règles du droit commun. (C. C. req., 4 janv. 1843, Caizergue; C. d'État, 22 juillet 1848, Carré.)

824. Lorsqu'il s'agit de concessions de biens domaniaux faites en vertu de lettres patentes, ordonnances ou décrets, dans les cas exceptionnels où ce mode d'aliénation a pu avoir lieu, ce n'est plus le conseil de préfecture, mais le souverain même en son Conseil d'État qui donne l'interprétation de l'acte émané de lui. C'est ce qui a été décidé par le Conseil d'État le 13 janvier 1853 (Novellat), à l'occasion de lettres patentes autorisant l'aliénation de biens domaniaux affectés à l'apanage d'un prince. En vain dirait-on que, malgré la forme dont ils sont revêtus, ces actes ne sont que des contrats de droit commun; on répondrait que les adjudications de biens nationaux, dépourvues aujourd'hui de tout caractère politique, ne peuvent cependant être interprétées que par l'autorité administrative, et qu'il en doit être de même des concessions faites par

un acte du prince. Il y a moins de doute encore lorsque l'acte de concession se rattache à un service public; c'est ainsi que le décret du 9 avril 1811, qui a concédé aux départements et aux communes la propriété des édifices nationaux consacrés à un service public, ne peut être interprété que par le Conseil d'État. (C. d'État, 20 juin 1844, dép. de la Moselle.) Nous déciderons la même chose à l'égard des aliénations qui nécessitent l'intervention du pouvoir législatif, par exemple des cessions gratuites (v. n° 819), parce que la loi ne fait ici qu'autoriser l'acte du pouvoir exécutif, sans changer sa nature. Dans les cas où l'aliénation a pu être faite par des arrêtés du préfet (v. n° 817), l'interprétation des arrêtés appartiendra naturellement à l'autorité dont ils émanent.

825. Par suite de l'abrogation de la règle exceptionnelle qui interdisait l'action en revendication aux propriétaires dont les biens avaient été mal à propos compris dans une adjudication de biens nationaux, cette action est ouverte aujourd'hui pour toutes les ventes postérieures à 1814, et elle est portée, suivant les règles du droit commun, devant les tribunaux. (C. d'État, 25 mars 1830, l'Horset; 27 février 1835, Trouillet.) Elle a lieu non-seulement en cas de vente ordinaire, mais encore en cas de concession par un décret, car un décret n'a pas plus de force pour transférer le bien d'autrui qu'un acte d'adjudication; dans l'un comme dans l'autre cas, il y a une erreur que les tribunaux seuls peuvent reconnaître. Il faut donc dire avec la Cour de cassation « que, lorsque le gouvernement, auto-
» risé par une loi, concède une partie du domaine de
» l'État, il ne figure pas dans l'acte comme pouvoir
» administratif procurant l'exécution des lois par des
» règlements ou des décisions, mais qu'il *stipule*

» comme représentant l'État propriétaire et aliénant,
» par une convention de droit civil, une partie de son
» domaine; que cet acte n'est pas un acte d'autorité,
» mais un contrat formé par le concours de deux vo-
» lontés; que les questions de propriété auxquelles
» donnent lieu les rapports de cet acte avec *les droits*
» *des tiers* sont de la compétence exclusive des tribu-
» naux. » (C. C. civ., 2 mai 1848, de Gouvello.)

Il s'agissait, dans cette affaire, de décider auquel de deux concessionnaires successifs devait appartenir un *lais de mer*; la Cour d'appel avait renvoyé les parties devant l'autorité administrative, par le motif qu'il fallait apprécier la valeur de deux actes administratifs et annuler l'un des deux. C'est avec raison que la Cour de cassation a repoussé ce système et rendu aux actes de concession leur véritable caractère de contrat. Mais, s'il avait été nécessaire de donner l'interprétation de l'un des actes, nous pensons, d'après les principes développés ci-dessus, que l'autorité judiciaire aurait dû surseoir jusqu'après l'interprétation de l'Empereur en Conseil d'État.

826. Quand il ne s'agit plus des droits des tiers contre les acquéreurs, mais de l'action en garantie des acquéreurs évincés contre l'État, c'est-à-dire des effets du contrat de vente nationale, l'autorité judiciaire est-elle encore compétente? Le Conseil d'État le nie. « Il n'appartient, dit-il, qu'à l'autorité adminis-
» trative de statuer sur les questions de restitution de
» prix et sur les indemnités qui pourraient être dues à
» l'acquéreur en cas d'éviction. » (C. d'État, 25 mars 1830, l'Horset.) D'après lui les effets des ventes de biens nationaux entre l'État et ses acquéreurs sont du ressort de l'autorité administrative. (C. d'État, 27 février 1835, Trouillet.) Nous n'adoptons pas cette doctrine, et nous

pensons que la Charte de 1814 ayant fait rentrer dans le droit commun les actions en revendication de biens vendus nationalement, les actions en garantie qui en dérivent sont, comme elles, de la compétence des tribunaux ordinaires. Comme cette question se rattache à la question plus générale de savoir si et dans quels cas les tribunaux peuvent statuer sur les créances réclamées contre l'Etat, nous renvoyons, pour les développements, au moment où nous traiterons cette dernière question.

827. Lorsque des objets mobiliers appartenant à l'Etat sont susceptibles d'être vendus, la vente en est faite aux enchères, avec le concours de la régie des domaines, et le produit en est versé dans le trésor public et porté en recette au chapitre des produits divers de l'exercice courant. (Ordonnance du 15 septembre 1822, art. 3.)

828. L'aliénation des biens de l'Etat par la voie de l'*échange* est nécessairement soumise à des règles différentes de celles qui régissent les aliénations ordinaires ; ici, en effet, il n'est pas possible de provoquer la concurrence par une adjudication publique, puisque l'échange suppose des raisons de convenance qui sont la cause du contrat, et qui influent sur ses conditions. On ne doit pas non plus laisser au pouvoir exécutif la possibilité d'autoriser des contrats qui, portant quelquefois sur des immeubles de grande valeur, pourraient être des moyens indirects de dilapider la fortune publique au profit de particuliers. A l'égard de l'échange, une loi spéciale est nécessaire pour autoriser l'aliénation (l. du 22 nov. 1790, art. 8 et 18), excepté lorsqu'il s'agit de terrains provenant de portions de routes impériales délaissées, qui peuvent être cédées à titre d'échange, sous la simple approbation du préfet, aux

propriétaires des terrains sur lesquels des portions de routes neuves doivent être exécutées. (L. du 20 mai 1836, art. 4, et décr. du 25 mars 1852, tabl. C, n° 6.) On trouve cependant quelquefois dans le *Bulletin des lois* des ordonnances ou des décrets qui autorisent des échanges d'immeubles entre l'Etat et des particuliers; le contrat n'est que provisoire et a besoin, pour devenir irrévocable, d'être sanctionné par une loi. (V. pour les formalités qui doivent précéder l'échange, l'ord. du 12 déc. 1827.)

829. Malgré la solennité dont l'échange est entouré, il n'a pas les caractères politique et administratif par suite desquels le contentieux des ventes et des concessions de biens nationaux a été renvoyé au jugement de l'administration; il ne forme entre l'Etat et l'échangeur qu'un contrat de droit commun, dont l'interprétation aussi bien que l'application appartiennent aux tribunaux ordinaires; c'est ce qui a été décidé en principe par un arrêt du Conseil du 6 nov. 1822 (Rambourg) et par un arrêt de la Cour de cassation (req., 19 février 1840, Lecourbe). Il est vrai que le contraire a été jugé le 12 juillet 1836 par le Conseil d'Etat entre la princesse de Wagram et le ministre des finances; mais il s'agissait alors d'un bien dépendant du *domaine extraordinaire* (v. n° 789). Or, aux termes des art. 42 et 66 du décret du 1^{er} mars 1808 et de l'article 5 du décret du 4 mai 1809, il n'appartient qu'à l'Empereur, en son Conseil d'Etat, de statuer sur la validité des échanges relatifs à ces sortes de biens et sur les contestations auxquelles ils peuvent donner lieu. Cependant nous devons reconnaître qu'un des considérants de l'arrêt est général, et porte qu'il n'appartient qu'au Roi en son Conseil d'Etat d'interpréter un décret portant aliénation de biens nationaux, ainsi que de prononcer

sur la validité des actes qui en ont été l'exécution. Un autre arrêt du Conseil, en date du 23 avril 1837 (c^e de Pretin), contient une doctrine semblable; il décide qu'il s'agissait de l'interprétation d'un décret impérial, qui ne pouvait pas être donnée par le conseil de préfecture, mais seulement *par le Roi en Conseil d'Etat*. Nous croyons que c'est à tort que le Conseil d'État s'attribue l'interprétation des décrets préparatoires des contrats d'échange; ces décrets ne sont pas en effet des actes du gouvernement ou d'administration publique dont il y aurait de l'inconvénient à laisser l'interprétation à l'autorité judiciaire, mais bien des actes *d'administration privée*, qui, malgré les formes dont ils sont revêtus, doivent être soumis à l'appréciation des tribunaux. Nous pensons qu'on doit préférer la jurisprudence de l'arrêt du Conseil du 6 nov. 1822, qui est ainsi formulé : « Considérant que les contestations » qui peuvent s'élever entre les parties, tant sur l'exécution des conditions d'échange que sur la résolution » du contrat, sont du ressort des tribunaux; » et celle de l'arrêt de la chambre des requêtes du 19 février 1840, dans lequel on lit : « Attendu que l'arrêt n'a point » violé la loi spéciale du 25 floréal an X, puisque cette » loi n'a fait que ratifier le contrat tel que les parties » ont entendu le faire, et que le droit d'interpréter » cette intention et les termes du contrat appartenait » souverainement au juge de la cause. » (V. aussi C. C. req., 9 janvier 1854, Henri.) Enfin le décret qui prépare l'échange et la loi qui l'autorise ne peuvent faire obstacle à ce que les tribunaux connaissent des actions en revendication intentées par des tiers.

830. Il est de règle générale, dans cette matière, que l'*administration* ne peut par elle-même, ou par des préposés, régir aucun des biens du domaine; qu'elle

est tenue de les affermer, excepté les droits incorporels qui, sauf quelques exceptions, sont administrés par les agents de l'administration des domaines. Les baux sont faits par adjudication aux enchères (l. 28 oct. 1790, t. 2, art. 143)⁽¹⁾, sauf dans des cas exceptionnels qui doivent être autorisés par le ministre des finances, si le prix annuel du bail excède 500 fr., et par le préfet en conseil de préfecture, s'il est inférieur à cette somme; ils ont lieu alors d'après une expertise. (Circ. du 9 floréal an VI; décr. du 25 mars 1852, art. 3, tabl. C, 2°.) La disposition qui veut que les immeubles non destinés à un service public soient affermés a pour but d'élever aussi haut que possible le produit de ces biens, en les confiant à l'intérêt privé, en les disséminant dans un grand nombre de mains, et en appelant la concurrence dans l'adjudication des baux; comme aussi d'éviter les frais considérables qu'entraîne une régie, lorsqu'elle est confiée à des hommes qui n'y ont pas un intérêt immédiat. Les conditions de l'adjudication sont réglées par le préfet; elle a lieu avec publicité et concurrence; la mise en possession est précédée d'une visite des objets et d'une estimation du mobilier; tous les frais sont à la charge de l'adjudicataire, qui est tenu de fournir une caution solvable dans la huitaine qui suit l'adjudication, faute de quoi il est procédé à un nouveau bail à sa folle enchère. Les formes et les conditions ordinaires de l'adjudication sont développées dans les articles 13 à 22 de la loi du 28 oct. 1790.

Il faut remarquer plusieurs modifications impor-

(1) L. du 28 oct. 1790, t. 2, art. 13 à 22, et C. Nap., art. 2127, 1743, 1769. Des formes spéciales existent pour l'adjudication des droits de chasse et de pêche. Mais il n'est pas permis de donner à bail les droits qui participent de la nature de l'impôt (l. 22 nov. 1790, 9), ce qui ne s'applique pas aux droits de péage qui sont le prix d'un service rendu.

tantes au droit commun : 1° l'acte de bail signé par les parties qui savent signer, par les administrateurs devant lesquels se fait l'adjudication, et par le secrétaire, emporte hypothèque et exécution parée (L. 28 oct. 1790, t. 2, 14, dér. à 2127 du C.N.); 2° en cas de vente de la chose louée, l'acquéreur a, de plein droit, la faculté d'expulser le locataire aux époques fixées par l'art. 15, en payant une indemnité (*id.*, 15, dér. à 1743 C. Nap.); 3° le fermier ne peut demander aucune diminution du prix de son bail pour stérilité, inondation, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits (*id.*, 19, dér. à 1769 C. N.).

831. La jurisprudence a varié sur la question de savoir quelle est l'autorité compétente pour connaître des contestations qui s'élèvent relativement aux baux des biens de l'Etat ; elle s'est d'abord prononcée en faveur de l'autorité administrative, en s'appuyant sur la loi du 28 pluv. an VIII, qui attribue aux conseils de préfecture la connaissance des contestations auxquelles donne lieu la *vente* des biens nationaux, sur la forme du bail qui s'opère par une adjudication administrative, et sur ce qu'en souscrivant cet acte, les parties étaient censées s'être soumises à la juridiction de l'administration. On a répondu à ce système qu'en thèse générale les contestations qui naissent des contrats sont de la compétence des tribunaux ordinaires, à moins d'une exception formelle qui n'existe pas à l'égard des baux ; que les formes de l'acte ne changent pas la nature du contrat ; que l'attribution de compétence, qui est d'ordre public, ne peut résulter que d'une loi et non d'une convention explicite ou implicite des parties. Aussi la compétence de l'autorité judiciaire est reconnue aujourd'hui relativement aux contestations qui peuvent s'élever soit entre l'administration et les fermiers, soit

à plus forte raison entre les fermiers et les sous-fermiers ou des tiers, relativement à la validité, à l'interprétation, à l'exécution et à la résiliation de ces sortes de baux (1) ; elle a été formellement prescrite par la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, relativement aux baux du droit de pêche dans les cours d'eau navigables.

Il est cependant quelques cas où l'autorité judiciaire cesse d'être compétente. En cas de baux d'établissements d'eaux minérales appartenant à l'Etat, l'art. 2 de l'arrêté du 3 flor. an VIII attribue aux conseils de préfecture le droit de prononcer la résiliation à défaut de paiement du prix ou d'exécution des clauses du bail. Il s'agit ici d'un service public, et l'on conçoit l'attribution spéciale faite au conseil de préfecture par l'arrêté.

Les baux de bacs doivent, aux termes de l'art. 26 de la loi du 6 frimaire an VII, contenir les clauses et conditions jugées les plus convenables à l'intérêt public, telles que la fixation du nombre des mariniers nécessaire à chaque bateau, du nombre des bateaux utiles au service de chaque passage, etc.

Les difficultés qui se rattachent au service public sont portées devant le conseil de préfecture, mais celles qui n'ont qu'un caractère de droit commun devraient être portées devant les tribunaux ; telle est la distinction qu'établissait autrefois la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il décidait, en effet, que l'autorité judiciaire était compétente pour statuer sur l'action reconventionnelle d'un fermier de bac qui opposait à la demande en paiement du prix de son bail une demande en indemnité fondée sur une interruption de jouissance et sur des réparations non locatives qu'il avait faites à son bac (C. d'Et.,

(1) V. notamment Conseil d'Etat, 26 mars 1850 (Bourzin), 24 février 1853 (Berloglio), 12 mai 1853 (Béranguier), 8 juin 1854 (Saurin).

25 avril 1834, Ancel); sur la demande formée par un fermier en diminution du prix de son bail et en dommages-intérêts, motivée sur ce que le mauvais état des chemins avait empêché l'emploi d'un bac destiné à passer les voitures (*id.*, 9 août 1836, Salers); sur le règlement de compte en fin de bail de la plus ou moins-value du matériel remis au fermier (C. d'Et., 25 avril 1834, Ancel). C'était aussi la jurisprudence admise par la Cour de cassation (civ., 6 août 1829, Baudouin).

Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat s'est modifiée en ce sens qu'elle tend par divers motifs à faire entrer la solution des questions qui s'élèvent entre l'Etat et les adjudicataires dans les attributions de l'administration. Ainsi le Conseil range dans la compétence administrative le règlement de l'indemnité due pour la suppression d'un bac remplacé par un pont, par la raison que le préjudice provient de travaux publics (C. d'Et., 26 avril 1844, bac de St-André); de l'indemnité due pour la suppression d'un chemin conduisant à un bac, par la raison qu'il s'agit d'inexécution des clauses du contrat (*id.*, 23 mars 1845, d'Ariaud); la solution des difficultés qui s'agissent, en fin de bail, relativement à la plus ou moins-value du matériel qui avait été remis au fermier pour le service du bac, parce que l'entretien de ce matériel avait pour objet un service public de grande voirie (*id.*, 26 janv. 1850, Cartier; 7 mai 1852, Paturot); les contestations relatives à la fourniture et au remplacement du matériel, parce qu'elles intéressent la grande voirie et la police de la navigation (trib. des confl., 7 nov. 1850, Perriat). La différence des raisons données est une preuve de la difficulté que le Conseil d'Etat éprouve à s'appuyer sur une théorie générale. Cette théorie, M. Dufour la formule en assimilant le contrat à *une entreprise d'inté-*

ret public : « *Entreprise*, c'est là en effet le mot qui » convient; que la forme du contrat soit celle d'un » bail ou d'une concession, il y a toujours au fond une » entreprise, l'entreprise d'un service public, d'un » service de voirie, et, ceci démontré, la compétence » n'est plus douteuse (2^e édit., t. 3, p. 48). » Cette théorie a l'avantage de reposer sur un principe général et de couper court à beaucoup de difficultés, en rendant applicable le § 2 de l'art. 4 de la loi du 18 pluviôse an VIII. Mais les contestations qui s'élèvent entre le fermier et les tiers à l'occasion des droits que son bail lui confère sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (C. d'Et., 16 juill. 1840, Debans.)

Quand il s'agit de baux de péage sur les ponts, il semble que les mêmes raisons n'existent plus, et que l'on doive appliquer la distinction dont nous parlions plus haut, entre les difficultés qui ne touchent qu'à l'intérêt privé et celles qui se rattachent à un intérêt général. Cependant le Conseil d'Etat a jugé qu'un pareil traité est un acte administratif, et que l'indemnité due pour la suppression du péage doit être réglée par l'autorité administrative. (C. d'Et., 20 mai 1848, Bodin.) Lorsque la concession du péage a été faite non pas à titre de bail, mais comme prix de la confection d'un pont, il n'y a plus de doute : le contrat n'étant plus un bail ordinaire, mais un marché d'entreprise, les difficultés qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de ce marché, sont de la compétence du conseil de préfecture, en vertu de l'art. 4, § 3, de la loi du 28 pluv. an VIII. (C. d'Et., 3 mars 1837, Liébaut.)

On décide ordinairement que si la régularité de l'acte de bail est contestée, c'est au fonctionnaire dans les attri-

butions duquel est le droit d'approuver l'adjudication à prononcer. Cette décision est fondée sur ce qu'il n'appartient qu'à l'administration de décider si les actes administratifs sont revêtus des formes voulues. Nous pensons qu'il y a là une exagération du principe qui défend à l'autorité judiciaire de s'immiscer dans l'appréciation des actes administratifs. Il s'agit en effet ici d'actes de droit commun, ne concernant que les intérêts privés de l'État, et dont l'appréciation quant au fond est laissée aux tribunaux. Pourquoi en serait-il autrement de la forme? Les administrateurs, lorsqu'ils passent des actes de cette nature, n'engagent pas l'autorité; ils remplacent les officiers ministériels pour donner aux actes le caractère d'authenticité, mais ils n'en font pas des actes administratifs proprement dits. En vain dira-t-on que l'acte devant en général être approuvé par un administrateur supérieur, c'est à lui qu'on doit s'adresser pour en demander la nullité pour vice de forme. (C. d'Ét., 17 mai 1854, Doumas.) L'administrateur supérieur exerce ici un pouvoir de tutelle et non de juridiction; son approbation rend le contrat parfait quand il a été rédigé conformément aux formes, mais ne peut suppléer à leur inaccomplissement. Nous reconnaissons toutefois que, s'il y a du doute sur la question de savoir si les formalités administratives ont été remplies, par exemple si l'acte a été précédé des publications requises, s'il a reçu l'approbation de l'administration supérieure, c'est l'autorité administrative qui doit statuer sur le fait, sauf à l'autorité judiciaire à en tirer les conséquences. (V. trib. des confl., 15 mars 1850, Ajasson.) Cette théorie, nous le savons, éprouve des contradictions; mais nous la croyons juste, et nous pensons qu'elle finira par triompher, comme celle qui attribue à l'autorité judiciaire le con-

tentieux sur le fond même des baux, parce qu'elle est fondée sur les mêmes raisons, et que l'autorité administrative n'est pas plus entravée lorsque l'autorité judiciaire valide ou annule un bail de biens domaniaux pour des raisons de forme, que lorsqu'elle statue pour des raisons de fond.

832. Si l'administration, au lieu de figurer dans le contrat comme bailleur, y figure comme preneur, la compétence est judiciaire, lors même que la location aurait pour motif un service public et que l'on aurait stipulé la compétence administrative. (Trib. des conflits, 23 mai 1851, Lapeyre; C. d'État, 18 janv. 1855, Bourgoïn; C. C. req., 14 nov. 1853, départ. de l'Isère.) On pourrait opposer à cette solution un arrêt du Conseil du 5 mars 1852 (Cie du Phénix), qui a renvoyé devant l'autorité administrative la réclamation dirigée contre l'État par la compagnie du Phénix, à raison de l'incendie de bâtiments affectés par la ville de Bourges à une caserne. Mais, en examinant l'espèce, on voit qu'il s'agissait d'un cas tout différent; il n'y avait pas eu de bail passé entre l'État et la ville de Bourges; l'usage des bâtiments avait été cédé gratuitement à l'État par la ville, qui les tenait à bail, en vertu de la convention intervenue entre elle et le ministre de la guerre au sujet de l'établissement d'une garnison. Il y avait là un acte administratif dont la concession des bâtiments n'était que la conséquence; les difficultés qui naissaient par suite de cet acte étaient donc de la compétence administrative.

833. *Partage et bornage.* L'État est, comme les particuliers, soumis à l'application du principe de l'article 815 du C. Nap., qui autorise les propriétaires par indivis à demander le partage. Il résulte de plusieurs arrêts du Conseil que la confection du partage appar-

tient au préfet, sauf l'approbation du ministre des finances, et que le *contentieux* qui s'élève tant sur la forme que sur le fond est de la compétence du conseil de préfecture. (V. 23 janv. 1813, de Nesmond; 12 juin 1813, Lemyre de Villers; 25 février 1815, Bernard; 7 août 1816, Lemyre de Villers.) Cependant les questions qui naissent à l'occasion du partage sont des questions de propriété qui, d'après les règles du droit commun, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. L'examen des arrêts ci-dessus cités nous a fait voir qu'il était question, dans les différents cas sur lesquels ils statuent, de partages de biens d'émigrés ou de contestations accessoires à ces partages, toutes questions qui sont, par une raison politique, de la compétence des conseils de préfecture. Mais, lorsque le motif spécial qui attribue compétence à l'autorité administrative n'existe pas, l'on doit revenir à la compétence des tribunaux ordinaires; nous n'admettons donc pas, comme le dit l'arrêt du Conseil du 7 août 1816 (Lemyre de Villers), que les lois renvoient d'une *manière générale* aux conseils de préfecture la solution des questions contentieuses élevées à l'occasion des partages de biens indivis entre l'Etat et les particuliers. La distinction que nous venons de faire nous semble confirmée par l'article 9 du Code forestier, qui porte que l'action en *séparation* entre des bois de l'Etat et les bois des particuliers est intentée dans la forme *ordinaire*, et par l'article 13, qui renvoie les contestations élevées pendant ou à l'occasion des opérations devant les tribunaux *compétents*, qui sont bien évidemment les tribunaux ordinaires quand il s'agit d'une question de propriété. Ainsi, hors les cas où il s'agit de *biens nationaux* proprement dits, le partage entre l'Etat et les particuliers doit avoir lieu à l'amiable, ou

par l'autorité des tribunaux dans les formes ordinaires.

Lorsqu'il s'agit d'une délimitation entre les biens des particuliers et les biens de l'Etat consacrés à un *service public*, l'intérêt général apporte une modification au droit commun. L'administration active chargée de la conservation des choses d'intérêt général est seule compétente pour déterminer la limite de la route, du lit du fleuve, du rivage de la mer, du terrain des fortifications, etc.; mais cette détermination n'a d'effet que pour la possession, et les particuliers peuvent toujours porter l'action relative à la propriété devant les tribunaux; si elle est résolue en leur faveur, leur droit se transforme en une indemnité. (V. n° 794.)

834. Ainsi l'Etat, considéré sous le point de vue de sa mission politique et administrative, a vis-à-vis des simples particuliers, à l'occasion du domaine, des droits que nécessite et que justifie l'intérêt général; les contestations qui naissent alors sont soumises à une juridiction spéciale, organisée de telle sorte que l'intérêt public ait sur les intérêts privés, et dans les limites du droit, une juste prépondérance. Mais l'Etat, considéré simplement comme propriétaire ou gérant des biens du domaine, dans toutes les circonstances étrangères à la politique ou à l'administration publique, est une personne morale soumise aux règles du droit commun, soit quant aux contrats qu'il passe, soit quant aux tribunaux qui connaissent des contestations auxquelles ces contrats peuvent donner lieu, sauf quelques exceptions que nous avons indiquées ou que nous indiquerons. L'Etat peut donc comparaître devant les tribunaux pour tout ce qui intéresse le domaine, soit en matière personnelle, soit en matière réelle: en matière personnelle, par exemple à l'occasion de contrats et de marchés autres que ceux passés pour un

service public, dont le contentieux est de la compétence de l'administration; à propos d'oppositions faites à des contraintes décernées par les agents de l'enregistrement et des domaines pour le recouvrement des revenus domaniaux; en matière réelle, pour intenter ou repousser une action relative à un immeuble domanial (1). Il faut toutefois observer que, lorsqu'il s'agit de biens faisant partie du domaine public, la compétence est modifiée, du moins quant au possessoire, ainsi que nous l'avons dit n° 794.

835. Le domaine national a été successivement représenté devant les tribunaux, depuis 1789, par le procureur général syndic du département (l. des 28 oct., 5 nov. 1790, l. 3, art. 13, 44, 45; l. 15-27 mars 1791, art. 13, 14), par le président de l'administration départementale (l. du 14 frim. an II), par le commissaire du Directoire exécutif près l'administration départementale (l. du 19 nivôse an IV), et enfin, depuis la loi du 28 pluviôse an VIII, par le préfet. L'article 69, § 1, du Code de procédure civile, porte que l'Etat, lorsqu'il s'agit de domaines et de droits domaniaux, est assigné en la personne ou au domicile du préfet du département où siège le tribunal compétent. Le préfet a pour auxiliaire l'administration des domaines, dont le rôle est ainsi tracé par l'ordonnance du 6 mai 1838 : « L'instruction de toutes les affaires concernant » la propriété des domaines de l'Etat affectés ou non » affectés à des services publics sera préparée et suivie, jusqu'à l'entière exécution des jugements et » arrêts, par les directeurs des domaines dans les départements, de concert avec les préfets, sous la sur-

(1) Nous avons fait connaître, nos 823-824, les règles de compétence spéciales dans le cas de vente de biens nationaux ou de concession.

» veillance de notre ministre secrétaire d'Etat des finances. » L'ordonnance ajoute que les chefs des différents services sont appelés à concourir, chacun en ce qui le concerne, à la défense des droits de l'Etat, en remettant au préfet, pour être communiqués au directeur des domaines, tous les titres, plans et documents qu'ils posséderaient par devers eux, en y joignant leurs observations et leurs avis.

Les attributions du préfet sont restreintes aux matières domaniales. Les intérêts de l'Etat sont défendus, en ce qui concerne les services confiés aux différentes administrations publiques, par les préposés de ces administrations. C'est ainsi qu'on plaide avec le Trésor, avec les administrations des contributions directes ou indirectes, des douanes, de l'enregistrement, etc. (C. pr. civ., 69, § 2 et 3), et, suivant un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 23 juin 1846 (de la Touche), avec l'intendance militaire, en cas d'action en résolution pour vice rédhibitoire dans les ventes ou achats d'animaux domestiques. En matière domaniale même, l'administration des domaines est chargée du recouvrement des créances et des revenus des biens domaniaux (1); elle peut, en conséquence, délivrer contre les débiteurs des contraintes exécutoires. Ce droit est formellement écrit dans la loi des 19 août, 12 septembre 1791, art. 4; l'arrêté du 4 thermidor an XI, art. 5, et l'ordonnance du 11 juin 1817, pour le prix des biens vendus par l'Etat, des adjudications de coupes de bois, des rachats de droits incorporels et des revenus des domaines nationaux. La jurisprudence, d'accord en cela avec les principes qui veulent que

(1) Nous avons expliqué, n° 805, ce qu'on entend par *droits domaniaux*, et en quoi ils diffèrent des impôts, à l'égard desquels il existe des règles particulières.

l'Etat soit spécialement protégé dans tout ce qui concerne ses intérêts, applique la même règle au recouvrement de toutes les créances mobilières. Lorsque les débiteurs forment opposition à la contrainte et que l'affaire est de nature à être portée devant les tribunaux, l'administration des domaines continue à représenter les intérêts de l'Etat tant que l'existence de la créance n'est pas mise en doute, par exemple si l'individu poursuivi soutient qu'il y a erreur dans la personne, ou qu'il n'est point l'héritier du débiteur, etc., etc. Mais si l'existence même de la créance est contestée, l'administration des domaines n'a plus caractère pour ester en jugement; c'est le préfet qui doit agir, soit par intervention, soit par action principale, et faire statuer sur la validité du titre. Cette doctrine résulte de deux arrêts de la Cour de cassation, l'un de la chambre civile du 30 juin 1828 (Bergeron), l'autre de la chambre des requêtes du 6 août 1828 (Marchand) (1).

Le préfet est donc, en thèse générale, le représentant de l'Etat dans les procès concernant les domaines affectés ou non à un service public. Une exception à cette règle résulte du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, dont l'article 22 porte que les actions concernant la dotation de la couronne sont dirigées par ou contre l'administrateur de ce domaine; cet administrateur est, d'après le décret du 14 décembre 1852, le ministre d'Etat (v. n° 853).

Quelques jurisconsultes croient aussi devoir faire,

(1) S'il s'agissait du recouvrement du prix de biens nationaux, la règle ci-dessus serait inapplicable, parce que l'opposition du débiteur devrait être portée devant le préfet, sauf recours au ministre des finances, par suite de la législation spéciale à la matière. (Arrêté du 4 ther. an XI, art. 4.)

pour le cas où il s'agit du domaine militaire, une exception que nous n'admettons pas. (V. n° 863.)

Une difficulté de la même nature existe à l'égard des immeubles composant la dotation de la caisse d'amortissement. Nous croyons qu'on doit la résoudre de la même manière; en effet, il ne s'agit ici que d'un service public ordinaire, et il n'y a pas plus de raison de donner à la caisse d'amortissement qu'aux autres administrations publiques le droit d'ester en jugement relativement aux immeubles qui lui sont affectés. Il faudrait pour cela une exception formelle, comme celle relative aux immeubles de la liste civile. Bien loin que cette exception se rencontre dans les lois actuelles, on y trouve au contraire le principe que la conservation et la régie des bois dont la propriété est transférée à la caisse d'amortissement restent confiées aux administrations qui en étaient chargées. (V. l. du 25 mars 1817, art. 147.) La question a été discutée, mais non résolue à propos d'un arrêt de la Cour de cass. de 26 juin 1826.

On pourrait croire aussi qu'une autre exception résulte de la loi du 12 mai 1825, portant que, dans les contestations qui peuvent s'élever entre l'administration et les particuliers, relativement à la propriété des arbres plantés sur le sol des routes, les droits de l'Etat sont défendus à la diligence de l'administration des domaines (art. 1). La loi n'entend pas déroger ici au droit commun (circ. du 13 juin 1826); elle fait seulement allusion à l'intervention de l'administration des domaines dans les procès soutenus par le préfet au nom de l'Etat, intervention qui a été régularisée par l'ordonnance du 6 mai 1838, dont nous avons parlé plus haut.

Le préfet compétent pour représenter l'Etat est celui du département où siège le tribunal appelé par les ré-

gles du droit commun à connaître de l'affaire en première instance; il la suit devant la Cour impériale, où elle peut être portée sur l'appel; il forme le pourvoi devant la Cour de cassation (C. C. civ., 25 août 1847, David), et, d'après les articles 14 et 17 de la circulaire ministérielle du 9 août 1834, c'est encore lui qui y défend. Ces différents pouvoirs sont soumis aux délais ordinaires. Nous ne parlons que pour mémoire d'une prétention puisée dans l'article 16 du titre IV du règlement de 1738, qui permettait l'admission des requêtes du domaine au delà des délais ordinaires pour demander la cassation des jugements défavorables. Cette prétention a été condamnée par un décret de la Convention annulant un arrêt de la Cour de cassation qui avait admis une requête présentée par la régie en dehors des délais.

836. Les actions concernant l'Etat ne sont pas susceptibles du préliminaire de conciliation. (C. pr. civ., art. 49, § 1^{er}.) Cependant, avant de s'engager dans un procès qui peut entraîner des frais considérables, il est sage de chercher à le prévenir; c'est ce que veulent l'instruction du 6 août 1834, lorsque l'Etat est demandeur, et la loi des 28 octobre et 5 novembre 1790, III, art. 15, lorsque l'Etat est défendeur.

Dans le premier cas, lorsque le directeur des domaines croit utile d'intenter une action, il remet au préfet du département où les biens sont situés un mémoire énonciatif de la demande avec les pièces à l'appui. Une copie de ce mémoire est adressée par le préfet aux parties intéressées, avec invitation de faire connaître leur réponse dans le délai d'un mois; passé ce délai, le préfet statue par forme d'avis, lors même que la réponse des parties ne lui serait point encore parvenue; il remet dans la huitaine une expédition de son avis

au directeur des domaines, qui la transmet dans le même délai à son administration, avec les observations dont l'avis lui paraît susceptible. Les parties peuvent, au besoin, prendre communication des pièces de l'affaire existant dans les bureaux de la préfecture, mais sans déplacement.

Si le préfet a jugé que les droits de l'Etat sont de nature à prévaloir devant les tribunaux, il engage l'instance judiciaire, sans avoir besoin d'attendre l'autorisation du ministre des finances, et il en informe préalablement les parties, en leur transmettant une copie de son arrêté (1). Lorsque le préfet, au contraire, émet un avis favorable aux adversaires de l'Etat, il ne leur en donne pas connaissance, afin qu'on ne puisse s'en prévaloir contre l'Etat; mais il en adresse dans la huitaine une expédition au ministre des finances, qui, après avoir consulté l'administration des domaines, approuve ou rejette cet avis. L'instance est introduite dans l'intérêt de l'Etat par une assignation donnée à la requête du préfet, poursuite et diligence de l'administration des domaines (2).

Il faut observer que ces différentes formalités, n'étant prescrites que par une instruction, n'ont pas de *conséquences légales*; ainsi leur omission ne pourrait être invoquée par les défendeurs pour obtenir la nullité de la procédure. (C. C. req., 6 janv. 1852, Jeannot.) D'un autre côté, l'Etat ne pourrait faire résulter, même de la signification du mémoire, l'interruption de la prescription; de telle sorte que, si le délai de la prescription est sur le point de s'accomplir, et qu'on n'ait

(1) L'instruction se sert du mot *arrêté*; nous pensons qu'il ne s'agit que d'un simple *avis*.

(2) V. instr. du directeur général de l'enregistrement et des domaines du 9 août 1834, art. 1, 3, 4, 5, 6.

pas le temps de se conformer à l'ordonnance, il est nécessaire de signifier immédiatement aux parties un exploit d'ajournement. (V. instr. du 9 août 1834.)

Lorsque c'est un particulier qui veut intenter une action contre l'Etat en matière domaniale, la marche qu'il doit suivre se trouve indiquée par l'art. 45, t. 3 de la loi des 28 octobre et 5 novembre 1790, ainsi conçu :

« Il ne pourra être exercé aucune action contre ledit
» procureur général syndic en sadite qualité, par qui
» que ce soit, sans qu'au préalable on ne se soit pourvu
» par simple mémoire, d'abord au directoire du dis-
» trict pour donner son avis, ensuite au directoire du
» département pour donner une décision, *à peine de*
» *nullité*. Les directoires de district et de département
» statueront sur le mémoire dans le mois à compter
» du jour qu'il aura été remis, avec les pièces justifi-
» catives, au secrétariat du district, dont le secrétaire
» donnera son récépissé, et dont il fera mention sur le
» registre qu'il tiendra à cet effet. La remise et l'en-
» registrement du mémoire interrompront la prescrip-
» tion, et, dans le cas où les corps administratifs
» n'auraient pas statué à l'expiration du délai ci-
» dessus, il sera permis de se pourvoir devant les tri-
» bunaux. »

Les changements survenus dans l'administration ont modifié sinon le fond, du moins la forme de cette disposition pleine de sagesse; on a cru d'abord que le mémoire devait être remis au conseil de préfecture, ou du moins que le préfet devait consulter ce conseil, comme représentant l'ancien directoire du département (v. notamment arrêt du Conseil du 3 juillet 1816): c'était une erreur. Aujourd'hui les intérêts de l'Etat sont centralisés et représentés dans le département

non plus par les administrations collectives, mais par le préfet. Un avis du Conseil d'Etat du 23 août 1823 a décidé avec raison que, dans l'exercice des actions judiciaires que la loi leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions qu'ils reçoivent du gouvernement, et que les conseils de préfecture ne peuvent, sous aucun rapport, connaître de ces actions; qu'ainsi le mémoire doit être adressé au préfet, qui statue dans le délai fixé. C'est aussi la doctrine de la Cour de cassation, qui a jugé, le 9 avril 1834 (ch. civ., Roques), que, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est revêtu de toutes les attributions de l'administration active, réparties autrefois entre le *procureur général syndic* et le *directoire* du département.

Le sous-préfet remplace aujourd'hui le directoire de district; c'est donc à lui qu'on devra adresser le mémoire. C'est ce qu'a jugé la Cour de cassation (req., 24 déc. 1838, Mouriès): « Attendu, dit l'arrêt, que » c'est le dépôt du mémoire préalable au secrétariat de » la sous-préfecture qui est prescrit par la loi. » Le dépôt au secrétariat de la sous-préfecture, prouvé soit par le récépissé, soit de toute autre manière (v. le même arrêt), aura donc pour effet d'interrompre la prescription et de faire courir le délai d'un mois; mais nous pensons que le dépôt direct à la préfecture aurait le même effet, car c'est le préfet qui représente l'Etat dans cette matière.

837. Le dépôt du mémoire n'est exigé que de ceux qui veulent *introduire* une instance contre l'Etat; il ne l'est donc pas lorsqu'un individu interjette appel d'une condamnation prononcée contre lui en première instance sur la poursuite du domaine; lorsqu'il s'agit d'une demande subsidiaire formée dans le cours d'une instance, et qui n'est qu'une émanation ou une restric-

tion de la demande principale (C. de cassation, ch. des requêtes, 4 janvier 1831, préfet de la Nièvre); ou lorsque la demande n'a pour objet que l'exécution d'un jugement ou d'une sentence arbitrale ayant acquis l'autorité de la chose jugée, à laquelle se refuse le préfet, parce qu'alors la nouvelle demande n'est qu'un incident du procès primitif. (C. C., ch. des req., 12 mai 1832, préfet de l'Yonne; 27 août 1833, préfet de la Nièvre.) Il en serait autrement si, incidemment à un procès commencé par l'Etat, le défendeur soulevait une question de propriété domaniale, parce qu'alors il deviendrait demandeur à l'incident, qui, vis-à-vis de l'Etat, constituerait une instance nouvelle. Ainsi, dans une instance engagée entre le préfet et un fermier des biens de l'Etat à l'occasion des clauses du bail, si le fermier soutient qu'il est propriétaire de l'un des fonds que le préfet présente comme faisant l'objet de la location, le fermier, qui devient demandeur, doit déposer le mémoire. En sera-t-il de même dans le cas où, la régie ayant décerné une contrainte pour le recouvrement d'arrérages qu'elle prétend dus à l'Etat, le prétendu débiteur conteste l'existence du droit, ce qui oblige le préfet à intervenir, comme nous l'avons dit n° 835? Il nous semble qu'il y a là même raison de décider; car, ici comme dans le premier cas, c'est un nouveau procès qui surgit; mais alors le dépôt du mémoire devra avoir pour résultat de suspendre les poursuites (1).

(1) La Cour de cassation a jugé, le 26 décembre 1836 (préfet de la Moselle), que les concessionnaires d'affectations dans les bois de l'Etat ont pu traduire directement le préfet devant le tribunal pour faire juger la validité de leur titre. En effet, l'art. 58 du Code forestier exige que les questions de cette nature soient résolues par les tribunaux; il n'y avait donc pas nécessité de déposer le mémoire, qui ne pouvait amener aucune transaction. Les actions de cette nature ont dû être intentées dans l'année de la promulgation du Code forestier.

838. Dans quelle forme devra être rédigé le mémoire dont le dépôt est prescrit ? La loi ne le dit pas ; il faut donc suppléer au silence de son texte en recherchant quel est son esprit. Le but du mémoire est de faire connaître à l'administration les moyens sur lesquels s'appuie le demandeur, afin qu'elle ne soutienne pas mal à propos un procès dans lequel l'Etat n'aurait pas de chances de succès. Le mémoire doit donc contenir l'exposé de la demande, l'énonciation des moyens sur lesquels elle se fonde et la copie de tout ou de partie des pièces à l'appui. La chambre civile de la Cour de cassation a décidé, le 9 avril 1834 (Vermeil), qu'un demandeur avait suffisamment satisfait aux prescriptions de la loi en signifiant au préfet, par un exploit, copie de ses titres, et en l'invitant par ce même exploit à reconnaître ses droits de pacage. Dans cette espèce, l'exploit était un véritable mémoire, et l'intervention de l'huissier donnait une preuve certaine du dépôt. Nous ne déciderions pas la même chose, si l'exploit eût contenu en même temps assignation devant le tribunal, car il y aurait eu violation de la loi, qui, en disant *qu'aucune action ne sera exercée..... sans qu'au préalable on ne se soit pourvu par simple mémoire*, veut qu'il y ait deux actes distincts, l'un pour faire connaître les moyens et provoquer la délibération du préfet, l'autre pour l'assigner devant le tribunal.

Nous n'admettrions pas non plus les équivalents que la jurisprudence paraît vouloir introduire ; ainsi nous ne pensons pas que l'autorisation de plaider contre l'Etat, accordée à une commune par le conseil de préfecture, remplace le dépôt du mémoire. Deux arrêts de la Cour de cassation, cependant, ont adopté cette doctrine : le premier, en date du 14 juin 1832 (req., commune de St-Georges), reconnaît en fait que les com-

munes ont adressé au préfet plusieurs mémoires auxquels le préfet a fourni des réponses... Le second, du 2 juillet 1833 (req., préfet du Cher), établit aussi que l'instruction administrative qui avait précédé la demande judiciaire avait fait connaître au préfet les titres et les moyens sur lesquels la commune fondait sa prétention; que le préfet avait rendu un arrêté relatif aux droits prétendus...; que le conseil de préfecture, *en présence et avec le concours du préfet*, avait accordé à la commune l'autorisation de plaider, etc. Le soin que prend la Cour de cassation d'établir que le préfet a eu connaissance de la demande et des moyens à l'appui prouve les inconvénients de cette jurisprudence, qui substitue des équivalents à l'accomplissement d'une formalité bien simple, et qui, en ouvrant le champ le plus vaste à l'arbitraire, court le risque de faire disparaître la disposition protectrice de la loi. Si la preuve que le préfet a eu connaissance de la demande remplace le dépôt du mémoire, il faut décider également que la prescription a été interrompue à partir du jour où le préfet a acquis cette connaissance, et alors l'interruption de la prescription résultera de faits dont la date sera douteuse, au lieu d'être constatée par l'enregistrement du mémoire. La Cour de cassation a reculé devant cette conséquence, et elle a jugé, le 19 janvier 1852 (req., préfet du Jura), « *en droit*, que l'enregistrement » au secrétariat de la préfecture du mémoire préalable » ne pouvait, *sous le rapport de l'interruption de la » prescription* que peut opérer la production de ce » mémoire, être suppléé par des équipolents. » Nous pensons qu'il faut généraliser la proposition et l'étendre à tous les effets du mémoire.

La loi ne prescrit aucune forme extrinsèque au mémoire; il suffira donc qu'il soit signé par le deman-

deur. Si celui-ci ne sait ou ne peut signer, sa signature pourra être suppléée par celle d'un avoué, ou, même, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation rappelée ci-dessus, par celle d'un huissier agissant à sa requête, qui signifierait au préfet les moyens et les titres à l'appui, en l'invitant à reconnaître les droits du demandeur. (C. C. ch. civ., 9 avril 1834, Vermeil.) Le mémoire doit être écrit sur papier timbré, mais l'inobservation de cette formalité donnerait lieu seulement à une amende et n'entraînerait pas de nullité. (C. C., 20 janv. 1845, req., Finot.)

839. La loi du 28 octobre et 5 novembre 1790 donne au dépôt du mémoire l'effet *d'interrompre la prescription*. C'est une disposition fort juste, puisque le demandeur, ne pouvant agir qu'un mois après le dépôt, aurait couru le risque de voir la prescription s'accomplir sans pouvoir l'empêcher. Par une raison puissante d'analogie, nous croyons, malgré le silence de la loi, que le dépôt du mémoire fait courir les intérêts, et sert de point de départ pour la restitution des fruits en cas de condamnation de l'Etat. La Cour de cassation, dans un arrêt du 23 décembre 1840 (Remiremont), a adopté la doctrine contraire, qu'elle a ainsi formulée : « Attendu » que l'art. 15, etc., n'a attaché exceptionnellement à » la remise et à l'enregistrement du mémoire qu'il exige » comme préalable à toute action contre l'Etat *que l'effet* » *d'interrompre la prescription*; — que, loin d'assimiler, » quant au surplus, ce mémoire à *la demande judiciaire*, » il l'en distingue soigneusement en déclarant que cette » demande pourra être formée un mois après la re- » mise, etc. » Nous ne pouvons adopter cette jurisprudence. Ce n'est pas seulement, comme le dit la Cour de cassation, de la loi du 28 octobre 1790, mais des principes généraux du droit que dérive l'interruption de la

prescription opérée par le dépôt du mémoire. En effet, le dépôt du mémoire avertit l'Etat des prétentions du demandeur, et lorsque ces prétentions sont admises par un tribunal, le jugement qui les déclare fondées a nécessairement un effet rétroactif au jour du premier acte régulier du procès. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 57 du Code de procédure civile, la citation en conciliation *interrompt la prescription et fait courir les intérêts*. Mais le dépôt du mémoire n'est autre chose qu'une tentative de conciliation, il doit donc en avoir toutes les conséquences; il n'est pas possible de distinguer entre elles, d'admettre l'une et de repousser l'autre. Si la prescription est interrompue par le dépôt du mémoire, c'est que la possession de l'Etat n'a plus le caractère de bonne foi nécessaire pour la produire; or, aux termes des art. 549 et 550 du C. N., le possesseur qui cesse d'être de bonne foi doit les fruits qu'il perçoit à partir du moment où les vices de sa possession lui sont connus. La possession de l'Etat ne peut être considérée comme étant à la fois de bonne et de mauvaise foi; à partir du moment où la prescription cesse de courir à son profit, la possession cesse d'être de bonne foi; donc, à partir du même moment, il doit payer les intérêts ou restituer les fruits. Quant au second considérant de la Cour de cassation, il suppose que la demande judiciaire peut seule faire courir les intérêts; l'art. 57 du Code de procédure répond à cet argument. L'on voit en effet dans cet article, comme dans celui de la loi de 1790, la distinction entre la tentative de conciliation et la demande, et c'est la tentative de conciliation qui produit les effets, qui sont ordinairement ceux de la demande.

L'assimilation du dépôt du mémoire à la citation en conciliation offre le seul moyen de donner à cette for-

malité des conséquences raisonnables; en effet, si l'on se contente, comme le veut l'arrêt que nous venons de citer, de la lettre de la loi du 28 octobre 1790, il faudra décider que le seul dépôt du mémoire interrompra la prescription, de telle sorte qu'il suffira de renouveler ce dépôt de temps à autre pour se réserver le droit de réclamer même contre une possession séculaire. Cependant la manifestation d'une prétention à la propriété ne suffit pas, d'après l'esprit de notre législation, pour interrompre la prescription; il faut une demande en justice, et l'interruption est considérée comme non avenue quand la demande est rejetée, parce qu'on veut éviter autant que possible que la propriété reste incertaine. C'est par application de cette règle que l'art. 57 subordonne les effets de la citation en conciliation à la condition que la demande sera formée dans le mois, à dater du jour de la non-comparution ou de la non-conciliation. Il y a lieu, selon nous, de faire l'application de cet article au dépôt du mémoire; et comme on ne sait qu'après un mois s'il y a ou non acquiescement de l'Etat, que ce n'est qu'après un mois que la demande peut être intentée, nous déciderons que si dans un nouveau délai d'un mois, à partir de l'expiration du premier délai, la demande n'a pas été formée, les effets du dépôt du mémoire n'auront pas lieu. Nous rappelons que la date du dépôt est déterminée par l'enregistrement du mémoire et des pièces justificatives fait au secrétariat de la sous-préfecture ou de la préfecture (v. n° 836), et par le récépissé délivré par le secrétaire. (L. 28 octobre 1790, t. 3, art. 15.)

840. La loi du 28 octobre 1790 exige le dépôt du mémoire à peine *de nullité* (1). Cette nullité est-elle du

(1) La non-observation du préalable produit une nullité, mais ne peut donner lieu à un conflit, car l'autorité judiciaire n'en reste pas moins

nombre de celles qui peuvent être invoquées en tout état de cause? Nous le pensons, car le but du mémoire et de donner au préfet les moyens de connaître la demande et d'éviter le procès s'il la croit fondée; lors donc que le préfet, au lieu de proposer la nullité *in limine litis*, a défendu au fond, il a prouvé par là qu'il ne considérait pas les moyens du demandeur comme bien fondés. Le préfet est ici le *procurator litis* de l'Etat; il peut, par son silence pendant un mois, laisser un libre cours à l'action intentée contre lui; il peut donc aussi ne pas se prévaloir de l'inaccomplissement d'une formalité que dans la circonstance il regarde comme inutile. La Cour de cassation a jugé, le 4 août 1835 (ch. civ., préfet de la Moselle), que la fin de non-recevoir résultant de l'inaccomplissement du dépôt ne présentait pas un moyen d'ordre public, et qu'elle était couverte par la défense au fond.

Cette règle vient se combiner avec l'opinion que nous avons émise, n° 838, relativement au dépôt du mémoire, que nous avons dit ne pouvoir être remplacé par des équivalents, et en démontre, selon nous, la justesse. Si, avant toute défense au fond, le préfet propose la nullité de la demande, parce que le dépôt du mémoire n'a pas eu lieu, on ne pourra éviter cette nullité en soutenant que le préfet a été averti, comme dans le cas des arrêts cités n° 838, par la demande en autorisation de la commune afin de plaider contre l'Etat. Le dépôt du mémoire n'ayant pas eu lieu, le préfet peut n'avoir pas eu connaissance de la

compétente. (Ord. du 1^{er} juin 1828, art. 3, § 2.) C'est donc à tort qu'un arrêt de la Cour de cassation du 29 therm. an XI déclare que les tribunaux ne sont pas compétents pour statuer sur une question de propriété privée, faute par le demandeur de n'avoir pas satisfait aux formalités de la loi des 28 octobre et 5 novembre 1790.

demande en autorisation de plaider; il peut, s'il en a eu connaissance, n'avoir pas examiné l'affaire sous le point de vue des droits de l'Etat, et avoir renvoyé cet examen au moment où le dépôt du mémoire annoncera que l'affaire va s'engager. Mais si le préfet a défendu au fond, le jugement ne pourra être annulé, non pas parce que l'on a suppléé par un équivalent au dépôt du mémoire, mais parce que la nullité résultant du défaut du dépôt pouvait être et a été couverte.

La loi de 1790 veut que le dépôt du mémoire *soit préalable* à l'action, c'est-à-dire à la citation. Cependant la Cour de cassation a décidé, le 20 janv. 1845 (req., Finot), que le mémoire avait pu être valablement déposé *après* la citation, mais *avant* toutes défenses de la part de l'Etat; que le dépôt fait dans ces circonstances rentrait dans l'esprit et le but de la loi de 1790.

841. D'après l'article 2 de la loi du 19 nivôse an IV et l'arrêté du 10 thermidor suivant, dans les affaires concernant l'Etat qui sont portées devant les tribunaux, le préfet adresse au procureur impérial un mémoire contenant les moyens de défense ou d'attaque de l'Etat. Le procureur impérial, agissant d'abord comme intermédiaire du préfet, donne lecture du mémoire, puis, comme ministère public, organe de la société, il donne ses conclusions ainsi qu'il le juge convenable. (C. pr. civile, art. 83, § 1.) La loi du 27 vent. an VIII, dont l'art. 94 rend obligatoire le ministère des avoués, et l'art. 1041 du Code de procédure, qui impose implicitement la même obligation, n'ont pas abrogé la disposition de la loi de l'an IV. Le préfet peut donc continuer à faire présenter la défense de l'Etat par le procureur impérial; mais peut-il aussi, usant du droit commun, constituer un avoué, faire présenter la dé-

fense de l'Etat par un avocat? La question n'a pas été résolue uniformément par les Cours impériales; celle de Nancy a décidé, le 21 juin 1830, que, le ministère public étant spécialement chargé de la défense de l'Etat, c'était un abus contraire à la loi que de laisser plaider un avocat; la Cour de Bourges avait décidé le contraire le 7 février 1828. Nous adoptons ce dernier avis, qui est aussi celui de l'administration. (Instr. du 9 août 1834.) Nous ne nous laissons pas arrêter par la considération puisée dans l'augmentation des frais, car ces frais ne seront toujours que ceux d'un procès ordinaire; la faculté de se passer d'avoués et d'avocats a été introduite en faveur de l'Etat, et non en faveur des particuliers; par conséquent l'Etat peut y renoncer et user des moyens de défense de droit commun, quand il croit utile de les employer. Mais dans le cas même où l'Etat a constitué un avoué et est défendu par un avocat, le ministère public doit être entendu (art. 83, § 1, C. pr. civ.).

Quand le préfet n'a pas constitué un avoué, le ministère public chargé de la défense de l'Etat n'en remplit pas les fonctions, de telle sorte que si la décision est rendue par défaut, parce qu'il n'a pas été donné lecture du mémoire, le jugement est censé rendu contre une personne n'ayant pas avoué, et l'opposition est recevable jusqu'à l'exécution, d'après les termes de l'art. 458 du Code de procédure, lors même que la partie adverse aurait signifié le jugement au parquet où le préfet avait élu domicile, parce qu'aucune loi n'ayant placé dans les attributions du ministère public les actes de procédure qui sont du ministère des avoués, le procureur impérial n'aurait pu exécuter la disposition de l'art. 460 du Code de procédure, qui veut que l'opposition soit formée par requête d'avoué à avoué.

(C. de cass., ch. civ., 4 juillet 1833.) Nous tirerons de cet arrêt la conséquence que ce n'est pas au ministère public, mais au préfet que doivent être notifiés les actes qui, dans les procédures ordinaires, sont notifiés aux avoués; c'est ce qu'a décidé un arrêt de la Cour impériale de Douai, du 24 août 1835, à l'occasion de l'ajournement à comparaître à une enquête.

L'Etat, n'agissant pas, en matière domaniale, au nom de l'autorité publique, mais dans un simple intérêt pécuniaire, se trouve dans la situation d'un simple particulier, et peut être condamné aux dépens. Ce principe a été reconnu implicitement par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 10 novembre 1852 (Brelut), et formulé expressément par un arrêt de la chambre criminelle du 17 septembre 1825 (Marie-Madeleine).

842. Nous ne nous sommes occupé jusqu'ici que des instances judiciaires. Quel est le représentant de l'Etat dans les affaires administratives? Le 28 février 1827, le Conseil d'Etat décidait que c'était l'administration des domaines, et que la notification d'un arrêté du conseil de préfecture faite au préfet n'avait pu faire courir les délais du pourvoi devant le Conseil d'Etat. (Arrêt d'Annebault.) Le 23 décembre 1835 (commune de Cléville), il décidait au contraire que c'était le préfet, et que la notification faite au directeur des domaines n'avait pas fait courir le délai. Nous ne pouvons adopter cette dernière jurisprudence, de laquelle il résulterait que le préfet se trouverait en instance devant un tribunal administratif dont il est le président. Nous croyons que l'art. 69, § 1, du Code de procédure civile, qui désigne le préfet comme représentant de l'Etat, ne statue que pour les instances portées devant l'autorité judiciaire. Un arrêt du Conseil du 11 avril 1837 (Meillet)

décide implicitement que l'Etat a été valablement représenté devant le conseil de préfecture par le directeur des domaines. Telle est aussi l'opinion de M. de Cormenin, 5^e édition, tome II, Appendice, page 88. L'administration générale est représentée devant le Conseil d'Etat par le ministre des finances.

843. L'exécution des condamnations prononcées contre l'Etat ne peut être poursuivie dans la forme prescrite par le Code de procédure civile pour l'exécution des condamnations prononcées contre des particuliers, c'est-à-dire par les voies ordinaires de saisie. L'Etat, en effet, est toujours solvable ; mais, d'un autre côté, il n'a pas toujours immédiatement à sa disposition les moyens de satisfaire ses créanciers. Si l'on pouvait saisir les immeubles, les meubles ou l'argent qui lui appartiennent, comme cela peut se faire à l'égard des simples particuliers, on courrait le risque de désorganiser le service public auquel ces objets sont consacrés. Ceux qui ont obtenu une condamnation pécuniaire contre l'Etat doivent donc se pourvoir devant l'administration, qui en procure l'exécution par les moyens qui lui sont propres. Si la contestation portait sur un immeuble non consacré à un service public, et que le jugement reconnût la propriété du demandeur, nous pensons que rien ne s'opposerait à ce qu'il poursuivît l'exécution du jugement par les voies de droit. S'il s'agissait d'un immeuble consacré à un service public, l'Etat aurait, ainsi que nous l'avons dit n° 794, le droit de le conserver en en payant la valeur, qui devrait être réglée par le jury.

CHAPITRE III.

PORTIONS DU DOMAINE NATIONAL RÉGIES PAR DES LOIS SPÉCIALES.
— DOMAINE DE LA COURONNE. — DOMAINE MILITAIRE.

SOMMAIRE.

SECTION I^{re}. — DOMAINE DE LA COURONNE.

- 844. Qu'entend-on par domaine de la couronne, domaine privé et liste civile ?
- 845. De quoi se compose le domaine de la couronne ?
- 846. Inaliénabilité des biens composant le domaine de la couronne.
- 847. Exceptions aux principes d'inaliénabilité.
- 848. Quels impôts supportent les biens du domaine de la couronne ?
- 849. Droits et obligations de l'Empereur par rapport au domaine de la couronne.
- 850. Règles particulières aux forêts de la couronne. — Renvoi.
- 851. Administration des biens de la couronne. — Actions qui la concernent. — Compétence.
- 852. Domaine privé de l'Empereur. — Règles qui lui sont spéciales.
- 853. Par qui sont intentées les actions du domaine privé ?

844. *Le domaine de la couronne* était autrefois, comme nous l'avons déjà dit, confondu avec le *domaine national* ; la loi du 21 décembre 1789 ayant ordonné la vente des domaines de la couronne, à l'exception des forêts et des maisons royales dont le Roi voudrait se réserver la jouissance, la distinction des biens qui devaient composer *le domaine de la couronne* proprement dit fut faite par la loi du 26 mai-1^{er} juin 1791.

Les biens attribués au Roi pour soutenir la splendeur du trône reçurent aussi le nom de *liste civile*, emprunté au droit public anglais. Blakstone, dans son *Commentaire sur les lois anglaises*, liv. 1, ch. 8, nous en fait connaître l'étymologie. En 1688, le Parlement

anglais s'étant chargé de pourvoir par des subsides annuels à la défense du royaume, donna au Roi, en échange des propriétés royales et des droits féodaux, une somme fixe, destinée à subvenir aux *dépenses civiles*, c'est-à-dire aux dépenses non *militaires* ni *ecclésiastiques*; c'était une sorte d'abonnement que le Parlement faisait avec le Roi. La liste de ces dépenses, d'après la destination qui leur était donnée, reçut le nom de *liste civile*. Chez nous, ces mots désignent le revenu qui est attribué à l'Empereur, et dont il a la libre disposition. On a conservé le nom de *domaine privé* aux biens que l'Empereur acquiert et possède comme un simple particulier. Il existe sur la liste civile et sur le domaine privé des règles qu'il est important de faire connaître.

845. La dotation de la couronne et la liste civile de l'Empereur sont réglées, pour la durée de chaque règne, par un sénatus-consulte spécial (1). (S.-C. du 25 déc. 1852, 9.) D'après le sénatus-consulte rendu le 12 décembre précédent (1852), *le domaine de la couronne* se compose : 1° d'une somme annuelle qui constitue *la liste civile* proprement dite; cette somme est fixée à vingt-cinq millions (S.-C., art. 1);

2° Des diamants, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, musées, bibliothèques et autres monuments des arts, ainsi que des meubles meublants contenus dans l'hôtel du garde-meuble et les divers

(1) La liste civile de Louis XVI avait été fixée à 25 millions, et le douaire de la reine à 4 millions. (L. du 26 mai-1^{er} juin 1791.) Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII adopta le chiffre de la loi de 1791 (art. 15); mais le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 créa le domaine de la couronne, le domaine extraordinaire, le domaine privé, etc. Les lois des 8 novembre 1814 et 15 janvier 1815 adoptèrent aussi le chiffre de 25 millions pour les listes de Louis XVIII et de Charles X. Celle de Louis-Philippe fut de 12 millions. (L. du 22 mars 1832.)

palais et établissements impériaux, et des monuments et objets d'art qui seront placés dans les maisons impériales soit aux frais de l'Etat, soit aux frais de la couronne (S.-C. 12 déc. 1852, 4, 6);

3° D'une dotation immobilière comprenant les palais, châteaux, maisons, domaines et manufactures énumérés dans le tableau annexé au sénatus-consulte (*id.*, 2);

4° Enfin des biens personnels de l'Empereur au moment de son avènement au trône, qui sont de plein droit réunis au domaine de la couronne. (*id.*, 3.) C'était là le principe de l'ancienne monarchie, auquel il avait été dérogé par l'article 22 de la loi du 2 mars 1832, relative à la liste civile de Louis-Philippe. Le douaire de l'Impératrice est fixé par un sénatus-consulte lors du mariage de l'Empereur. Une dotation annuelle de quinze cent mille francs est affectée aux princes et princesses de la famille impériale. La répartition de cette dotation est faite par décret de l'Empereur. (*Id.*, 16, 17.)

846. Les biens meubles et immeubles qui composent le domaine de la couronne, ayant une destination d'utilité générale, sont inaliénables et imprescriptibles, à la différence des autres biens de l'Etat. (C. Nap., 2227.) En conséquence, ils ne peuvent être ni donnés, ni vendus, ni engagés, ni grevés d'hypothèques, soit par la nation, qui continue à en être propriétaire, soit par l'Empereur, qui en a la jouissance. (S.-C. du 12 déc. 1852, 79 et 9.)(1). Par la même raison, ils ne peuvent être gre-

(1) La Cour de cassation a décidé, le 10 août 1841 (Cousin), que le principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens de la couronne s'appliquait aux meubles, tels que les diamants, pierreries, statues, tableaux, etc., lesquels peuvent en conséquence être revendiqués en tout temps entre les mains de ceux qui les détiennent, alors même qu'ils les

vés du paiement des dettes de l'Empereur, ni poursuivis par ses créanciers. Enfin, les *deniers* mêmes *de la liste civile* (ce qui comprend aussi bien les revenus des immeubles que la somme payée par le trésor public) sont insaisissables: ces revenus n'étant attribués à l'Empereur que parce qu'ils sont nécessaires à la splendeur du trône, il ne fallait pas qu'ils pussent être détournés par des créanciers de l'usage auquel ils sont destinés; ceux-ci, d'ailleurs, sont prévenus par la loi; ils doivent savoir qu'ils n'ont de recours à exercer que sur les biens du domaine privé.

847. Deux exceptions ont été apportées au principe de l'inaliénabilité: la première permet d'aliéner, sous la condition de remplacement, les objets mobiliers susceptibles de dépérissement dont il a été fait inventaire avec estimation; la seconde est relative à l'échange des biens de la couronne, échange qui peut avoir lieu moyennant une loi. Dans l'un et dans l'autre cas, il n'y a pas diminution du domaine, mais seulement substitution d'une chose à une autre chose de même valeur. (*Id.*, art. 5, 7 et 8.) Voir, pour la forme et les conditions de l'échange, le décret du 12 mars 1812.

848. Enfin, les biens composant le domaine de la couronne ne sont pas soumis à l'impôt; s'il en était autrement, la liste civile ne serait pas en réalité ce qu'elle semblerait être d'après la loi, puisque le trésor public, auquel profite l'impôt, retirerait d'une main ce qu'il donnerait de l'autre. Mais ce qui est vrai à l'égard de l'impôt, qui entre dans les caisses du trésor,

auraient achetés dans une vente publique. Il n'y a d'exception que pour les meubles susceptibles de dépérissement, et qui, aux termes des articles 6 et 8 de la loi du 2 mars 1832, sont estimés et peuvent être aliénés.

ne l'est plus à l'égard des charges établies au profit des communes et des départements. Ces charges pèsent exclusivement sur les propriétés du département ou de la commune en proportion de leur valeur; si les domaines de la liste civile en étaient exempts, ceux des particuliers les supporteraient en entier, de telle sorte que quelques individus seraient grevés outre mesure dans un intérêt qui ne serait pas celui de la localité. Aussi, dans ce cas, les biens de la liste civile sont-ils portés sur les rôles, pour leurs revenus estimatifs, de la même manière que les propriétés privées. (S.-C. 12 déc. 1852, 12.) Les biens de la couronne continuant, malgré la destination temporaire qui leur a été donnée, à faire partie des domaines de l'Etat, un avis du Conseil d'Etat, en date du 13 février 1808, a rendu communes aux comptables de ces biens les dispositions des art. 2098, 2121 du Code Napoléon, et celles de la loi du 5 septembre 1807, concernant le privilège du Trésor sur les biens des comptables.

849. L'Empereur jouit, à l'égard des biens de la liste civile, de tous les droits d'un usufruitier; par conséquent il est soumis à toutes les charges que lui impose ce titre, et il doit se conformer aux dispositions du droit commun, excepté dans le cas où le sénatus-consulte y a dérogé d'une manière formelle. (V. C. N., l. 2, t. 3) Par extension aux droits de l'usufruitier ordinaire, l'Empereur peut faire aux palais, bâtiments et domaines de la couronne tous les changements, additions ou démolitions qu'il juge utiles à leur conservation et à leur embellissement. (Dérog. à l'art. 578 du Cod. Nap.) Il n'est pas tenu de fournir caution (dérog. à l'art. 601, *id.*), mais il doit y avoir un état des immeubles et un inventaire des meubles. Il peut faire des baux de 21 ans; l'usufruitier ordinaire ne

peut en faire d'aussi longs. (V. art. 595, 1429, 1430, 1548 du Cod. Nap.) Mais, comme dans le cas d'un usufruit ordinaire, les baux ne peuvent être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration ; et nous pensons qu'on doit appliquer aux baux excessifs et aux baux anticipés les dispositions des art. 1429, 1430 du Code Napoléon. Les baux de plus longue durée doivent être autorisés par un sénatus-consulte. (S.-C. 12 nov. 1852, 10, 13, 15.) L'augmentation des droits a entraîné aussi une augmentation des charges ; ainsi les réparations *de toute nature* des meubles et immeubles de la couronne sont à la charge de la liste civile. (S.-C. du 12 nov. 1852, 14 ; dér. à 605 Cod. Nap.)

850. Les forêts de la couronne sont assujetties à un aménagement régulier, et sont soumises au régime forestier. (V. chap. suiv.) Cependant il faut observer que les coupes extraordinaires, les coupes de quarts en réserve et de massifs réservés par l'aménagement pour mettre en futaie, qui peuvent avoir lieu dans les forêts de l'Etat en vertu d'un décret (art. 15 et 16 du Code forestier), ne peuvent être faites dans celles de la couronne qu'en vertu d'un sénatus-consulte. (S.-C. 12 décembre 1852, 11.)

851. Le domaine de la couronne a un administrateur qui le représente dans toutes les affaires et dans tous les procès ; c'est lui qui intente les actions, c'est contre lui qu'elles sont intentées. (Dérog. à l'art. 69, § 1 et 4, du C. pr. civ.) Les unes et les autres sont instruites et jugées dans les formes ordinaires. (*Id.*, 12.) Cependant l'art. 14 du décret du 11 juin 1806 renvoie au Conseil d'Etat les contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec l'intendant de la maison de l'Empereur, aux fournitures et aux travaux faits pour son service personnel ou celui de ses maisons. On

distingue, ainsi que nous l'avons dit n° 834, les actions domaniales proprement dites, des actions résultant de marchés faits avec l'Etat : les premières sont de la compétence des tribunaux ordinaires ; les secondes sont renvoyées à la compétence administrative, dans l'intérêt des services publics à l'occasion desquels les contrats ont eu lieu. (V. *marchés publics*.) Le domaine de la couronne étant consacré à un service public, les actions résultant des marchés pour le service de l'Empereur ou de ses maisons sont rangées par l'art. 14 du décret de 1806 dans la même catégorie que les actions résultant des marchés passés avec des ministres.

Celui qui intente une action relative à la dotation immobilière de la couronne doit-il observer la formalité préalable imposée à ceux qui intentent une action contre le domaine de l'Etat, c'est-à-dire faire précéder sa demande du dépôt d'un mémoire contenant l'exposé de ses moyens et des pièces à l'appui (n° 836) ? Il faut distinguer si les actions sont relatives à la jouissance ou à la propriété des biens. Dans le dernier cas, nous pensons que le dépôt doit avoir lieu ; car les biens du domaine de la couronne n'ont pas cessé de faire partie du domaine de l'Etat, quoiqu'ils aient reçu une affectation spéciale. C'est pour ce motif que l'art. 15 de la loi du 15 mars 1791 voulait que les actions relatives aux biens du domaine de l'Etat dont le Roi avait la jouissance, quoiqu'elles fussent intentées ou soutenues par l'intendant de la liste civile, fussent notifiées au directoire du département lorsqu'elles intéressaient la propriété, et que le procès fût jugé en présence du procureur général syndic (aujourd'hui du préfet), qui était tenu d'intervenir. Il est vrai que le sénatus-consulte du 30 janvier 1810 n'exige plus ni la notification au préfet, ni l'intervention de ce magistrat ; c'est que ce sénatus-consulte

était fondé sur le principe d'une attribution complète et perpétuelle des biens au domaine de la couronne; dès lors il était inutile de faire intervenir l'Etat, qui n'était plus propriétaire. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, en décidant que la dotation de la couronne est réglée pour la durée de chaque règne, ne la considère plus que comme une portion du domaine de l'Etat dont l'Empereur a la jouissance; par conséquent on doit observer, quand il s'agit de la propriété, toutes les règles prescrites dans l'intérêt de l'Etat. Mais, comme les actions sont soutenues par l'administration du domaine de la couronne et non par le préfet, nous pensons que c'est à ce premier fonctionnaire que doit être adressé le mémoire, et que celui-ci devra en donner connaissance au préfet.

852. Les biens acquis par l'Empereur à titre gratuit ou onéreux, pendant son règne, constituent le *domaine privé*. L'Empereur peut en disposer sans être assujetti aux règles du Code Napoléon sur la quotité disponible. (Dérog. aux art. 913 et suiv. du C. Nap.) S'il n'en a pas disposé, ils font retour au domaine de l'Etat et font partie de la dotation de la couronne. Sauf cette double exception, les propriétés du domaine privé sont soumises à toutes les règles du Code Napoléon; elles sont assujetties aux charges publiques, cadastrées et imposées (S.-C. 12 déc. 1852, 18, 19, 20); elles sont assujetties aussi aux actions des créanciers de l'Empereur et servent de gage à ses créanciers et aux employés de sa maison auxquels des pensions de retraite sont dues par imputation sur un fonds de retenues faites sur leurs appointements. (*Id.*, 21, 22, 23.)

Lorsque l'Empereur acquiert un immeuble, il peut y avoir du doute sur la question de savoir si cet im-

meuble est acquis pour le compte de la liste civile ou pour celui du domaine privé : si l'immeuble est acquis pour accroître à la liste civile, il ne devra ni droits d'enregistrement, ni droits de mutation, et il ne payera plus les contributions générales (n° 848) ; tandis qu'il restera assujéti à toutes ces charges, s'il a été acquis pour le compte du domaine privé. Ce point a été réglé par un avis du Conseil d'Etat du 7 janvier 1820, qui porte en substance que les biens acquis sans déclaration expresse font partie du domaine privé ; que ceux acquis pour être réunis au domaine de la couronne ne peuvent en faire partie qu'en vertu d'une loi, et que les droits d'enregistrement, de mutation et les contributions sont dus jusqu'à ce que la loi en ordonne la remise.

853. Le domaine privé est représenté par l'administrateur de la liste civile, qui a les actions actives et passives ; il agit *en son nom* ; c'est aussi contre lui, *en son nom*, que les actions sont intentées. C'est l'application du vieux principe que *le Roi en France peut plaider par procureur*, c'est-à-dire qu'il ne figure pas, même comme mandant, devant les tribunaux, où ses droits sont défendus par une personne désignée par la loi (1). L'art. 69, n° 4, du Code de procédure civile porte que l'Empereur est assigné, pour ses domaines, en la personne du *procureur impérial* de l'arrondissement ; l'art. 14 de la loi du 8 novembre 1814, en confirmant cette disposition, ajoutait que les procureurs du Roi et les procureurs généraux seraient tenus de défendre les causes du Roi, soit dans les tribunaux, soit dans les cours. C'était encore une réminiscence de notre ancien droit public, d'après lequel les intérêts pécu-

(1) Voir *Théorie de la procédure civile*, de M. Boncenne, t. 2, p. 127 et 230.

niaires du Roi, étant confondus avec ceux de l'Etat, devaient être défendus par l'organe du ministère public; mais c'était une disposition qui cessait d'être en harmonie avec le système nouveau, et dont l'application était difficile dans beaucoup de cas, et dans quelques-uns même impossible. En effet, quand un mineur ou une femme mariée plaidait contre le Roi, les magistrats du ministère public se trouvaient chargés par la loi des intérêts de l'une et de l'autre partie; et quand la question s'engageait devant un juge de paix ou devant un tribunal de commerce, il n'y avait même pas d'organe du ministère public; on était donc souvent obligé d'avoir recours à un défenseur autre que celui désigné par la loi. Les justes critiques auxquelles cette double disposition avait donné lieu ont été entendues; l'art. 27 de la loi du 2 mars 1832, dont la disposition a été reproduite dans l'art. 22 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, a abrogé le n° 4 de l'art. 69 du Code de procédure civile et l'art. 44 de la loi du 8 novembre 1814; désormais c'est l'administrateur qui doit être assigné, et cet administrateur doit présenter sa défense comme tout autre citoyen (1). Comme le domaine privé de l'Empereur est aujourd'hui assimilé aux biens des particuliers et régi par les mêmes règles, nous pensons que les actions résultant des marchés passés à l'occasion des biens privés doivent être portées devant les tribunaux ordinaires, à la différence de celles relatives aux marchés passés à l'occasion des biens de la liste civile (n° 854).

(1) *V. Théorie de la procédure civile*, de M. Boncenne, t. 2, p. 230.

SECTION II. — DU DOMAINE MILITAIRE ET DES SERVITUDES QUI S'Y RATTACHENT.

SOMMAIRE.

- 854. Ce qu'on entend par domaine militaire.
- 855. De quoi se compose le domaine militaire. — Zone des fortifications. — Rue militaire.
- 856. Classification des places de guerre.
- 857. Rayon de défense. — Servitudes militaires.
- 858. Détermination du domaine militaire et des zones de servitudes.
- 859. Détermination des constructions existantes antérieurement au classement.
- 860. Situation de ces constructions.
- 861. Constatation, poursuite et répression des contraventions.
- 862. Servitudes autour des poudrières.
- 863. Par qui le domaine militaire est-il représenté devant les tribunaux?

854. Les places de guerre sont défendues par des fortifications construites sur des terrains qu'on distingue des autres biens faisant partie du domaine public par le nom de *domaine militaire* (1). Nous avons

(1) Tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendants de fortifications, et tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchements, digues, écluses, canaux et leurs francs bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives ou qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent, sont déclarés *propriétés nationales*... (Loi des 8 et 10 juillet 1791, titre 1, art. 13.)

Les établissements et logements militaires ont été aussi déclarés propriétés domaniales par le titre 4, art. 1. Mais un décret impérial du 23 avril 1810 porte que les casernes, hôpitaux, manutentions, corps de garde et autres bâtiments militaires qui sont désignés dans un tableau annexé au décret, sont donnés aux villes dans lesquelles ils sont situés, à la charge par les villes de pourvoir à leur entretien. L'art. 46 de la loi de finances du 15 mai 1818 met la dépense d'entretien à la charge du gouvernement moyennant un prélèvement sur l'octroi au profit de l'Etat de 7 fr. par homme et 3 fr. par cheval. Les communes cependant ont conservé la nue propriété des édifices qui leur ont été donnés, et elles peuvent en acquérir la libre jouissance s'ils sont abandonnés par le ministre de la guerre. (Ord. du 5 août 1818, 13.)

vu précédemment d'après quelles règles exceptionnelles l'Etat pouvait acquérir la propriété des terrains nécessaires à la confection des fortifications (n^{os} 713 et suiv.). Mais les ouvrages d'art ne suffisent pas pour défendre les abords d'une place ; il faut encore que le terrain soit à découvert jusqu'à une certaine distance du corps de la place, pour que rien ne puisse servir à cacher les dispositions de l'ennemi ou à le mettre à l'abri du feu des batteries qui la protègent ; et pour que les mouvements des troupes qui pourraient faire une sortie ne rencontrent pas d'obstacles ; de là des servitudes imposées sur les propriétés qui sont situées dans le *rayon de défense*. Nous allons indiquer en quoi consiste le domaine militaire, quelle est l'étendue du rayon de défense, et quelles sont les modifications apportées au droit commun par la législation spéciale qui régit cette matière.

855. Le *domaine militaire* se compose de : 1^o la *zone des fortifications* ; 2^o la *rue militaire* ou du *rempart*.

La *zone des fortifications* s'étend depuis la limite intérieure de la rue militaire jusqu'aux lignes qui terminent les glacis, et comprend, s'il y a lieu, les terrains extérieurs annexes de la fortification, tels que les esplanades, avant-fossés et autres ayant une destination défensive. Le domaine militaire est imprescriptible ; les constructions particulières y sont prohibées. (Décret 10 août 1853, 22.) Les terrains extérieurs qui sont susceptibles d'être cultivés sont donnés à ferme aux enchères, sous l'obligation, par les preneurs, d'observer le mode de culture qui leur est indiqué, de conserver la forme des fortifications, et de réparer à leurs frais toutes les dégradations qui proviendraient

de leur faute ou de celle de leurs agents; ils ne peuvent, sans une autorisation du ministre de la guerre, ni planter des arbres, ni arracher ou élaguer ceux qui sont plantés. Lorsque des opérations nécessaires ont détérioré leurs récoltes, ils ont droit à une indemnité estimée par experts, laquelle se résout en une réduction sur le prix de leur bail. (L. 10 juillet 1791, articles 22 à 27.)

La *rue militaire* est établie pour assurer intérieurement une libre communication le long des remparts, parapets ou murs de clôture des ouvrages de fortification. Les habitants en ont l'usage, en se conformant aux règlements relatifs à la police de la place et à la voirie urbaine. Sa largeur, qui est de 7 mètres 79 centimètres, ou de 9 mètres 74 centimètres, suivant les circonstances, est déterminée conformément à l'article 23 du décret du 10 août 1853. Cette largeur peut être réduite par un décret rendu sur le rapport du ministre de la guerre; elle peut être augmentée par l'autorité municipale dans l'intérêt de la circulation, conformément aux lois de la voirie urbaine sur l'alignement. (*Id*, 23.) Les propriétaires des maisons, bâtisses ou clôtures débordant la limite intérieure de la rue du rempart, continuent d'en jouir sans être inquiétés, mais à la condition de ne faire aucune réparation aux édifices existants qu'en se conformant aux prescriptions des articles 11 et 12 du décret du 10 août 1853. Dans le cas de démolition pour une cause quelconque, ils sont forcés de se soumettre à l'alignement, et les terrains qui cessent d'être bâtis ou clos sont réunis de plein droit à la rue militaire, sauf une indemnité quand ils justifient de leur propriété. En cas de doute sur la question de propriété,

l'autorité judiciaire prononce; en cas de contestation sur le chiffre de l'indemnité, la fixation en est faite par le jury. (*Id* , 24.)

856. Les propriétés voisines des places de guerre sont frappées par des servitudes qualifiées de *servitudes défensives*, dont l'importance varie suivant la série dans laquelle la place de guerre est classée. Les dispositions relatives à ces servitudes étaient éparses dans un grand nombre d'actes. La loi du 10 juillet 1851 a chargé l'Empereur « de coordonner dans » leur ensemble toutes les dispositions des lois concer- » nant les servitudes imposées à la propriété autour » des fortifications et de préciser les mesures d'exé- » cution. » C'est en vertu de cet article qu'a été rendu le décret du 10 août 1853, dont nous allons faire connaître l'esprit. Le classement d'une place de guerre et d'un poste militaire s'étend à tous les ouvrages extérieurs situés à moins de deux cent cinquante mètres du chemin couvert, ou des dehors quand il n'y a pas de chemin couvert; les ouvrages détachés, c'est-à-dire ceux qui sont situés à plus de deux cent cinquante mètres, sont classés séparément (L. 10 juillet 1851, 6.)

La classification des places de guerre a été faite dans un tableau annexé au décret, divisé en deux séries, dont la première correspond, pour l'application des servitudes, à la première et à la deuxième classes spécifiées dans la loi du 10 juillet 1791, mais sans comprendre aucun *poste*, et dont la deuxième correspond à la troisième classe et comprend tous les postes. Le tableau de classement, en ce qui concerne les servitudes défensives, ne peut être modifié qu'en vertu d'un décret. Les décrets qui ordonnent la construction de nouvelles places de guerre ou de nouvelles enceintes fortifiées, d'ouvrages

permanents ajoutés aux fortifications existantes, spécifient la série dans laquelle ils sont rangés pour l'application des servitudes, qui sont applicables à partir du jour de la publication du décret de classement. (Décr. du 10 août 1853, 4 à 5) (1).

857. *Les servitudes défensives* autour des places et des postes s'exercent sur les propriétés qui sont comprises dans trois zones commençant toutes aux fortifications et s'étendant respectivement aux distances de deux cent cinquante, quatre cent vingt-sept et neuf cent soixante-quatorze mètres pour les places, et de deux cent cinquante, quatre cent vingt-sept et cinq cent quatre-vingt-quatre mètres pour les postes. (*Id.*, 5.)

Dans la *première* zone, il ne peut être élevé aucune construction, de quelque nature qu'elle puisse être, à l'exception des clôtures en haies sèches ou en planches à claire-voie, sans pans de bois ni maçonnerie. (*Id.*, 7.) Au delà de la première zone jusqu'aux limites de la deuxième, il est interdit, autour des places de la première série, d'exécuter aucune construction quelconque en maçonnerie et en pisé; mais il est permis d'élever des constructions en bois et en terre, sans y employer de pierres ni de briques, même de chaux ni de plâtre autrement qu'en crépissage, et à la charge de les démolir immédiatement et d'enlever les décombres et matériaux, sans indemnité, à la première réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place déclarée

(1) L'art. 2 de la loi du 10 juillet 1851 exigeait une loi dans ces différents cas; mais il a été abrogé par l'art. 4 du S.-C. organique du 14 janvier 1852, qui porte que tous les travaux d'utilité publique sont ordonnés ou autorisés par décret de l'Empereur. — Sur la question de savoir s'il est dû une indemnité aux propriétaires des terrains qui vont être assujettis aux nouvelles servitudes et par qui cette indemnité est réglée, voir n° 703.

en état de guerre serait menacée d'hostilités. Dans la seconde zone des places de la deuxième série et des postes militaires, il est permis d'élever des constructions quelconques; mais, le cas arrivant où ces places et postes sont déclarés en état de guerre, les démolitions qui sont jugées nécessaires n'entraînent aucune indemnité pour les propriétaires. (*Id.*, 8.)

Dans la troisième zone des places et des postes, on peut élever toute espèce de constructions et de clôtures; mais on ne peut faire aucun chemin, aucune levée ni chaussée, aucun exhaussement de terrain, aucune fouille ou excavation, aucune exploitation de carrière, aucune construction au-dessous du niveau du sol, avec ou sans maçonnerie, enfin aucun dépôt de matériaux ou autres objets, sans que leur alignement et leur position n'aient été concertés avec les officiers du génie, et en vertu d'un décret rendu sur le rapport du ministre de la guerre, qui détermine les conditions auxquelles les travaux sont assujettis dans chaque cas particulier. Les dépôts de décombres provenant de bâtisses ou autres travaux ne peuvent être faits que dans les lieux désignés par les officiers du génie; les dépôts d'engrais peuvent être faits librement, pourvu que les cultivateurs évitent de les entasser. Aucune opération de topographie ne peut être faite sans une autorisation, qui ne peut être refusée quand il ne s'agit que de l'arpentage des propriétés. (*Id.*, 9.)

Certains travaux exceptionnels, énumérés dans les art. 13, 14, 16, peuvent aussi être faits dans les zones de servitudes, soit en vertu de l'autorisation donnée par le décret lui-même (v. art. 13), soit en vertu d'une autorisation spéciale du ministre (*id.*, 14, 16). D'un autre côté, l'étendue des zones de servitudes peut être réduite par un décret dans le voisinage de quelque

centre important de population, lorsque cette réduction ne compromet ni les intérêts de la défense ni ceux du Trésor. Des décrets peuvent aussi déterminer, dans l'étendue des zones de servitudes, des terrains sur lesquels il est possible, sans nuire à la défense, de tolérer l'exécution de bâtiments, clôtures et autres ouvrages (*id.*, 6, 15).

858. Pour déterminer la limite du domaine militaire et celle des différentes zones des rayons de défense, le chef du génie et l'ingénieur des ponts et chaussées, en présence du maire ou de son adjoint, font procéder sur le terrain, aux frais du gouvernement, contradictoirement avec les propriétaires intéressés dûment appelés par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage, au bornage des terrains du domaine militaire, des zones de servitudes et des polygones exceptionnels, conformément au plan arrêté par le ministre de la guerre. Il est dressé par le chef du génie et l'ingénieur des ponts et chaussées un procès-verbal de bornage, sur lequel le maire ou son adjoint peut consigner ses observations. Ce procès-verbal, ainsi que le plan de délimitation et ses annexes, sont déposés, pendant trois mois, à la mairie de la place ou du poste; pour que chacun puisse en prendre connaissance, avis de ce dépôt est donné aux parties intéressées par voie d'affiches ou autres moyens de publication en usage. Les parties intéressées ont trois mois, à partir de la date de cet avis, pour se pourvoir devant le conseil de préfecture contre l'opération matérielle du bornage. Le conseil de préfecture statue, en faisant l'application des plans, sauf recours au Conseil d'Etat, après avoir fait faire au besoin, sur les lieux, les vérifications nécessaires par les ingénieurs civils et militaires. Les réclamants sont appelés à assister à ces vérifications; ils peuvent

se faire accompagner d'un arpenteur; leurs observations sont consignées au procès-verbal. Les plans, définitivement arrêtés, sont homologués et rendus exécutoires par un décret. (*Id.*, 17 à 22 et 25.) Si la question de savoir jusqu'où s'étendent les servitudes d'une ville de guerre s'élève devant un tribunal, et qu'elle ne puisse être résolue que par l'interprétation des actes de délimitation, cette interprétation ne peut être donnée que par l'autorité administrative (C. C. civ., 1^{er} avril 1845, Besançon). Comme il s'agit ici d'interpréter un décret, c'est au Conseil d'Etat qu'on devrait s'adresser.

859. En établissant sur les terrains qui entourent les places de guerre nouvellement créées des servitudes prohibitives ou restrictives du droit d'y élever des constructions, la loi respecte, autant que possible, les droits acquis; il y a donc un grand intérêt à distinguer les édifices préexistants et ceux élevés postérieurement au jour de la publication du décret de classement, jour à partir duquel les servitudes sont applicables. (Décr. du 10 août 1853, 3.) Pour y parvenir, aussitôt après l'homologation du plan de délimitation des zones de servitudes, l'administration militaire avertit les propriétaires, par des publications et des affiches, de venir affirmer sur un registre ouvert à cet effet, d'une part, que leurs constructions existaient dans leur nature et leurs dimensions actuelles avant que le sol sur lequel elles se trouvent ne fût soumis aux servitudes défensives, et, de l'autre, qu'elles n'ont fait depuis cette époque l'objet d'aucune soumission de démolition sans indemnité. Les officiers du génie examinent les titres produits par les réclamants, les documents fournis par les archives de la place, et font un rapport au ministre de la guerre, qui admet ou repousse la prétention des

propriétaires. Dans le second cas, les propriétaires conservent le droit de faire constater à toute époque la preuve de la priorité d'existence par les tribunaux; l'affaire est instruite sommairement comme en matière domaniale; le département de la guerre est représenté par un avoué, qui opère d'après les documents que lui transmet le directeur des fortifications. S'il y a lieu à interprétation de titres administratifs, elle est donnée par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat; s'il y a du doute sur l'époque à laquelle remonte l'existence d'un ouvrage de fortification, ce doute est résolu par une déclaration du ministre de la guerre, qui peut être attaquée devant le Conseil d'Etat. (*Id.*, 30, 31, 32.) Le recours nous paraît non contentieux, puisqu'il s'agit d'une *déclaration* de fait attribuée à l'administration active. (*V.* n° 794.)

Il est fait par chaque propriété un plan parcellaire des constructions reconnues préexistantes et non soumissionnées, avec l'état descriptif de leur nature et de leurs dimensions. Ce plan et cet état sont rapportés, avec le numéro d'ordre, sur un registre tenu en double. Si l'une de ces constructions fait plus tard l'objet d'une soumission de démolition sans indemnité, cette soumission est annotée sur le registre, et l'annotation est certifiée par le chef du génie et le maire. Si des réclamations s'élèvent à l'occasion des plans parcellaires et des états descriptifs, le conseil de préfecture prononce après avoir fait faire par les ingénieurs civils et militaires les rectifications qu'il juge nécessaires. (*Id.*, 34.)

860. Les constructions existantes au moment de la promulgation du décret du 10 août 1853 sont soumises aux restrictions suivantes : les reconstructions totales de maisons, clôtures et autres bâtisses sont soumises aux mêmes prohibitions que les constructions neuves,

quelle qu'ait pu ou puisse être la cause de la destruction. Les restaurations de bâtiments, clôtures et autres ouvrages tombant de vétusté ou par une cause quelconque constituent des reconstructions totales, lors même qu'on voudrait, dans ces restaurations, conserver quelques parties des anciennes constructions. Les réparations d'entretien ne peuvent être faites qu'à la condition que les matériaux de réparation et de reconstruction partielle seront de même nature que ceux précédemment mis en œuvre, que la masse des constructions existantes ne sera pas accrue, et, pour les constructions en maçonnerie, qu'il ne sera fait aucun des travaux de la nature de ceux qui sont légalement prohibés en matière de voirie. Les travaux confortatifs ne peuvent être autorisés qu'autant qu'il est prouvé que la bâtisse existait dans sa nature et ses dimensions actuelles antérieurement à l'époque de l'établissement des servitudes dont elle est grevée, ou bien encore que le propriétaire a souscrit préalablement à l'obligation de démolition sans indemnité. (*Id.*, 10, 11, 12.)

Lorsque les propriétaires des terrains soumis aux servitudes veulent faire des travaux, il faut distinguer si ces travaux sont du nombre de ceux qu'ils sont autorisés à faire par le décret (art. 7, 8, 11, 12, 13, 24), ou de ceux pour lesquels ils ont besoin d'une autorisation spéciale (art. 9, 14, 15, 16).

Dans le premier cas, il suffit qu'ils fassent la déclaration de leurs travaux au chef du génie, en l'accompagnant de la *soumission de démolition* sans indemnité, dans les circonstances prévues par l'art. 8, quand il s'agit, 1° de bâtisses en bois ou en maçonnerie dans les lieux où elles peuvent être faites (n° 857); 2° de travaux confortatifs et de grosses réparations, légalement prohibés en matière de grande voirie, aux

bâtisses en maçonnerie situées dans la zone de 250 mètres des places et des postes, ou dans celle de 487 mètres des places de la première série, lorsque la soumission n'a pas déjà été faite, ou que le propriétaire ne peut prouver qu'elles existaient antérieurement à l'établissement des servitudes (v. n° 859); 3° des mêmes travaux dans les constructions ou portions de constructions qui empiètent sur les limites de la rue militaire; 4° de reculement de façade ou de pignon par mesure de voirie; 5° de ponts en bois sur les fossés ou cours d'eau non navigables ni flottables. Le chef du génie délivre un certificat énonçant que toutes les formalités exigées ont été remplies. (*Id.*, 26, 29.)

Dans le second cas, les travaux qui nécessitent une autorisation spéciale (v. art. 9, 14, 15 et 16) ne peuvent être commencés qu'avec l'autorisation du directeur des fortifications quand il s'agit de constructions comprises dans un polygone exceptionnel, et avec l'autorisation du ministre dans les autres cas. La demande, indiquant l'espèce des travaux, les dimensions de la construction et la nature des matériaux, est rédigée sur papier timbré; elle doit être accompagnée de la soumission de démolition sans indemnité, dans le cas prévu par l'art. 8. Cette soumission est faite sur papier timbré, en double exemplaire; son effet subsiste indéfiniment, sans qu'il soit besoin de la renouveler. Lorsqu'il s'agit de travaux à faire à des bâtisses existantes, la soumission doit s'étendre à la totalité de la construction; le chef du génie délivre à la partie intéressée une copie certifiée de l'autorisation accordée, contenant l'énonciation des clauses et conditions imposées. Cette permission est considérée comme non avenue quand il n'en a pas été fait usage dans l'année de la date du certificat. (*Id.*, 27, 28, 29.)

861. Des gardes du génie, dûment assermentés, qui opèrent sous la direction des officiers du génie chargés des poursuites, dressent les procès-verbaux de contravention, qui font foi jusqu'à inscription de faux (l. 29 mars 1806), et doivent être affirmés devant le juge de paix ou le maire du lieu où les contraventions ont été commises. Ces procès-verbaux sont notifiés par les gardes du génie aux contrevenants et aux architectes, entrepreneurs ou maîtres ouvriers qui dirigent les travaux, avec sommation de les suspendre sur-le-champ, de rétablir les lieux dans l'état où ils étaient avant la contravention, ou, en cas d'impossibilité, dans un état équivalent. Si les travaux ne sont pas interrompus dans les 24 heures, le chef du génie en informe le directeur des fortifications, lequel vise et transmet l'acte de notification au préfet du département, et demande que le conseil de préfecture prononce immédiatement la suspension des ouvrages commencés. Sur le vu de cette demande et de l'acte à l'appui, le conseil de préfecture, convoqué d'urgence, ordonne la suspension immédiate par provision, nonobstant toute inscription de faux. Une expédition de l'arrêté est envoyée dans les 24 heures au directeur des fortifications, notifié au contrevenant, et dès le lendemain de la notification, nonobstant et sauf toute opposition et tout recours, les officiers et les gardes du génie en assurent l'exécution, même au besoin par l'emploi de la force publique. (Décret du 10 août 1853, 40, 41, 42.)

Si le contrevenant, malgré la sommation qui lui en est faite, ne démolit pas les travaux indûment exécutés, le directeur des fortifications adresse pour l'obtenir un mémoire au conseil de préfecture; ce mémoire est notifié au contrevenant dans la forme administrative, avec citation devant le conseil de préfecture et sommation de présenter ses moyens de défense dans le délai

d'un mois; sauf le cas d'inscription de faux, le conseil de préfecture statue dans le mois suivant; il peut cependant faire faire par les officiers du génie ou les ingénieurs des ponts et chaussées les vérifications qu'il juge convenables, et alors il prononce dans le mois de la remise qui lui est faite du procès-verbal de vérification. L'arrêté est notifié dans les huit jours au plus tard de sa date par le préfet au directeur des fortifications, qui, s'il fait droit à ses conclusions, le fait notifier au contrevenant par un garde du génie, avec sommation d'exécuter le jugement dans le délai qui lui est assigné. Ce délai passé, l'exécution a lieu comme s'il s'agissait de travaux militaires, aux frais du contrevenant, auquel on a fait, huit jours d'avance, sommation d'y assister, en présence du maire de la commune qui est requis d'y assister. Le compte des frais faits pour constater, poursuivre et réprimer une contravention est arrêté et rendu exécutoire par le préfet, qui en fait poursuivre le recouvrement comme en matière de grande voirie, et avec les moyens de contrainte autorisés par l'art. 4 de la loi du 29 floréal an X. Les contrevenants encourent en outre les peines applicables aux contraventions analogues en matière de grande voirie. (L. du 19 juillet 1819, 13.) L'action, en ce qui concerne la peine, est prescrite par un an à compter du jour de la contravention; mais l'action en démolition des travaux indûment entrepris est imprescriptible. (Décr. 10 août 1853, 43 à 50.)

862. Une loi du 22 juin 1854 établit des servitudes autour des magasins à poudre de la guerre et de la marine. A partir de la promulgation de cette loi, il ne peut être élevé, à une distance moindre de vingt-cinq mètres des murs d'enceinte de ces magasins, aucune construction autre que des murs de clôture. On prohibe dans le même rayon l'établissement de conduits

de becs à gaz, les clôtures de bois et de haies sèches, les emmagasinevements et dépôts de bois, fourrages ou matières combustibles, et les plantations d'arbres à hautes tiges, et dans un rayon de cinquante mètres, les usines et établissements pourvus de foyers avec ou sans cheminées d'appel. (Art. 1, 2.) La suppression de ces différentes choses peut être ordonnée moyennant une indemnité, quand elles sont de nature à compromettre la sûreté ou la conservation des magasins à poudre. Quand il s'agit de suppression d'usines, il faut recourir à l'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841; dans les autres cas, comme il ne s'agit que de dommages, l'évaluation de l'indemnité est faite par le conseil de préfecture, conformément à la loi du 16 septembre 1807. Les contraventions sont constatées, poursuivies, réprimées comme en matière de servitudes militaires. (V. n° 864.) Seulement, les gardes d'artillerie remplacent ici les gardes du génie; ils doivent être comme eux assermentés. (L. du 22 juin 1854, 3, 4.)

863. Par qui sont intentées les actions relatives au domaine militaire? L'article 43 du titre 4 de la loi du 8 juillet 1791, après avoir fait l'énumération des immeubles qui constituent le domaine militaire, ajoute : « En cette qualité leur conservation est attribuée au » ministre de la guerre, et dans aucun cas les corps » administratifs ne pourront en disposer, ni s'immiscer » dans leur manutention..., sans la participation du » dit ministre, lequel, ainsi que ses agents, demeure- » ront responsables, en ce qui les concerne, de la con- » servation desdites propriétés, etc. » L'article 1^{er} du titre 4 contient la même disposition. L'ordonnance du 6 mai 1838 sur l'instruction des affaires domaniales excepte des règles qu'elle pose le *domaine mi-*

litaire, « dont la conservation, dit-elle, est confiée spécialement au ministre de la guerre par la loi du 10 juin 1791. » La Cour de cassation en a conclu « que les assignations pour objet concernant le domaine militaire doivent être données aux agents de l'administration de la guerre ou intentées par eux, et que le § 4 de l'article 69 du C. de pr. civ. ne peut recevoir son application. » (C. C. civ. 23 juin 1846, de la Touche.) Cet arrêt, déjà cité n° 855, décidait spécialement que les sous-intendants militaires avaient qualité pour poursuivre l'homologation des procès-verbaux constatant les vices rédhibitoires dont sont atteints les chevaux de remonte achetés pour le compte de l'Etat.

Nous pensons que la règle posée par l'arrêt la Touche doit être restreinte aux cas analogues à celui qui faisait l'objet du procès, c'est-à-dire aux actions relatives à des actes d'administration proprement dite, qui rentrent dans le § 3 de l'article 69 du Code de pr. civ.; mais que le § 4 de ce même article, qui rend le préfet compétent *en matière domaniale*, continue à recevoir son application même pour le domaine militaire. Sans doute la loi du 8 juillet 1791 confie la conservation de ce domaine au ministre de la guerre, mais de la même manière que la loi du 19 août 1791 confère la conservation du domaine de l'Etat à *l'administration des domaines*. « Cette mission, dit le préambule de l'ordonnance du 6 mai 1838, exige le concours direct de cette administration dans les divers actes de procédure que peuvent nécessiter les instances de cette nature, soit qu'il s'agisse ou non d'immeubles affectés à des services publics, à l'exception toutefois du domaine militaire, dont la conservation est confiée spécialement au ministre de la guerre par la loi du 10 juillet 1791. » Nous croyons pouvoir conclure

de ce passage que la seule dérogation aux règles ordinaires, dans le cas où le procès concerne le domaine militaire, est la substitution de l'administration de la guerre à l'administration du domaine pour l'instruction de l'affaire, qui est toujours suivie au nom du préfet. C'est ce qui nous paraît résulter implicitement d'un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 20 déc. 1854 (préfet d'Alger). Dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, et qui avait pour objet la revendication faite par un particulier d'un terrain compris dans le domaine militaire, le préfet d'Alger a représenté l'Etat en première instance, en appel et devant la Cour de cassation. Une fin de non-recevoir contre le pourvoi, fondée sur un prétendu acquiescement du préfet, a été repoussée, non par le motif qu'il était incompétent pour représenter l'Etat, mais « parce qu'il n'aurait pu appartenir au préfet de renoncer implicitement ou explicitement au pourvoi formé d'ordre du ministre de la guerre, seul chargé de la conservation du domaine militaire, aux termes de la loi du 8-10 juillet 1791, à moins qu'il n'y fût expressément autorisé par ce dernier. » La Cour de cassation a donc reconnu comme nous le faisons la compétence du préfet agissant sous la direction du ministre de la guerre, comme dans les autres cas il agit sous la direction de l'administration des domaines.

CHAPITRE IV.

DOMAINE FORESTIER.

SOMMAIRE.

864. Motifs de la législation spéciale sur les forêts.

- 865. Imprescriptibilité des forêts domaniales.
- 866. Bois soumis au régime forestier.
- 867. Administration forestière.
- 868. Aménagement des bois de l'Etat.
- 869. Adjudication des coupes, glandées, etc.
- 870. Compétence.
- 871. Exploitation par les adjudicataires.
- 872. Des affectations.
- 873. Des droits d'usage. — Du cantonnement et du rachat.
- 874. De la délimitation et du bornage des forêts de l'Etat.
- 875. Distance des maisons et fermes des forêts de l'Etat.
- 876. Distance des ateliers à façonner le bois. — Chantiers. — Scieries.
— Briqueteries. — Tuileries.
- 877. Police des établissements autorisés.
- 878. Exception à l'obligation d'élaguer les arbres.
- 879. Du martelage pour la marine dans les bois de l'Etat.
- 880. Servitudes sur les bois des particuliers pour l'endiguage du Rhin.
- 881. Prohibition des défrichements.

864. Dans les premiers temps de la monarchie, lorsque la France était couverte de bois, le législateur favorisait les défrichements. Aujourd'hui que la plus grande partie du sol est consacrée à l'agriculture, il s'efforce au contraire de conserver les forêts, que l'imprudence et la cupidité tendent à faire disparaître. Les forêts, surtout celles qui couvrent les montagnes, ont sur le climat et sur les eaux une influence que l'empirisme avait signalée, et que la science a expliquée; sous le point de vue économique, leur importance n'est pas moindre, car elles doivent satisfaire aux besoins du chauffage, fournir des bois pour les édifices, pour les constructions navales, pour une foule d'usages industriels. La conservation des forêts se concilie difficilement avec le morcellement de la propriété, parce que le petit propriétaire, qui a besoin d'un revenu annuel, ne peut attendre les coupes toujours séparées par un long intervalle. Mais les établissements publics, les hospices, les communes, l'Etat surtout, peuvent conserver de

grandes masses de bois qu'il est facile de soumettre à un bon régime d'aménagement. Aussi l'Assemblée nationale, après avoir ordonné l'aliénation de biens nationaux importants, rendit-elle, le 6 août 1790, un décret spécial dans lequel, « considérant que la conservation des » bois et forêts est un des objets les plus importants et » les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du » royaume, et que la nation seule, par un nouveau » régime et une administration active et éclairée, peut » s'occuper de leur conservation, amélioration et repeu- » plement, pour en former en même temps une source » de revenus publics, » elle décrète que « les grandes » masses de bois et forêts nationales sont et demeurent » exceptées de la vente et aliénation des biens natio- » naux ordonnée par les décrets des 14 mai, 25 et 26 juin » derniers. » L'article 12 du décret du 22 novembre 1790 renouvelle la même exception dans des termes identiques.

Les forêts, ainsi mises à part, forment une portion considérable du domaine national, à laquelle on a recours dans les moments de pénurie du Trésor pour supporter les dépenses extraordinaires que l'impôt ne pourrait couvrir; mais, d'après le principe posé par les décrets que nous venons de citer, il faut une loi spéciale pour que les forêts puissent être aliénées. C'est ainsi que l'article 145 de la loi de finances du 25 mars 1817 autorisa la vente de 150,000 hectares de bois; qu'après la révolution de 1830, une loi du 25 mars 1831 autorisa l'aliénation des forêts jusqu'à concurrence de 4 millions de revenus. Il en restait encore à l'État en 1848, malgré ces ventes, un million dix-neuf mille cent trente-neuf hectares soixante-quatre ares, présentant une valeur de sept cent vingt-six millions neuf cent quatre-vingt-treize mille quatre cent cinquante-six francs. Deux décrets du 9 mars 1848 autorisèrent

le ministre des finances à aliéner les bois du domaine de la couronne et les forêts de l'Etat jusqu'à concurrence d'une somme de cent millions. Nous croyons que ces décrets n'ont point reçu d'exécution.

865. Il résulte des décrets des 6 août et 22 novembre 1790 que les forêts domaniales dont l'aliénation n'a pas été prescrite par une loi (1) sont imprescriptibles. Cette conséquence est écrite dans l'art. 36 du décret du 22 novembre, qui porte que « la prescription aura » lieu à l'avenir pour les domaines nationaux dont » l'*aliénation est permise* par les décrets de l'Assemblée » nationale. » Elle résulte aussi de l'article 2226 du C. Nap., qui déclare imprescriptibles les choses qui ne sont pas dans le commerce; enfin, elle a été admise par deux arrêts de la chambre civile de la Cour de cassation du 17 juillet 1850 (préfet de l'Isère). Mais la loi du 25 mars 1817 ayant affecté tous les bois de l'Etat à la caisse d'amortissement, à l'exception de la quantité nécessaire pour former un revenu de quatre millions de rente affecté à la dotation des établissements ecclésiastiques, et ayant déclaré que la caisse d'amortissement pourrait aliéner les bois affectés à sa dotation en vertu d'une loi (L. du 25 mai 1817, 143-145), la Cour de cassation a décidé, le 27 juin 1854, que cette loi avait abrogé l'article 36 du décret du 22 novembre 1790 et rendu les forêts prescriptibles. (C. C. civ., 27 juin 1854, commune de Montigny.) Nous pensons que l'imprescriptibilité continue à subsister à l'égard des bois non compris dans la dotation de la caisse d'amortissement.

(1) Le décret du 6 août 1790 autorisait la vente des bois d'une contenance de cent arpents éloignés de 1,000 toises des autres bois d'une grande étendue. Une loi du 2 nivôse an IV étendit l'autorisation aux bois d'une contenance moindre de 300 arpents séparés et éloignés des autres bois et forêts d'un kilomètre au moins.

866. Telle est l'importance que l'on attache à la conservation et à la bonne administration des bois, que la législation spéciale qui les concerne ne statue pas seulement sur les bois de l'Etat et sur les servitudes auxquelles leur voisinage donne lieu, mais qu'elle apporte des restrictions nombreuses à la jouissance des bois appartenant aux particuliers. L'ordonnance de 1669 et les lois des 29 septembre 1791 et 8 floréal an VIII sont remplacées aujourd'hui par le Code forestier promulgué le 24 mai 1827, et complété par l'ordonnance d'exécution du 1^{er} août de la même année.

Les bois sont divisés en deux classes : ceux qui sont soumis au régime forestier, et ceux qui ne le sont pas.

Dans la première classe on range : 1^o les bois et forêts qui font partie du domaine de l'Etat; 2^o ceux qui font partie du domaine de la couronne; 3^o ceux qui sont possédés à titre d'apanages et de majorats réversibles à l'Etat; 4^o les bois et les forêts des communes et sections de commune; 5^o ceux des établissements publics; 6^o les bois et forêts dans lesquels l'Etat, la couronne, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers. (C. for., 1.) Nous n'avons à nous occuper ici que des forêts du domaine; nous parlerons des forêts des communes et des établissements publics quand nous nous occuperons de ces personnes morales.

867. La gestion de cette importante partie du domaine public est confiée à une administration organisée par l'ordonnance du 1^{er} août 1827 et par celle du 5 janvier 1834. L'*administration des forêts* est régie par un directeur, assisté de trois sous-directeurs formant avec lui le conseil d'administration qu'il préside.

La France est divisée en trente arrondissements forestiers, nommés *conservations* (arrêté du 11 janv. 1851), en *inspections* et *sous-inspections*, dont le nombre et les circonscriptions sont fixés par le ministre des finances. Les agents forestiers sont : les conservateurs, les inspecteurs, sous-inspecteurs, gardes généraux, arpenteurs, gardes à cheval et à pied (1). Une école forestière est destinée à former des agents instruits, nécessaires pour l'administration des forêts. (Ord. 1^{er} août 1827, art. 40 à 53.) Des écoles secondaires pour l'instruction d'élèves-gardes sont établies dans les régions les plus boisées de la France. (*Id.*, 54 à 57.)

868. *L'aménagement* des forêts de l'Etat, c'est-à-dire le mode de leur exploitation régulière, est réglé pour chaque forêt par un décret impérial, et il ne peut être fait aucune coupe extraordinaire qu'en vertu d'un décret spécial inséré au Bulletin des lois, à peine de nullité des ventes, sauf le recours des adjudicataires, s'il y a lieu, contre les fonctionnaires ou agents qui auraient autorisé ces coupes.

869. La vente des coupes des bois de l'Etat, faite dans l'ordre fixé pour l'aménagement ou en vertu d'un décret spécial, et la cession de leurs différents produits, ne peuvent avoir lieu que par voie d'adjudication publique, annoncée au moins quinze jours d'avance par des affiches apposées dans le chef-lieu du département, dans le lieu de la vente, dans la commune de la situation des bois et les communes environnantes ; toutes ces formes sont prescrites à peine de nullité de la vente, et d'amendes contre les agents de

(1) V. pour l'organisation, les attributions, etc., les ord. des 1^{er} août 1827, 5 janv. 1831, 10 mars 1831 sur l'instruction administrative et la décision des affaires relatives au service forestier ; 9 juillet 1833, 8 avril 1839, 12 février 1840.

l'administration et quelquefois même contre les acquéreurs. Le procès-verbal d'adjudication emporte exécution parée et contrainte par corps contre les adjudicataires, leurs associés et cautions, tant pour le prix principal de l'adjudication que pour les accessoires et les frais. Les cautions sont aussi contraignables solidairement, et par les mêmes voies, au paiement des dommages, restitutions ou amendes qu'aurait encourus l'adjudicataire. (C. for., 28.) L'art. 24 du Code forestier énumère les individus qui ne peuvent prendre part aux ventes, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, à peine de nullité, et punit les manœuvres frauduleuses d'amende, de prison et de dommages-intérêts. (C. for., 24, 22 ; C. pén., 442.) Les formalités relatives aux enchères et aux adjudications sont fixées par les art. 23 et suivants du Code forestier, et par les art. 87, 88, 89 et 90 de l'ordonnance du 1^{er} août 1827.

L'art. 25 du Code forestier autorisait toute personne reconnue solvable à *surenchérir* d'un cinquième du montant de l'adjudication jusqu'au lendemain midi. Il en résultait que les adjudications se faisaient aux enchères et à l'extinction des feux. (Art. 87 de l'ord. du 1^{er} avril 1827.) Ce système présentait de graves inconvénients ; il excluait les adjudications au *rabais* et sur *soumissions cachetées*, fort utiles pour déjouer les coalitions qui peuvent entraver la liberté des enchères ; la crainte d'une surenchère était quelquefois inspirée à l'adjudicataire, pour obtenir de lui des sacrifices qui pouvaient nuire à l'exécution de ses engagements vis-à-vis le Trésor. Par ces motifs, on a remplacé les art. 25 et 26 du Code forestier par deux dispositions portant : 1^o que toute adjudication sera définitive du moment où elle sera prononcée, sans que, dans aucun cas, il puisse y avoir lieu à surenchère ;

2° que les divers modes d'adjudications seront déterminés par un décret impérial, et qu'elles auront toujours lieu avec publicité et concurrence. (Loi du 4 mai 1837.)

870. Les tribunaux ordinaires sont juges de toutes les contestations qui peuvent s'élever entre les adjudicataires et l'Etat relativement aux adjudications des coupes et au paiement de leur prix ; ils ont hérité à cet égard des attributions des maîtrises générales des eaux et forêts. (C. d'Et., 28 février 1828, Guisse.) Cependant, aux termes de l'art. 20 du Code forestier, les contestations qui peuvent s'élever pendant les opérations de l'adjudication sur la validité de ces opérations ou sur la solvabilité de ceux qui font des offres et des cautions, sont décidées immédiatement par le fonctionnaire qui préside la séance (C. forest., art. 20 modifié), sans appel ni recours à aucune autorité. (C. d'Et., 42 avril 1855, Leclerc.) Il s'agit en effet d'une matière urgente et de faits qui sont beaucoup mieux appréciés par le fonctionnaire qui préside qu'ils ne le seraient par les tribunaux. L'intérêt du Trésor a fait admettre aussi que, faute par l'adjudicataire de fournir les cautions exigées par le cahier des charges dans le délai prescrit, il est déclaré déchu par le préfet, et il est procédé à une nouvelle adjudication à sa folle enchère. (C. for., 24.) Le Conseil d'Etat a décidé que l'autorité administrative était compétente pour statuer sur la question de savoir si les formalités voulues pour la validité de l'adjudication, par exemple l'apposition des affiches, avaient eu lieu (25 mars 1852, C^e de Péron ; 16 février 1854, Castillon) (1), parce qu'il s'agissait de l'appréciation d'actes

(1) L'arrêt du 16 février 1854 (Castillon) a déclaré que le conseil de préfecture était incompétent pour statuer ; mais il n'a pas indiqué l'autorité compétente ; c'est sans doute le ministre des finances.

administratifs. Nous n'adoptons pas cette distinction. La compétence judiciaire est ici le principe; les exceptions ne peuvent résulter que de dispositions formelles, qui ne doivent pas être étendues d'un cas à un autre; celles qui sont établies par les art. 20 et 24 n'ont aucun rapport avec le cas dont il s'agit. Les articles 18 et 19, qui prononcent la *nullité* des adjudications clandestines, non précédées d'affiches et faites à d'autres jours et lieux que ceux indiqués, et qui condamnent à l'amende les fonctionnaires et agents qui ont pris part à ces irrégularités, nous semblent appeler l'intervention des tribunaux; car il s'agit de statuer sur la validité d'un contrat, sur la valeur des droits qu'il a conférés, et de prononcer des amendes, ce qui n'est pas en général le propre de l'administration. Quant à l'argument tiré de la forme administrative de l'acte, nous y avons répondu n° 834.

874. L'exploitation des bois, c'est-à-dire tout ce qui tient à la coupe, à la façon des bois, à leur extraction des ventes, est réglée par le Code forestier, par l'ordonnance du 4^{er} août 1827, et par les actes d'adjudication (1). Il faut remarquer la disposition de l'art. 45 du Code forestier, qui rend les adjudicataires responsables, à partir du permis d'exploiter jusqu'au jour où ils ont obtenu leur décharge, de tous délits forestiers commis dans leurs ventes et à l'ouïe de la cognée (2), si leurs facteurs ou gardes-ventes n'en font leurs rapports à l'agent forestier dans le délai de cinq jours. L'exploitation est suivie d'un réarpentage et d'un récolement destinés à constater si la coupe a été faite dans

(1) C. for., art. 29 à 47; ord. du 1^{er} août 1827, art. 92 à 96.

(2) L'espace appelé *l'ouïe de la cognée* est fixé à la distance de 50 mètres à partir des limites de la coupe. (C. for., 31, § 2.)

l'étendue déterminée et conformément à la loi et au cahier des charges. Les adjudicataires et l'administration ont un mois, après la clôture des opérations, pour demander devant le conseil de préfecture l'annulation du procès-verbal pour défaut de forme ou pour fausse énonciation. (C. forest., 47, 48, 49 et 50). Après l'expiration du mois sans réclamations, le procès-verbal fait foi devant les tribunaux appelés à appliquer l'amende, qui doivent tenir les faits pour constants. (C. C. cri., 24 sept. 1850, Chabert.)

872. Les bois de l'Etat ont été grevés à diverses époques, soit au profit des communes, soit au profit des particuliers, d'un grand nombre de servitudes qui en diminuaient la valeur, et dont la jouissance donnait lieu à de nombreuses détériorations. Tels sont *les affectations et les droits d'usage*.

L'affectation est un droit concédé à titre onéreux ou gratuit à une personne, sous certaines conditions, de prendre annuellement dans une forêt une quantité déterminée de bois pour alimenter une usine créée par elle, droit qui passe à ses successeurs dans le même établissement. Ce droit est distinct du droit d'usage proprement dit, dont nous parlerons plus bas. La plupart des affectations avaient été faites au mépris des prohibitions légales. Le Code forestier, pour en amener l'abrogation sans trop de secousses, les a d'abord prohibées pour l'avenir, puis il a décidé que toutes celles faites malgré les prohibitions légales, soit à perpétuité, soit sans indication de terme, soit à des termes plus éloignés que le 4^{er} septembre 1837, cesseraient à cette époque d'avoir leur effet, sauf aux concessionnaires à se pourvoir devant les tribunaux dans l'année de la promulgation de la loi, pour faire statuer sur la validité de leurs titres : dans le cas où le titre a été reconnu

valable par les tribunaux, l'Etat a encore la faculté d'affranchir les forêts de l'affectation au moyen du *cantonnement*, dont nous parlerons tout à l'heure. Lorsque l'affectation est reconnue valable, et que le roulement de l'usine à laquelle elle se rattache est arrêté pendant deux années consécutives, l'affectation cesse de plein droit, excepté si la suppression est le résultat d'une force majeure dûment constatée (1).

873. *Les droits d'usage* appartiennent ou à des particuliers ou à des communes. On en distingue plusieurs espèces : les grands, qui s'exercent sur les bois; tels sont l'*affouage* (de *focus*, foyer), droit de prendre dans une forêt le bois de chauffage nécessaire aux usagers; le *marronnage*, droit de se faire délivrer des arbres destinés à la réparation et construction des bâtiments; et les petits, qui s'exercent sur les autres produits de la forêt; tels sont le *pâturage* ou *pacage*, droit de faire paître le bétail; le *panage* ou *glandée*, droit de mener les porcs dans une forêt pour se nourrir de gland. Pour faire cesser les inconvénients auxquels donnait lieu la jouissance de ces différents usages, le Code forestier défend d'en concéder à l'avenir, de quelque nature que ce soit, dans les bois de l'Etat; il conserve ceux qui, au jour de sa promulgation, étaient reconnus bien fondés, soit par des actes du gouvernement, soit par les jugements ou des arrêts définitifs, ou qui l'ont été depuis à la suite d'instances engagées dans les deux années de cette date par des usagers alors en jouissance (2); mais il autorise le gouvernement à affran-

(1) C. for., art. 58, 59, 60, 61; voir, quant aux formalités que doivent accomplir les ayants droit, ord. du 1^{er} août 1827, 109, 110, 111.

(2) Les réclamations de droits d'usage dans les forêts de l'Etat sont du ressort de l'autorité judiciaire; et les arrêtés d'un conseil de préfecture d'un préfet, rendus après le dépôt des pièces, conformément à la loi

chir les forêts de tous ceux qui existent, malgré les usagers.

Le mode d'affranchissement varie suivant la nature des droits; ceux qui consistent dans des usages en bois peuvent être convertis en une portion de la pleine propriété de la forêt. Cette opération, que l'on appelle *cantonnement*, a lieu de gré à gré à la suite d'offres que le ministre des finances autorise le préfet à faire à l'usager, ou par l'autorité des tribunaux. En cas d'acceptation des offres faites par l'administration, il est dressé entre l'usager et le préfet un acte qui doit être revêtu de l'homologation de l'Empereur. (Décr. du 12 avril 1854, 1, 2, 3, 4.) En cas de contestation soit sur l'évaluation du droit d'usage, soit sur l'assiette du cantonnement, il est statué par les tribunaux: l'action en cantonnement appartient au gouvernement, qui l'exerce, lorsqu'il le juge convenable, pour affranchir les bois soit des affectations, soit des usages; mais elle ne peut être exercée par les usagers contre l'Etat (1).

Les droits de *pâturage*, *panage* et *glandée* ne peuvent être l'objet du cantonnement, mais ils peuvent être rachetés moyennant des indemnités qui sont réglées de gré à gré, ou, en cas de contestation, par les tribunaux, c'est-à-dire aujourd'hui par le jury, conformément à la loi du 3 mai 1841 (2); mais ce rachat du 28 ventôse an XI, ne sont que de simples avis ne faisant point obstacle à ce que les questions de propriété soient portées devant les tribunaux. (Arrêt du Conseil du 7 mars 1838, C^e de Villers-Cotterets.) — V. pour le mode de jouissance de ces droits, C. for., art. 79 à 86; — ord. du 1^{er} août 1827, articles 122, 123.

(1) C. for., art. 60, 61, 62 et 63, et décret du 12 avril 1854, qui a abrogé les art. 112, 113, 114, 115, 116 et 125 de l'ordonnance du 1^{er} août 1827.

(2) V. pour les formalités que doit observer l'administration, le décret du 12 avril 1854, art. 5.

ne peut se faire, quant au pâturage, dans les lieux où l'exercice de ce droit est devenu d'une absolue nécessité pour les habitants d'une ou de plusieurs communes. Si cette nécessité est contestée par l'administration forestière, les parties peuvent se pourvoir devant le conseil de préfecture, qui statue après une enquête *de commodo et incommodo*, sauf recours au Conseil d'Etat. L'exercice des droits conservés peut toujours être réduit par l'administration suivant la *possibilité* des forêts. On entend par ce mot les ressources que présentent pour le pacage l'étendue, le genre et la qualité des produits d'une forêt. En cas de contestation sur ce point, il y a lieu à recours au conseil de préfecture et au Conseil d'Etat (1). Enfin les art. 66 et suivants du Code forestier, 118 et suivants de l'ordonnance, tracent des règles de police relatives au mode de jouissance des droits de pacage qui ne peuvent s'exercer que dans les bois déclarés *défensables* par l'administration forestière (2). En cas de contestation sur la question de *défensabilité*, le conseil de préfecture statue, sauf le recours devant le Conseil d'Etat, et, dans ce cas, par suite d'une exception au droit commun, le recours a un effet suspensif. (Ord. 1^{er} août 1827, art. 117.)

874. Le voisinage des forêts emporte, relativement aux fonds voisins, des modifications aux règles ordinaires de la propriété. La délimitation et le bornage entre l'Etat et les propriétaires voisins des forêts peuvent être demandés et avoir lieu selon les formes du droit commun. Mais si l'Etat, assigné en bornage, dé-

(1) C. for., art. 64 et 65; ord. du 1^{er} août 1827, art. 116 et 117.

(2) La *défensabilité* est la qualité des bois qui leur permet, à raison de l'âge où ils sont parvenus, de se *défendre* de la dent des bestiaux. Cette qualité, qui varie suivant l'essence des bois et des localités, est reconnue par l'administration forestière.

claré que l'administration forestière doit faire procéder dans les six mois de la demande à la délimitation générale de la forêt, les tribunaux doivent surseoir à statuer sur les actions partielles. L'opération de la délimitation est annoncée deux mois d'avance par un arrêté du préfet, publié et affiché dans les communes limitrophes, et signifié au domicile des propriétaires riverains, ou à celui de leurs fermiers, gardes ou agents. L'opération a lieu tant en leur absence qu'en leur présence; une nouvelle publication fait connaître que le procès-verbal qui la constate est déposé au secrétariat de la sous-préfecture; les parties intéressées ont un an pour en prendre connaissance et présenter leurs réclamations; à l'expiration de ce délai sans réclamation, ou après le jugement des réclamations, qui sont portées devant les tribunaux ordinaires, si le procès-verbal est homologué par un décret impérial, il est procédé au placement des bornes en présence des parties intéressées, ou elles dûment appelées. Le bornage a lieu à frais communs; mais les fossés sont exécutés aux frais de la partie qui les requiert, pris en entier sur son terrain, et restent sa propriété (1).

875. Il a fallu éloigner du voisinage des forêts toutes les habitations qui pourraient servir à cacher du bois volé, tous les établissements dans lesquels le bois est façonné et devient méconnaissable, ceux surtout qui, nécessitant l'emploi du feu, fourniraient un moyen

(1) C. for., art. 8 à 14; ord. du 1^{er} août 1827, art. 57 à 66. La demande de bornage à l'amiable doit être adressée au préfet du département, qui s'entend avec le conservateur des forêts et le directeur du domaine pour faire procéder à cette opération. Il en est de même des réclamations: ce n'est qu'autant que le préfet ne ferait pas droit à ces demandes et réclamations, qu'il y aurait lieu de se pourvoir devant les tribunaux, en observant les formalités prescrites à ceux qui assignent l'Etat.

facile de le faire disparaître avec profit pour le voleur. De là les prohibitions suivantes, qui sont renouvelées de l'ordonnance de 1669.

Aucune construction de maisons ou de fermes ne peut être effectuée, sans l'autorisation du gouvernement, à la distance de cinq cents mètres des bois et forêts soumis au régime forestier, sous peine de démolition; ce qui, toutefois, ne s'applique pas aux bois et forêts appartenant aux communes qui sont d'une contenance inférieure à 250 hectares. L'autorisation est censée accordée lorsqu'il s'est écoulé depuis la demande six mois sans réponse. Cette prohibition n'a d'effet que pour les constructions postérieures à la promulgation du Code forestier; les maisons et les fermes existantes à cette époque ont été conservées, et peuvent être, sans autorisation, réparées, reconstruites et augmentées. (C. for., 153). Mais il existe une prohibition plus étendue à l'égard des maisons bâties sur perches, des loges, des baraques en bois ou hangars qui pourraient servir d'asile à des malfaiteurs: aucune construction de cette nature ne peut être faite dans l'enceinte et à moins d'un kilomètre de distance des bois et forêts, ni réparée, quand elle existe, sans l'autorisation de l'Empereur donnée par un décret, sous peine d'une amende de 50 francs et de la démolition dans le mois de la date du jugement. (C. F., 152; ord. 1^{er} août 1827, 177; C. C. crim., 6 août 1853, Lardiet.)

876. Les habitants des maisons ou des fermes qui existent en deçà de la limite de 500 mètres ne peuvent établir dans ces maisons aucun atelier à façonner le bois, aucun chantier ou magasin pour en faire le commerce, sans la permission spéciale du gouvernement, sous peine de cinquante francs d'amende et de la confiscation des bois. L'autorisation peut leur être retirée

quand ils ont subi une condamnation pour délit forestier. Les usines à scier le bois ne peuvent être établies dans l'enceinte et à moins de deux kilomètres des forêts, sans autorisation, à peine de 100 à 500 fr. d'amende et de la démolition. Toutefois la prohibition de construire sans autorisation des maisons et des fermes, d'établir des ateliers à façonner ou à scier le bois, des magasins ou des chantiers, ne s'applique pas aux villes, villages ou hameaux formant une population agglomérée, à quelque distance qu'ils se trouvent des forêts. (C. F., 154, 155, 156 ; ord. du 1^{er} août 1827, 180.) Enfin, les fours à chaux ou à plâtre, soit temporaires, soit permanents, les briqueteries et les tuileries, ne peuvent être établis dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts, sans l'autorisation du gouvernement, à peine de 100 à 500 fr. d'amende et de démolition, sans excepter ceux qui feraient partie d'une ville, d'un village ou d'un hameau. (C. F., 191 ; C. de cass., 13 nov. 1828.)

877. Les établissements qui ont obtenu l'autorisation sont soumis aux visites des agents forestiers, qui peuvent faire toutes les perquisitions sans l'assistance d'un officier public, pourvu qu'ils se présentent au nombre de deux, ou, s'il n'y en a qu'un seul, qu'il soit accompagné de deux témoins domiciliés dans la commune. Les arbres introduits dans les scieries doivent être marqués du marteau des gardes forestiers, à peine de 100 à 300 fr. d'amende (1).

878. C'est encore dans l'intérêt public qu'il a été apporté une modification au principe du droit commun contenu dans l'article 672 du Code Napoléon, portant que

(1) Code for., art. 57 et 58. (V., pour la forme des demandes en autorisation, l'ord. du 1^{er} août 1827, art. 177 à 180.)

celui sur la propriété duquel avancent les branches des arbres du voisin peut le contraindre à les couper. On a considéré que les arbres les plus beaux et les plus propres au service de la marine sont en général ceux qui croissent sur la lisière des forêts ; que l'élagage des arbres qui sont parvenus à une certaine hauteur peut leur causer beaucoup de préjudice. En conséquence, l'art. 150 du Code forestier déclare que les propriétaires riverains des bois et forêts, même appartenant à des particuliers, ne peuvent se prévaloir du droit d'élagage pour les arbres de lisière qui ont plus de trente ans. Il a été dit à la Chambre des Pairs, par le commissaire du Roi, que cette disposition n'était que transitoire et temporaire, qu'elle ne s'appliquait qu'aux arbres déjà âgés de trente ans à l'époque de la promulgation du Code forestier ; mais qu'à l'avenir les arbres non compris dans cette exception seront soumis aux dispositions du droit commun, sauf aux propriétaires qui voudront laisser monter leurs arbres en futaie à observer une distance assez grande pour que les branches ne s'étendent pas sur le fonds voisin. (C. F., 150.)

879. L'Etat avait autrefois, d'après l'ordonnance de 1669, le droit de marteler et de prendre pour la marine, même dans les bois des particuliers, les arbres qui lui paraissaient propres aux constructions maritimes. Ce privilège a cessé, d'après le Code forestier, le 24 mai 1837, pour ce qui est relatif aux bois des particuliers ; mais il subsiste encore à l'égard des bois soumis au régime forestier, vis-à-vis l'adjudicataire des coupes. Les arbres qui ont été marqués par l'Etat doivent être livrés par l'adjudicataire à l'administration de la marine. Le prix en est réglé à l'amiable ; en cas de contestation, il est fixé par deux experts nommés contra-

dictoirement, et, en cas de partage, un troisième expert est nommé par le tribunal de première instance, à la requête de la partie la plus diligente. (C. for., 422 à 427.) L'exercice de ce droit a été suspendu par une ordonnance du 14 décembre 1838.

880. Une servitude d'une nature analogue subsiste aussi sur les bois des particuliers situés dans les îles et sur les bords du Rhin, dans un rayon de cinq kilomètres; elle a pour but de mettre à la disposition de l'administration des bois suffisants pour réparer les digues qui retiennent le Rhin dans son lit et protègent contre l'inondation les plaines qui l'avoisinent. Il résulte du rapport fait à la Chambre des Députés par le directeur général des ponts et chaussées que, dans les dix années qui ont précédé 1827, on a employé chaque année, pour cet objet, sept cent cinquante mille fascines, qui ont donné lieu annuellement à l'exploitation de quatre mille hectares d'île et des forêts.

Les bois et oseraies nécessaires à ces travaux sont pris d'abord dans les bois de l'Etat, dans ceux des communes, et subsidiairement dans ceux des particuliers. Afin que l'administration ne soit pas privée inopinément des ressources dont elle peut avoir besoin, les propriétaires de bois qui veulent opérer des coupes sont tenus d'en faire trois mois d'avance la déclaration à la sous-préfecture; si dans les trois mois leurs bois ne sont pas requis, ils peuvent en disposer librement. Un propriétaire qui effectuerait une coupe de bois sans avoir observé cette formalité, excepté dans les cas d'urgence, serait condamné à une amende d'un franc par are; l'amende serait de quatre francs, si, après que la réquisition lui a été adressée, il détournait les bois de leur destination. Dans le cas de réquisition, le propriétaire doit déclarer s'il veut exploiter lui-même

dans le délai qui lui est fixé; s'il ne le veut pas, l'exploitation est faite par les entrepreneurs des travaux. Les réquisitions sont faites par le préfet; elles peuvent avoir lieu, en cas d'urgence, même à l'égard des propriétaires qui n'ont fait aucune déclaration; c'est ce qui résulte de la discussion de la loi et de l'article 141, § 2, du Code forestier. Le prix des bois et oseraies est payé par les entrepreneurs des travaux, dans le délai de trois mois après l'abatage constaté, d'après la fixation faite de gré à gré ou à dire d'experts. (C. for., 136 à 143; ord. du 1^{er} août 1827, 162 à 168.)

881. Enfin une servitude bien plus importante et bien plus générale a été établie sur les bois des particuliers dans l'intérêt public; c'est celle qui interdit aux propriétaires la faculté de faire arracher et défricher leurs bois sans en avoir obtenu l'autorisation, lorsqu'il y a opposition de la part de l'administration. Cette prohibition, qui, d'après le Code forestier, devait cesser le 22 mai 1847, a été successivement renouvelée. La loi du 7 juin 1853 a prorogé le titre 15 du Code forestier jusqu'au 31 juillet 1856. Le propriétaire qui veut défricher doit en faire la déclaration à la sous-préfecture au moins six mois d'avance. Pendant ces six mois l'administration peut faire signifier son opposition, et, dans les six mois à dater de cette signification, le préfet statue sur cette opposition, sauf recours au ministre. Si, dans les six mois après la signification de l'opposition, la décision du ministre n'a pas été rendue et signifiée au propriétaire de bois, le défrichement peut être effectué. Le propriétaire, en cas de contravention, est condamné à payer une amende et à rétablir les lieux en nature de bois dans les délais fixés par le jugement. Cette obligation ne s'applique pas :

1^o Aux jeunes bois pendant les 20 premières années

après leur semis ou leur plantation, à moins qu'ils n'aient été plantés par suite d'un jugement de condamnation prononcé pour défrichement non autorisé ;

2° Aux parcs et jardins clos attenants aux habitations ;

3° Aux bois non clos d'une étendue au-dessous de quatre hectares, lorsqu'ils ne font point partie d'un autre bois qui compléterait cette contenance, ou qu'ils ne sont pas situés sur le sommet ou sur la pente d'une montagne. (C. for., art. 219 à 224 ; ord. du 1^{er} août 1827, 192 à 197.)

Dans toutes les actions réelles relatives aux forêts, le préfet représente l'Etat, puisqu'il s'agit d'une matière domaniale ; mais les actions et poursuites relatives aux délits et contraventions sont exercées par les agents forestiers concurremment avec le ministère public. (V. pour le mode de constatation de poursuite et de répression, le Code forestier, tit. 11, 12 et 13.) Le produit des amendes prononcées en matière de contraventions ou de délits forestiers appartient pour deux tiers au Trésor, et pour un tiers aux gardes et agents de l'administration des forêts. Le mode de répartition de ce dernier tiers est réglé par un décret impérial. (L. du 14 juillet 1838, art. 5.)

CHAPITRE V.

DES CONTRIBUTIONS EN GÉNÉRAL. — CONTRIBUTIONS DIRECTES. —
CONTRIBUTION FONCIÈRE ET CADASTRE. — TAXE DES BIENS DE
MAINMORTE.

SOMMAIRE.

§ 1^{er}. — *Principes généraux sur l'impôt.*

882. Véritable nature de l'impôt.

883. Système de droit public moderne sur l'impôt.

884. Bases des différents impôts.

§ II. — *Contributions directes.*

885. Quelles sont les diverses contributions directes?

886. Administration des contributions directes.

887. Impôts de répartition et de quotité.

888. Répartition des impôts entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables.

889. Moyens d'améliorer la répartition.

§ III. — *Contribution foncière.*

890. Base de la contribution foncière. — Ce qu'on entend par revenu imposable.

891. Biens exemptés. — Biens consacrés à un service public. — Questions.

892. Biens de l'Etat improductifs. — Forêts.

893. Biens de la dotation de la couronne.

894. Dispenses temporaires.

895. Cadastre.

896. Organisation du cadastre.

897. Délimitation, division en sections. — Triangulation.

898. Arpentage et levée des plans parcellaires.

899. Expertise. — Classification.

900. Evaluation des tarifs et classement.

901. Rectification et approbation des tarifs.

902. Répartition individuelle. — Confection des états de section et matrices de rôles.

903. Réclamations des particuliers et contentieux.

904. Nature des évaluations cadastrales.

905. Nouvelle évaluation des revenus territoriaux. — Révision cadastrale.

§ IV. — *Taxe des biens de mainmorte.*

906. But de cette taxe; sur quels biens elle porte.

907. Disposition transitoire relative aux fermiers.

908. *Quid*, lorsqu'il y a un usufruit ou un emphytéose sur le bien?

909. La taxe est-elle due par les concessionnaires de canaux et de chemins de fer?

910. Par quelles sociétés la taxe est-elle due?

§ I^{er}. — *Principes généraux.*

882. Lorsque le revenu des biens appartenant à

l'État ne suffit pas pour soutenir les charges publiques, il est juste que les citoyens contribuent, sur leur propre fortune, à des dépenses établies dans un intérêt général. Ainsi, l'impôt n'est plus, dans les principes du droit actuel, l'aveu d'une concession territoriale, ou une charge établie sur les vaincus au profit des vainqueurs; c'est la part contributive de chaque citoyen dans les dépenses d'intérêt public. Cette vérité avait été aperçue sous l'ancienne monarchie; on tenait dès lors pour principe que l'impôt doit être consenti par ceux qui le payent, ou par des mandataires en leur nom. Mais ce principe, comme beaucoup d'autres qui n'avaient aucune garantie, était presque toujours foulé aux pieds. Des impôts établis sans discernement, des droits de toute nature qui avaient leur source dans des usages abusifs, écrasaient la partie industrielle et agricole de la population, tandis que les classes les plus riches échappaient à la plupart des charges, qui devenaient d'autant plus pesantes pour le peuple. Les impôts n'entraient dans le trésor public que pour une faible partie; les uns étaient perçus au profit des classes privilégiées; d'autres étaient adjugés à des fermiers qui pressuraient le peuple au nom de l'État; enfin, les revenus publics, détournés de leur véritable destination, servaient souvent à alimenter le luxe des courtisans, ou à payer les dépenses de fêtes improductives. L'impôt était donc alors mal assis, mal réparti, mal recouvré et mal dépensé.

883. On sait que les embarras du Trésor, épuisé par les guerres, les largesses et les dilapidations de toute espèce, furent la cause accidentelle de la révolution de 1789. Parmi les résultats les plus importants de ce grand événement politique, il faut signaler l'établissement d'impôts frappant sans distinction sur toutes

les fortunes, qui sont votés par le Corps législatif (Const., art. 1 et 39), répartis par les représentants de la nation, du département, de l'arrondissement et de la commune, et recouvrés par des agents de l'administration; enfin, la création d'une comptabilité rigoureuse qui permet de suivre l'argent depuis le jour où il est entré dans la caisse du percepteur jusqu'à celui où il a reçu la destination qui lui est donnée par la loi. Il peut sans doute y avoir quelques améliorations de détail à apporter; on peut critiquer l'assiette et la répartition de quelques impôts; mais il paraît difficile de trouver des principes plus sages que ceux sur lesquels repose l'ensemble du système actuel.

884. La base la plus naturelle de l'impôt est la propriété immobilière, qui produit chaque année des revenus sur lesquels le Trésor exerce un prélèvement. Ici la matière imposable est facile à connaître; elle ne peut échapper aux investigations des agents du fisc, auxquels elle présente la garantie d'un paiement sûr et prompt. Cependant la propriété foncière ne doit pas seule supporter les charges de l'Etat; il est aussi des fortunes mobilières qu'il faut atteindre; il est des industries qu'il faut mettre à contribution. C'est le propre d'un bon système d'impôts de ménager autant que possible l'agriculture, cette *mamelle* de l'Etat, comme l'appelait Sully. Le trésor public doit profiter de la prospérité du commerce et de l'industrie pour participer à leurs bénéfices, parce que dans les temps de détresse, lorsque l'industrie et le commerce sont presque anéantis, il est obligé de demander à la propriété immobilière, seule matière imposable qui ne puisse lui échapper, les ressources dont le besoin se fait alors plus vivement sentir.

Parmi les contributions, il y en a qui reçoivent le

nom de *contributions directes*, parce qu'elles frappent directement sur les biens ou sur les personnes au moyen d'un rôle nominatif;

D'autres que l'on qualifie d'*indirectes*, parce que, portant d'abord sur des objets de consommation, elles ne sont payées qu'*indirectement* par le consommateur.

Les premières sont des dettes auxquelles le contribuable ne peut se soustraire tant qu'il possède les facultés qui y donnent lieu.

Les secondes ne sont dues que par ceux qui consomment.

Le fisc, après s'être adressé aux revenus et à l'industrie dans les contributions directes, au luxe dans les contributions indirectes, tantôt saisit la propriété au moment où elle se montre, et, pour prix de la protection que la société lui accorde, exige le paiement de droits proportionnés à son importance; tantôt fait payer le prix de services rendus par l'État aux particuliers. Nous examinerons successivement dans les chapitres qui suivent les différents impôts perçus au profit de l'État, renvoyant à l'administration départementale et communale ceux qui sont établis au profit du département et des communes.

§ II.— *Contributions directes.*

885. Il y a quatre contributions réunissant tous les caractères qui constituent les contributions directes : ce sont les contributions *foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres, des patentes*, auxquelles il convient d'ajouter la taxe des *biens de main-morte*, établie par la loi du 16 janvier 1849, les *redances sur les mines*, et plusieurs autres taxes assimilées,

sous certains rapports, aux contributions directes. Nous en donnerons plus loin l'énumération.

886. Deux branches de l'administration se partagent tout ce qui est relatif aux contributions directes. L'une, chargée de l'établissement de l'impôt, se compose d'un directeur général, de trois sous-directeurs, d'un directeur par département, d'inspecteurs et de contrôleurs : c'est l'*administration des contributions directes*, dont les membres se livrent à tous les travaux qui doivent servir d'éléments pour la confection des rôles, avec la coopération des autorités municipales et des contribuables, dans les cas déterminés par la loi (1). L'autre est chargée du recouvrement : elle se compose de percepteurs qui versent leurs fonds chez les receveurs d'arrondissement, lesquels versent eux-mêmes chez les receveurs généraux, dont les caisses font partie du trésor public (2).

887. Il existe une différence importante dans le vote et l'assiette des impôts directs. A l'égard des uns, on détermine par avance la somme totale qu'ils devront produire, et l'on répartit ensuite cette somme entre les départements, les arrondissements, les communes et les individus; on les appelle *impôts de répartition*.

A l'égard des autres, on fixe seulement la somme qui devra être payée par chaque contribuable; on les appelle *impôts de quotité*.

Ainsi, dans l'impôt *de répartition*, le produit est certain, mais la part de chaque individu est incertaine

(1) Ord. 8 janv. 1841; arrêté du min. des fin. 9 janv. 1841.

(2) V. lois des 17 fruct. an VI, art. 2; 27 vent. an VIII, art. 2 et 3; 5 vent. an XII, art. 10 et 11; loi du 3 frim. an VIII, art. 3, et l'instruction du ministre des finances du 22 frim. an VIII. Pour l'époque et le mode des versements et la responsabilité, voir le décret du 4 janv. 1808 et l'instr. ministérielle du 7 janv. 1808, arrêté du 16 therm. an VIII.

jusqu'après la répartition; dans l'*impôt de quotité*, au contraire, la quote-part de chaque individu est certaine, mais le total est incertain jusqu'après la perception.

« Un résultat de ces deux modes d'imposition, c'est » que l'*impôt de répartition* oblige la commune tout » entière pour le paiement du contingent qui lui est assigné; de sorte que le montant des décharges et réductions est réimposé sur les habitants, afin que la somme » à laquelle s'élève le contingent soit toujours atteinte. » Dans l'*impôt de quotité*, au contraire, la commune » n'est nullement solidaire du paiement de la cote de » chaque contribuable. Les cotes mal imposées tombent » en non-valeur pour le trésor public (1). »

Les impôts de répartition sont : *les contributions foncière, personnelle et mobilière, des portes et fenêtres*. Les impôts directs de quotité sont : *les patentes et les redevances sur les mines*.

888. La répartition des impôts de la première classe est faite entre les départements par la loi elle-même; entre les arrondissements du même département, par le conseil général; entre les communes du même arrondissement, par le conseil d'arrondissement; et entre les individus de la même commune, d'après les matrices de rôles dont nous ferons connaître la composition (2).

Voici quels sont les moyens d'exécution tracés par la loi pour le second et le troisième degré de répartition.

Lorsque l'époque de la session des conseils généraux est fixée, le préfet prépare à l'avance tous les docu-

(1) Poursuites en matière de contributions directes, par M. Durieux, t. 1, p. 39.

(2) Loi du 3 frim. an VII, art. 8; loi du 28 pluv. an VIII, art. 6, § 3, et art. 10, § 3.

ments relatifs à la répartition ; il y joint les demandes en réduction formées par les communes , ainsi que les observations que les conseils d'arrondissement ont dû faire sur ces demandes ; ces pièces sont remises par lui au conseil général , qui doit prononcer sur toutes les réclamations, et faire la répartition pendant sa session, dont la durée ne peut excéder quinze jours (1). Lorsqu'il a terminé la répartition entre les arrondissements, le conseil général en porte le résultat sur des tableaux qui sont remis au préfet, lequel les adresse au ministre des finances , et en envoie des copies au directeur des contributions et au receveur général. Le préfet expédie à chaque sous-préfet , pour chaque contribution , un mandement qui contient les mêmes indications que le tableau de répartition. (Circul. du 18 mai 1848.)

La répartition entre les communes est exécutée par le conseil d'arrondissement d'après les bases arrêtées par le conseil général ; les tableaux en sont dressés par le sous-préfet , et envoyés par lui au préfet et au receveur particulier.

Enfin la répartition est faite dans chaque commune par une commission dite *de répartition* , composée du maire et un de ses adjoints , et de cinq contribuables choisis annuellement par le sous-préfet. Les fonctions de *répartiteur* ne peuvent être refusées que pour infirmités graves légalement constatées , l'âge de 60 ans commencés , l'entreprise d'un voyage ou d'affaires qui obligeraient à une longue absence, l'exercice des fonctions administratives ou judiciaires , un service public , le domicile à plus de deux myriamètres de la commune. Les répartiteurs, qui peuvent délibérer au nombre de

(1) L. 2 messidor an VII, art. 12; loi du 10 mai 1838, art. 1.

cinq, ne peuvent se dispenser de faire les opérations qui leur sont attribuées, à peine de responsabilité solidaire, et même de contrainte pour le paiement de tous les termes des contributions assignées à la commune dont le recouvrement se trouverait en retard par l'effet de la non-exécution de ces opérations dans les délais prescrits. (L. 3 frim. an VII, art. 9 et suiv.; du 2 messid. an VII, 15. Arrêté 19 floréal an VIII. L. 21 avril 1832, 17.)

889. La répartition de l'impôt offrait les plus grandes difficultés au moment où on appliqua le système créé par la loi du 3 frimaire an VII. On n'avait alors aucune donnée certaine sur le revenu des propriétés foncières et sur la richesse mobilière des différentes parties de la France; on fut obligé de se contenter de renseignements qui devaient nécessairement être erronés dans le plus grand nombre de cas. Il en résulta des inégalités choquantes dans le rapport de l'impôt au revenu réel d'un département à l'autre. L'égalité proportionnelle de l'impôt, qui est dans le vœu de la loi, ne peut avoir lieu qu'à l'aide du temps. La loi du 15 mai 1818 prescrivit la présentation aux Chambres d'un nouveau projet de répartition de la contribution foncière entre les départements. Par suite de ce travail, un dégrèvement a été accordé à trente-cinq départements par l'article 14 de la loi du 17 juillet 1819. Un second dégrèvement a été accordé par l'art. 17 de la loi du 31 juillet 1821 à cinquante-deux départements. L'art. 2 de la loi du 14 juillet 1838, renouvelant avec quelques modifications une disposition qui existait dans la loi du 31 avril 1832, portait qu'il serait soumis aux Chambres, dans la session de 1842, et ensuite de dix années en dix années, un nouveau projet de répartition entre les dé-

partements tant de la contribution personnelle et mobilière que de la contribution des portes et fenêtres. Cette disposition n'a point été exécutée par suite des difficultés qu'a éprouvées en 1841 l'opération du recensement (1). La loi du 4 août 1844 abrogea l'art. 2 de la loi de 1838, et prescrivit les mesures suivantes relativement à la répartition des contributions :

« A dater du 1^{er} janvier 1846, le contingent de
» chaque département dans la contribution personnelle
» et mobilière sera diminué du montant en principal des
» cotisations personnelles et mobilières afférentes aux
» maisons qui auront été détruites. A partir de la même
» époque, ce contingent sera augmenté proportionnelle-
» ment à la valeur locative des maisons nouvellement
» construites ou reconstruites, à mesure que ces maisons
» seront imposées à la contribution foncière. L'augmen-
» tation sera du vingtième de la valeur locative réelle des

(1) Les difficultés auxquelles le recensement a donné lieu, dans quelques parties de la France, étaient de plusieurs espèces ; les unes prenaient leur source dans la légalité, les autres n'avaient d'autre base que la crainte de quelques propriétaires influents de voir leurs contributions s'élever au taux qu'elles devaient réellement atteindre. L'esprit de parti profita de l'occasion pour soulever les populations, qui firent preuve d'une complète inintelligence, en adoptant les bruits les plus absurdes, et en s'opposant à une opération dont le résultat devait être de diminuer leur quote-part dans les contributions personnelles, mobilières et des portes et fenêtres.

Les difficultés légales étaient fondées sur ce que le recensement s'opérait par les agents des contributions directes seuls ; on soutenait qu'il devait avoir lieu par les répartiteurs. On confondait ainsi deux espèces de recensements, l'un qui a pour but d'éclairer la puissance législative, les conseils généraux des départements et les conseils d'arrondissement, sur les moyens d'arriver à la répartition la plus équitable de l'impôt entre les départements, arrondissements et communes, et l'autre qui prépare dans chaque commune la répartition entre les contribuables. Le pouvoir n'eut pas assez de décision pour faire prévaloir son droit, et la suite a montré une fois de plus où conduit le système des concessions et de la tolérance excessive.

» locaux consacrés à l'habitation personnelle... » « A
» l'avenir, lorsque, par suite du recensement officiel de
» la population, une commune passera dans une caté-
» gorie inférieure ou supérieure à celle dont elle faisait
» partie, le contingent du département dans la contribu-
» tion des portes et fenêtres sera diminué ou augmenté
» de la différence résultant du changement de tarif. »
(L. 4 août 1844, 2, 3.)

En cas de difficulté sur la catégorie dans laquelle une commune doit être rangée par suite d'un nouveau recensement de la population, la réclamation est soumise au préfet, qui, après avoir pris l'opinion du sous-préfet et celle du directeur des contributions directes, la transmet avec son avis au directeur général des contributions directes, sur le rapport duquel il est statué par le ministre des finances, sauf le recours de la commune au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (*id.*, 4) (1).

L'art. 2 de la loi du 7 août 1850 prescrit au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour qu'il soit procédé dans un bref délai à une évaluation annuelle des revenus territoriaux. De cette manière la répartition entre les départements, et par suite entre les arrondissements, les communes et les particuliers, deviendra de jour en jour plus exacte, et pourra suivre toutes les variations qu'éprouve la fortune des particuliers.

§ III.—*De la contribution foncière.*

890. La contribution foncière, créée par la loi du 23 novembre-1^{er} décembre 1790, a été organisée com-

(1) Loi du 4 août 1844, art. 4; l. du 28 avril 1816, art. 22, et circ. du directeur des contributions directes du 3 mars 1845.

plètement par la loi du 3 frimaire an VII, qui, sauf quelques modifications, régit encore la matière.

La contribution foncière est établie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, bâties ou non bâties (1), à raison de leur revenu imposable.

On entend par *revenu imposable* le revenu *net* moyen, calculé sur un nombre d'années déterminé.

Le *revenu net imposable* des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit *brut*, des frais de culture, semence, récolte, entretien et exploitation.

Le *revenu net imposable* des maisons, fabriques et moulins, usines, etc., est tout ce qui reste aux propriétaires, déduction faite de leur valeur locative calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour les indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations.

Les propriétés bâties sont évaluées en deux parties, savoir : la *superficie* sur le pied des meilleures terres labourables, et l'*élévation* d'après la valeur locative, déduction faite de l'estimation de la superficie.

Le *revenu net imposable* des canaux de navigation est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut ou total calculé d'après un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement des diverses constructions et ouvrages d'art et des frais d'entretien (2).

(1) L'art. 2 de la loi du 18 juillet 1836 assujettit aux contributions foncière et des portes et fenêtres les bains et moulins sur bateaux, les bacs, bateaux de blanchisserie, et autres de même nature, lors même qu'ils ne sont pas construits sur pilotis et qu'ils sont seulement tenus par des amarres.

(2) Loi du 3 frim. an VII, art. 2 à 6. V. pour les détails et les différentes modifications que reçoivent ces évaluations, *id.*, tit. 6.

Les salines, salins et marais salants sont cotisés, savoir : les bâtiments qui en dépendent d'après leur valeur locative, et les terrains et emplacements sur le pied des meilleures terres labourables. (Loi du 17 juin 1840, art. 17.)

Chaque propriété doit être évaluée sans égard aux charges dont elle est grevée, parce que ces charges ne changent en rien le revenu réel de la propriété.

891. Il y a des biens qui sont exempts de la contribution foncière; en lisant l'énumération des cas d'exception, on en comprendra facilement les motifs; ce sont :

1° Les biens dont l'usage est commun à tous, comme les routes, les chemins, les rivières, les rues, les places publiques, etc. (l. 3 frimaire an VII, 103); les immeubles qui sont consacrés à un service public, tels que les palais de l'Empereur, du Sénat, du Corps législatif; les bâtiments destinés au logement des ministres et de leurs bureaux, les arsenaux, magasins, casernes, fortifications et autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale. (*Id.*, 105.)

L'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII a donné lieu à quelques difficultés qui ont été résolues par la doctrine et la jurisprudence; ainsi, le Conseil d'Etat a rangé parmi les immeubles non imposables, en tant que consacrés à un service public, les presbytères, qu'ils appartiennent à la commune ou à la fabrique (C. d'Etat, 12 déc. 1851, F^e de Frelinghein); mais il refuse l'exemption aux bâtiments particuliers loués pour un service public (*id.*, 13 déc. 1845, Spiers). Cette distinction est fondée sur ce que, l'impôt étant prélevé sur le revenu, on ne peut l'exiger des édifices publics qui n'en produisent pas, tandis qu'on peut l'exiger d'un édifice privé

loué pour un service public, puisque le propriétaire touche dans ce cas le prix du bail.

Si une propriété appartenant à des particuliers *est gratuitement* consacrée à un service public, a-t-elle droit à l'exemption de la contribution foncière? Le Conseil d'Etat a prononcé, par plusieurs arrêts à la date du 26 avril 1851, l'exemption à l'égard de maisons appartenant aux frères des écoles chrétiennes de Vannes et d'Auray, affectées au service d'écoles gratuites, et de la portion du château de St-Mesmin consacrée à une école secondaire ecclésiastique. Le 11 janvier 1853, il a dispensé également de la contribution foncière une maison appartenant au bureau de bienfaisance de Villeneuve, affectée à la distribution de secours aux pauvres et à l'entretien de jeunes orphelins. Mais il avait jugé le contraire le 26 avril 1847 (Chassier), le 28 août 1848 (Jeannin); il a décidé le 28 mai 1852 (Congr. des dames de Fline) que l'exemption ne peut être accordée qu'aux propriétés appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes, consacrées à un service public et non susceptibles de revenus. Enfin, le 31 janvier 1855, il a appliqué cette règle à une maison privée *affectée gratuitement* à l'usage d'un presbytère, qu'il a déclarée imposable (Clicquot).

Nous pensons que ce serait mal interpréter la loi que d'en restreindre l'application aux édifices appartenant à l'Etat, aux départements et aux communes. L'exemption, en effet, a pour cause l'affectation gratuite de l'immeuble à un service public, et l'absence du revenu dont l'impôt foncier n'est qu'un prélèvement. Qu'importe alors que l'immeuble appartienne à l'Etat, au département, à la commune, ou à un simple particulier, puisque l'exemption n'est pas accordée en faveur

de la personne du propriétaire, mais à cause de la destination à la fois utile pour le public et improductive pour le propriétaire qui est donnée à l'immeuble? Par la même raison, si une partie de l'immeuble est consacrée à un service public improductif, il y a lieu d'exempter de l'impôt cette partie, ainsi que cela a été jugé par le Conseil d'Etat dans l'affaire de St-Mesmin, rapportée ci-dessus. Dans ces différents cas, le Trésor ne souffre pas, puisqu'il s'agit d'un impôt de répartition; la quote de l'immeuble exempté est répartie sur les autres immeubles de la commune, ce qui est parfaitement juste, puisque tous les habitants profitent de la destination d'utilité publique qui lui est donnée. Mais les édifices communaux qui, bien que consacrés à un service public, produisent des revenus, tels que les halles, les abattoirs, etc., sont tenus de payer l'impôt. (C. d'Etat, 3 mars 1837, commune de Beuzeville; 12 déc. 1851, ville de Reims.)

892. 2° Les domaines de l'Etat non productifs (articles 105 à 108), et parmi les domaines productifs, les bois et les forêts. (L. 19 vent. an IX, 1.)

893. 3° Les biens de la dotation de la couronne, sans distinction. Ils supportent néanmoins toutes les charges communales et départementales. (S.-C. 12 déc. 1852, 12.) Quant aux biens du domaine privé, ils sont soumis à l'impôt. (*Id.*, 20.)

Lorsqu'une propriété qui se trouvait dans un des cas d'exception ci-dessus a changé de nature, par exemple lorsqu'une forêt de l'Etat a été vendue à des particuliers en vertu d'une loi, cette forêt devient imposable, et le montant de la contribution à laquelle elle est soumise est ajouté au contingent de la commune,

de l'arrondissement et du département dont elle fait partie. Réciproquement, quand un bien appartenant à un particulier passe dans le domaine de l'Etat ou de la couronne, et cesse en conséquence d'être imposable, la couronne, l'arrondissement et le département doivent être dégrevés jusqu'à concurrence de la portion qu'il représentait dans la masse imposable. (L. 1^{er} mai 1822, 14 à 13.)

D'après le même principe et aux termes de l'art. 2 de la loi du 17 août 1835, les maisons ou usines nouvellement construites ou reconstruites et devenues imposables accroissent le contingent dans la contribution foncière et la contribution des portes et fenêtres de la commune, de l'arrondissement et du département. Réciproquement, en cas de destruction ou de démolition, il y a lieu à un dégrèvement dans le contingent de la commune, de l'arrondissement et du département où ces constructions étaient situées.

894. Des dispenses temporaires d'impôt foncier sont accordées dans l'intérêt de l'industrie et de l'agriculture dans les cas suivants :

1^o Les maisons, fabriques, manufactures, forges, moulins et autres usines nouvellement construits, ne sont soumis à la contribution foncière que la troisième année après leur construction. Le terrain qu'ils enlèvent à la culture continue d'être cotisé comme il l'était avant. (L. du 3 frimaire an VII, art. 88.)

Un décret du 13 juillet 1848 a exempté de la contribution foncière pendant cinq, dix et quinze ans, suivant les différentes catégories qu'il établit, les bâtiments dont la construction a été commencée avant le 1^{er} janvier 1849.

2^o La cotisation des marais qui sont desséchés ne peut être augmentée pendant les vingt-cinq premières

années après le dessèchement. (*Id.*, art. 111.) La cotisation des terres vaines et vagues depuis quinze ans ne peut être augmentée pendant les dix premières années quand elles sont défrichées, et pendant vingt ans quand elles sont plantées en vignes, mûriers et autres arbres fruitiers. (*Id.*, 112 et 114.)

3° Si les terrains plantés en vignes, mûriers et autres arbres fruitiers, étaient déjà en valeur, ils ne sont imposés, pendant quinze ans, qu'au taux des terres d'égale valeur non plantées. (*Id.*, art. 115.)

4° La cotisation des terres en friche depuis dix ans, qui sont plantées ou semées en bois, ne peut être augmentée pendant les trente premières années du semis ou de la plantation. (*Id.*, 113.)

5° Si les terrains plantés ou semés en bois étaient déjà en valeur, leur revenu imposable pendant les trente premières années n'est évalué qu'au quart de celui des terres d'égale valeur non plantées. (*Id.*, 116.)

Les propriétaires qui veulent jouir des avantages accordés pour dessèchements, défrichements ou plantations, doivent faire les déclarations et observer les formalités prescrites par les art. 117 à 120 de la loi du 3 frimaire an VII.

6° Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes et sur les dunes sont exempts de tout impôt pendant vingt ans (Code forestier, art. 225), sans que les propriétaires soient tenus de faire les déclarations prescrites par la loi du 3 frimaire an VII. (C. d'Etat, 27 août 1839, Tonnelier; — 5 août 1854, Merland.)

C'est devant le conseil de préfecture que doit être réclamée l'application de ces différentes exemptions. (L. 28 pluv. an VIII, 4, § 2.)

895. Le principe de l'égale répartition de la contri-

bution foncière est un de ceux dont l'application présente le plus de difficultés. De 1791 à 1802, le système de répartition, encore dans son enfance, excita dans toutes les parties de la France de vives réclamations. Le gouvernement, pour y mettre un terme, résolut, d'après l'avis d'une commission spéciale, d'avoir recours au *cadastre*, c'est-à-dire à la levée des plans et à l'évaluation des propriétés. Cette opération avait été adoptée en principe dans les lois des 28 août et 23 septembre 1791, et ordonnée par un décret de la Convention du 24 mars 1793; mais les troubles politiques n'avaient point permis de l'exécuter. On commença d'abord par mesurer et évaluer les terres, dans chaque commune, par masse de culture. Ce système parut bientôt insuffisant, et l'on adopta, en 1808, le *cadastre parcellaire*, qui consiste à lever le plan de chaque parcelle de terre, et à lui donner une estimation d'après le prix moyen des autres propriétés de même nature dans le même pays. Ce travail immense s'exécutait avec lenteur, lorsque la loi de finances du 31 juillet 1821 est venue lui donner une impulsion nouvelle, en assurant des fonds pour les dépenses qu'il nécessite chaque année. Les opérations du cadastre ont été réglées par une ordonnance du 3 octobre et par un règlement du 12 octobre 1821, qui n'ont pas été insérés au Bulletin des Lois malgré leur importance. Il faut ajouter les règlements des 17 février 1824 et 25 mars 1827. Nous allons faire connaître en peu de mots le mode d'opérer qui reçoit encore en ce moment son application dans une partie de la France.

Il existe trois séries d'opérations :

La première a pour but les *travaux d'art*;

La deuxième, *l'expertise*;

La troisième, la *répartition individuelle*.

896. La première série d'opérations est confiée aux géomètres du cadastre. Dans chaque département à cadastrer, un *géomètre en chef* est nommé par le ministre des finances; il a le choix de ses collaborateurs, qui doivent cependant être agréés par le préfet (1).

897. Les travaux d'art sont : la *délimitation*, la *division en sections*, la *triangulation*, l'*arpentage* et la *levée des plans*.

La *délimitation* a pour objet de déterminer la circonscription territoriale de chaque commune; les contestations qui s'élèvent entre deux communes sur leurs limites sont décidées par le préfet, quand les deux communes sont situées dans le même département, et par un décret impérial, lorsqu'elles sont situées dans des départements différents. Le gouvernement doit toujours intervenir, quand il s'agit de changements de limites consentis par les communes respectives, ainsi que d'échanges et de réunions de territoires. Les terrains qui se prolongent dans une commune voisine, et ne tiennent à la commune dont ils font partie que par un point de peu d'étendue, sont de droit réunis au territoire dans lequel ils se prolongent; il en est de même des terrains enclavés dans une commune, quoique administrés par une autre, à moins que les deux communes ne fassent partie de départements différents, dans lequel cas il faut un décret impérial après avis des conseils municipaux et des préfets (2). Ces différents

(1) Règl. général, art. 1 et 2; circ. du 29 juillet 1829. Les géomètres du cadastre peuvent, comme les agents des ponts et chaussées, faire sur les propriétés des particuliers tout ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leur mission; l'indemnité due aux particuliers est réglée par le conseil de préfecture, à moins qu'il ne soit déclaré par l'administration que les géomètres ont excédé les bornes de leur mission. (C. d'État, 25 janv. 1831, de Vergnau; v. aussi n° 721.)

(2) Ord. du 3 oct. 1821, art. 3; règlement général, art. 8. Voir en

actes, émanant du pouvoir administratif proprement dit, ne sont pas de nature à être attaqués par la voie contentieuse.

La *division en sections* a pour objet de rendre plus facile la confection du plan et la recherche des différentes propriétés qui y sont contenues.

La *triangulation* est une opération qui consiste à établir un réseau de triangles dont on mesure les bases et dont on observe les angles après la vérification du géomètre en chef sur le terrain.

898. Après ces différentes observations, on procède à l'*arpentage* et à la *levée du plan* de chaque parcelle. (Règlement du 15 mars 1827, art. 19.)

On entend par *parcelle* toute portion de terre distincte de celles qui l'avoisinent, soit par la différence du propriétaire, soit par la différence de la culture. Les propriétaires et les fermiers sont avertis de l'opération, et invités à y assister, par un avis que le maire doit faire publier. Quand les travaux sont terminés, ils sont vérifiés par le géomètre en chef et par le directeur des contributions. Afin d'appeler les propriétaires eux-mêmes à coopérer à cette vérification, on dresse un tableau indicatif contenant leurs noms, la situation, la nature et la contenance de chaque parcelle; puis on réunit dans un bulletin, pour chacun d'eux, toutes les parcelles qui sont éparses sous son nom dans le tableau indicatif, avec la mention de chaque contenance. Ces bulletins sont communiqués aux personnes qu'ils concernent par le géomètre qui a levé les plans; il doit leur faciliter, sur le terrain, l'examen des articles qui donnent lieu à des réclamations, et opérer

outre, au titre de l'*administration communale*, ce qui est relatif au changement de circonscription des communes.

les rectifications qui sont reconnues justes. Si, dans le cours des opérations, il s'élève des contestations relativement à la propriété d'une parcelle, le géomètre essaye de concilier les prétendants ; s'il ne peut y parvenir, il figure sur le plan les divisions qu'il trouve établies d'après les bornes ou limites apparentes ; s'il n'en existe point, il ne fait qu'une parcelle de toute la propriété litigieuse, en lui donnant autant de numéros qu'il y a de prétendants, sauf à rectifier ultérieurement, si la contestation est jugée avant la clôture du plan ; si elle n'est pas jugée à cette époque, le géomètre porte chaque prétendant pour une part proportionnelle à celle qu'il paye sur l'imposition actuelle du terrain contesté. (Recueil méthodique du cadastre, art. 176, 177, 178; règlement général, 11, 12, 13, 14; et règlement du 15 mars 1827, art. 39 à 45.)

899. L'opération matérielle, que nous n'avons fait qu'indiquer, étant terminée, il faut procéder à l'*expertise*, qui a pour but de répartir les fonds en différentes classes d'après leur valeur imposable.

L'expertise comprend la *classification*, l'*évaluation* et le *classement*.

Le conseil municipal, convoqué spécialement par le préfet, s'adjoint les plus forts imposés à la contribution foncière, en nombre égal à celui de ses membres, en les choisissant de manière à ce que toutes les natures de propriétés se trouvent représentées. Les propriétaires absents, les femmes veuves et les filles majeures peuvent se faire représenter par des fondés de pouvoir; les femmes mariées sont représentées par leurs maris, les mineurs et les interdits par leurs tuteurs. Le conseil municipal, ainsi composé, choisit cinq personnes parmi les propriétaires des différentes natures de propriétés; dans ce nombre, deux doivent avoir leur domi-

ile hors de la commune : elles sont, en cas d'absence, représentées par leurs fermiers ou régisseurs. Le conseil municipal peut aussi demander l'adjonction d'un expert, qui est nommé par le préfet. (Ord. du 3 octobre 1821, 5; règlements du 10 octobre 1821, 18, 19; du 15 mars 1827, 57 à 61.)

La mission des commissaires consiste à opérer la *classification* des terres, c'est-à-dire à déterminer en combien de classes chaque nature de propriété doit être divisée, à raison des divers degrés de fertilité du terrain, et de la valeur du produit. Ils font à cet effet, accompagnés du contrôleur des contributions, une reconnaissance générale du territoire, et ils indiquent spécialement et nominativement les fonds devant servir de type pour chacune des classes de chaque nature de propriété. On choisit pour chaque classe deux parcelles, une prise dans les terres de la meilleure qualité : c'est le *type supérieur*; l'autre prise dans les terres de la plus mauvaise qualité : c'est le *type inférieur*. Le nombre des classes ne peut jamais excéder cinq pour les cultures. Les maisons peuvent, dans les communes rurales, être divisées en dix classes au plus; dans les villes, bourgs, communes très-peuplées, elles ne sont plus susceptibles d'être divisées en classes; chaque maison est évaluée séparément. Il en est de même des usines, fabriques et manufactures. (Règlements, 10 oct. 1821, 15; 15 mars 1827, 62 à 66.)

900. La classification étant arrêtée, les commissaires occupent de *l'évaluation* du revenu imposable de chaque nature de culture et de chaque classe, en prenant pour base de leur estimation le terme moyen par hectare du produit net des parcelles choisies pour type. (Règlement du 15 mars 1827, 67.)

Après la *classification* a lieu le *classement*, qui con-

siste à répartir les différentes parcelles dans les classes établies. Cette opération est faite par les commissaires classificateurs, assistés du contrôleur, après un avis affiché dans la commune. Les propriétaires, leurs fermiers ou régisseurs peuvent, si bon leur semble, y assister, et présenter leurs observations. Les cultures dont on n'a point fait une classe spéciale sont rangées dans celles avec lesquelles elles présentent le plus d'analogie. (Recueil méthodique, 507; règlements du 10 octobre 1821, 24 et 25; du 15 mars 1827, 68, 69.)

901. Lorsque le classement est terminé, le contrôleur et les classificateurs font l'application du tarif provisoire d'évaluation à un certain nombre de domaines affermés; ils rectifient les erreurs, s'il s'en trouve. Le projet de tarif est soumis ensuite au conseil municipal, organisé comme nous l'avons dit plus haut; les particuliers ont un délai de quinze jours pour en prendre communication à la mairie et présenter leurs observations sur papier libre; le conseil municipal donne son avis motivé, et propose, s'il y a lieu, des modifications au tarif. Les pièces sont ensuite transmises avec l'avis des agents de l'administration au préfet, lequel prononce en conseil de préfecture; s'il croit devoir faire subir des modifications au tarif, il en est donné connaissance au conseil municipal, qui doit envoyer ses observations dans un délai de vingt jours. (L. du 15 septembre 1807, art. 26; règlement du 15 mars 1827, 72, 73, 74.)

902. Enfin la *répartition individuelle*, rendue facile par tous les renseignements déjà recueillis, est faite par le directeur des contributions directes. Ce fonctionnaire doit former d'abord *des états* de sections comprenant, pour les différentes sections de chaque commune, toutes les propriétés bâties et non bâties, e

contenant : 1° les noms des propriétaires ; 2° les numéros du plan ; 3° les cantons ou lieux dits ; 4° la nature de la propriété ; 5° la contenance de chaque parcelle ; 6° l'indication de la classe ; 7° le revenu de chaque parcelle de propriété ; 8° le nombre des ouvertures imposables. Chaque état de sections se termine par une récapitulation des contenance et des revenus imposables additionnés au bas de chaque feuillet. (Règl. 10 octobre 1821, 26 ; 15 mars 1827, 75.)

De la confection de l'état de sections on passe facilement à celle de la *matrice de rôles*, qui réunit sous le nom de chaque propriétaire toutes les propriétés qu'il possède dans la même commune, avec les indications ci-dessus, et au *rôle cadastral*, qui contient sur le recto du premier feuillet le montant de la contribution foncière de la commune, le montant de son revenu cadastral, et la proportion dans laquelle chaque propriétaire doit acquitter les contributions relativement à son revenu. Les feuillets suivants sont divisés en quatre colonnes : la première est destinée aux émargements ; la deuxième indique les nom, prénoms et surnom, profession et demeure du contribuable, son revenu et la somme totale qu'il doit payer, écrite en toutes lettres ; la troisième présente le revenu ou *allivrement cadastral*. Les états de sections, matrices de rôles et rôles cadastraux sont remis au préfet, qui dans la quinzaine prend un arrêté en conseil de préfecture pour l'adoption ou le rejet de chaque expertise. En cas de rejet pour inexactitude ou injustice, il y a lieu à un contre-classement ou à une contre-expertise, qui s'exerce sous la surveillance d'un inspecteur.

903. Pour faire connaître à chaque propriétaire le résultat de l'opération en ce qui le concerne, les états de sections et les matrices sont adressés aux communes,

et les propriétaires sont avertis d'en prendre communication. Sur quels points peuvent porter les réclamations? comment sont-elles formées et jugées? Déjà nous avons indiqué comment les propriétaires étaient mis en demeure de présenter leurs observations dans le cours des opérations. (V. n° 898.) L'art. 40 de l'ord. du 3 octobre 1821 porte que les erreurs de contenance sont rectifiées dans la commune même en présence du réclamant; nous pensons que l'erreur sur la nature de la culture devrait être rectifiée de la même manière, bien que l'ordonnance n'en parle pas. Quant à l'évaluation du tarif, nous avons dit, n° 901, dans quel délai les particuliers devaient présenter leurs observations et comment elles étaient jugées. Ces différentes opérations sont administratives et ne peuvent donner lieu à des recours par la voie contentieuse. (C. d'Et., 22 mars 1849, C^e de Verneille.) Il faut excepter les réclamations contre les évaluations, quand elles ont pour objet des maisons, des usines, ou qu'elles sont formées par un propriétaire possédant la totalité ou la presque totalité d'une nature de culture. (Règl. du 15 mars 1827, 81.) La classification se confond en effet dans ces deux cas avec le classement, contre lequel nous verrons tout à l'heure que l'on peut réclamer. Enfin, si les formalités qui doivent accompagner les opérations administratives n'avaient pas été observées, les parties intéressées pourraient en demander la nullité par la voie contentieuse, conformément au principe général posé dans le n° 470. Nous pensons qu'ils ne pourraient le faire que dans les six mois de la première mise en recouvrement de rôles. (V. l'alinéa suivant.)

D'après l'art. 9 de l'ordonnance du 3 octobre 1821, tout propriétaire est admis à réclamer contre *le classement* de ses fonds pendant *les 6 mois* qui suivent la

première mise en recouvrement du rôle cadastral. Passé ce délai, on ne peut réclamer que pour des causes postérieures et étrangères au classement qui affectent la propriété d'une manière constante et qui sont indépendantes de la volonté du propriétaire; telle serait la submersion habituelle d'une terre labourable transformée en marais. (Ord. 10 octobre 1821, 31.) Mais ce n'est pas réclamer contre l'opération cadastrale que de réclamer contre l'erreur commise dans l'application de la matrice à une propriété. Ainsi le Conseil d'Etat admet, même après la première année de la mise en recouvrement des rôles, la réclamation fondée sur ce qu'un bien porté sur la matrice cadastrale comme terre labourable a été cotisé comme pré (C. d'Ét., 27 déc. 1854, Bureau de la Malle), tandis qu'il repousse comme tardive la réclamation formée par le propriétaire qui soutient qu'on a classé une terre labourable comme pré. (*Id.*, V^e Arnaud.) Cette erreur aurait due être signalée dans le cours des opérations.

La règle posée par l'art. 9 de l'ordonnance ne s'applique qu'aux *fonds*, et non aux propriétés bâties. Quant à ces dernières, le Conseil d'Etat leur déclare applicable l'art. 38 de la loi du 16 septembre 1807, qui permet de se pourvoir toujours pour surtaxe. (C. d'Ét., 26 déc. 1840, Daydé.) Ce droit est-il réciproque, et l'administration peut-elle, lorsqu'elle pense qu'une maison ou usine n'a pas été portée à sa juste valeur, en élever l'évaluation cadastrale? La jurisprudence du Conseil d'Etat, sur cette question, a varié. Un sieur Josselin ayant réclamé contre l'élévation de son revenu au-dessus de l'évaluation cadastrale, le Conseil d'Etat a repoussé sa réclamation par le motif suivant : « Considérant qu'aux termes de l'art. 38 de la loi du » 15 septembre 1807, les propriétaires de propriétés

» bâties peuvent réclamer contre l'évaluation de leur
» revenu matriciel ; que les répartiteurs doivent recti-
» fier les erreurs qui peuvent être reconnues dans le
» rôle, et qu'ainsi la fin de non-recevoir opposée par
» le requérant n'est pas fondée. » (C. d'Ét., 12 avril
1844, Josselin). Mais en 1848, la même question s'étant
présentée, le Conseil a statué ainsi : « Considérant
» que si l'art. 402 de la loi du 3 frimaire an VII dis-
» pose que l'évaluation du revenu imposable des mai-
» sons et usines sera revisée et renouvelée tous les dix
» ans, aucune disposition de loi ni de règlement n'au-
» torise les répartiteurs à modifier le revenu imposable
» d'une maison ou d'une usine, hors le cas de chan-
» gement apporté à ladite maison ou usine, tant qu'il
» n'a pas été procédé à la révision des opérations ca-
» dastres de toute la commune. » (C. d'Ét., 7 sept.
1848, Poisson.) Une décision semblable a été rendue
le 22 mars 1855 (Pinel). Nous pensons que le droit de
l'administration doit être le même que celui des pro-
priétaires, et que si, malgré la promesse d'une révision
décennale, qui, en fait, n'a jamais eu lieu, ceux-ci peu-
vent demander une décharge quand ils sont trop taxés,
l'administration peut, par la même raison, leur imposer
une surcharge quand ils ne le sont pas assez. Mais il
est hors de doute que les détériorations subies par les
propriétés bâties, qu'elles proviennent d'accidents, tels
qu'un incendie, ou de la volonté du propriétaire, par
exemple de démolition, donnent lieu à la décharge
(ord. du 3 oct. 1824, 34), et que, réciproquement, les
améliorations notables donnent lieu à une élévation du
revenu cadastral. (C. d'Ét., 13 déc. 1854, Vaucel.)

Nous avons déjà dit que les réclamations devaient
être formées dans les six mois de la première mise en
recouvrement des rôles cadastraux ; celles qui, excep-

tionnellement, peuvent être formées les années suivantes doivent l'être dans les trois mois de la publication des rôles (v. n° 943) (1). Ces réclamations sont instruites et jugées dans les formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII. (Ord. 3 déc. 1821, art. 10.) (2). D'après cet arrêté, la pétition est adressée au sous-préfet, qui l'envoie au contrôleur des contributions directes, lequel doit prendre l'avis des propriétaires classificateurs. Si ces derniers n'adhèrent pas à la demande, l'inspecteur en donne avis au réclamant, qui peut se pourvoir en contre-expertise et doit nommer son expert dans le délai de vingt jours. Le sous-préfet nomme un second expert, et l'opération a lieu en présence d'un agent des contributions directes. La demande est jugée par le conseil de préfecture, sur le rapport de l'inspecteur des contributions directes, dans les dix jours qui suivent la remise des rapports au préfet; si elle est admise, le montant de la réduction et des frais est réimposé sur tous les contribuables, y compris le réclamant; c'est lui qui les supporte tous dans le cas contraire (3).

Ainsi, en résumé, l'étendue de chaque parcelle est déterminée par des hommes spéciaux; sa valeur, par rapport aux autres propriétés de la même commune,

(1) Cependant, quand, après la mise en recouvrement du rôle cadastral, on rectifie une prétendue erreur commise dans l'application du tarif au classement d'une propriété, le propriétaire que cette rectification intéresse a six mois pour réclamer, à partir de la première mise en recouvrement du rôle rectifié. (Arrêt du Conseil du 30 juillet 1840, D^e Montrond.)

(2) L'arrêté du 24 floréal an VIII a abrogé le mode de rappel à l'égalité proportionnelle, tel qu'il était réglé par le ch. 1 du tit. 6 de la loi du 2 messidor-an VII. D'après cet arrêté, les contribuables ne sont plus admis, en cas de surtaxe, qu'à présenter des demandes en décharge et réduction. (C. d'Etat, 26 déc. 1840, Duret.)

(3) Arrêté du 24 flor. an VIII, art. 1 à 7; régl. du 15 mars 1827, articles 82 à 95.

est évaluée par le conseil municipal. Il devient donc très-facile, quand le contingent de la commune est fixé, de le répartir proportionnellement entre tous les propriétaires.

904. On a voulu dans le principe se servir des évaluations cadastrales pour faire la répartition entre les communes, les arrondissements et les départements ; il aurait fallu pour cela que les évaluations fussent faites partout de la même manière, et représentassent le revenu réel des propriétés ; dès lors on ne pouvait laisser le soin de les opérer aux conseils municipaux, intéressés à ce que leurs communes payassent le moins possible. On fut donc obligé d'employer des experts étrangers ; ceux-ci, pour remplir leur mission, se livrèrent à des recherches qui soulevèrent partout des mécontentements, et firent naître de nombreuses réclamations. On se décida à n'appliquer le cadastre qu'au dernier degré de la répartition, parce que, les évaluations n'ayant pour but que de régler la quote-part de chaque individu, il importe peu qu'elles soient fictives, pourvu qu'elles aient lieu sur la même base pour toutes les natures de propriétés de la même commune.

905. L'article 2 de la loi du 7 août 1850 a prescrit une nouvelle évaluation des revenus territoriaux (1). Cette opération a été confiée à l'administration des contributions directes. Un arrêté du ministre des finances du 5 février 1851 a institué une commission supérieure, et un autre arrêté du 5 mai 1851 a tracé la marche à suivre. La nouvelle évaluation consiste à rechercher, à l'aide des baux et ventes, la proportion d'atténuation des revenus cadastraux ; elle consiste encore dans des évaluations nouvelles fixées d'après les données de

(1). V. le rapport de M. Gouin (*Moniteur* du 17 juillet, suppl.).

toute nature qui ont pu éclairer la religion et la conscience des agents des contributions directes. Cette opération délicate touche à son terme et fournira des données précieuses pour l'assiette et la répartition de l'impôt.

La loi du 7 août 1850, dans son art. 7, décide encore que, dans toute commune cadastrée depuis au moins 30 ans, il pourra être procédé à la révision et au renouvellement du cadastre, sur la demande du conseil municipal de la commune, et sur l'avis conforme du conseil général, à la charge par la commune de pourvoir aux frais des nouvelles opérations (1).

§ IV. — *Taxes des biens de mainmorte.*

906. L'ordre des idées nous conduit à parler ici d'une taxe annuelle, proportionnelle à l'impôt foncier, qui frappe, en vertu de la loi du 16 janv. 1849, sur les biens dits de *mainmorte*. On appelle ainsi les biens appartenant

(1) En 1841, les tableaux de statistique agricole de la France donnaient un total de 52,768,611 hectares, dont 49,878,202 hectares imposables, et 2,890,409 hectares non imposables. On évaluait la surface des cultures diverses à 19,314,741 hectares.

En 1842, le nombre des cotes foncières était de 11,511,841; on comptait 11,018,530 cotes de 5 francs et au-dessous jusqu'à 100 fr., et 493,311 cotes de 100 fr. et au-dessus.

En 1791, les quatre-vingt-six départements qui constituent aujourd'hui la France payaient un contingent de 240,000,000 fr.; la réunion du Comtat-Venaissin (décret du 4 septembre 1791) porta cette somme à 240,959,740 fr. Ce chiffre a été réduit; il est pour 1855 de 160,799,142 fr. en principal, et de 264,011,874 avec les centimes additionnels. (L. du 22 juin 1854, états C et E.) Il faut remarquer que le signe monétaire perdant journellement de sa valeur, et par contre la valeur de la terre augmentant, un dégrèvement successif s'opère dans l'impôt lorsque le chiffre n'en augmente pas. Or, l'accroissement de la prospérité publique a permis de ne pas augmenter le chiffre monétaire de l'impôt foncier depuis environ 20 ans, excepté en ce qui concerne les centimes additionnels employés en travaux productifs, comme les chemins vicinaux, ou les autres besoins des départements et des communes.

à des personnes morales, qui sont pour ainsi dire *morts* entre leurs mains, car ils ne sont jamais transmis par succession, puisque les personnes morales ne meurent pas, et sont très-rarement vendus, parce que ces personnes tendent toujours à conserver et à augmenter leur patrimoine. La circulation des biens étant frappée d'un impôt fort productif qu'on appelle *droit de mutation* (v. 1043), il est juste que les biens qui sont enlevés à la circulation payent au Trésor un impôt qui l'indemnise des droits dont il est privé. Dans l'ancienne monarchie, on percevait une année de revenu tous les vingt ans; en Belgique, le droit consiste dans 4 0/10 du revenu annuel, ce qui fait une année de revenu tous les vingt-cinq ans. La loi du 16 janvier 1849 a établi une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre-vifs et par décès, calculée à raison de 62 centimes et demi par franc du principal de la contribution foncière. Sont soumis à la taxe les biens passibles de la contribution foncière, c'est-à-dire productifs (v. n° 890), appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, et tous établissements publics légalement autorisés (1).

907. La taxe de mainmorte, étant la représentation des droits de mutation, est due par le propriétaire. Elle pourrait sans doute, comme la contribution foncière,

(1) Il résulte des documents officiels que les biens de mainmorte, y compris ceux des sociétés anonymes, contiennent en superficie 5,004,764 hectares 45 ares, savoir : 4,983,127 hectares 48 centiares productifs de revenus, et 21,636 hectares 97 centiares affectés à un service public. Les biens productifs de revenus sont d'un produit annuel de 64,209,456 fr. et d'une valeur vénale de 2,199,308,146 fr. Le principal de la contribution foncière s'élève à 5,280,000 fr., chiffre qui, multiplié par 0,625, donne pour la taxe de mainmorte 3,300,000 fr.

être mise par une clause du bail à la charge du fermier, qui la payerait en l'acquit du propriétaire ; mais la loi n'a pas voulu qu'on pût interpréter ainsi les stipulations de cette nature existant au moment où elle a été promulguée, et elle a décidé que, pendant toute la durée de ces baux, l'impôt resterait à la charge du propriétaire. (L. du 16 janvier 1849, 3.)

908. Lorsque l'établissement de mainmorte ne possède que la nue propriété d'un immeuble, et que l'usufruit est entre les mains d'un tiers, qui devra payer la taxe ? S'il s'agissait de contributions directes, la question ne serait pas douteuse : elle est résolue par l'article 608 du C. N., qui considère l'impôt comme charge de fruits. Mais la taxe de mainmorte n'a pas le même caractère, elle est due à l'occasion de la propriété et par le propriétaire. D'un autre côté, il serait bien dur que l'établissement payât l'impôt pour un bien dont il ne perçoit pas l'usufruit, tandis que cet usufruit, qui n'est pas enlevé de la circulation, est assujéti, dans le cas de vente, au paiement des droits de mutation. Or, aux termes des § 7 et 8 de l'art. 15 de la loi du 22 frimaire an VII, la propriété entière est évaluée, pour le paiement des droits de mutation, à *vingt* fois et l'usufruit à *dix* fois le produit des biens. Il n'y a donc d'enlevé au fisc que la moitié des droits, et par conséquent les établissements de mainmorte ne doivent payer que la moitié de la taxe ; c'est ce qui a été décidé par le Conseil d'Etat le 13 août 1851 (hosp. d'Alby et de Versailles). Nous pensons qu'il devra en être de même en cas de bail emphytéotique, malgré l'opinion contraire du Conseil d'Etat. (13 août 1851, hospices de Château-du-Loir.) Sans doute on ne trouve pas dans la loi du 22 frimaire an VII, à l'occasion du bail emphytéotique, une disposition semblable à celle qui statue sur l'usufruit, mais

il y a une évidente équité à l'étendre à un cas analogue.

909. La taxe de mainmorte, étant calculée proportionnellement à la contribution foncière, n'est due que pour les biens qui sont assujettis à cet impôt, et non pour ceux qui en sont exempts, et dont nous avons fait l'énumération n° 891. Au nombre de ces biens il faut ranger les immeubles consacrés à un service public, national, départemental ou communal, tels que les routes impériales et départementales, les rivières, les chemins vicinaux, etc., etc. Nous voyons cependant que, d'après les lois des 3 frimaire an VII, 5 floréal an XI, les canaux de navigation sont imposés. D'un autre côté, les décrets de concession des chemins de fer obligent les concessionnaires à payer l'impôt foncier pour les terrains qu'ils occupent. Or, les canaux et les chemins de fer font partie du domaine public, quoique concédés à des particuliers, lors même que la concession serait perpétuelle. (V. n° 800.) De là la question de savoir si les concessionnaires, obligés de payer l'impôt foncier, sont aussi obligés de payer la taxe de mainmorte. La question doit être résolue par la négative, car le sol appartient à l'Etat, ainsi que nous l'avons établi n° 800, et non aux concessionnaires, qui n'en ont que la jouissance. L'impôt foncier qu'ils payent a pu être mis justement à leur charge, soit par une loi générale, comme celle du 5 floréal an XI relative aux canaux, soit par des dispositions spéciales, comme celles qui sont insérées dans les décrets de concession des chemins de fer; mais la propriété ne leur appartient pas, et la taxe de mainmorte n'est due que par les propriétaires. (L. du 16 janvier 1849.) C'est ce qui a été jugé par le Conseil d'Etat, et notamment par plusieurs arrêts du 22 mars 1851, relatifs aux canaux d'Orléans, du Midi, de

Briare, etc., etc., et par arrêt du 3 mai 1854, relatif au chemin de fer de St-Quentin. (V. aussi *id.*, 2 juin 1853, chemin de fer de St-Étienne.) Cette exception s'applique aux locaux accessoires consacrés à un service public, tels que les buffets des chemins de fer (*id.*, 22 août 1853, chemin de fer d'Orléans), pourvu toutefois que les terrains appartiennent à l'État, car, s'ils appartenaient aux compagnies, elles devraient payer la taxe.

910. La taxe est due par les sociétés *anonymes*, c'est-à-dire seulement par les sociétés constituées conformément aux articles 29 et suivants du Code de commerce. Aussi, des sociétés organisées conformément aux articles 1832 et suivants du Code Napoléon, pour l'exploitation des mines, ayant été taxées pour les immeubles qu'elles possédaient, ont obtenu leur décharge du Conseil d'Etat. (Arrêts du 7 juin 1854, mines de Douchy, de Vicoigne, d'Anzin.) Nous devons reconnaître toutefois que les raisons sur lesquelles s'appuyait le ministre des finances pour faire taxer les mines étaient bien puissantes, car, d'après la législation qui leur est spéciale, les mines sont à peu près enlevées à la circulation (*v.* n° 757), et les actions qui les représentent, étant mobilières, ne donnent lieu à aucun droit de mutation. Cependant la loi est formelle, et l'on ne peut établir un impôt par analogie.

CHAPITRE VI.

SUITE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

SOMMAIRE.

§ 1^{er}. — *De la contribution personnelle et mobilière.*

911. But et nature de la contribution personnelle et mobilière.

- 912. Par qui est due la contribution personnelle et mobilière.
- 913. De la taxe personnelle.
- 914. De la taxe mobilière et de son évaluation.
- 915. Où sont dues les taxes personnelles et mobilières.
- 916. Pour quel temps ces taxes sont dues.
- 917. Conversion facultative de ces taxes en un prélèvement sur l'octroi.
- 918. Disposition exceptionnelle en faveur de la taxe personnelle. — Détails statistiques sur les contributions personnelles et mobilières.

§ II. — *De la contribution des portes et fenêtres.*

- 919. But et nature de cette contribution.
- 920. Ouvertures sujettes à l'impôt. — Exceptions.
- 921. Par qui est dû cet impôt. — Comment il est réparti. — Détails statistiques.
- 922. Réforme désirable dans l'assiette de l'impôt des portes et fenêtres.

§ III. — *Des patentes.*

- 923. But et nature de cet impôt.
- 924. Professions libérales assujetties à la patente. — Loi du 22 mai 1850.
- 925. Professions dispensées de la patente.
- 926. Associés. — Mari et femme. — Cumul d'industries.
- 927. Mode de paiement du droit.
- 928. Moyens de contraindre à prendre la patente. — Etablissement des rôles. — Détails statistiques.

§ IV. — *Des centimes additionnels.*

- 929. Centimes additionnels généraux.
- 930. Centimes additionnels départementaux.
- 931. Centimes additionnels communaux.
- 932. Mode de recouvrement.

§ V. — *Taxes assimilées, sous quelques rapports, aux contributions directes.*

- 933. Enumération de ces taxes. — Renvoi.

§ I^{er}. *De la contribution personnelle et mobilière.*

- 944. Les propriétés immobilières offrent au fisc une

matière imposable toujours assurée et facile à saisir. Il n'en est pas de même des propriétés mobilières : là rien n'est apparent, rien n'est fixe ; la plus grande fortune peut consister dans quelques titres qu'il est facile de soustraire à la connaissance des agents du Trésor. Bien des tentatives ont été faites pour atteindre les capitalistes, dont les revenus ne craignent ni l'intempérie des saisons, ni les désastres de la guerre. On a proposé des taxes somptuaires portant sur les objets de luxe ; mais de semblables taxes, dans un pays où la fortune est très-divisée, ont pour résultat de diminuer la consommation des objets taxés, et par conséquent de nuire à la production et au commerce ; on s'est contenté d'une contribution dite *personnelle et mobilière*.

942. Etablie par la loi du 3 nivôse an VII, la contribution *personnelle et mobilière*, comme on le voit par son titre, se compose de deux taxes, l'une *personnelle* et l'autre *mobilière* ; toutes deux frappent sur chaque habitant de tout sexe, français ou étranger, jouissant de ses droits et non réputé indigent. Sont considérés comme jouissant de leurs droits : 1^o les veuves et les femmes séparées de corps : si la femme non séparée de corps a une habitation séparée, le mari doit la contribution mobilière afférente à cette habitation, sauf son recours contre sa femme (C. d'Et., 31 mai 1848, Belot) ; 2^o les garçons et les filles, majeurs ou mineurs, ayant des moyens suffisants d'existence soit par leur fortune personnelle, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec leurs père, mère, tuteur ou curateur. L'étranger ne pourrait se faire exempter de la taxe en déclarant qu'il n'a pas l'intention de fixer son domicile en France ; il suffit qu'en fait il y ait fixé sa résidence. Il ne pourrait non plus

s'appuyer sur ce que, d'après la législation de son pays, les Français placés dans les mêmes conditions que lui ont droit à l'immunité. (C. d'Ét., 13 mai 1852, Picot.) Mais le consul d'une puissance étrangère résidant en France est exempt, dans le cas où l'immunité est accordée aux consuls français dans son pays. (C. d'Ét., 7 sept. 1848, Westphal.) Le mineur ne peut exciper de la jouissance légale de son père ou de sa mère, qui doit alors payer à son acquit. (C. d'Ét., 22 juin 1848, Lemaire; l. 24 avril 1832, 12.)

Les officiers de terre et de mer ayant des habitations particulières soit pour eux, soit pour leur famille; les officiers sans troupes, officiers d'état-major, officiers de gendarmerie ou de recrutement; les employés de la guerre et de la marine dans les garnisons et dans les ports; les préposés de l'administration ou des douanes, sont imposables à la contribution personnelle et mobilière d'après le même mode et dans les mêmes proportions que les autres contribuables. (*Id.*, 14.)

Mais comme il ne serait pas juste de faire payer la taxe aux individus privés de toutes ressources la loi en dispense *les indigents* (art. 12). Le travail des répartiteurs est soumis au conseil municipal, qui désigne les habitants qu'il croit devoir exempter de toute cotisation et ceux qu'il juge convenable de n'assujettir qu'à la taxe personnelle. (*Id.*, 18.) Le Conseil d'Etat a décidé que le conseil de préfecture ne pouvait décharger de la contribution, comme indigent, celui qui n'aurait point été désigné comme tel par le conseil municipal. (C. d'Ét., 19 avril 1854, Cauvin.) Il a décidé également qu'un particulier ne pouvait obtenir par la voie contentieuse d'être porté sur la liste des indigents (C. d'Ét., 14 déc. 1837, veuve Massad); d'où il résulterait que les

décisions du conseil municipal sur ce point ne seraient susceptibles d'aucun recours par la voie contentieuse. (V. cependant un arrêt du 14 déc. 1836, Dalbit.) Nous n'adoptons pas cette jurisprudence, et nous pensons, comme M. Trolley, t. 2, p. 172, que l'individu sans ressources, porté sur le rôle des contributions, a les mêmes voies de recours pour demander une décharge que tous ceux auxquels on veut faire payer une contribution qu'ils ne doivent pas. Toutefois nous n'admettons pas, comme le même auteur, qu'un contribuable puisse obtenir par la voie contentieuse la radiation de la liste des indigents d'un individu qui y aurait été porté mal à propos; car les particuliers ne peuvent agir par la voie contentieuse que pour demander des *décharges* ou des *réductions*. Mais, comme toutes les délibérations du conseil municipal peuvent être réformées par l'autorité supérieure, nous croyons qu'un contribuable pourrait se pourvoir devant le préfet et devant le ministre des finances pour faire porter sur le rôle l'individu mal à propos déclaré indigent; car il n'est pas possible que la loi ait voulu accorder aux conseils municipaux, sur cette matière, un pouvoir absolu dont il leur serait si facile d'abuser. Il faut observer que le conseil municipal n'a que le droit de rayer les indigents ou de réduire leur cote, et qu'il ne peut apporter aucun autre changement à la matrice rédigée par les répartiteurs et le contrôleur des contributions; ce qu'il ferait en dehors de son droit serait annulé par le ministre des finances. (C. d'Et., 19 mai 1838, Rouen.)

L'administration a toujours pensé qu'il n'y avait pas lieu d'assujettir à la contribution personnelle et mobilière les domestiques nourris et logés chez leurs maîtres, et exclusivement attachés au service de la personne, du ménage ou de l'exploitation rurale, et cette juris-

prudence est partagée par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., arrêt du 12 sept. 1853, Arnaud.)

La contribution personnelle et mobilière est perçue d'après un rôle rédigé par les *commissaires-répartiteurs* (v. n° 888) : Les répartiteurs, assistés du contrôleur, portent sur la matrice du rôle tous les habitants jouissant de leurs droits et non réputés indigents, et déterminent les loyers qui servent de base à la répartition individuelle ; il est formé chaque année un état des mutations survenues pour cause de décès, de changement de résidence, de diminution ou d'augmentation de loyers. (L. 21 avril 1832, 17.)

943. *La taxe personnelle* est due dans la commune du domicile du contribuable (1) (*id.*, 13) ; elle est égale pour les habitants d'une même commune, et consiste dans le prix moyen de trois journées de travail. La valeur de la journée de travail est réglée tous les ans, pour chaque commune, par les conseils généraux, sur la proposition des préfets ; elle ne peut être au-dessous de 50 c., ni au-dessus de 1 fr. 50 c. (*Id.*, 10.)

Dans la répartition du contingent affecté à chaque commune, les deux taxes sont confondues ; on n'en connaît d'abord que le total. Voici comment on opère la séparation : on multiplie le nombre des contribuables de chaque commune par le prix de trois journées de travail ; le produit présente la masse de la contribution

(1) Sous l'empire de la loi du 3 nivôse an VII, on n'était imposable qu'après un an de domicile ; d'après la loi du 25 mars 1831, art. 2, on l'était après six mois. La loi du 21 avril 1832 n'indique aucun terme ; le Conseil d'Etat en conclut que tout citoyen doit être imposé au lieu où il réside à l'époque de la confection des rôles, sauf à lui à réclamer, s'il est imposé pour le même exercice dans un autre lieu. (Conseil d'Etat, 21 mai 1840, Libert.) On trouve cependant des arrêts où il est question des délais d'un an et de six mois ; c'est qu'ils ont été rendus sur des réclamations auxquelles s'appliquait l'ancienne législation.

personnelle de la commune. On soustrait ensuite ce produit de la somme du contingent ; la différence indique la masse de la contribution mobilière. Cette somme étant connue, on la rapproche de la masse des loyers d'habitation de la commune, et on la répartit sur chaque habitation proportionnellement à sa valeur locative. Le premier calcul est fait par le conseil d'arrondissement, le second par les répartiteurs (1).

On voit que la taxe personnelle porte sur les personnes à la manière de l'impôt de *quotité*, mais que l'impôt tout entier est de *répartition*, puisqu'il doit toujours produire une somme déterminée d'avance. C'est la taxe mobilière qui lui donne ce caractère, c'est elle qui par sa flexibilité complète le contingent. Une loi du 26 mars 1831 avait séparé la taxe personnelle de la taxe mobilière pour en faire un impôt de quotité : cette innovation excita, sans avantage pour le Trésor, des réclamations universelles ; on revint à l'ancien système par la loi du 21 avril 1832.

944. La *taxe mobilière* est proportionnée au loyer de l'*habitation personnelle*. Cette valeur est évaluée dans chaque commune par les *répartiteurs*.

L'usage s'était introduit, d'après l'esprit de la loi du 14 thermidor an V et malgré les termes de la loi du 3 nivôse an VII, d'établir la contribution mobilière d'après la fortune présumée des contribuables. Cet usage, qui pouvait donner lieu à de graves abus, est formellement proscrit par la loi et par la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est la valeur du loyer de l'*habitation personnelle* qui doit servir de base à la répartition ; mais les répartiteurs ne sont pas tenus de s'arrêter aux déclarations qui leur sont faites ; ils doivent rechercher

(1) Loi du 23 juill. 1820, art. 27 et 29 ; loi du 21 avril 1832, art. 17 ; et loi du 4 août 1844.

tous les éléments de nature à amener une juste appréciation de la valeur locative de l'habitation du contribuable. (Arrêt du Cons., 11 janv. 1853, Pellerin.) On entend par *loyer d'habitation* celui qui est relatif aux parties de bâtiments servant à l'habitation personnelle du contribuable et de sa famille. (L. 21 avril 1832, 17, § 2.) Ainsi on ne doit pas y comprendre le loyer des magasins, boutiques, auberges, usines, ateliers, pour raison desquels les habitants payent patente ; ce serait leur imposer une double contribution pour les mêmes choses. Au contraire les ateliers des peintres et artistes, qui ne payent pas patente, les musées et galeries d'amateurs, doivent entrer dans l'évaluation (C. d'Etat, 2 juillet 1836, Raffort ; 18 mai 1838, Lever) ; mais on n'y comprend pas les bureaux des fonctionnaires et employés, les parties de bâtiments qui servent aux élèves dans les maisons d'éducation, les bâtiments consacrés à l'exploitation rurale, etc. (1).

915. La taxe personnelle, comme nous l'avons dit, n'est due que dans la commune du domicile réel ; mais la taxe mobilière est due pour toute habitation meublée. Sous l'empire de la loi du 24 mars 1834, un contribuable ne devait être porté sur les rôles d'une commune qu'après six mois de domicile ; mais, sous l'empire de la loi du 21 avril 1832, il suffit qu'il réside dans la commune au moment de la confection des rôles. (C. d'Etat, 8 avril 1847, de Perès.) De là il résulte qu'un contribuable peut se trouver imposé dans deux communes, quoique n'ayant qu'une habitation ; il ne doit payer que dans la commune de sa nouvelle résidence (l. 21 avril 1832, 13) ; mais il ne peut obtenir la

(1) V. loi du 26 mars 1831, 8, et, pour l'application de ce principe, la jurisprudence du Conseil d'Etat.

décharge de la contribution à laquelle il est imposé dans l'ancienne, qu'autant qu'il prouve qu'il est porté sur le rôle de la nouvelle. (C. d'Etat, 8 avril 1847, Moutier.) Les habitants qui n'occupent que des appartements garnis ne sont assujettis à la contribution mobilière qu'à raison de la valeur locative de leur logement évalué comme un logement non meublé. Les fonctionnaires, les employés, les ecclésiastiques logés gratuitement, sont imposables d'après la valeur locative des parties de bâtiments affectées à leur habitation personnelle. (L. 21 avril 1832, 15 et 16.)

916. La contribution personnelle et mobilière est établie pour l'année entière, de telle sorte qu'elle doit être payée par le contribuable qui a vendu ou qui a déménagé, par le fonctionnaire public révoqué qui a été forcé de quitter l'hôtel qui lui était attribué, sauf à celui-ci à exercer une répétition contre son successeur, mais par la voie civile seulement (C. d'Etat, 16 mars 1850, Rachis), et par les héritiers du contribuable décédé, mais seulement jusqu'à la fin de l'année du décès. (C. d'Etat, 30 juin 1839, héritiers Lextra.) Les propriétaires et principaux locataires sont tenus de la contribution due par leurs locataires déménagés, quand ils n'en représentent point les quittances, à moins qu'ils n'aient donné avis du déménagement dans les trois premiers jours du mois qui l'a précédé. Il en est de même dans le cas d'un déménagement furtif, à moins qu'ils ne l'aient fait constater, dans les trois jours, par le maire, le juge de paix ou le commissaire de police; dans tous les cas, ils sont responsables de la contribution des personnes logées en garni. (*Id.*, 21, 22, 23.)

917. La loi du 21 avril 1832, dont nous exposons les principales dispositions, étend à toutes les villes ayant un octroi l'avantage, qui n'était d'abord accordé

qu'à quelques-unes, de payer leur contingent dans la contribution personnelle et mobilière, en tout ou en partie, sur le produit de l'octroi. Cette conversion ne peut avoir lieu que sur la demande des conseils municipaux et par décret impérial. Quand la conversion n'est que partielle, ce qui reste à percevoir est réparti en cote mobilière seulement, après déduction des faibles loyers désignés par les conseils municipaux pour jouir de l'exemption de l'impôt, soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers (1).

918. Enfin, comme la taxe personnelle frappe également sur les pauvres et sur les riches, sauf la déduction des indigents dont nous avons parlé ci-dessus, l'art. 19 de la loi du 21 avril 1832 décide qu'elle ne sera jamais augmentée par les centimes additionnels ajoutés au contingent des contributions personnelles et mobilières, et que ces centimes ne porteront que sur les contributions mobilières (2).

(1) L. du 21 avril 1832, art. 20, et loi du 21 avril 1846, art. 5. V. pour la marche à suivre, les circulaires des 28 mars 1832 et 19 juin 1834.

(2) La population totale de la France s'élevait en 1837, d'après les tableaux officiels, à 33,540,910 âmes. Le nombre des imposés à la contribution personnelle et mobilière était de 6,411,218. La contribution personnelle et mobilière a produit en principal, dans la même année, 34,000,058 fr., savoir : 12,511,600 fr. provenant de taxes mobilières. Ainsi la cote moyenne pour toute la France était alors de 5 fr. 56 c. par contribuable. Il y'avait 1,323,206 cotes de 3 fr. et au-dessous; 3,473,863 de 3 à 10 fr., etc. En 1791, le contingent de l'impôt mobilier avait été fixé à 60 millions; il a subi depuis différentes réductions et augmentations successives; il est de 34 millions depuis 1832. (V. De la fortune publique en France, par MM. Macarel et Boulatigner, t. 3, p. 269.) Le montant de l'impôt personnel et mobilier pour 1855 est de 35,796,776 en principal, et de 63,774,299 fr. avec les centimes additionnels. (Loi du 22 juin 1854, états C et E.)

§ II. — *De l'impôt des portes et fenêtres.*

949. Cet impôt, qui a été établi en France pour la première fois par la loi du 4 frimaire an VII, a pour but, comme le précédent, d'atteindre la fortune mobilière. Il est d'une assiette facile, puisqu'il suffit de voir et de compter les portes et fenêtres d'une maison, pour savoir à quelle somme elle doit être taxée; il est conforme aux principes de l'égalité proportionnelle, puisque en général le nombre d'ouvertures d'un logement est en rapport avec son importance, et par conséquent avec la fortune de celui qui l'occupe. Nous allons voir tout à l'heure les exceptions que des considérations d'humanité ou d'économie politique ont fait introduire. Cette imposition était d'abord de quotité; elle fut transformée en impôt de répartition par la loi du 13 floréal an X, puis rétablie comme impôt de quotité par la loi du 26 mars 1831, enfin déclarée de nouveau impôt de répartition par la loi du 21 avril 1832. Cependant elle participe de l'impôt de quotité en ce que la loi établit un tarif proportionné à la population de la commune, au nombre des ouvertures, à l'étage auquel elles se trouvent placées; ce tarif sert de base pour calculer ce que doit payer chaque propriétaire ou chaque locataire d'après la portion attribuée à la commune, de telle sorte qu'il peut y avoir augmentation ou diminution de la taxe selon que le contingent est inférieur ou supérieur à la somme qu'elle produirait (1).

(1) Le tarif se trouve dans l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832. Supposons qu'en l'appliquant à toutes les ouvertures des maisons de la commune, il produise une somme qui soit inférieure de 1/8 à la somme que doit supporter la commune pour ce genre de contribution; la taxe pour chaque ouverture devra être alors augmentée de 1/8 dans cette commune.

920. Les ouvertures sujettes à l'impôt sont les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours et jardins des maisons et bâtiments, sur tout le territoire de la France. (L. du 4 frim. an VII, 2.) Il faut excepter les portes placées dans l'intérieur des escaliers et des appartements; les ouvertures non clôturées par des portes ou des fenêtres (instr. 42 frim. et 43 pluv. an VII), servant à éclairer ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, caves et autres locaux qui ne servent pas à l'habitation des hommes, ainsi que toutes les ouvertures des combles ou de la toiture des maisons (l. 4 frim. an VII, 5), mais seulement quand les locaux qu'elles éclairent ne peuvent servir à l'habitation (l. du 21 avril 1832, 27); les portes et fenêtres des bâtiments employés à un service public, civil, militaire, de bienfaisance (l. 4 frim. an VII, art. 5), lors même qu'ils appartiennent à des particuliers et sont pris à loyer, car l'impôt n'est pas ici à la charge du propriétaire, comme l'impôt foncier. (C. d'État, 25 août 1848, Jeannin; — *id.*, 21 juin 1854, Carlet.) Cette exemption a été appliquée aux portes et fenêtres d'un bâtiment appartenant à un bureau de bienfaisance affecté à la distribution de secours aux pauvres (C. d'État, 41 janv. 1853, bureau de bienfaisance de Villeneuve); à une école gratuite tenue par les frères de la doctrine chrétienne (*id.*, 46 avril 1847); à la partie d'un château consacrée à une école secondaire ecclésiastique (*id.*, 26 avril 1851, Orléans); aux halles et abattoirs communaux, bien

Il y aurait lieu à diminution, si l'application du tarif produisait une somme supérieure à celle pour laquelle la commune est imposée. Dans les villes et communes au-dessus de 5,000 habitants, la taxe correspondante au chiffre de leur population ne doit s'appliquer qu'aux habitations comprises dans les limites intérieures de l'octroi; les habitations dépendantes de la banlieue doivent être portées dans la classe des communes rurales. (L. 21 avril 1832, art. 24.)

qu'ils soient productifs (*id.*, 26 avril 1844, Nantes). Nous pensons qu'elle doit s'étendre aux bureaux que certains fonctionnaires publics sont obligés d'avoir, par exemple aux bureaux d'enregistrement, sans toutefois que ces fonctionnaires puissent faire porter l'exemption sur les portes et fenêtres des lieux consacrés à leur habitation. (C. d'État, 5 janv. 1853, Orhategaray.) Mais, aux termes de la loi, les fonctionnaires publics, les employés et les ecclésiastiques logés gratuitement par l'État, les départements, les communes ou les hospices, sont assujettis à la contribution pour la partie des bâtiments qu'ils occupent. (L. 21 avril 1832, 27.)

L'art. 19 de la loi du 4 germinal an XI, encore aujourd'hui en vigueur, dispense de la taxe les fenêtres des *manufactures*, excepté celles qui éclairent les lieux destinés à l'habitation des propriétaires, de leurs commis et concierges. Il est souvent difficile de distinguer une manufacture d'une *usine* et d'un *atelier*. Pour résoudre cette question, il faut remonter à l'esprit de la loi, qui a créé l'exemption en vue des nécessités de l'industrie et surtout de la salubrité des locaux où un grand nombre d'ouvriers sont réunis. Cette considération montre qu'elle n'est pas applicable aux usines qui, étant mises en mouvement par l'eau ou par la vapeur, n'occupent qu'un petit nombre de bras; mais, si le nombre des ouvriers est considérable, l'établissement, quoiqu'il jouisse d'une force motrice, doit être rangé dans les *manufactures*, puisque la plus grande partie des travaux sont faits à la main (*manu facta*). Ce n'est donc pas précisément le genre d'industrie, mais ce sont les circonstances de la fabrication et le nombre des ouvriers qui indiqueront si un établissement doit être considéré comme manufacture ou

comme usine. Ainsi, le Conseil d'État a jugé, le 2 août 1848 (Outhenin), qu'une papeterie dans laquelle existait une chute d'eau, mais qui comprenait un grand nombre d'ouvriers, était une manufacture, tandis que, dans un arrêt du 29 juin 1844 (Leconte), il avait décidé le contraire, parce qu'il résultait de l'instruction et des circonstances de la fabrication « que les établissements dont il s'agissait devaient être considérés » comme des usines. » Un *atelier* est un local qui ne renferme qu'un petit nombre d'ouvriers, et qui, par ce motif, ne profite pas de l'exemption. Il y aura donc toujours une question d'appréciation de fait, que l'art. 19 de la loi du 4 germinal an XI renvoie aux conseils de préfecture. Enfin, aux termes de l'art. 8 de la loi du 11 avril 1850, les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement, par ordre du conseil municipal, dans des logements déclarés insalubres, sont exemptées pendant trois ans de la contribution des portes et fenêtres. (V. nos 741 et suiv.)

On ne doit compter qu'une seule porte charretière pour chaque ferme, métairie ou exploitation rurale. Les portes charretières existant dans les maisons à moins de six ouvertures ne sont comptées et taxées que comme portes ordinaires, excepté celles des bâtiments à l'usage des magasins dans les villes de 5,000 âmes et au-dessus, qui sont taxées comme les portes charretières des magasins établis dans les maisons à six ouvertures. (L. du 21 août 1832, 27, et 20 juillet 1837, 3.)

924. La contribution des portes et fenêtres est exigible des propriétaires et usufruitiers, fermiers et principaux locataires des maisons, bâtiments et usines, sauf leur recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la somme due à raison des locaux

par eux occupés. (L. 4 frim. an VII, 12.) Lorsque la maison est occupée par le propriétaire et un ou plusieurs locataires, ou par plusieurs locataires seulement, la contribution des portes et fenêtres d'un usage commun est acquittée par le locateur. (*Id.*, 13.)

La répartition de cette dernière espèce de contribution a lieu, d'après le nombre des portes et fenêtres imposables trouvées par le recensement qui en est fait, dans les communes cadastrées, par le contrôleur des contributions, et dans les autres, par le contrôleur et le maire. On leur applique le tarif, qui doit être augmenté ou diminué proportionnellement, comme nous l'avons déjà dit, de manière à ce que le total de la contribution de chaque commune soit égal au contingent qui lui est assigné. (L. du 13 floréal an X, 20; du 21 avril 1832, 27.) (1).

922. De vives critiques ont porté sur la contribution des portes et fenêtres, à laquelle on reprochait avec raison de n'être pas toujours proportionnelle, parce que, dans une même localité, la taxe de chaque ouverture est la même, quelles que soient l'importance et la valeur de la maison à laquelle elle appartient. Entrant dans cette pensée, la loi du 4 août 1849 avait prescrit au ministre de présenter pour le budget de 1850 un projet de loi qui modifiât l'assiette de la contribution des portes et fenêtres. La loi du 17 mars 1852, relative au budget de la même année, a donné un commencement de satisfaction à ce grief; elle a autorisé le conseil municipal de la ville de Paris à établir, pour la

(1) D'après le recensement de 1835, il y avait en France 6,805,402 maisons et 37,253,859 portes et fenêtres. Le principal de la contribution des portes et fenêtres, évalué en l'an X à 12,612,804 fr. pour les départements dont se compose la France actuelle, a été évalué pour 1855 à 26,131,836 en principal, et à 38,214,740 avec les centimes additionnelles. (L. du 22 juin 1854, états E et C.)

répartition de son contingent dans la contribution des portes et fenêtres, un tarif spécial combiné de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures. Ainsi, on se contente d'améliorer le mode de répartition du contingent, sans que le produit de l'impôt soit modifié. La loi de 1852 a fait ainsi droit et à la loi de 1849 et aux sollicitations de la commission municipale de la ville de Paris. La même facilité peut être accordée aux villes qui en feront la demande. (L. du 17 mars 1852, art. 10.) En proposant ces mesures, le ministre des finances émettait l'avis que, dans les campagnes, l'impôt des portes et fenêtres ne pouvait soulever les mêmes critiques que dans les villes. Nous ne pouvons partager cette opinion ; il existe là surtout, entre certaines maisons, une grande inégalité de valeur relative. Nous espérons donc que le régime adopté pour la ville de Paris finira par être généralisé, au moins quant à son résultat, si les procédés d'exécution ne peuvent être identiques (1).

§ III. — *Des patentes* (2).

923. L'industrie est une source de revenus ; il est juste qu'elle contribue, comme la propriété foncière et la propriété mobilière, aux charges de l'Etat. La loi des 2 et 17 mars 1791 a remplacé les anciens droits de maîtrise et de jurande par un droit de *patente* exigé, dans toute l'étendue de l'empire, de ceux, Français ou étrangers, qui exercent un commerce, un métier, une industrie ou une profession quelconque, sauf les excep-

(1) V. le rappprt de M. Bineau, min. des fin., au prince président, reproduit dans Dalloz, t. 52, p. 4, 72.

(2) L'impôt des patentes n'est pas attribué tout entier aux dépenses générales ; une portion déterminée par les lois de finances est consacrée aux besoins communaux.

tions établies en faveur des industries d'une mince importance, dont on peut voir l'énumération dans l'art. 13 de la loi du 25 avril 1844, qui résume aujourd'hui la législation sur cette matière.

La contribution des patentes est un impôt de quotité qui se compose d'un droit fixe et d'un droit proportionnel. (L. 25 avril 1844, 2.) Le droit fixe est réglé tantôt eu égard à la population et d'après un tarif général; tantôt eu égard à la population, mais d'après un tarif exceptionnel pour les industries les plus importantes; tantôt sans égard à la population. Les diverses professions sont réparties, conformément à cette division, dans trois tableaux annexés à la loi. (*Ibid.*, art. 3.) Les professions non dénommées dans les tableaux n'en sont pas moins assujetties à la patente; le droit qu'elles payent est réglé, d'après l'analogie, par un arrêté du préfet rendu sur la proposition du directeur des contributions directes, après avoir pris l'avis du maire. — L'arrêté d'assimilation du préfet, étant non un acte de juridiction, mais un acte d'administration, peut être réformé par le ministre des finances. (C. d'Etat, 8 août 1852, Laurent.) Par la même raison, il n'est pas un obstacle à ce que les individus imposés en vertu de l'assimilation réclament par la voie contentieuse devant le conseil de préfecture contre la patente qu'on veut leur faire payer. (C. d'Etat, 17 mai 1850, Colonjon.)

Tous les cinq ans, des tableaux additionnels sont soumis à la sanction législative. (L. 25 avril 1844, art. 4.) Les commis voyageurs des nations étrangères sont traités, relativement à la patente, sur le même pied que les commis voyageurs français chez ces mêmes nations. (*Id.*, art. 19.) Les patentables ayant plusieurs établissements, boutiques ou magasins de même espèce ou d'espèce différente, payent un droit fixe entier pour

l'établissement donnant lieu au droit le plus élevé, soit en raison de la population, soit en raison de la nature du commerce, de l'industrie ou de la profession, et en outre, pour chacun des autres établissements, boutiques ou magasins, un demi-droit fixe calculé en raison de la population et de la profession exercée dans l'établissement (1).

Le droit proportionnel est fixé en général, et sauf des exceptions pour lesquelles nous renvoyons à la loi, au vingtième de la valeur locative tant de la maison d'habitation que des magasins, boutiques, usines, ateliers, hangars et remises, chantiers et autres locaux servant à l'exercice des professions imposables; il est dû lors même que le logement et les locaux sont occupés à titre gratuit. Le droit proportionnel pour les usines et les établissements industriels est calculé sur la valeur locative de ces établissements pris dans leur ensemble, et de tous leurs moyens matériels de production. (Loi du 25 avril 1844, art. 8 et 9.)

924. L'art. 16 de la loi du 22 mai 1850 a assujéti à un droit proportionnel des personnes exerçant des professions dites libérales, qui jusqu'alors en avaient été dispensées : ce sont les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, les avocats inscrits au tableau des Cours et tribunaux, les avoués, les architectes, les chirurgiens-dentistes, les commissaires-priseurs, les huissiers, les greffiers, les mandataires près les tribunaux de commerce, les notaires, les docteurs en chirurgie,

(1) L'art. 19 de la loi du 22 mai 1850 modifie l'art. 7 de la loi de 1844, d'après lequel le patentable n'était jamais soumis qu'à un seul droit fixe. « La possession simultanée de plusieurs établissements permet de supposer que, même dans les derniers degrés de la population, le patentable sera en état de supporter cette aggravation d'impôt. » V. le rapport reproduit dans Dalloz, 1850, 4, 93.

les docteurs en médecine, les officiers de santé, les vétérinaires, les référendaires aux sceaux, les chefs d'institution, les maîtres de pension. L'impossibilité d'incorporer ces professions dans le cadre du tarif et de les classer par voie d'assimilation, la difficulté qu'il y aurait à tracer entre ces professions elles-mêmes des divisions et des degrés hiérarchiques, a rendu nécessaire la création d'une taxe spéciale et uniforme. En partant de ce principe, on ne pouvait appliquer aux professions libérales le droit fixe de patente, droit qui s'établit par catégorie et par classe, et, au lieu de diviser l'impôt en deux parts, on en a fait une taxe unique et proportionnelle. Cette taxe est du quinzième du loyer; elle est par conséquent un peu plus élevée que le droit proportionnel ordinaire, ce qui est une compensation suffisante de la dispense d'un droit fixe, surtout si l'on met en ligne de compte les droits perçus pour l'admission aux fonctions libérales (1).

925. D'un autre côté, on a dispensé de la patente : 1° les fonctionnaires et employés salariés soit par l'État, soit par les administrations départementales ou communales; 2° les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs, considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art; 3° les professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément; 4° les éditeurs de feuilles périodiques; 5° les artistes dramatiques; 6° les capitaines de navires de commerce ne voyageant pas pour leur compte; 7° les laboureurs et cultivateurs seulement pour la vente des récoltes et fruits provenant des terrains qu'ils exploitent (*id.*, 13), et certaines autres personnes indiquées par la loi. — Mais ne donnent point lieu à l'exemption de patente les trans-

(1) V. le rapport de M. Gouin, organe de la commission, dans Dalloz, t. 1850, p. 4, 93.

formations des récoltes et fruits pratiquées au moyen d'agents chimiques, de machines ou ustensiles autres que ceux servant habituellement à l'agriculture (l. du 18 mai 1850, 18). L'art. 43 de la loi de finances du 10 juin 1853 dispense de patente les fabricants à façon ayant moins de dix métiers (1).

926. Les patentes sont personnelles ; en conséquence, les associés en nom collectif sont tous assujettis à la patente ; le principal associé paye seul le droit fixe en entier ; les autres associés ne sont imposés qu'à la moitié de ce droit. (L. 25 avril 1844, 16.) Mais comme ce droit de moitié a paru très-lourd pour les membres des associations ouvrières qui se sont formées depuis quelques années surtout, l'art. 23 de la loi du 18 mai 1850 dispose que le droit de patente ne sera que le vingtième du droit fixe payé par l'associé principal, pour les associés habituellement employés comme simples ouvriers dans les travaux de l'association. Le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie. (L. 25 avril 1844, 16.) Les sociétés anonymes sont imposées à un seul droit fixe, sous la désignation de l'objet de l'entreprise, et au droit proportionnel. La patente assignée à ces sociétés ou compagnies ne dispense aucun des sociétaires ou actionnaires du paiement des droits de patente auxquels il pourrait être personnellement assujetti pour l'exercice d'une industrie particulière (*id.*, 17). Ces dispositions sont applicables aux gérants et sociétaires des sociétés en commandite. (L. 18 mai 1854, 24.) Le mari et la femme même séparés de biens ne doivent qu'une patente, à

(1) V. pour le surplus, l. 25 avril 1844, 13, et l. 18 mai 1850, art. 20.

moins qu'ils n'aient des établissements distincts. (L. 25 avril 1844, 15.)

927. La contribution des patentes est due en général pour l'année entière par ceux qui exerçaient au mois de janvier, sauf la translation au successeur en cas de cession, si toutefois la cote peut être utilement inscrite au nom du cessionnaire, ce qui n'aurait pas lieu, par exemple, si déjà celui-ci était patenté (C. d'Etat, 21 mai 1847, Panarioux), et la décharge pour l'avenir, en cas de fermeture par suite de décès ou de faillite déclarée (1). Le transfert de la patente est un acte administratif qui est fait par le préfet ; s'il refuse, le réclamant peut se pourvoir devant le conseil de préfecture. (C. d'Etat, 31 janv. 1855, Blouet.) Si le préfet accorde le transfert mal à propos, son arrêté peut être annulé par le ministre des finances, sous l'autorité duquel il agit. (*Id.*, 8 avril 1852, Laurent.) La décharge doit être demandée au conseil de préfecture dans les trois mois du décès ou de la déclaration de la faillite. (C. d'Etat, 12 sept. 1853, Challier.) (*V.* n° 944.)

Ceux qui entreprennent, après le mois de janvier, une profession sujette à patente, ne doivent la contribution qu'à partir du premier du mois dans lequel ils ont commencé d'exercer, à moins que la profession ne puisse pas être exercée toute l'année ; dans ce cas, elle est due pour l'année entière. Des suppléments sont dus par les patentés qui prennent dans le courant de l'année des locaux d'un prix supérieur aux anciens, ou embrassent une profession d'une classe supérieure à la leur. (*Id.*, 23.)

La contribution des patentes est payable par dou-

(1) Cette exception est de droit étroit, et le Conseil d'Etat repousse l'extension que l'on voudrait lui donner à des cas de force majeure autres que ceux prévus par la loi. (C. d'Etat, 14 déc. 1853, Roussel.)

zièmes ; cependant les patentables qui mènent une vie errante sont obligés de payer la totalité du droit au moment où on leur délivre leur patente. Les patentables qui quittent le ressort de la perception, ceux qui vendent volontairement ou forcément leurs fonds, sont tenus de payer tout ce qui reste dû pour l'année. Les propriétaires, et, à leur place, les principaux locataires, sont responsables du dernier douzième échu et du douzième courant, quand ils n'ont pas averti le percepteur du déménagement de leurs locataires un mois avant le terme fixé par le bail, et, en cas de déménagement furtif, dans les trois jours. (*Id.*, 24, 25.)

928. Tous les patentables doivent se munir de la formule de leur patente ; ils peuvent être requis de la présenter par les juges de paix, commissaires de police, maires, adjoints et tous autres officiers ou agents de police judiciaire. La non-représentation donne lieu, suivant les circonstances, à la saisie des marchandises et à une amende. (*Id.*, 27, 28.) Mais il n'est plus nécessaire que les actes judiciaires relatifs à l'industrie sujette à la patente contiennent en tête la mention, la date et le numéro de cette patente. (L. 18 mai 1850, 22.) Cette obligation, qu'on supposait nécessaire pour assurer le recouvrement de l'impôt chez les individus dont les professions n'ont pas de signes extérieurs très-apparents, est aujourd'hui reconnue inutile.

Il est procédé tous les ans au recensement des imposables et à la formation des matrices de patente ; les maires en sont prévenus ; ils peuvent présenter des observations, que les contrôleurs, quand ils ne les admettent pas, doivent consigner dans une colonne spéciale ; la matrice est déposée pendant 40 jours au secrétariat de la mairie, afin que les intéressés puissent en prendre connaissance et remettre au maire leurs

observations, lesquelles, en cas de contestation, sont transmises au préfet avec l'avis du directeur des contributions directes. Si le préfet ne croit pas devoir adopter cet avis, il en est référé au ministre des finances. (L. 25 avril 1844, 20.) Il y a lieu, dans les cas prévus n° 927, 2^e alinéa, à faire des rôles supplémentaires; mais comme la loi n'autorise l'imposition des patentables au moyen de rôles supplémentaires qu'à raison de faits nouveaux survenus dans le cours de l'année, il en résulte qu'on ne peut y comprendre un individu pour des faits qui existaient au 1^{er} janvier. (C. d'Et., 17 sept. 1854, Boisgontier; 21 février 1855, Gence) (1).

§ IV. — *Centimes additionnels.*

929. La perception de l'impôt donne lieu à des frais. Il faut faire la dépense matérielle des rôles, payer aux percepteurs et receveurs des traitements, et leur allouer

(1) Le montant total de l'impôt des patentes variant suivant le nombre des patentables, on peut dire que le chiffre de cette contribution est un criterium de l'état de l'industrie dans le pays. En 1802, l'impôt des patentes rapportait 19,319,554 fr. Il est évalué dans le budget de 1855 à 54,279,135 fr. (L. 22 juin 1854, état E.) A la vérité, la loi de 1850 a imposé les professions libérales, mais ce résultat est compensé par la dispense de patente que la loi de 1844 accorde aux simples ouvriers, et par les dispositions dans le même sens de la loi de 1850. — La statistique des patentes nous fournit un autre résultat. Tandis que de 1844 à 1846 le nombre des patentes de la 1^{re} classe est resté stationnaire et a même un peu diminué, le nombre des patentes de la 2^e classe a presque doublé; la 3^e, la 4^e, la 5^e, la 6^e ont toutes manifesté un mouvement ascensionnel, et s'il y a eu baisse dans le chiffre des deux dernières classes, la cause en est dans la loi de 1844, qui a exempté beaucoup de catégories de travailleurs. Cela prouve que les gros capitaux trouvent un puissant contre-poids dans les petites épargnes, et, aujourd'hui que les simples ouvriers ne sont plus patentables, le nombre des petites patentes peut donner le chiffre assez exact des travailleurs indépendants.

des remises (1). Il existe aussi des non-valeurs provenant ou de cotes irreouvrables, ou de dégrèvements faits aux contribuables pour les causes que nous verrons dans le chapitre suivant (2). La différence que ces dépenses produiraient entre le chiffre présumé et le chiffre réel de l'impôt est couverte au moyen d'une surtaxe qui est votée par la loi de finances sous le nom de *centimes additionnels*.

930. C'est aussi au moyen de centimes additionnels que l'on pourvoit aux dépenses départementales fixes et variables. Une partie de ces centimes est versée au Trésor pour être tenue en totalité à la disposition du ministre de l'intérieur, et être employée, sur ses ordonnances, au paiement des dépenses *fixes* et *communes*; une autre partie est versée dans les caisses des receveurs généraux pour être tenue à la disposition des préfets, et être employée, sur leurs mandats, aux dépenses *variables*, conformément aux budgets votés par les conseils généraux et approuvés par le ministre de l'intérieur; ce qui reste est versé au Trésor pour former un *fonds commun*, destiné à venir au secours des départements dont les dépenses variables excèdent les centimes qui y sont affectés. (V. administration départementale.)

Indépendamment des centimes additionnels votés par les Chambres, les conseils généraux peuvent être autorisés à voter *des centimes facultatifs*, jusqu'à concurrence d'un *maximum* fixé par la loi, pour subvenir aux dépenses d'utilité départementale. En cas d'insuf-

(1) Loi du 17 fruct. an VI, art. 3 à 9.—Loi du 5 vent. an XII, art. 15.

(2) V. l'art. 14 de la loi du 8 juill. 1852, suivant lequel, à partir de janv. 1853, il a dû être ajouté pour dégrèvement et non-valeurs une certaine quotité au produit des centimes additionnels départementaux et communaux, ordinaires et extraordinaires.

finance de ces centimes facultatifs, des lois spéciales autorisent des *centimes extraordinaires*. Le produit de ces centimes est versé dans la caisse du receveur général pour être tenu à la disposition du préfet, qui lui donne l'emploi déterminé par le conseil général.

931. Les communes ont aussi, pour subvenir à leurs dépenses, des *centimes additionnels* au principal de la contribution foncière et mobilière, à moins qu'elles ne déclarent que cette contribution leur est inutile. (L. 15 mai 1818, 31.) Elles peuvent être autorisées par des décrets impériaux à s'imposer extraordinairement des centimes additionnels, dans les cas et dans les limites déterminés par les lois de finances.

932. Ainsi le chiffre du principal des contributions directes ne change pas, et l'on pourvoit, à l'aide des centimes additionnels, aux non-vaieurs, aux dépenses temporaires, à celles qui varient d'une année à l'autre, d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre. Ces centimes portent ou sur toutes les contributions, ou sur quelques-unes seulement (1). Il faut cependant observer que, par un motif d'humanité, la loi du 24 avril 1832 a décidé, art. 19, que les centimes additionnels ne porteraient jamais sur la taxe personnelle, et que ceux qui seraient imposés sur la contribution personnelle et mobilière frapperaient uniquement la taxe mobilière. Pour éviter les dépenses d'un rôle spécial,

(1) L'article 1^{er} de la loi de finances du 7 août 1850 déclare supprimés, à partir de 1851, 17 centimes additionnels généraux, sans affectation spéciale, afférents à la contribution foncière. On a voulu avec raison dégrever le sol des impôts considérables qui le chargent directement ou indirectement. Depuis 1832 jusqu'en 1850, l'impôt foncier s'était accru de 40 millions au moins. Cette augmentation n'était pas seulement due au développement successif de la matière imposable, mais surtout et pour plus des trois quarts à l'accroissement excessif voté chaque année par les départements et les communes. Par la suppression des 17 centimes additionnels, la propriété foncière a été déchargée de plus de 27 millions. (V. l'exposé des motifs, rapporté dans Dalloz, 1850, P. 1850, 4, 185.)

le recouvrement des centimes additionnels, de quelque nature qu'ils soient, se fait en même temps, de la même manière et par le moyen des mêmes rôles que celui des contributions, avec lesquelles ils se confondent. Les moyens de recours sont les mêmes pour les uns que pour les autres.

§ V. — *Taxes assimilées, sous quelques rapports, aux contributions directes.*

933. Nous empruntons ici à M. Boulatigner, ainsi que l'a fait M. Dufour, l'indication de la plupart des taxes qui sont perçues, comme les contributions directes, à l'aide de rôles nominatifs :

« Telles sont les taxes pour travaux relatifs au curage des canaux et rivières non navigables et pour l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent (V. l. 14 floréal an XI, 4) ;

» Les taxes pour travaux de salubrité et de dessèchement (l. du 16 sept. 1807, 57) ;

» Les taxes pour l'assèchement des mines (l. 27 avril 1838, 5) ; les redevances sur les mines (l. 21 avril 1810, 27 et 38 ; n° 762) ;

» Les prestations et subventions spéciales pour l'entretien des chemins vicinaux (l. 28 juillet 1824, 5 et 7 ; 21 mai 1836, 44) ;

» Les taxes pour le pavage des rues (avis du C. d'Etat du 3 mars 1807 ; l. 18 juillet 1837, 14) ;

» Les taxes pour la vérification des poids et mesures (l. vend. an IV ; arrêté 13 brum. an IX ; ord. des 18 mai 1838 et 17 avril 1839) ;

» Les taxes pour les dépenses des bourses et chambres de commerce (l. 28 vent. an IX ; arrêté 13 brum. et 3 nivôse an XI ; décret du 23 sept. 1806 ; ord. du 28 avril 1844) ;

» Les taxes pour la rétribution des médecins-inspecteurs soit des établissements d'eaux minérales naturelles, soit des bains, fabriques et dépôts d'eaux minérales (arrêtés des 29 floréal an VII, 3 floréal an VIII, 6 niv. an XI; l. des 2 août 1829, 1; 21 avril 1832, 2);

» Les droits établis pour frais de visite chez les pharmaciens, droguistes et épiciers (décr. du 25 thermidor an XI; l. 15 mai 1818, 87);

» Les taxes d'arrosage (l. 15 avril 1844, 23);

» La rétribution des instituteurs primaires (l. 28 juin 1833; 14-15 mars 1850, 41) (1). »

Nous nous occuperons plus spécialement de ces différentes taxes en traitant des matières auxquelles elles se rattachent.

CHAPITRE VII.

SUITE DES CONTRIBUTIONS DIRECTES. — PERCEPTION. — DÉGRÈVEMENT. — POURSUITES ET CONTRAVENTIONS.

SOMMAIRE.

- 934. Confection des rôles.
- 935. Constatation des mutations annuelles.
- 936. Mise à exécution des rôles.
- 937. De qui les contributions peuvent être exigées.
- 938. Quand les contributions peuvent être exigées.
- 939. Mode de paiement.
- 940. Différentes espèces de demandes en dégrèvement.
- 941. Demandes en décharge ou en réduction.

(1) Rapport de M. Boulatigner sur le livre IV de la loi sur l'administration intérieure, cité par M. Dufour, *Traité général de droit administratif*, 2^e éd., t. 2; p. 29.

942. Demandes en remise ou en modération.
943. Instruction et jugement des demandes en décharge ou en réduction.
944. Compétence du conseil de préfecture. — Recours.
945. Exécution des décisions portant décharge ou réduction. — Mutation de cote.
946. Instruction et décision sur les demandes en remise ou en modération.
947. Règles spéciales au dégrèvement pour non-location des maisons dans les villes de vingt mille âmes et au-dessus.
948. Réclamations des percepteurs pour les cotes indûment imposées.
949. *Idem* pour les cotes irrecevables.
950. Quand les poursuites peuvent avoir lieu.
951. Différentes contraintes. — Garnisons collective et individuelle.
952. Commandement.
953. Saisie.
954. Objets insaisissables.
955. Vente des objets saisis.
956. Privilège du Trésor en matière de contributions directes.
957. Ce privilège s'exerce-t-il sur les fruits d'un immeuble qui n'est plus entre les mains du redevable?
958. Le Trésor n'a pas de privilège sur les immeubles.
959. Résumé du contentieux en matière de contributions directes. — Compétence administrative, compétence judiciaire.
960. Quel est le conseil de préfecture compétent.
961. Prescription des actions relatives aux contributions directes.
962. Assimilation des taxes aux contributions directes. — Répartitions. — Recours.
963. Suite. — Poursuites. — Moyens de contrainte. — Privilège.
964. Suite. — Prescription.

934. Nous avons vu dans le chapitre précédent la nature, l'assiette et le mode de répartition des contributions directes; il nous reste à voir tout ce qui tient à leur recouvrement.

Le directeur des contributions dresse chaque année le rôle des contribuables de chaque commune, d'après la répartition arrêtée par les répartiteurs, ou le travail fait par les agents du fisc, suivant la nature des contributions. Depuis 1848, un seul rôle contient les contributions foncière, personnelle, mobilière et des

portes et fenêtres, et les centimes additionnels à ces différentes contributions. Ce rôle est dressé d'après les bases générales que nous avons indiquées, avec les modifications qui doivent résulter des changements survenus, pendant le cours de l'année, dans les propriétés ou dans le personnel des contribuables. Un rôle supplémentaire est dressé à la fin de chaque trimestre pour les droits de patentes qui ont pris naissance pendant sa durée (n° 928); mais, en thèse générale, même lorsqu'il s'agit de patentes, on ne peut, par des rôles supplémentaires, reprendre les contribuables qui ont été omis lors de la confection des rôles (C. d'Et., 17 sept. 1854, Boisgontier; 24 février 1855, Gence), ni, à plus forte raison, ceux qui ont été omis les années précédentes (C. d'Etat, 22 déc. 1852, min. des fin.). Des rôles spéciaux sont faits pour les taxes assimilées aux contributions directes (n° 933).

935. Le règlement du 10 octobre 1821, art. 37, veut que tout acquéreur, cessionnaire, héritier, légataire ou nouveau propriétaire à quelque titre que ce soit, fasse la déclaration des biens qu'il a acquis à la mairie de la commune où ces biens sont situés. Mais, comme on néglige souvent de faire cette déclaration, diverses mesures ont été prises pour y suppléer. Les receveurs d'enregistrement envoient tous les six mois aux contrôleurs des contributions directes le relevé de tous les actes translatifs de propriété qui ont été soumis à l'enregistrement. Les contrôleurs envoient les renseignements qui en résultent aux maires, et, à un jour indiqué par eux et annoncé d'avance par des affiches, ils se rendent dans chaque commune, où, réunis avec les répartiteurs, le percepteur et le maire, ils reçoivent les déclarations des propriétaires (régl. du 15 mars 1827, 112 et 113); ils adressent ensuite les renseignements qu'ils ont pu

obtenir au directeur, qui fait l'application des mutations sur la copie des matrices appartenant à chaque commune. (Ord. du 25 mars 1836.) Tant que la mutation n'est pas opérée, l'ancien propriétaire continue à être imposé, et il peut être contraint au paiement de l'impôt, sauf son recours contre le nouveau propriétaire (1).

Quant aux contributions personnelle, mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, qui peuvent varier chaque année avec les choses qui leur servent de base, le maire, les répartiteurs et le percepteur recherchent tout ce qui peut entraîner une modification dans les rôles par addition ou retranchement de contribuables, diminution ou augmentation de cotes. Cette opération doit commencer dans les dix premiers jours du mois de juillet. (L. du 3 frim. an VI, 32 à 37.) Tous les états de changements doivent être recueillis par les contrôleurs, pour la contribution foncière et celle des portes et fenêtres, avant le 10 septembre; et pour la contribution personnelle et mobilière, au 30 du même mois au plus tard. Passé ces époques, les maires sont censés n'avoir aucun changement à proposer, et les rôles s'expédient sur les anciennes matrices. (V. circul. des 26 février 1841 et 3 mai 1842.)

936. Les rôles sont rendus exécutoires par le préfet, et transmis par le directeur des contributions directes aux maires des communes avant le 1^{er} janvier. (Arr. du 16 ther. an VIII, 13.) Ceux-ci doivent, le premier dimanche qui suit leur réception, faire afficher un avis portant que les rôles de la commune sont entre les mains

(1) Loi du 3 frim. an VII, art. 33, 34, 35 et 36; ord. du 3 oct. 1821. V. aussi circul. du 27 février 1841; instruct. du 5 décembre 1846; arrêté du 5 août 1853. Mémorial, t. 1841, p. 206; t. 1846, p. 279; t. 1853, p. 181.

du percepteur ; que chaque contribuable doit acquitter la somme à laquelle il est imposé , dans les délais fixés par la loi , sous peine de contrainte , et qu'il a trois mois , à partir de l'émission des rôles , pour présenter , s'il y a lieu , ses réclamations. (L. du 4 mess. an VIII, 5 et 6.) On adresse , en outre , à chaque contribuable un avis coûtant 5 centimes , qui indique avec détail : ce qu'il doit payer en principal , accessoires et centimes additionnels ; la loi ou le décret rendu en vertu d'une loi qui a établi l'impôt ; la part de contributions revenant à l'Etat , au département , à la commune et au fonds de secours , non-valeurs et réimpositions ; enfin les termes dans lesquels il doit s'être acquitté. (L. du 15 mai 1848 , 50, 51 ; 22 juin 1854 , 15.)

937. Il faut voir , avant d'aller plus loin , de qui et à quelle époque les contributions peuvent être exigées.

La contribution foncière est due en général par le *propriétaire du fonds* ; mais la loi doit considérer comme propriétaire celui dont le nom figure sur le rôle : ainsi le vendeur qui n'a point fait opérer la mutation est tenu de payer la contribution de l'immeuble qu'il n'a plus ; il en est de même de celui qui est porté sur les rôles pour un autre , et qui n'a pas fait rectifier cette erreur dans le délai légal. L'État poursuit le débiteur apparent , sauf le droit qu'a celui-ci d'exercer sa réclamation contre le débiteur réel.

Quand il existe un usufruitier , c'est lui qui doit payer les impôts , aux termes de l'article 608 du Code Napoléon. Quelques auteurs ont émis l'opinion que , dans le cas de non-paiement par l'usufruitier , le nu-propriétaire pouvait être poursuivi , parce que , dit-on , l'impôt est une charge de la propriété. Il résulte de notre système de contributions que l'impôt foncier est moins une charge de la propriété qu'une charge des

fruits. Si l'impôt n'était qu'une charge du fonds, le propriétaire pourrait, en l'abandonnant, s'affranchir de sa dette; or l'art. 66 de la loi du 3 frim. an VII, qui autorise les propriétaires des terres vaines et vagues à se libérer du paiement de l'impôt en les abandonnant à la commune dans laquelle elles sont situées, ajoute immédiatement que la libération de l'impôt n'a lieu que pour l'avenir, et que les cotisations antérieures à l'abandon restent à la charge du propriétaire. Il nous semble résulter de ces principes que l'impôt foncier n'oblige personnellement que celui à la charge duquel il est mis par la loi. Aux termes de l'art. 608 du Code Napoléon, c'est l'usufruitier qui est obligé de payer l'impôt : la dette lui est donc personnelle, et ne peut être poursuivie contre le nu-propriétaire; ce qui est d'ailleurs parfaitement juste, puisque celui-ci, pendant la durée de l'usufruit, ne perçoit aucun revenu.

Ce que nous venons de dire de l'usufruitier s'applique à l'usager qui absorbe tous les fruits du fonds ou occupe la totalité de la maison. S'il ne prend qu'une portion des fruits ou n'occupe qu'une partie de la maison, il doit l'impôt au prorata de son émolument. (C. N., 635, et C. C. civ., 25 fév. 1845, C^e de Vaxoncourt.) — Un arrêt de la chambre des requêtes du 19 janvier 1847 (C^e de Grimont) porte que les *simples droits* d'usage n'entraînent pas avec eux l'obligation de payer une quote-part de l'impôt, mais qu'il en est autrement lorsque l'usager recueille une partie considérable des fruits. Il est sans doute des droits d'usage dont la valeur n'est pas appréciable; c'est seulement à ceux-là que nous appliquerons la jurisprudence de cet arrêt. Mais nous pensons que toutes les fois que l'on pourra faire l'appréciation de la portion de jouissance de l'usager, celui-ci sera tenu,

dans la proportion de sa jouissance (C. N. 635, § 2), vis-à-vis le propriétaire ou l'usufruitier, qui sont seuls portés sur les rôles.

Les fermiers ou locataires sont tenus de payer la contribution foncière des lieux qu'ils tiennent à bail, sur le prix de leur loyer, en l'acquit des locateurs; et ces derniers sont obligés de recevoir en paiement les quittances du receveur des contributions jusqu'à due concurrence du prix des baux. (L. 1^{er} déc. 1790, t. 5, art. 10; l. du 3 frimaire an VII, 147.) Une décision ministérielle du 7 avril 1849 donne aux propriétaires la faculté de diviser leur cote foncière entre leurs fermiers, et de charger ceux-ci de payer en leur acquit (1). Cette faculté ne change en rien la position du Trésor vis-à-vis du propriétaire; il est toujours débiteur, et débiteur principal de l'impôt; de telle sorte qu'il ne peut exiger que l'on discute préalablement ses fermiers, et cela quand bien même le fermier se serait obligé par le bail à payer l'impôt sans répétition. (C. d'État, 3 juin 1852, C^e de Cambo.) Il est évident, en effet, que cette convention ne peut être opposée à l'État, et que le nom du propriétaire doit toujours figurer sur le rôle. Mais, d'un autre côté, nous devons dire, contrairement à un arrêt du Conseil du 1^{er} juillet 1839 (Joly), que le percepteur est forcé de recevoir le paiement des mains du fermier ou du locateur, quand même il ne l'aurait pas requis. Il résulte en effet de l'art. 1236 du C. Nap. qu'une obligation peut être acquittée par toute personne, même non intéressée au paiement de la dette : peu importe en effet au Trésor, comme à tout autre créancier, de quelle main il reçoit ce qui lui est dû. (V. régl. du 31 déc. 1839, 13 *bis*.)

(1) V. pour la manière d'opérer dans ce cas, l'article 6 de la loi du 4 août 1844.

Les receveurs des communes, hospices et autres établissements publics, sont tenus au paiement des contributions dues par ces communes ou établissements; les quittances des percepteurs leur sont allouées en compte. (*Id.*, 5.)

Les propriétaires et les principaux locataires sont garants des contributions personnelle et mobilière dues par les locataires déménagés, quand ils n'ont pas averti le percepteur dans les trois premiers jours du mois qui a précédé le déménagement, en tirant une reconnaissance par écrit de cet avertissement, et, en cas de déménagement furtif, quand ils n'ont pas fait constater légalement le fait dans les trois jours. (L. 21 av. 1832, art. 22 et 23; régl. du 24 déc. 1839, 15.)

Les notaires, les commissaires-priseurs et autres dépositaires ou débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor (*voir* nos 956 et suiv.), sont tenus, sur la demande du percepteur, de payer en l'acquit du redevable; les quittances qu'ils en reçoivent leur sont allouées en compte. (L. 12 nov. 1808, 2.) Cette obligation est tellement absolue, que la Cour de cassation a jugé que le débiteur du contribuable, dans les cas ci-dessus spécifiés, est tenu de payer sur la sommation qui lui en est faite par le percepteur, lors même qu'il existe des saisies-arrêts entre ses mains, sans qu'il puisse faire statuer par le tribunal sur la validité de la saisie et sur les droits des différents saisissants, sous peine d'être contraint comme le serait le débiteur lui-même. (Arrêt du 24 avril 1819.)

En cas de décès, les héritiers et légataires peuvent être poursuivis solidairement à raison des contributions de ceux dont ils ont hérité ou auxquels ils ont succédé, tant que la mutation n'a pas été opérée sur le rôle.

(Règl. du 31 déc. 1839, art. 4.) Ils sont tenus même de la contribution personnelle et mobilière, parce qu'elle est établie pour l'année entière. (L. du 21 avril 1832, art. 21.)

938. Les contributions directes sont payables en douze portions égales, dont chacune est exigible le premier de chaque mois pour le mois précédent. (L. 3 frim. an VII, 146.)

939. Examinons maintenant les différentes hypothèses qui peuvent se présenter.

Ou le contribuable paye sans réclamation, ou il réclame un dégrèvement, ou il ne paye pas.

Dans le premier cas, il doit payer en *argent* au moins un douzième tous les mois, et il reçoit une quittance sur papier libre et sans frais. (L. 3 frim. an VII, 146 ; arrêté 16 therm. an VIII, 16.)

940. Quatre espèces de demandes en dégrèvement peuvent être formées en matière de contributions directes : ce sont les *demandes en décharge* et *en réduction*, *en remise* et *en modération*.

Les demandes *en décharge* et *en réduction* ont lieu : les premières, lorsque le contribuable est taxé pour un impôt qu'il ne doit pas ; les secondes, quand il est taxé pour une somme plus considérable que celle qu'il doit. (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 1 à 24.) (1).

941. Il y a lieu à *décharge* quand il y a *faux emploi*, ou *double emploi*. *Faux emploi*, par exemple quand un individu est imposé pour un bien qu'il ne possède pas, ou est porté sur le rôle de la contribution person-

(1) Il ne faut pas confondre avec les demandes en dégrèvement les demandes en réduction de contingent formées par les départements, les arrondissements et les communes, qui sont portées, ainsi que nous l'avons dit, les premières devant le Corps législatif, les secondes et les troisièmes devant le conseil général. (V. n° 888.)

nelle et mobilière dans une commune qui n'est pas celle de son habitation ; lorsqu'on exige de lui une patente, quoiqu'il ne soit pas tenu de s'en munir, etc. *Double emploi*, quand le même bien est cotisé deux fois, quand la même personne est taxée deux fois, etc.

Il y a lieu à *réduction* en cas de *surtaxe*. La *surtaxe* peut provenir d'*évaluation exagérée*, d'*erreur de cotisation* ou de *calcul*. Dans les communes cadastrées, dont le rôle de la contribution foncière est fixé d'une manière invariable six mois après sa première émission, on ne peut se pourvoir en réduction pour surtaxe qu'à l'égard des propriétés bâties, et en cas de destruction ou anéantissement des propriétés non bâties, ou d'erreur de calcul (n° 903). Les autres demandes annuelles en réduction, en matière de contribution foncière, n'ont lieu que dans les communes non cadastrées ; mais la différence d'un dixième entre la cote du réclamant et celle qu'il présente comme point de comparaison, qui était exigée par la loi du 2 messidor an VII, ne l'est plus depuis l'arrêté du 24 floréal an VIII. (Arrêt du C. d'Ét. du 5 juin 1845, Millart.)

Dans toutes les communes, on peut se pourvoir pour erreur matérielle (n° 903). Pour ce qui concerne les autres contributions, les demandes en réduction peuvent être formées tous les ans dans toutes les communes, soit pour fausse évaluation de la valeur locative en matière de contribution mobilière, soit pour erreur de cotisation ou de calcul en toute autre matière.

942. Les demandes *en remise* et *en modération* ont lieu lorsqu'un contribuable justifie qu'il a éprouvé des pertes par suite d'événements imprévus, tels qu'inondations, incendies, malheurs commerciaux, appartements non occupés, etc. Si la perte du revenu objet de la taxe est totale, le contribuable peut obtenir une

remise complète ; si elle n'est que partielle, il n'a droit qu'à une *modération*. (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 24 à 29 ; 6 mai 1811, 54.)

Comme on le voit, les demandes *en décharge* et *en réduction* diffèrent des demandes *en remise* et *en modération* quant à leur cause. Les unes sont fondées sur la justice rigoureuse ; les autres ont pour base des considérations d'humanité. Il en résulte que les premières sont formées, instruites et jugées par la voie contentieuse, tandis que les secondes rentrent dans les attributions du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Nous allons exposer la marche à suivre pour l'un et pour l'autre cas.

943. Le contribuable qui veut se pourvoir en décharge ou en réduction doit le faire dans le délai de trois mois de la *publication* des rôles. L'article 8 du budget des recettes du 4 août 1844 a rétabli les véritables principes, en décidant que le délai de trois mois, accordé aux contribuables pour présenter les réclamations qu'ils sont autorisés à former contre les rôles des contributions directes, ne court qu'à partir du jour de la *publication* de ces rôles, et non plus du jour de leur *émission*, c'est-à-dire de celui où ils sont rendus exécutoires par le préfet, comme le décidait l'article 28 de la loi du 21 avril 1832. C'est du jour de la *publication*, et non du jour de la *notification* faite à chaque contribuable, que court le délai (arrêt du C. d'Ét. du 6 mai 1848, Vogin) ; si la *publication* des rôles a eu lieu avant l'ouverture de l'exercice, le délai ne court que du premier jour de l'exercice. (Arrêt du C. d'Ét. du 5 mai 1848, Ferté.) Le jour de la publication et celui de l'échéance ne sont pas comptés dans le délai. (C. d'Ét., 15 juillet 1846, Tordeux.) Une seule exception est admise par la jurisprudence du Conseil d'État à l'égard

du redevable qui, ayant changé de résidence avant la fin de l'année, continue à tort à être porté sur le rôle de la contribution personnelle et mobilière ou des patentes, dans son ancienne commune, pour l'exercice qui suit son départ. Ce contribuable, s'il prouve qu'il est porté sur le rôle de sa nouvelle commune, doit obtenir sa décharge dans l'ancienne (C. d'Ét., 22 nov. 1853, Chabulier); il n'est même pas tenu à cette preuve quand il prouve qu'il a quitté l'ancienne commune avant la confection des rôles. (C. d'Ét., 19 avril 1854, Mongin.) Le délai ne peut courir contre lui que du jour où il a eu connaissance officielle de son imposition sur les rôles de la commune qu'il a quittée (C. d'Ét., 6 août 1851, Arnaud); or, il n'a souvent cette connaissance qu'à une époque avancée de l'année, parce que le percepteur a pu ignorer longtemps le lieu de son nouveau domicile. Mais c'est seulement dans l'ancienne commune qu'il peut demander la décharge; s'il laisse passer le délai, il ne peut obtenir de décharge dans la commune nouvelle, et paye ainsi les contributions dans les deux. (C. d'Ét., 21 juin 1854, Pichot.)

La demande est formée par une pétition rédigée sur papier libre si la réclamation a pour objet une cote inférieure à 30 fr. (1), et sur papier timbré dans le cas

(1) Loi du 21 avril 1832, 28. L'auteur des *Poursuites en matière de contributions directes* cite, t. 1, p. 115, une décision du ministre des finances dont il ne donne pas la date, et de laquelle il résulte que l'exemption du timbre ne s'applique qu'aux réclamations relatives aux contributions personnelle et mobilière et des portes et fenêtres. Il est vrai que l'art. 28 de la loi du 21 avril 1832 se trouve dans le titre 2, où il n'est question que de ces deux espèces de contributions; mais, d'un côté, ses termes sont conçus d'une manière générale, et le motif sur lequel il est basé est applicable aux autres espèces de contributions directes. C'est l'opinion adoptée par M. le ministre des finances dans une circulaire du 1^{er} février 1844. (V. aussi l'arrêt du C. d'Ét., 5 mars 1852 (religieuses de Tournemine).)

contraire. Il faut considérer, pour faire cette évaluation, non pas la quote totale payée par le réclamant, et qui est formée de toutes les espèces de contributions portées sur les même rôle, mais l'article particulier sur lequel porté la réclamation. (C. d'Et., 12 sept. 1853, C^e de Sellières.)

Les pétitions ne peuvent réunir plusieurs natures de contributions ; elles ne peuvent être faites non plus au nom de plusieurs personnes, à moins qu'il ne s'agisse d'individus inscrits sur un même article de rôle pour cause d'indivision ou autrement ; elles ne peuvent être signées que par celui qui est porté au rôle, ou par son fondé de pouvoirs, sauf l'exception ci-dessous (C. d'Et., 13 juin 1845, Perriat ; 26 avril 1851, Lachaud) ; s'il est décédé depuis la confection des rôles, ses héritiers peuvent demander au conseil de préfecture leur inscription au rôle et la réduction ou la décharge. (C. d'Et., 8 avril 1852, Fouissac.) L'acquéreur d'un immeuble qui n'est pas porté sur les rôles peut, par la même raison, demander la mutation de cote et la réduction ou la décharge. (C. d'Et., 22 mars 1854, Mayran.) La contribution des portes et fenêtres, bien qu'exigible du propriétaire et portée en son nom sur le rôle, est à la charge des locataires ; ceux-ci ont donc qualité pour former, à défaut du propriétaire, une demande en décharge. (C. d'Et., 14 déc. 1853, de Lépine.)

Les pétitions doivent être accompagnées de l'avertissement remis au contribuable et de la quittance des termes échus (1). Cette dernière disposition a un double but : elle évite les réclamations que les contribuables ne formeraient que pour retarder leur paye-

(1) La demande est recevable si la quittance est produite ultérieurement, mais avant que le Conseil ait statué sur la réclamation. (C. d'Et., 5 mars 1852, Maire.)

ment, et elle empêche que le chiffre de l'impôt voté par le Corps législatif ne soit diminué.

Les contribuables ont le même délai de trois mois pour réclamer contre leur omission aux rôles; le montant des cotisations extraordinaires qui sont établies par suite de ces dernières réclamations, soit en contributions personnelle et mobilière, soit en contributions des portes et fenêtres, vient en déduction du contingent de la commune pour l'année suivante. (L. du 21 avril 1838, art. 28.)

La pétition adressée au sous-préfet, enregistrée à la date de sa réception, est renvoyée par lui au directeur des contributions directes; par le directeur au contrôleur qui vérifie les faits, et donne son avis après avoir pris celui des répartiteurs, s'il s'agit de contributions de répartition, et du maire, s'il s'agit de l'impôt des patentes. (Arrêté du 24 floréal an VIII; l. 21 avril 1832, 29.) Si le directeur est d'avis qu'il y a lieu d'admettre la demande, il fait son rapport, et le conseil de préfecture statue; s'il est d'avis contraire, il exprime les motifs de son opinion, transmet le dossier à la sous-préfecture, en invitant le réclamant à en prendre communication, et à déclarer dans les dix jours s'il veut fournir de nouvelles observations, ou recourir à la vérification par voie d'experts (1). Dans ce dernier cas, l'un des experts est nommé par le sous-préfet, l'autre par le réclamant; tous deux se rendent sur les lieux

(1) Les formalités de l'art. 29 de la loi du 21 avril 1832 sont prescrites à peine de nullité. (C. d'Etat, 24 mars 1849, Duplessis; 16 juin 1852, chemin de fer d'Orléans.) Mais le contribuable n'a droit qu'à une seule communication du dossier. (C. d'Etat, 19 avril 1854, Bonnesfond; 31 mai 1854, Pinel.) Quand, à la suite des observations formées par lui en réponse à l'avis du directeur, celui-ci exprime un nouvel avis, aucune loi n'exige qu'il en soit donné communication au réclamant ni au maire de la commune. (C. d'Etat, 29 nov. 1854, Cuvelier.)

avec le contrôleur, et ils opèrent dans la forme prescrite par l'arrêté du 24 floréal an VIII. Le Conseil d'Etat a décidé, le 26 juillet 1854 (Tainturier), que le contribuable, en formant la demande, peut déclarer par anticipation qu'il entend, en cas d'avis défavorable du directeur, avoir recours à l'expertise ; il n'est pas obligé alors de renouveler cette déclaration après l'avis du directeur ; mais l'expertise qui n'aurait pas été réclamée en temps utile devant le conseil de préfecture ne pourrait plus l'être devant le Conseil d'Etat. (*Id.*, 17 sept. 1854, Châté.)

944. C'est le conseil de préfecture qui prononce sur la demande des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leur cote. (L. du 28 pluv. an VIII, art. 4, § 1.) Il n'est pas lié par les avis des experts ; s'il n'est pas suffisamment éclairé, il peut demander une contre-vérification qui est faite par un inspecteur ou un contrôleur des contributions autre que celui qui a présidé à la première instruction ; mais il ne peut, à peine de nullité, procéder en dehors de l'action des agents des contributions directes. (C. d'Etat, 24 juin 1846, Camus.)

Le conseil doit en principe se contenter de prononcer la décharge sans statuer sur la réimposition, qui est de la compétence de l'administration active. Une première exception a été faite à cette règle par l'article 5 de la loi du 2 messidor an VII, reproduit dans l'article 2 de l'arrêté du 24 floréal an VIII, qui décide que, lorsqu'une propriété est imposée sous un autre nom que celui du véritable propriétaire, le conseil statuera sur la mutation de cote. Cette exception a été étendue par l'art. 13 de la loi du 8 juillet 1852 aux contributions des portes et fenêtres. Mais il faut alors mettre en cause celui qui

est indiqué comme étant débiteur de l'impôt, à moins qu'on n'apporte la preuve qu'il consent à la mutation. (C. d'Et., 24 déc. 1847, Noyon; 16 sept. 1848, min. des fin.) Enfin l'art. 23 de la loi du 25 avril 1844, § 1 et 2, porte qu'en cas de cession d'établissement, la patente est, sur la demande du cédant, transférée à son successeur, et que cette mutation de cote est réglée par arrêté du préfet. Lorsque, sur la demande d'un patentable qui a cédé son établissement, le préfet refuse d'opérer le transfert sur la tête du cessionnaire, le patentable a le droit de se pourvoir devant le conseil de préfecture, qui peut ordonner que le transfert aura lieu. (C. d'Et., 19 juillet 1854, Voinnet.) Dans tous les cas, la mutation ordonnée par le conseil est opérée par l'administration.

L'impôt étant voté et réparti annuellement, les décisions du conseil de préfecture ne peuvent porter que sur un exercice; elles ne constituent, soit pour, soit contre les contribuables, aucun droit acquis pour les exercices suivants. Les demandes doivent donc être renouvelées et instruites chaque année (1). Lorsque la réclamation est rejetée, tous les frais sont payés par le contribuable; lorsqu'elle est admise, les frais de vérification et d'expertise sont mis à la charge de la commune par l'art. 18 de l'arrêté du 24 floréal an VIII; mais c'est là une exception, et les autres frais sont payés par le réclamant. (C. d'Et., 20 juillet 1853, Lefebvre.) L'arrêté du 24 floréal an VIII ne statue formellement que pour les contributions foncière, personnelle et mobilière; cependant la jurisprudence, par une raison puissante d'équité et d'analogie, dispense aussi les débiteurs de l'impôt des portes et fenêtres et de la patente, dont

(1) Conseil d'État, 29 juin 1844, Ancelle; 19 mars 1845, Paillot; 12 juin 1845, Simonin; 26 avril 1847, Bertin.

les réclamations ont été reconnues justes, des frais de vérification et d'expertise (C. d'Et., 27 juin 1838, Louisa); et une instruction du 30 sept. 1831 décide que ces frais sont, dans ce cas, imputés sur les fonds de non-valeur (1). L'art. 17 de l'arrêté du 24 floréal an VIII veut que les frais de vérification et d'expertise soient réglés par le préfet, sur l'avis du sous-préfet; d'où il résulte que le conseil de préfecture doit se contenter de déterminer à la charge de qui ils seront d'après les règles ci-dessus, et qu'il excéderait ses pouvoirs s'il en faisait la liquidation. (C. d'Et., 30 mars 1844, Colombe.)

Lorsque le conseil de préfecture a rejeté la demande, le réclamant peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat dans les trois mois de la notification qui lui est faite de la décision par le directeur des contributions directes. Par exception aux règles ordinaires, le pourvoi peut avoir lieu sans autres frais que les droits de timbre de la requête, et peut être transmis par le préfet, sans l'intermédiaire d'un avocat, au Conseil. (L. du 21 avril 1832, 30.) Quand un pourvoi a lieu dans la forme ordinaire, il faut qu'il soit enregistré dans les trois mois de la notification de la décision au secrétariat général du Conseil d'Etat. (Décret du 22 juillet 1806, art. 1, 2, 11.) Lorsqu'il a lieu dans la forme exceptionnelle autorisée par l'article 30 de la loi de 1832, est-ce encore l'enregistrement au secrétariat du Conseil d'Etat qui détermine la date du pourvoi? On l'a décidé ainsi plusieurs fois (V. notamment Conseil d'Etat, 19 juillet 1837, Meyer). Mais il résultait de cette jurisprudence que le réclamant pouvait se trouver forclos par suite de la négligence des bureaux de la préfecture. On

(1) *Mémorial des percepteurs*, t. de 1849, p. 193.

décide aujourd'hui d'une manière plus conforme à l'esprit de la loi de 1832 que la date du pourvoi est déterminée par l'enregistrement à la préfecture (C. d'Et., 9 mars 1853, Raoul), et même que, lorsqu'on prend la voie exceptionnelle, si la pétition était envoyée au Conseil d'Etat, au lieu d'être déposée à la préfecture, le pourvoi ne serait pas régulièrement formé. (C. d'Et., 24 févr. 1855, Cabarrou.) Il en serait de même si le pourvoi était déposé à la sous-préfecture, la loi n'ayant pas autorisé ce mode de dépôt. (C. d'Et., 22 mars 1855, Raynaud.)

On a demandé si les contribuables sur lesquels doit être reporté le montant des décharges ou des réductions prononcées en matière d'impôt de répartition ont le droit d'attaquer les décisions du conseil de préfecture. Un arrêt du Conseil du 27 mai 1834 (Brengue) a jugé la négative, par la raison que, dans l'instruction de ces instances où le Trésor est sans intérêt, les droits et les intérêts de la généralité des contribuables, opposés à ceux des demandeurs, sont représentés par l'administration. Mais un autre arrêt du 2 janvier 1838 (maire de Sarriant) paraît reconnaître au maire, autorisé par le conseil municipal, le droit d'attaquer, dans l'intérêt collectif des habitants de sa commune, un arrêté du conseil de préfecture qui a accordé à un contribuable une réduction de sa cote foncière. Cette dernière jurisprudence nous semble devoir être adoptée; elle offre une garantie suffisante à la commune, et elle ne donne pas lieu aux inconvénients qui résulteraient de la faculté attribuée à chaque individu de réclamer en son nom. Mais alors il faudrait notifier l'arrêté au maire, sinon le délai du pourvoi ne courrait pas. Le pourvoi peut aussi être exercé par le ministre des finances, mais seulement si la décision du conseil

a modifié le rôle de l'administration des contributions directes. (C. d'Et., 29 juin. Boucly, et 14 déc. 1853, frères de la Doctrine chrétienne.)

945. Ceux qui ont obtenu des décharges ou des réductions n'en sont pas moins tenus de payer la totalité de leur cote jusqu'à la fin de l'année (1); mais le montant de ces décharges ou réductions est réimposé à leur profit sur les rôles de la commune pour l'année suivante; ils ont le choix d'en obtenir le remboursement, ou de l'imputer sur leurs contributions. Les sommes allouées en dégrèvement sur la contribution des patentes ne sont jamais réimposées, mais elles s'imputent sur un fonds spécial de non-valeur formé avec le produit de cinq centimes imposés additionnellement au principal de la contribution, et de huit centimes prélevés sur le principal. Les cotes indûment imposées doivent être constatées au 1^{er} octobre de chaque année, pour être réimposées dans les rôles de l'année suivante. Toutes les décharges et réductions doivent dès lors être prononcées au 1^{er} septembre. (Arrêté du 24 flor. an VIII, art. 14 et suivants.)

946. Les *remises* ou *modérations* sont, comme nous l'avons dit, des secours que l'administration accorde aux propriétaires qui ont éprouvé dans le courant de l'année, par suite de cas fortuits, la perte totale ou partielle de leurs revenus. Il s'agit ici non plus d'un acte de justice rigoureuse, mais d'une faveur; la demande n'est pas jugée dans la forme contentieuse par un tribunal administratif, mais dans la forme gracieuse par le préfet. Le réclamant adresse sa pétition sur pa-

(1) A moins qu'il n'y ait eu mutation de cote dans les cas déterminés ci-dessus, car alors les impôts sont payés par ceux à la charge desquels ils sont transportés.

pier timbré (1), dans la quinzaine du sinistre, au sous-préfet, qui la renvoie au contrôleur des contributions; celui-ci se transporte sur les lieux, vérifie les faits en présence du maire, constate la quotité des pertes, celle des revenus fonciers ou des facultés mobilières du réclamant, et dresse procès-verbal. Un fonds de non-valeur est mis chaque année à la disposition du préfet pour être réparti entre les réclamants, eu égard à l'importance des pertes qu'ils ont éprouvées; aussi n'est-ce qu'après l'expiration de l'année que le préfet prononce sur toutes les demandes qui sont mises sous ses yeux par le directeur des contributions directes avec les pièces à l'appui. Il rend compte, chaque année, au conseil général de l'emploi du fonds de non-valeur. (Arrêté du 24 flor. an VIII, art. 24 à 28; décret du 6 mai 1811; circul. du 22 nov. 1814.; l. du 10 mai 1838, art. 24, § 2.) Le recours contre les décisions du préfet ne pourrait être porté que devant le ministre, parce qu'il n'y a rien ici de contentieux.

947. La loi du 15 septembre 1807, art. 38, établit, conformément aux principes que nous venons d'exposer, que les propriétaires de maisons doivent se pourvoir en décharge ou en réduction dans le cas de destruction totale ou partielle de leurs bâtiments, mais qu'ils doivent se pourvoir en remise ou en modération dans le cas de perte totale ou partielle des revenus d'une année; elle ajoute que le montant des *décharges* et des *réductions* est réimposé, si le fonds de non-valeur ne suffit pas pour le couvrir. Malgré cette disposition formelle

(1) La demande collective formée par le maire au nom des habitants de sa commune est dispensée du timbre. (Circ. du 27 déc. 1826.) Dans ce cas, le sous-préfet nomme deux commissaires pour vérifier avec le contrôleur la quotité de la perte. (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 26.)

qui ne permet la réimposition que pour les décharges et les réductions, l'usage s'est introduit dans quelques villes, et notamment à Paris, de procéder par voie de réimposition à l'égard des remises et modérations résultant de vacance de loyer, à cause de l'insuffisance du fonds de non-valeur destiné par la loi à couvrir ces pertes. Cet usage a été condamné par le Conseil d'Etat comme illégal, mais il a été régularisé par l'art. 5 de la loi du 28 juin 1833, qui porte que dans les villes de vingt mille âmes et au-dessus, lorsque les conseils municipaux en ont formé la demande, les vacances, pendant un trimestre au moins, de tout ou de partie des maisons dont les propriétaires ne sont pas en usage de se réserver la jouissance, peuvent, en cas d'insuffisance des sommes allouées sur le fonds de non-valeur, donner lieu au dégrèvement de la portion d'impôt afférente au revenu perdu ; ces dégrèvements sont prononcés par les conseils de préfecture à titre de *décharges et réductions*, et réimposés au rôle foncier de l'année qui suit la décision. Les règles ordinaires reçoivent leur application pour les cas non compris dans cette exception. (C. d'Et., 26 déc. 1840, Delaveau.)

948. Les percepteurs sont responsables du recouvrement des contributions dont la perception leur est confiée, et débiteurs envers l'Etat des douzièmes échus de la totalité des sommes portées sur chaque cote du rôle. (Loi du 17 brum. an V, 2; arrêté du 16 therm. an VIII.) Il peut arriver cependant que des obstacles insurmontables s'opposent à cette perception; ils doivent alors obtenir décharge de leur responsabilité, en justifiant qu'ils ont pris toutes les mesures et fait en temps utile toutes les poursuites et diligences nécessaires contre les redevables et débiteurs. (Ord. du 31 mai 1838, art. 276.) Quels sont les moyens qu'ils doivent employer pour

arriver à ce résultat ? Il faut distinguer entre les cotes *indûment imposées* et les cotes *irrecouvrables*. Si la cote frappe sur une personne qui n'existe pas, soit parce qu'elle n'a jamais existé, soit parce qu'elle est morte avant l'ouverture de l'exercice, la cote est indûment imposée, et le percepteur, se trouvant personnellement débiteur, sans qu'il lui soit possible d'exercer de recours contre le contribuable qui n'existe pas, a droit à une *décharge*. Voici comment s'exprime à cet égard l'article 6 de la loi du 3 juillet 1846, destiné à trancher les difficultés qui existaient sur ce point : « Dans les *trois mois de la*
» *publication des rôles*, les percepteurs des contributions
» directes formeront, s'il y a lieu, pour chacune des
» communes de leur perception, des états présentant par
» nature de contribution les cotes qui leur paraîtront
» avoir été *indûment imposées*, et adresseront ces états
» au préfet et aux sous-préfets par l'intermédiaire des
» receveurs de finances. Les états dont il s'agit seront
» renvoyés aux contrôleurs des contributions directes,
» qui vérifieront les faits et les motifs allégués par les
» percepteurs, et donneront leur avis, après avoir pris
» celui du maire et des répartiteurs. Le directeur des
» contributions fera son rapport, et le *conseil de*
» *préfecture statuera*. Le montant des décharges pro-
» noncées sur les contributions foncière, personnelle
» et mobilière, sera réimposé au rôle de l'année sui-
» vante. »

L'expérience ayant prouvé qu'il n'est pas toujours possible de connaître dans les trois premiers mois de l'émission des rôles toutes les cotes indûment imposées, l'art. 46 de la loi de finances du 22 juin 1854, pour remédier à cet inconvénient, a décidé que « les cotes
» *indûment imposées* aux rôles des contributions di-
» rectes qui n'auraient pas été comprises dans les états

» présentés par les percepteurs dans les trois premiers
» mois de l'exercice, et dont l'*irrecouvrabilité* serait
» d'ailleurs dûment constatée, pourront être portées sur
» les états de cotes irrecouvrables rédigées en fin d'année
» (v. n^o 949), et être allouées en décharge par les con-
» seils de préfecture. » (*Voyez*, pour l'exécution de cet
article, circulaire du 24 sept. 1854; Mémor., p. 295.)
Il faut bien remarquer que l'intervention du percep-
teur n'est admise qu'autant qu'il n'y a pas de contri-
buables en état de réclamer; car, s'il en existe, c'est à
eux à faire valoir leur droit, et non au percepteur, qui
doit les poursuivre. (C. d'Etat, 22 mars 1854, Bouché.)

Plusieurs arrêts du Conseil d'Etat, notamment ceux
des 12 septembre 1853 (Littardi), 27 avril 1854 (Pré-
vost) et 5 août 1854 (Godefroy), décident que, dans le
cas où le conseil de préfecture ne croit pas devoir pro-
noncer la décharge, aucune disposition législative
n'autorise les percepteurs à attaquer ces décisions de-
vant le Conseil d'Etat; que ce droit de recours n'ap-
partient qu'au ministre des finances. Nous ne pouvons
approuver cette jurisprudence, qui, en subordonnant
le recours en matière contentieuse à une disposition
législative spéciale, nous paraît reposer sur un prin-
cipe erroné. L'Empereur en conseil d'Etat est juge
suprême de tout le contentieux administratif, et il fau-
drait une disposition formelle pour introduire une ex-
ception à cette règle. La demande en décharge formée
par le percepteur donne bien certainement lieu à une
décision contentieuse du conseil de préfecture, qu'elle
concerne un impôt dû au Trésor ou à la commune,
car elle est fondée sur un *droit*, et l'on ne comprend
pas pourquoi le recours serait exercé par le ministre,
qui n'est nullement intéressé dans la question, et
non par le percepteur, qui sera obligé de payer le

montant des cotes, s'il ne prouve pas qu'elles ont été indûment imposées. Quoi qu'il en soit, en fait, la section du contentieux, quand elle est saisie d'un recours formé par un percepteur, en ordonne la communication au ministre des finances, afin qu'il déclare s'il approuve les moyens de recours du percepteur; c'est seulement dans ce cas que le Conseil d'Etat statue au fond; dans le cas contraire, il rejette la demande par le motif que le percepteur n'a pas le droit de se pourvoir.

949. S'il y a un débiteur, le percepteur doit le poursuivre; dans le cas où ce débiteur est reconnu insolvable, la cote est *irrecouvrable* et doit tomber en non-valeur. Le percepteur dresse, dans les deux premiers mois de la seconde année de chaque exercice, l'état des cotes dont il s'agit par nature de contribution, et le remet, accompagné de toutes les pièces propres à justifier de l'impossibilité du recouvrement, au receveur des finances, qui les fait parvenir au préfet, lequel prononce comme sur les demandes en remise et en modération, sauf recours au ministre. (Instr. du 17 juin 1840, 98, 99.) En cas d'admission de la demande, les dégrèvements prononcés pour les cotes irrecouvrables sont imputés sur le fonds de non-valeur de l'exercice suivant. (Décr. du 31 octobre 1850.)

Le Conseil d'Etat décide que le percepteur auquel le préfet refuse le dégrèvement ne peut se pourvoir devant le conseil de préfecture, mais bien devant le ministre des finances. (Arrêts des 27 juillet 1853, Remaury; — 17 sept. 1854, percept. de Périgueux.) Pourrait-il se pourvoir contre la décision du ministre devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse? On peut dire, pour la négative, que la demande du percepteur est assimilée aux demandes en remise, qui sont soumises

à l'autorité discrétionnaire du préfet et du ministre (v. n° 946); que par conséquent il ne peut y avoir de recours par la voie contentieuse. Nous répondrons que l'assimilation peut bien avoir pour effet de donner le préfet et le ministre pour juges, et de faire supporter les dégrèvements par le fonds de non-valeur, mais qu'elle ne peut changer la nature de la réclamation; or, il nous semble que le percepteur qui prouve qu'il a fait les poursuites en temps utile et qu'il n'a pu être payé par suite de l'insolvabilité du débiteur, ne sollicite pas la remise à titre de faveur, mais la réclame comme un droit. Il est dans une position analogue à celle d'un receveur général, qui, aux termes de l'ordonnance du 31 mai 1838, art. 293, est responsable de l'insolvabilité d'un receveur particulier, mais peut se pourvoir auprès du ministre des finances pour obtenir, s'il y a lieu, la décharge de sa responsabilité, *sauf l'appel au Conseil d'État*. Si, ce que nous croyons incontestable, le percepteur réclame en vertu d'un droit, on a eu tort d'assimiler sa réclamation à une demande en *remise*; c'est une véritable demande en *décharge* qui devrait être jugée par le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État, et dont le montant, quand elle est admise, devrait être réimposé l'année suivante, et non prélevé sur le fonds de non-valeur.

Lorsqu'un contribuable a quitté la commune, sa cote doit-elle figurer parmi les cotes indûment imposées ou les cotes irrécouvrables? La cote ne peut être considérée comme indûment imposée qu'autant que la nouvelle demeure du contribuable n'est pas connue; dans le cas contraire, il faut lui signifier son extrait de rôle, et, s'il n'obtient pas sa décharge, agir à son égard comme à l'égard des autres contribuables. (C.

d'Etat, 12 sept. 1853, Dutillet.) S'il est reconnu insolvable, sa cote devient alors irrecevable.

950. Nous voici arrivé au troisième cas de l'alternative, celui où les contribuables n'acquittent point leurs obligations; il faut alors les y contraindre. L'Etat ne peut être dépourvu des moyens de forcer les contribuables en retard à payer leurs contributions; l'intérêt public exige même qu'il jouisse à cet égard d'une plus grande faveur que les créanciers ordinaires. Nous allons examiner :

Quels sont les différents moyens de poursuite (1),

Et quels privilèges sont accordés par la loi au Trésor.

Nous avons vu qu'un avertissement était adressé à chaque contribuable, pour lui faire connaître la somme qu'il avait à payer, et que le paiement devait être fait par douzième de mois en mois. Tout contribuable est dans le cas d'être poursuivi et contraint, pour les termes ou douzièmes échus, dix jours après l'échéance. Telle était du moins la rigueur de la loi du 17 brum. an V, art. 3; mais la loi du 15 mai 1818, art. 51, exige que le percepteur délivre *gratis* une sommation, *huit* jours avant le premier acte qui doit donner lieu à

(1) La loi de finance du 15 mai 1818, art. 51, a autorisé les préfets à faire, sauf l'approbation du gouvernement, des règlements sur les frais de contrainte, garnisaires, commandements et autres poursuites en matière de contributions directes. Le ministre des finances a saisi cette occasion pour coordonner dans un règlement méthodique, destiné à servir de modèle aux règlements particuliers que devaient prendre les préfets, toutes les dispositions relatives aux poursuites en matière de contributions directes, éparses dans les différentes lois. Ce règlement a été publié le 16 septembre 1819; l'expérience ayant fait juger que des modifications pouvaient y être utilement apportées, il a été remanié deux fois, et publié le 26 août 1824 et le 21 déc. 1839. Bien qu'il puisse être modifié dans quelques détails par le préfet, avec l'approbation du ministre, il est cependant la règle générale en matière de poursuites.

des frais. Il résulte de la combinaison de ces deux lois que la *somation gratuite* ne doit être délivrée qu'après le délai de dix jours prescrit par la loi de l'an V, et que les actes de contrainte ne peuvent avoir lieu que huit jours après.

954. On entend en général par *contrainte* un moyen rigoureux à l'aide duquel on force un débiteur en retard à payer. Dans la langue du droit administratif, ce mot est aussi employé pour indiquer l'*acte* délivré, en vertu de la loi, par le fonctionnaire qui donne l'ordre d'employer un de ces moyens. Les *contraintes* émanées des fonctionnaires auxquels la loi donne le droit de les exercer (ici les receveurs particuliers d'arrondissement, régl. du 31 déc. 1839, art. 23), sont assimilées aux jugements, dont elles produisent tous les effets; ainsi elles emportent hypothèque, autorisent une saisie, etc. (Avis du C. d'État du 25 ther. an XII et du 12 nov. 1811 (1)). C'est, en effet, un principe de notre droit public que l'État ou le Trésor n'a pas, en général, besoin de recourir aux tribunaux pour se procurer un titre exécutoire et hypothécaire contre ses débiteurs. En faisant produire ces différents effets aux actes émanés des administra-

(1) *M. Favard de Langlade*, Répertoire, v^o exécution des jugements, et après lui *M. Durieux*, *Poursuites en matière de contributions directes*, t. 1, p. 456, pensent, et un arrêt de la C. de cass. du 28 janv. 1828 (Scellier) décide qu'il faut distinguer entre les *contraintes* émanées des corps administratifs auxquels la législation confère des attributions judiciaires, et celles qui ne sont que des exécutoires délivrés par des administrateurs désignés par la loi pour l'exercice des droits et actions de l'État; que les premières seules emportent hypothèque. Nous ne voyons dans l'avis du 25 thermidor an XII, qui a la force d'un décret impérial (v. n^o 104), aucune distinction; bien plus, s'il ne s'appliquait qu'aux décisions des tribunaux administratifs, il serait complètement inutile, puisqu'il est de principe que ces décisions ont les mêmes effets que les jugements, et par conséquent emportent hypothèque (L. 29 floréal an X, art. 4). V. une dissertation en ce sens de M. Valette, *Revue étrangère*, t. 4, p. 832.

teurs, on procure au Trésor une grande économie de temps et de frais, et l'on ne nuit pas aux droits des débiteurs, qui sont toujours avertis et peuvent réclamer devant les autorités compétentes. — Une contrainte peut être délivrée pour plusieurs exercices échus, mais elle ne peut avoir d'effet pour les exercices à échoir. (C. de Paris, 20 janv. 1848, de Genoude.)

Les poursuites sont exercées par les *porteurs de contrainte*; ce sont des officiers publics remplissant, en matière de contributions directes, les fonctions d'huissier. Ils sont nommés par le sous-préfet sur la présentation du receveur particulier et sur l'approbation du préfet; ils prêtent serment entre les mains du sous-préfet, et en reçoivent une commission visée par le préfet, dont ils doivent être munis dans l'exercice de leurs fonctions. (Loi du 2 oct. 1791, art. 17; arrêté du 15 therm. an VIII, art. 18, 19 et suiv.; régl. du 24 déc. 1839, art. 28 et suiv.)

Le règlement du 24 décembre 1839, art. 41, porte qu'il y a quatre degrés de poursuite : 1° la garnison; 2° le commandement; 3° la saisie; 4° la vente.

La *garnison* est un moyen de contrainte qui consiste à faire supporter les frais de séjour d'un individu nommé *garnisaire* aux contribuables en retard. Elle est *collective* ou *individuelle*. Il y a lieu d'employer la première lorsqu'il existe dans une commune un certain nombre de contribuables qui ne se sont pas libérés dans les huit jours qui suivent la sommation gratuite; elle est exercée à la fois contre tous les contribuables retardataires par un seul garnisaire, dont les frais sont répartis entre tous ceux qui ne se sont pas libérés avant le jour où la contrainte est visée par le maire. (Règl. du 24 décembre 1839, art. 42 à 49.)

La *garnison individuelle* s'exerce contre un seul

redevable par un garnisaire à domicile, auquel le redevable est obligé de payer sa journée et de fournir la nourriture et le logement. Le garnisaire ne peut être établi à domicile chez un contribuable, si ses contributions directes ne s'élèvent au moins à 40 fr., ni rester chez lui plus de deux jours (*id.*, 49 à 54).

On peut employer d'abord la garnison collective, et trois jours après la garnison individuelle; mais, si l'on commence par cette dernière, ce qui ne peut avoir lieu qu'autant que la dette du contribuable égale une somme déterminée dans chaque département par le préfet, on ne peut employer l'autre contre un même contribuable pour la même dette. Le garnisaire ne peut rester plus de 10 jours dans la même commune. (Arr. 16 therm. an VIII, art. 44.) Le garnisaire n'a point qualité pour recevoir les contributions en retard, ni son salaire, directement des mains des contribuables; ces différentes sommes doivent être payées au percepteur. En cas de rébellion ou d'injures, il se retire chez le maire ou l'adjoint pour dresser son procès-verbal. D'un autre côté, s'il donne lieu à quelque plainte, les contribuables peuvent s'adresser au sous-préfet, qui statue sommairement. (Arrêté du 16 therm. an VIII, art. 24, 28.)

952. Trois jours après la garnison, si elle n'a pas produit l'effet qu'on en attendait, il y a lieu de faire au redevable commandement de payer, avec déclaration que, faute par lui d'y satisfaire dans le délai de trois jours à partir de la signification, il sera procédé à la saisie. On peut même employer la voie du commandement immédiatement, lorsque le contribuable en retard est domicilié hors du département où il est imposé, sans y être représenté par un fermier ou un régisseur. (Règl., 55 à 63.)

953. Si le commandement ne produit pas son effet, il peut être procédé, trois jours après, à la saisie des objets mobiliers, et, si l'on est dans les six semaines qui précèdent la récolte, à la saisie des fruits pendants par racines. La saisie est faite pour tous les termes échus et pour tous ceux qui seront exigibles au jour de la vente, quand même le commandement aurait exprimé une somme moindre; elle s'exécute d'après les formes prescrites pour les saisies judiciaires (Cod. proc. civ., t. VIII, l. V), et nonobstant toute opposition, sauf à l'opposant à se pourvoir devant le sous-préfet, qui décide, comme en référé, s'il y a lieu à surseoir ou à poursuivre. (*Id.*, 67.) Si le motif de l'opposition était judiciaire, il faudrait se pourvoir en référé devant le président du tribunal civil. (C. de proc. civ., art. 607.) Si l'opposition est formée par un individu qui revendique les meubles et effets saisis comme lui appartenant, elle est portée devant les tribunaux, après l'observation du préliminaire prescrit à ceux qui intentent une action contre l'Etat. (L. 12 novembre 1808, art. 4.)

954. Des raisons d'humanité ont fait excepter de la saisie plusieurs objets énumérés dans l'article 52 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII; ce sont :

« Les lits et vêtements nécessaires au contribuable
» et à sa famille; les chevaux, mulets et bêtes de trait
» servant au labour; les harnais et instruments aratoires; les outils et métiers à travailler. — Il est
» laissé, ajoute l'article, au contribuable en retard,
» une vache à lait, à défaut de vache à lait, une
» chèvre, ainsi que la quantité de grains ou graines
» nécessaire pour l'ensemencement des terres qu'il
» exploite. — Les abeilles, les vers à soie, les mûriers
» ne sont saisissables que dans les temps déterminés
» par les usages ruraux. — Les porteurs de contraintes

» qui contreviendront à ces dispositions seront con-
» damnés à cent francs d'amende. »

Lorsqu'on rapproche l'énumération des objets faite par cet article de celle qui est contenue dans l'art. 592 du Code de procédure civile, on voit qu'elle en diffère en plusieurs points. En effet, l'art. 592 dispense de la saisie : « 1° les objets que la loi déclare immeubles par destination ; 2° le coucher nécessaire des saisis, ceux de leurs enfants vivant avec eux, les habits dont les saisis sont vêtus et couverts ; 3° les livres relatifs à la profession du saisi, jusqu'à la somme de 300 fr., à son choix ; 4° les machines et instruments servant à l'enseignement, pratique ou exercice des sciences et arts, jusqu'à concurrence de la même somme, et au choix du saisi ; 5° les équipements des militaires, suivant l'ordonnance et le grade ; 6° les outils des artisans nécessaires à leurs occupations personnelles ; 7° les farines et menues denrées nécessaires à la consommation du saisi et de sa famille pendant un mois ; 8° enfin, une vache, ou trois brebis ou deux chèvres, au choix du saisi, avec les pailles, fourrages et graines nécessaires pour la litière et la nourriture desdits animaux pendant un mois. »

Ainsi l'article 52 de l'arrêté de l'an VIII contient de plus que l'article du Code de procédure civile : 1° les chevaux, mulets et bêtes de trait servant au labour ; 2° les grains nécessaires à l'ensemencement ; 3° les abeilles et les vers à soie.

Mais le Code de procédure civile excepte de plus que l'arrêté de l'an VIII : 1° tous les objets déclarés immeubles par destination ; 2° les livres, machines et instruments, jusqu'à concurrence de 300 fr. ; 3° l'équipement des militaires, suivant l'ordonnance et le grade ; 4° les farines et menues denrées nécessaires à la con-

somation du saisi et de sa famille pendant un mois; 5° il donne la faculté de conserver deux chèvres ou trois brebis au lieu d'une vache, ainsi que les pailles, engrais, fourrages, etc., nécessaires pour la litière et la nourriture de ces animaux pendant un mois.

L'art. 592 du Code de procédure civile remplace-t-il l'art. 52 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII? Non; car il est de principe que les lois de droit privé n'abrogent les lois de droit public qu'autant qu'elles le déclarent expressément (1). Mais l'abrogation expresse ne résulte-t-elle pas de l'art. 593, qui dit que les objets énumérés dans l'art. 592 ne pourront être saisis pour aucunes créances, *même pour celles de l'État*? Non encore; car il faudrait, pour qu'il y eût abrogation, que les deux lois ne pussent pas s'appliquer en même temps : or cette simultanéité d'application ne présente aucune difficulté; en effet, rien de plus simple que d'exempter de la saisie pour le paiement des contributions directes les objets énumérés dans l'arrêté de l'an VIII, et en outre ceux énumérés dans le Code de procédure. Cette combinaison a été faite par l'art. 77 du règlement du 21 décembre 1839. Enfin ces deux articles doivent aussi être combinés avec les art. 520 à 525 du C. N., relatifs aux objets mobiliers qui sont immeubles par destination. (V. pour les détails de la procédure, régl. du 21 décembre 1839, et Code de proc. civ., 1^{re} partie, liv. v, tit. viii et ix.) Comme il n'existe aucune loi particulière relative à la forme de la saisie, on doit suivre les règles prescrites par le Code de procédure civile, sauf l'exception que nous avons signalée relativement aux objets insaisissables.

955. La vente des effets saisis ne peut s'effectuer

(1) V. l'avis du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 1807.

qu'en vertu d'une autorisation spéciale du sous-préfet, accordée sur la demande expresse du percepteur par l'intermédiaire du receveur particulier, et seulement huit jours après la clôture du procès-verbal de saisie, à moins que le sous-préfet n'autorise une abréviation de délai, nécessitée par la crainte du déperissement des objets saisis. Elle a lieu, après les publications et affiches accoutumées, dans la commune où s'opère la saisie, à moins d'une autorisation spéciale du maire. Elle est faite par les commissaires-priseurs dans les villes où ils sont établis, et dans les autres lieux par les porteurs des contraintes, selon les formes usitées pour les ventes par autorité de justice. (Code de proc. civ., partie 1^{re}, liv. v, tit. viii et ix.) L'officier ministériel qui fait la vente est tenu de la discontinuer aussitôt que son produit est suffisant pour solder le montant des contributions dues et les frais de poursuites. (L. 23 juillet 1820, 31; v. le règlement du 24 décembre 1839, 79 à 88.)

Lorsqu'un percepteur est informé d'un commencement d'enlèvement furtif des meubles ou des fruits gages de la contribution, il peut faire procéder immédiatement à la saisie-exécution s'il y a eu un commandement; sinon, il établit un gardien chargé de veiller à la conservation des objets, et il procède aux poursuites ultérieures dans les trois jours. (*Id.*, 91 et 92.)

Le percepteur peut aussi faire des saisies-arrêts entre les mains du débiteur d'un redevable en retard. La saisie-arrêt s'opère, à la requête du percepteur, par le ministère d'un huissier ou d'un porteur des contraintes, sans qu'il soit besoin d'autorisation préalable, suivant les règles tracées par le Code de procédure civile, part. 1^{re}, liv. v, tit. vii. Ces formalités ne sont pas né-

cessaires lorsque le percepteur fait constater sa saisie-arrêt dans un procès-verbal de vente de récoltes ou d'effets mobiliers dressé par un officier ministériel. (*Id.*, 88 à 91.)

956. Le droit de faire vendre les objets mobiliers des contribuables pourrait devenir illusoire pour le Trésor, si la loi ne lui accordait pas en même temps un droit de préférence sur les autres créanciers. L'art. 2098 du Code Napoléon lui reconnaît ce droit de préférence, mais il renvoie pour les détails aux lois sur la matière; c'est celle du 12 novembre 1808 qui règle ce qui est relatif aux contributions directes.

L'article 1^{er} accorde un privilège qui s'exerce *avant tout autre*, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, tant en principal qu'en centimes additionnels et supplémentaires, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution; et, pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes et de toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. Puisque le privilège du Trésor doit s'exercer *avant tout autre*, il sera préféré à tous les privilèges énumérés dans l'article 2101 du Code Napoléon. Toutefois nous pensons, par argument de l'art. 657 du Code de procédure civile, que les frais de vente primeront le privilège du Trésor, parce que ces frais, nécessaires pour convertir en deniers des objets mobiliers, sont aussi bien dans l'intérêt de l'Etat que dans l'intérêt des autres créanciers, et qu'ils constituent moins une créance privilégiée qu'un prélèvement sur le prix de la vente des meubles. Nous décidons également, par la même raison, que la créance du pro-

priétaire qui, aux termes de l'article 662 du même Code, prime celle des frais de poursuite, primera à plus forte raison le privilège du Trésor, pourvu que le propriétaire ne se soit pas obligé lui-même à la dette, par exemple s'il n'a pas averti du déménagement. (V. n° 937, § 6.) L'art. 47 de la loi du 1^{er} germ. an XIII l'a décidé formellement quant aux contributions indirectes, en restreignant cependant le privilège du locateur à six mois de loyers.

957. Un arrêt de la chambre des requêtes de la Cour de cassation du 6 juillet 1852 (Bordeaux) décide que le privilège du Trésor pour la contribution foncière s'exerce même sur les revenus d'un immeuble qui a changé de maître, parce que l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1808, est conçu en termes généraux, et ne distingue pas si les biens ont changé de maître ou sont restés aux mains du même propriétaire, à la différence du § 2 du même article, qui ne frappe du privilège, à raison de la contribution mobilière, que les meubles et effets mobiliers *appartenant aux redevables*. Cette distinction s'explique et se justifie par cette considération que l'impôt foncier est une sorte de prélèvement sur les fruits qui sont ainsi affectés à son paiement; tandis que les autres impôts sont dus principalement par le contribuable, et ne sont poursuivis qu'accessoirement sur les meubles. A quelle époque est-il nécessaire que les meubles soient entre les mains du redevable pour être frappés par le privilège? Un arrêt de la Cour de Paris du 5 mai 1845 avait décidé qu'il suffisait qu'ils eussent été en la possession du débiteur au 1^{er} janvier, époque de l'assiette de la contribution, de telle sorte que la vente qui en aurait été faite postérieurement n'aurait pu être opposée au Trésor. Mais la Cour de cassation a cassé cet arrêt et dé-

cidé que si le privilège atteint les meubles du redevable dès le moment où l'année commence à courir, il ne s'ensuit pas qu'il atteigne dans la main du tiers les meubles régulièrement aliénés de bonne foi et sans fraude par les redevables avant l'exercice de toute poursuite ; qu'il n'est fait pour ce cas aucune exception au principe en vertu duquel les meubles ne sont pas susceptibles d'un droit de suite. (C. C. civ., 17 août 1847, Quentin.)

958. La loi du 11 brumaire an VII, tit. 2, art. 11, accordait à l'Etat un privilège dispensé de l'inscription sur les immeubles pour une année et l'année courante de la contribution foncière. Cette disposition a été abrogée par la loi du 12 novembre 1808, que nous venons de citer. M. Jaubert, orateur du gouvernement, chargé de présenter cette dernière loi au Corps législatif, en a fait l'observation formelle. Ainsi aujourd'hui le Trésor n'a sur les immeubles des contribuables, pour le recouvrement des contributions directes, que les droits d'un créancier ordinaire ; il peut en poursuivre l'expropriation, mais seulement quand les objets mobiliers sur lesquels il a privilège sont insuffisants pour le couvrir de ce qui lui est dû, et dans ce cas il n'exerce ses droits qu'après les créanciers privilégiés ou hypothécaires, et en concurrence avec tous les créanciers chirographaires (avis du Conseil d'Etat, 21 février 1812), à moins qu'il n'ait pris inscription en vertu de la contrainte, qui, ainsi que nous l'avons dit, équivaut à un jugement (n° 954).

959. Le contentieux, en matière de contributions directes, est dans les attributions du pouvoir administratif. En effet, tout ce qui tient à l'assiette, à la répartition et à la perception de cette nature d'impôt, étant confié à l'autorité administrative, l'au-

torité judiciaire ne pourrait connaître, sans violer le grand principe de la distinction des pouvoirs, des difficultés qui naissent à cette occasion. L'art. 4^{er} de la section III de la loi du 22 décembre 1789 charge les administrations des départements, sous l'inspection du Corps législatif, et en vertu de ses décrets : 1^o de répartir toutes les contributions directes imposées à chaque département ; 2^o d'ordonner et de faire faire, suivant des formes qui seront établies, les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité ; 3^o de régler et de surveiller tout ce qui concerne tant la perception et le versement du produit de ces contributions que le service et les fonctions des agents qui en sont chargés (1). L'art. 7 ajoute : « Elles » ne pourront être troublées dans l'exercice de leurs » fonctions administratives par aucun acte judiciaire. » La loi du 28 pluviôse an VIII renvoie devant les conseils de préfecture les demandes des particuliers tendant à obtenir *la décharge* ou *la réduction* de leur cote des contributions directes. Bien que la loi de l'an VIII ne parle que d'une espèce de demande, cependant la jurisprudence administrative, par application des principes posés dans la loi du 22 décembre 1789, attribue, en thèse générale, le contentieux administratif au conseil de préfecture (2).

En thèse générale donc, les conseils de préfecture sont compétents pour statuer sur toutes les contestations qui tiennent à l'établissement même de l'obligation des redevables. Ainsi ils prononcent sur l'existence et la quotité de cette obligation ; la régularité et la force libératoire des quittances délivrées par les per-

(1) Nous avons vu, nos 886 et suivants, quelles autorités concourent aujourd'hui à ces différentes opérations.

(2) Nous avons traité du contentieux relatif au cadastre n^o 903.

cepteurs (C. d'Et., 24 mars 1820, Pujols; 15 juin 1825, Baudot); la régularité de la confection des rôles, celle des actes de poursuite antérieurs au commandement; la liquidation et le recouvrement des frais de poursuite faits par le percepteur, car il s'agit alors de l'application d'un tarif arrêté par le préfet. (*Id.*, 22 janvier 1824, Masson.)

Cependant la règle qui attribue le contentieux, en matière de contributions directes, au conseil de préfecture, n'est pas sans exception. L'autorité judiciaire est appelée à connaître de quelques questions relatives à l'impôt, soit à cause d'une attribution positive qui lui est faite par la loi, soit parce qu'il s'agit de l'application des règles du droit commun. Ainsi, bien que le conseil de préfecture soit appelé, en thèse générale, à prononcer sur les contestations qui tiennent à l'établissement de l'obligation du redevable, cependant les tribunaux ordinaires sont compétents pour statuer sur la question de savoir si l'impôt réclamé a été établi par la loi, et, dans le cas de la négative, pour prononcer contre tout receveur et percepteur la restitution des sommes qu'ils auraient exigées indûment. (Art. fin. de tous les budg. de recette.) L'autorité judiciaire, dans ce cas, peut donc être saisie de deux manières : ou par une poursuite en concussion qui suppose la fraude et qui est portée devant le tribunal de police correctionnelle, ou par l'action en répétition, qui est portée devant le tribunal civil. Mais comme le rôle des contributions est un acte exécutoire, et que la présomption est pour sa légalité, les contribuables ne pourraient se dispenser de payer préalablement.

Le conseil de préfecture est juge des contestations sur la régularité du titre en vertu duquel le contribuable est poursuivi, et des actes de poursuites qui ont

précédé le commandement ; il s'agit en effet, dans ces différents cas, de l'appréciation d'actes administratifs. Mais, comme la saisie est un acte d'exécution ordinaire réglé par le Code de procédure civile, les tribunaux sont compétents pour connaître des difficultés qui s'élèvent à partir du commandement, pourvu qu'elles ne soient relatives qu'à la forme du commandement et des actes de saisie, et non à la régularité du titre ou à l'existence de la dette. (C. d'Et., 10 février 1835, Regnault.) Ils statuent aussi sur la contrainte par corps à prononcer contre les gardiens pour la représentation des objets saisis. (C. d'Et., 30 mai 1824, Morel; 14 juillet 1824, Dusserech.)

Les tribunaux sont appelés à prononcer sur les questions de droit commun, soit entre le Trésor et les contribuables, par exemple dans le cas de distraction des objets insaisissables, soit entre le Trésor et un tiers, comme dans le cas de revendication des meubles saisis sur le contribuable. Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, les demandes doivent être préalablement soumises à l'autorité administrative. (L. du 12 nov. 1808, 4; C. d'Et., 29 août 1809, Buquet, et n° 836.) Ils prononcent sur les questions d'ordre et de privilège, tant à l'égard des créanciers que des acquéreurs. (Arrêt du Conseil du 18 juillet 1838, faillite Cournaud.) Ils statuent également sur la responsabilité des tiers non inscrits aux rôles qui sont déclarés responsables de l'impôt, et sur les poursuites faites contre eux. (C. d'Etat, 17 sept. 1838, Lavaud.) V. cependant C. d'Et., 19 juillet 1837, Hamel, qui contient une doctrine différente (1).

(1) V. sur tout ce qui tient au contentieux en matière de contributions directes, l'excellent ouvrage de M. Durieux, intitulé *Poursuites en matière de contributions directes*, t. 1, p. 337 à 421.

Il peut arriver qu'une question de recouvrement des contributions se complique d'une question de droit commun, et réciproquement. Dans ce cas, chacune des autorités doit surseoir jusqu'à ce que l'autre ait statué sur la matière qui est de sa compétence : ainsi, par exemple, la question de savoir si l'héritier présomptif d'un contribuable a renoncé à sa succession est de la compétence des tribunaux ordinaires ; le conseil de préfecture doit surseoir, lorsqu'elle se présente, jusqu'à ce qu'ils aient prononcé. (C. d'Et., 10 février 1835, Regnault.) De même, lorsqu'un conseil statue sur une mutation de cote entre un vendeur et un acquéreur, il ne peut condamner l'acquéreur au remboursement des contributions payées pour lui par son vendeur ; cette question est du ressort de l'autorité judiciaire. (C. d'Et., 18 septembre 1833, H^{ers} Cordelier.)

Quelle est l'autorité compétente lorsque, le Trésor ayant été désintéressé, une question s'élève entre un individu qui a payé et celui au nom duquel il a fait ce paiement ? Si la contestation porte sur la légalité des contributions ou la justesse de leur répartition, la qualité du demandeur pour en poursuivre le recouvrement, comme il s'agit alors d'interprétation des lois dont l'exécution est déferée à l'autorité administrative ou d'appréciation d'actes émanés de cette autorité, celle-ci est compétente pour en connaître ; mais quand il ne s'agit, entre les parties que d'une discussion d'intérêt privé qui se résout par les lois de droit commun, elle doit être portée devant les tribunaux. (C. d'Et., 16 fév. 1826, Cleret.) C'est d'après cette doctrine qu'un arrêt du 29 nov. 1848, rendu entre les héritiers d'un ancien trésorier général de Provence et plusieurs communes, au sujet de sommes avancées pour impôts arriérés dus par ces communes, déclare la compétence administra-

tive, parce qu'il s'agissait d'une contestation relative au recouvrement des contributions directes.

960. Le conseil de préfecture compétent pour connaître des contestations relatives aux contributions directes est celui du lieu où le contribuable est porté au rôle. Il faut cependant excepter le cas où, un contribuable ayant un domicile réel, ou possédant des biens saisissables dans un département autre que celui où il est imposé, il est procédé contre lui par voie de commandement. Dans ce cas, l'exécution est suivie par un porteur de contraintes de la résidence du débiteur, et les frais sont taxés par le sous-préfet de l'arrondissement dans lequel la poursuite s'exécute. S'il s'élevait des difficultés sur cette taxe, ce serait le conseil de préfecture du département où se fait la poursuite, et non celui du département où l'impôt est établi, qui statuerait. (Règlement général, art. 59 et 61.) La raison en est qu'il s'agirait alors d'appliquer le tarif spécial du département où les frais ont été faits.

961. Les actions en réclamation des contributions directes sont prescrites par le laps de trois années sans poursuites, à partir du jour où le rôle a été remis aux percepteurs; et, lorsqu'il y a eu des poursuites commencées, par le même temps, à partir du jour où elles ont cessé. (L. 3 frim. an VII, 149.) Cette prescription ne court que contre les contribuables portés aux rôles, car ceux qui ont été omis ne peuvent être l'objet d'aucune poursuite, ni être repris par des rôles supplémentaires. (C. d'État, 22 déc. 1852, minist. des fin.) Lorsque c'est un tiers qui a payé en l'acquit d'un contribuable, il a contre lui l'action du *negotiorum gestor* (C. Nap., 1375), qui dure trente ans. (C. C. req., 2 janv. 1828, Bouis.) Si ce tiers est le percepteur, comme il était tenu pour le contribuable, il est subrogé

de plein droit au privilège du Trésor, aux termes de l'art. 1251, § 3, C. Nap.; mais, comme l'action du Trésor ne dure que trois ans, la subrogation ne pourra avoir d'effet que pendant sa durée; il ne pourra plus ensuite invoquer que l'action du *negotiorum gestor*.

962. Nous avons parlé, n° 933, de taxes qui sont assimilées aux contributions directes; il nous reste à examiner jusqu'à quel point cette assimilation doit s'étendre.

1° Les taxes sont, comme les contributions directes, réparties entre les contribuables en vertu d'un rôle nominatif rendu exécutoire par le préfet.

2° Les personnes portées sur les rôles peuvent se pourvoir dans les trois mois à partir du jour de la *publication* des rôles. Nous ne voyons en effet aucune raison de ne pas appliquer ici l'art. 8 de la loi de finances du 4 août 1844, qui a substitué, comme point de départ du délai, la *publication* à l'*émission* (pour connaître la différence, v. n° 943). Nous croyons donc que c'est par erreur que, dans un arrêt du Conseil en date du 18 décembre 1848 (Baudry), on s'est servi du mot *émission*, et on a visé la loi du 21 avril 1832, qui est abrogée en ce point par l'art. 8 de la loi du 4 août 1844.

3° C'est le conseil de préfecture qui est compétent pour connaître des réclamations, sauf recours au Conseil d'Etat, recours qui peut être transmis sans frais par le préfet. (C. d'Etat, 22 avril 1848, Morin.) Cette compétence est établie à l'égard de quelques taxes par un texte formel : ainsi, la loi du 14 floréal an XI (art. 3 et 4) renvoie aux conseils de préfecture les réclamations qui s'élèvent à l'occasion des rôles de répartition des sommes dépensées pour le curage des

rivières, pour les travaux d'entretien et de réparation; la loi du 27 avril 1838 (art. 5), celles qui sont relatives à la répartition des dépenses occasionnées par les travaux d'assèchement de mines. On peut dire la même chose de la loi du 28 juillet 1834, qui est moins formelle, mais qui assimile le recouvrement des prestations pour la construction ou la réparation des chemins vicinaux, au recouvrement des contributions directes; de la loi du 18 juillet 1837, qui fait la même assimilation à l'égard des taxes communales (art. 44). Ces différentes lois ne sont que la conséquence d'un principe général; en effet, la répartition des taxes assimilées aux contributions directes, lors même qu'elles n'intéressent que des collections d'individus et n'entrent pas dans le Trésor, a lieu par un arrêté du préfet qui ne peut être apprécié et réformé que par l'administration elle-même. La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation sont d'accord pour admettre cette doctrine. (C. d'État, 6 sept. 1842, association de la Dive; — 22 juin 1854, Chitier. — C. C. civ., 4 août 1841, Gaspard.) (1). Mais la compétence administrative n'existerait pas s'il s'agissait de dépenses que des propriétaires *seraient convenus* de supporter en commun; les difficultés qui pourraient s'élever entre eux seraient portées devant les tribunaux ordinaires, parce qu'alors il n'y aurait ni assimilation légale aux contributions, ni rôles dressés par le préfet, ni intervention des moyens spéciaux à l'administration pour obtenir le paiement. (V. C. C. civ., 4 août 1841, arrosants de la Crau; *id.*, 4 août 1851, Mandart; C. d'État, 6 sept. 1842, association de la Dive.)

(1) En matière d'assèchement de marais et d'ouvrages indiqués dans la loi du 17 sept. 1807, le conseil de préfecture est remplacé par une commission syndicale. (V. l. 16 sept. 1807, art. 43 et 48.)

Le conseil de préfecture connaît donc des réclamations qui s'élèvent contre la répartition, comme il le fait en matière de contributions directes; mais peut-il connaître de celles qui sont dirigées contre l'acte même qui a prescrit d'imposer la taxe et fixé les bases d'après lesquelles la répartition doit avoir lieu, par exemple contre le décret impérial qui, aux termes de l'art. 2 de la loi du 14 floréal an XI, doit déterminer le mode de répartition des taxes de curage de manière que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux? Nous pensons qu'il faut distinguer entre les bases de la répartition et l'opération qui consiste à en faire l'application. Le conseil de préfecture n'est pas compétent, selon nous, pour prononcer sur les premières; il n'a qualité que pour décider si l'application qui en est faite aux particuliers est conforme aux règles de la justice. En effet, les bases de la répartition sont fixées soit par un décret impérial, soit par un arrêté préfectoral; ce sont là des actes du pouvoir discrétionnaire dont on doit demander la réformation soit à l'Empereur lui-même dans le premier cas, soit au ministre et à l'Empereur dans le second; le conseil de préfecture ne peut les apprécier quant au fond, pas plus qu'il ne peut apprécier la classification des terres et la fixation du tarif en matière cadastrale (v. nos 901, 902). S'il en était autrement, le conseil de préfecture pourrait adopter à l'égard des réclamants des bases de répartition différentes de celles qui seraient appliquées aux non réclamants, ou bien modifier la répartition tout entière. Mais si l'on soutenait que le décret ou l'arrêté contient un excès de pouvoir, ou bien que les formalités qui, aux termes de la loi, devaient le précéder, n'ont pas été observées, on devrait se pourvoir devant le Con-

seil d'État par la voie contentieuse pour en obtenir l'annulation. (V. n° 402 et 3^e volume.) Cette doctrine, qui a été admise par le Conseil d'État le 21 décembre 1850 (Ginestel), a été professée par le ministre des travaux publics dans l'affaire Crignon-Bonvallet. (Arrêt du 16 avril 1852.) Bien que le Conseil d'État, revenant sur la jurisprudence de l'arrêt Ginestel, ait jugé contrairement à notre opinion dans l'affaire Crignon, comme il l'avait fait le 18 janvier (dame Clause) et le 1^{er} février 1851 (Richard), nous persistons à croire qu'elle est conforme aux principes.

963. 4^o Il résulte de l'assimilation des taxes aux contributions directes, et du caractère d'intérêt public qui s'attache même à celles qui n'entrent pas dans le Trésor, que l'on pourra employer, pour obtenir leur recouvrement, les moyens de contrainte par garnisaire et saisies énumérés n°s 950 et suiv. (C. C. crim., 4 nov. 1844, de Coppem.) Mais le privilège attribué au Trésor pour garantie du recouvrement des contributions directes (n° 956) s'appliquera-t-il aux taxes assimilées à ces contributions ? Il ne s'agit plus seulement ici des rapports du créancier de la taxe au débiteur, mais bien des droits des tiers auxquels on veut opposer le privilège ; en semblable matière, il n'est plus possible de raisonner par analogie d'un cas à un autre. Nous croyons devoir résoudre négativement la question à l'égard des taxes qui ne doivent pas entrer dans le Trésor, mais qui ont seulement pour but de subvenir à des dépenses communes, telles que les taxes de pavage, de curage, d'assèchement, de mines, de dessèchement des rivières. La loi du 12 nov. 1808, en effet, crée un privilège au profit du *trésor public* qui ne peut, selon nous, être invoqué par les communes, les syndicats de dessèchement et autres corporations ; nous

en restreignons donc l'application au cas où la taxe entre dans le trésor public, soit pour qu'il en profite, soit pour qu'il se rembourse d'avances faites dans l'intérêt d'un service public, par exemple dans le cas de la vérification des poids et mesures (1).

964. 5° Enfin il nous reste à examiner si la prescription de trois ans, établie par les articles 149 et 150 de la loi du 3 frimaire an VII en faveur des débiteurs des contributions directes, pourra être invoquée par les débiteurs des taxes. L'assimilation des taxes aux contributions directes, quant au mode de perception et de poursuites, conduit à leur appliquer les règles relatives à la prescription : c'est ce que le Conseil d'Etat a décidé, le 12 février 1847, à propos de la cotisation imposée aux propriétaires protégés par des travaux de dessèchement, pour la conservation de ces travaux (association des vidanges d'Arles), et, le 22 avril 1848 (Lippmann), à l'égard des prestations payables en argent en matière de chemins vicinaux. Mais la créance de l'entrepreneur qui a exécuté les travaux n'est point soumise à la prescription de trois ans, car les lois spéciales, en décidant que les sommes nécessaires au paiement seraient réparties au moyen d'un rôle dont le recouvrement s'opérerait comme en matière de contributions directes, n'ont pas eu pour but et pour effet de régler les droits et les actions des tiers chargés de l'exécution de ces travaux, et de soumettre leurs créances à une prescription spéciale. Il ne s'agit pas en effet, dans ce dernier cas, d'une taxe annuelle de la même nature que l'impôt, mais d'une

(1) M. Durieux, *Poursuites*, t. 1, p. 176, pense que toutes les taxes perçues comme les contributions directes doivent jouir du privilège. Un arrêt de la Cour de Paris, 27 janv. 1840, refuse le privilège aux droits universitaires.

somme due pour des travaux formant une créance qu'un mode extraordinaire de perception ne peut soustraire aux règles ordinaires de la prescription. L'entrepreneur a donc contre le syndicat ou la commune qui a traité avec lui une action qui n'est soumise qu'à la prescription de droit commun.

CHAPITRE VIII.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — DROITS SUR LES BOISSONS.

SOMMAIRE.

- 965. Nature des contributions indirectes, et organisation du service.
- 966. Différentes espèces de droits sur les boissons.

§ I^{er}. — *Droit à la fabrication.*

- 967. Obligations des brasseurs, distillateurs, bouilleurs, etc.

§ II. — *Droit de circulation.*

- 968. Par qui est dû le droit de circulation?
- 969. Acte d'expédition.
- 970. Obligations du conducteur.
- 971. Congés, passavants, laissez-passer, acquits-à-caution.

§ III. — *Droit d'entrée.*

- 972. Nature du droit d'entrée.
- 973. Dans quelles communes le droit est-il dû? — Réclamations.
- 974. Mode de la perception du droit.
- 975. Obligations des fabricants de boissons dans l'intérieur des villes
- 976. Passe-debout et transit.
- 977. Entrepôt réel et entrepôt fictif.

§ IV. — *Droit perçu à la vente.*

- 978. Qu'entend-on par débitant?
- 979. Droit de détail.

- 980. Exercice chez les débitants.
- 981. Exercice extraordinaire chez les voisins des débitants.
- 982. Vaisseaux dont les débitants doivent se servir.
- 983. Abonnement individuel.
- 984. Abonnement à l'hectolitre.
- 985. Abonnement général par commune.
- 986. Abonnement par corporation.
- 987. Conversion des droits de détail et de circulation en un seul droit.
- 988. Marchands de boissons en gros.
- 989. Liquoristes, distillateurs et bouilleurs.

§ V. — *Droit de consommation.*

- 990. Liquides soumis au droit de consommation.

§ VI. — *Droit de licence.*

- 991. Sur qui porte l'obligation du droit de licence?

965. Les contributions qui frappent directement sur les personnes et sur les biens ne suffisent pas pour subvenir à tous les besoins de l'Etat ; elles ne peuvent surtout atteindre toutes les fortunes. On comble une partie du déficit et l'on parvient à atteindre la fortune mobilière par le moyen de taxes qui portent sur des objets de consommation, et qui paraissent d'autant moins onéreuses qu'elles se confondent ordinairement avec leur prix. L'Etat reçoit aussi le salaire de certains services qu'il rend aux particuliers ; enfin, dans quelques circonstances, il se fait industriel, et, par une exception aux principes généraux qui prohibent les monopoles, il se procure des bénéfices considérables.

Ces droits d'une nouvelle espèce, qui n'atteignent la matière imposable que d'une manière détournée, étaient connus autrefois sous le nom de *droits réunis* ; ils le sont aujourd'hui sous celui de *contributions indirectes*.

Ce sont : les droits sur *les boissons*, dont nous traiterons dans ce chapitre ;

Les droits sur *les cartes à jouer*, sur *le sucre*, sur *le sel*, sur *les voitures publiques*, sur *la navigation intérieure*, sur *les passages d'eau*; *les droits de garantie sur les matières d'or et d'argent*, *le produit du monopole du tabac et de la poudre à tirer*. Nous en parlerons dans le chapitre suivant.

Enfin, dans un troisième chapitre, nous traiterons *du recouvrement, du contentieux et des poursuites*.

Avant 1851, la perception des contributions indirectes était confiée à une administration particulière qui portait le nom d'*administration des contributions indirectes*, et se composait d'un directeur général, de trois sous-directeurs, de directeurs de département, de contrôleurs et de receveurs de différentes classes. Un décret du 27 décembre 1851 a réuni cette administration et celle des douanes, sous le nom commun de *direction générale des douanes et des contributions indirectes*. « Affranchir les redevables de doubles formalités, réduire les frais de perception, faciliter et » améliorer l'action des deux services en resserrant » le lien qui déjà les rapproche, enfin faire pénétrer » de l'un dans l'autre les principes et les procédés de » service dont chacun séparément avait pu constater » les bons effets, » tel a été le but du décret du 27 décembre 1851, et les mesures prises jusqu'ici pour en assurer l'exécution ne l'ont été que « sauf les changements dont le temps et l'expérience viendront à » indiquer l'utilité ou la convenance (1). »

966. Les boissons, dont la consommation est universelle, présentent une matière imposable très-productive. Les droits qui les frappent varient suivant leur

(1) Circ. du directeur général des douanes et des contributions indirectes, du 23 août 1852.

nature, le mode de leur vente, le lieu où elles sont consommées. Le mode de perception ne varie pas moins que les droits eux-mêmes : les uns sont perçus *à la fabrication*, comme ceux sur la bière ; les autres *à la circulation*, d'autres *à l'entrée* dans les villes ou communes dont la population excède un nombre d'âmes déterminé ; il en est qui ne sont dus qu'au moment où la boisson *est vendue en détail*.

La perception de ces droits et la surveillance qu'elle nécessite ont donné lieu à l'établissement de formalités nombreuses dont l'inobservation, même abstraction faite de toute intention frauduleuse, entraîne des confiscations et des amendes.

Le point de départ de la législation sur cette matière est la loi du 5 ventôse an XII, modifiée par celle du 24 novembre 1808, refondue ensuite dans les lois des 28 avril 1816, 24 juin 1824, etc., atteinte enfin dans certains de ses détails par des lois de finance postérieures. Nous allons faire connaître l'esprit de cette législation, renvoyant aux ouvrages spéciaux pour de plus amples renseignements.

§ I^{er}. — *Droit à la fabrication.*

967. Le droit perçu à la fabrication s'applique à la bière et aux boissons distillées. Les brasseurs sont assujettis à l'accomplissement de nombreuses formalités, qui toutes ont pour but de donner à l'administration la connaissance des produits fabriqués. Ainsi la contenance des vaisseaux est vérifiée avec soin, et chaque fois qu'un brasseur veut mettre le feu sous une chaudière, il doit en faire la déclaration au moins 24 heures d'avance ; sa maison est assujettie aux visites des employés ; l'entonnement de la bière ne peut avoir

lieu que le jour, etc., etc. (L. 28 avril 1816, 107 à 137.)

A Paris et dans les villes de 30,000 âmes et au-dessus, les droits de fabrication de la bière peuvent être remplacés par des abonnements consentis de gré à gré entre le directeur de la régie et les syndics des brasseurs, qui durent un an. Ces abonnements, dont la loi détermine les bases, ne sont définitifs qu'après l'approbation du ministre des finances, sur le rapport du directeur général ; ils ont pour résultat de rendre tous les brasseurs solidaires du paiement des sommes portées au rôle, lesquelles sont exigibles par douzième. Comme ce rôle est dressé eu égard aux produits probables de chaque brasserie, les moyens d'exploitation ne peuvent être augmentés, et des brasseries nouvelles ne peuvent être créées pendant toute la durée d'un abonnement. L'effet de l'abonnement est de dispenser les brasseurs de la déclaration qu'ils sont tenus de faire avant la mise au feu ; ils doivent seulement inscrire chaque mise au feu, au moment où elle a lieu, sur un registre coté et paraphé pour fournir une base aux vérifications de la régie. Dans les villes au-dessous de 30,000 âmes, les brasseurs peuvent réclamer un abonnement individuel, qui ne peut leur être refusé. (L. du 28 avril 1816, 130 et suiv.)

Des obligations analogues à celles des brasseurs sont imposées aux distillateurs et aux bouilleurs de profession, afin que les employés puissent surveiller leur fabrication et en connaître le résultat. (*Id.*, 138 à 143.) La loi de 1816 n'imposait ces différentes obligations qu'aux bouilleurs de profession, et en dispensait par conséquent les bouilleurs *de cru*, c'est-à-dire ceux qui opéraient sur le produit de leurs récoltes ; mais cette exception, ayant donné lieu à des abus, a été restreinte

par l'art. 8 de la loi du 20 juillet 1837 aux propriétaires et fermiers qui distillent exclusivement des vins, cidres, poirés, marcs et lies provenant de leurs récoltes. (*Id.*, art. 8, 9, 10.)

§ II.—*Droit de circulation.*

968. Il n'est pas possible de surveiller la fabrication des autres boissons, mais il est facile de savoir quand elles sont déplacées, et de suivre leurs mouvements; la loi les frappe alors d'un droit *de circulation*, qui varie d'après une division des départements en quatre classes (1). La faveur due à l'agriculture et au commerce a fait dispenser de ce droit : 1° les vins, cidres et poirés que les propriétaires, colons partiaires ou fermiers transportent dans l'étendue du canton où la récolte a été faite, ou des communes limitrophes de ce canton, qu'elles soient ou non dans le même département. Dans ces différents cas, les propriétaires, colons ou fermiers ne sont tenus de se munir que d'un *passavant* (n° 971) Les propriétaires peuvent obtenir la dispense des droits de circulation pour les vins, cidres et poirés de leur récolte qu'ils font transporter chez eux hors des limites ci-dessus établies, pourvu qu'ils se munissent d'un *acquit-à-caution* (n° 974), et qu'ils se soumettent, au lieu de leur destination, à toutes les obligations imposées aux marchands en gros (l. du 25 juin 1844, art. 15 et 16, modifiés par le décret du 17 mars 1852, 2); 2° les boissons enlevées pour être emportées à l'étranger ou aux colonies (l. 28 avril 1816, 5); 3° celles qui, arrivées au lieu de leur destination, doivent être soumises à l'exercice de

(1) Cette division, fixée par les lois du 28 avril 1816 et du 12 déc. 1830, art. 20, et arrêtée par un tableau joint à ces lois, peut être l'objet d'un recours dont il sera ultérieurement parlé.

la régie; elles sont exceptées en tout ou en partie du droit de circulation (l. 25 mars 1817, 82). Les voyageurs ne sont pas tenus de se munir d'actes d'expédition pour le vin destiné à leur usage pendant le voyage, pourvu qu'ils n'en transportent pas au delà de trois bouteilles par personne. (L. 28 avril 1816, 18.) La loi du 24 juin 1824 a remplacé, pour les esprits et eaux-de-vie, le droit de *circulation* par un droit de *consommation*, perçu en raison de l'alcool pur contenu dans les esprits, eaux-de-vie et liqueurs. (L. du 28 avril 1816, art. 2, 87, 88 et 90 ; l. du 24 juin 1824; l. du 12 déc. 1830, et le tableau y annexé.)

969. Pour assurer la perception du droit de circulation, la loi veut que les boissons qui sont transportées d'un endroit à un autre soient accompagnées *d'un acte d'expédition* qui mentionne l'espèce, la qualité, la quantité des boissons; les noms, prénoms, demeure et profession des expéditeurs, voituriers, acheteurs ou destinataires; le lieu de l'enlèvement, celui de la destination; le délai dans lequel les boissons doivent parvenir à leur destination. (L. 28 avril 1816, art. 10 et 13.) Toutes ces mentions concourent à un but unique, celui d'empêcher la fraude. L'acte d'expédition, dont tout employé des contributions indirectes, des douanes ou des octrois, a droit de demander la présentation, fournit lui-même la preuve des contraventions qui ont pu être commises, et qui sont punies par des confiscations et des amendes. (*Id.*, 17, 19.)

La jurisprudence de la Cour de cassation s'est toujours montrée, sur ces divers points, d'une grande sévérité : ainsi elle punissait comme une contravention la non-présentation de l'acte d'expédition, non-seulement quand il n'en avait pas été pris, mais encore quand le conducteur prétendait ne l'avoir pas reçu de l'expéditeur ou

l'avoir égaré ; la présentation de cet acte après coup , sa séparation, même momentanée, du chargement, étaient punies comme des contraventions ; la bonne foi du conducteur n'était pas une excuse qu'il pût opposer à la poursuite. Cette sévérité de la Cour suprême ayant soulevé des oppositions assez vives de la part des Cours d'appel, une loi intervint le 23 avril 1836, qui sanctionna sa tendance en disant : « Les voituriers, » bateliers et tous autres qui transportent ou conduisent des boissons, sont tenus d'exhiber aux employés les congés, passavants, acquits-à-caution ou laissez-passer dont ils doivent être porteurs, *à l'instant même de la réquisition desdits employés, sans que les conducteurs puissent exiger, sous quelque prétexte que ce soit, aucun délai pour faire cette exhibition ; et, faute de représentation immédiate, les employés devront saisir le chargement.* » La jurisprudence est devenue depuis lors uniforme sur ce point, et avec raison ; il serait facile autrement de faire servir le même acte pour plusieurs chargements. (C. C. ch. réunies, 14 déc. 1846, Trutersheim.)

970. Il ne suffit pas de représenter sur-le-champ l'acte d'expédition, il faut encore qu'il s'applique complètement au chargement. Toute différence dans la qualité, dans la nature des boissons, dans leur quantité en plus ou en moins ; toute fausse désignation, toute irrégularité, quand même elle ne serait pas de nature à préjudicier à la régie ; tout changement dans les moyens de transport, toute supposition d'expéditeurs et de destinataires, donnent lieu à des confiscations et à des amendes. (C. C. crim., 2 février 1838, Leboucher) Le point de départ et le point d'arrivée forment une ligne de laquelle les boissons ne doivent pas s'écarter ; elles ne peuvent être déchargées qu'au

terme du voyage, chez le destinataire désigné, et non ailleurs. La nécessité d'effectuer le transport dans le délai fixé est le complément des précautions prises pour empêcher la fraude. (L. 28 avril 1816, 13.) Enfin la Cour de cassation a décidé, le 21 mai 1845, toutes chambres réunies (Claparède), que l'obligation de se munir d'un acte d'expédition existe, quelque faible que soit la quantité de boisson transportée, même dans les villes et quoique les boissons proviennent d'un débitant.

Cependant des accidents de force majeure peuvent diminuer la quantité des boissons, obliger le conducteur à changer les moyens de transport, à séjourner même en route. Tous ces événements doivent être prouvés par des certificats des employés de la régie, ou des maires et adjoints des communes où les accidents sont arrivés, et non d'une autre manière. (L. 28 avril 1816, 15.) Il existe aussi des déductions provenant du coulage, eu égard à la qualité des boissons, aux distances parcourues, aux moyens du transport, à la saison dans laquelle il a eu lieu (1). Quand, par un motif quelconque, le conducteur veut suspendre son voyage, il en fait la déclaration à la régie; si cette suspension dure plus de 24 heures, le séjour reçoit le nom de *transit*. L'acte d'expédition est déposé entre les mains des employés, qui le rendent au conducteur à son départ, en constatant la durée de la suspension et toutes les opérations qui ont pu modifier le chargement, opérations qui ont dû être faites en leur présence. La destination des boissons peut aussi être

(1) L. 28 avril 1816, 16. La loi du 20 juin 1837, art. 6, a prescrit un nouveau tableau de déduction qui a été fait par l'ordonnance du 21 août 1838, et modifié par l'ordonnance du 21 décembre de la même année.

changée au moyen d'une déclaration. (L. 28 avril 1816, 13, 14.)

971. L'acte d'expédition reçoit, suivant les circonstances, la qualification de *congé*, de *passavant*, de *laissez-passer* et d'*acquit-à-caution*.

Le *congé* est délivré après l'acquittement du droit.

Le *passavant* s'emploie dans le cas de dispense du droit lorsque la fraude n'est pas à craindre, par exemple, quand un propriétaire transporte son vin du pressoir au cellier : lorsqu'il n'y a lieu qu'à un simple passavant, et que la régie n'a pas de bureau dans le lieu de l'enlèvement, le conducteur se munit, au départ, d'un *laissez-passer* signé par l'expéditeur, et contenant toutes les indications voulues ; au premier bureau, le conducteur l'échange contre un *passavant*. Des *laissez-passer* sont délivrés en blanc chaque année aux personnes connues, qui doivent justifier de leur emploi. (L. du 28 avril 1816, 6 à 19.)

L'*acquit-à-caution* remplace le *congé* lorsque les boissons sont exemptées du paiement du droit à cause de la destination qu'elles reçoivent, par exemple quand elles sont expédiées pour l'étranger, ou pour un débiteur : comme il serait possible, dans ce cas, de commettre des fraudes en donnant aux boissons une autre destination que celle qui a été déclarée, on exige que l'expéditeur se soumette, au moyen d'une caution ou d'une consignation, à payer le double du droit de circulation, pour le cas où il ne rapporterait pas, dans un délai déterminé, la preuve que les boissons ont reçu la destination déclarée. Cette justification constitue ce qu'on appelle *la décharge de l'acquit-à-caution*.

§ III. — *Droit d'entrée.*

972. L'agglomération d'un grand nombre d'indi-

vidus dans un même lieu rend facile la perception d'un *droit d'entrée* sur les boissons qui y sont introduites ou fabriquées pour la consommation des habitants ; ceux-ci , d'ailleurs , plus riches en général que les habitants épars dans la campagne, peuvent supporter une taxe de plus (1). Il ne faut pas confondre ce droit établi au profit du Trésor, et qui ne porte que sur les boissons, avec le droit d'octroi qui se perçoit au profit de la commune, et qui frappe sur un grand nombre d'objets de consommation intérieure ; nous nous occuperons de ce dernier quand nous traiterons des ressources des communes.

973. Le droit d'entrée n'est perçu que dans les communes qui comptent au moins 4,000 âmes de population agglomérée , d'après des tarifs qui varient suivant le chiffre de la population. On considère comme agglomérées les habitations qui se touchent par des jardins, clôtures, parcs, etc., mais non les habitations éparses et les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal. (L. 28 avril 1816, 21.) Il s'agit ici non du domicile de droit, mais de la résidence de fait, et l'on ne doit pas comprendre la population flottante. (Avis du C. d'État du 23 nov. 1842 ; Annales des contrib. indir., 1843, p. 62.) Les réclamations qui peuvent s'élever à l'occasion de cette classification sont jugées par l'administration. Voici la marche que l'on doit suivre : la commune adresse sa réclamation au préfet, qui prend l'opinion du sous-préfet, celle du directeur des contributions indirectes, et envoie le

(1) Restreint par la loi du 12 déc. 1830, art. 3, aux villes qui comptent 4,000 âmes au moins, le droit d'entrée a été réduit de moitié par la loi de finances du 17 mars 1852, art. 14. La différence produite par cette réduction a été reportée sur le droit de détail, dont il sera bientôt question.

tout avec son avis au directeur général ; celui-ci fait un rapport au ministre des finances , qui statue , sauf le recours de la commune devant le Conseil d'État par la voie contentieuse : la décision du préfet est provisoirement exécutée. (L. 28 avril 1816, 22.)

Un tableau officiel de la population est publié tous les cinq ans ; ce tableau fera-t-il foi à l'égard des communes de telle sorte que leurs réclamations ne puissent valablement s'élever qu'à l'époque d'un nouveau recensement ? Le Conseil d'Etat a répondu à cette question de la manière suivante : « Considérant qu'il » n'existe aucune disposition légale qui ait abrogé l'article 22 de la loi du 28 avril 1816 ; qu'en fait, le droit des boissons se réglant sur des conditions essentiellement variables , et des changements survenus dans l'état des lieux pouvant chaque jour en détacher ou y rattacher de nouvelles populations, on ne peut contester aux populations qui s'en détachent ou qui se trouvent dans des positions nouvelles la faculté de réclamer contre le paiement d'impôts qu'elles ne sont plus dans le cas de payer, et que réciproquement il est du devoir de l'administration, dans l'intérêt du Trésor, de provoquer la mesure qui doit soumettre à cet impôt les populations que leur position astreint à le payer ; que dans l'un comme dans l'autre cas c'est en vertu de l'article 22 de la loi du 28 avril 1816 que ces réclamations peuvent être instruites et jugées ; considérant que la publication quinquennale des tableaux officiels de population ne peut mettre obstacle à ce que, dans l'intervalle de cette période de temps, les villes et communes dans leur intérêt particulier, et l'administration dans celui du Trésor, réclament contre les erreurs ou fassent contester les changements qui auraient pour résultat ou de les

» exempter du droit d'entrée, ou d'y astreindre les-
» dites communes. » (C. d'Ét., 18 mars 1842, Bagnols.)

Le recours relatif au chiffre de la population ne peut être exercé que par le maire, après délibération du conseil municipal, conformément au principe général en cette matière. Les recours contre la réunion des habitations éparses peuvent être formés, par les particuliers qui y sont intéressés, devant le ministre des finances, avec pourvoi devant le Conseil d'État, par extension de l'art. 22 de la loi du 28 avril 1816. (Avis du C. d'Ét., 12 mars 1829.) Mais comme il ne s'agit pas ici d'une chose variable comme le chiffre de la population, nous pensons qu'on ne peut se pourvoir par la voie contentieuse que dans les trois mois de la décision qui a prononcé l'agglomération.

974. Le mode de perception du droit varie suivant qu'il existe des bureaux aux différentes entrées de la commune, ou bien un seul bureau central. Dans le premier cas, la commune est *fermée*, et aucune introduction de boisson ne peut avoir lieu sans une déclaration préalable et l'acquittement du droit; dans le second cas, la commune est *ouverte*, et les boissons ne peuvent être déchargées et introduites au domicile du destinataire avant l'accomplissement des mêmes formalités au bureau central. L'introduction ne peut avoir lieu que dans les intervalles de temps déterminés par la loi. (L. 28 avril 1816, 24 à 27.)

975. Les personnes qui récoltent, fabriquent ou préparent, dans l'intérieur des villes sujettes au droit d'entrée, des boissons ou liqueurs, sont tenues d'en faire la déclaration au bureau de la régie douze heures au moins avant la première fabrication de l'année, et d'en acquitter immédiatement le droit, si elles ne réclament la faculté de l'entrepôt, ou si elles n'ont acquitté les

droits à l'entrée sur les fruits servant à la fabrication. Les employés sont autorisés à faire les vérifications nécessaires pour reconnaître à domicile les quantités préparées ou fabriquées. Ces dispositions sont sans préjudice des obligations spéciales imposées aux fabricants de liqueurs par la loi du 24 juin 1824. (L. du 25 juin 1841, art. 17.)

976. Nous avons dit que le droit d'entrée n'était dû que pour les boissons destinées à être consommées sur les lieux ; par conséquent on ne peut l'exiger de celles qui doivent seulement traverser la commune, ou bien y séjourner quelque temps pour être transportées ailleurs. Voici les précautions qui sont prises alors pour éviter la fraude : les boissons sont déclarées, les droits sont consignés à l'entrée ou cautionnés, à moins que le chargement ne puisse être escorté jusqu'à la sortie. Si le séjour doit durer moins de vingt-quatre heures, le conducteur se munit d'un permis de *passe-debout*, et il ne peut décharger les boissons ; mais, si le séjour doit durer plus longtemps, il faut, dans les vingt-quatre heures de la déclaration de *passe-debout*, qu'il fasse une déclaration de *transit*. A la sortie, les boissons sont vérifiées de nouveau, les droits consignés sont restitués ou les cautions déchargées, sauf la retenue du droit pour les quantités manquantes. (*Id.*, 28, 29, 30.)

977. La nécessité de consigner les droits ou de trouver une caution serait une gêne très-grande pour les propriétaires qui vendent leurs récoltes, et pour les marchands en gros qui font entrer dans leurs celliers de grandes quantités de boissons ; de là l'établissement, dans l'intérieur des communes soumises aux droits, de lieux désignés sous le nom d'*entrepôts*, dans lesquels les boissons sont introduites sans payer les droits, qui ne sont acquittés qu'à leur sortie. Il y a des *entrepôts pu-*

blics ; mais de simples particuliers peuvent obtenir le droit d'avoir des boissons *en entrepôt* à leur domicile, en se soumettant à la surveillance de la régie, connue sous le nom d'*exercice* (v. n° 980) : ces derniers entrepôts sont nommés *entrepôts fictifs*, par opposition aux premiers, qui reçoivent le nom d'*entrepôts réels*. Mais, comme les entrepôts fictifs donnaient beaucoup de facilités pour commettre la fraude, la loi du 28 juin 1833, art. 9, déclare qu'ils seront supprimés dans les communes sujettes au droit d'entrée et d'octroi, où l'on a établi un entrepôt public, lorsque les conseils municipaux en auront fait la demande. Le droit d'entrée peut être l'objet d'une conversion dont nous parlerons plus bas (n° 987).

§ IV. — *Droit perçu à la vente.*

978. Les droits perçus des débitants sont qualifiés de *droits de détail* (1).

On considère comme *débit* la vente des boissons au-dessous de vingt-cinq litres (l. 17 mai 1852, art. 16) ; et la loi distingue deux sortes de débitants : les uns qui sont considérés comme tels par le seul fait de leur profession : ce sont les cabaretiers, les aubergistes, les traiteurs, les restaurateurs, les maîtres d'hôtels garnis, débitants d'eau-de-vie, cafetiers, liquoristes, buvetiers, concierges, et tous autres qui donnent à manger au jour, au mois et à l'année ; les autres qui ne puisent cette qualité que dans la vente en détail des boissons sujettes aux droits à laquelle ils se livrent. (L. du 28 avril 1816, art. 50.) Pour les premiers, la Cour de cassation

(1) Le droit de détail n'est perçu que sur les vins, cidres, poirés et hydromels (l. 28 avril 1816, 47) ; il est remplacé, pour l'eau-de-vie et les liqueurs, par un droit de consommation (v. n° 990), et pour la bière, par un droit de fabrication (v. n° 967).

a constamment jugé que le seul fait de leur profession les soumettait au droit de détail; sa doctrine a été confirmée par la loi du 23 avril 1836, qui porte : « Les » personnes qui exercent une des professions désignées » dans l'art. 50 de la loi du 28 avril 1816 sont assujetties à la déclaration et aux autres obligations imposées aux débitants de boissons, *par le fait même de leur profession, et sans qu'il soit besoin d'établir qu'elles se livrent au débit de boissons.* »

979. Les débitants sont assujettis au paiement d'un droit qui est de 15 pour 100 du prix de la vente de leurs boissons (1), sauf une remise de trois pour cent pour déchet et consommation de famille. Ils sont tenus, par conséquent, de déclarer la qualité et la quantité des boissons qu'ils possèdent dans leurs caves, celliers, ou ailleurs, et le prix moyennant lequel ils les vendent; bien plus, ils doivent afficher ce prix dans le lieu le plus apparent de leur domicile. En cas de contestation sur l'exactitude de la déclaration du prix, il en est référé au maire de la commune, qui prononce, sauf recours de part et d'autre au préfet en conseil de préfecture. Le préfet doit statuer dans la huitaine, après avoir pris l'avis du sous-préfet et du directeur des contributions indirectes; le droit est provisoirement perçu d'après la décision du maire, sauf rappel ou restitution. (L. 28 avril 1816, 48, 49.) Quoique la loi ne parle pas ici du recours devant le Conseil d'Etat, nous croyons qu'il peut être formé, parce qu'il s'agit d'une matière contentieuse et parce qu'il est formellement accordé dans deux cas analogues (n^{os} 983 et 986.)

(1) La proportion a varié avec les temps. De 1806 à 1808, le droit a été du 10^e du prix de vente; de 1808 à 1814, de 15 c. par franc de la valeur; de 1814 à 1830, de 15 pour 100 du prix; de 1830 à 1852, de 10 pour 100 du prix; enfin la loi de finances du 17 mars 1852 a fixé le droit à 15 pour 100, art. 18.

980. Les débitants sont assujettis à une surveillance qui est qualifiée d'*exercice*, surveillance très-compliquée et très-minutieuse, confiée aux agents de la régie, qui ont le droit de pénétrer dans leurs maisons, sans l'assistance d'officiers publics, à toutes les heures où leurs débits sont ouverts. (L. 28 avril 1816, 52 à 60 et 235.) Lorsque les employés se présentent pour *exercer*, toutes portes de la maison et tous les meubles qu'elle renferme doivent s'ouvrir devant eux, à leur réquisition. La loi punit non-seulement la résistance et le refus, mais encore elle considère comme fraude toute excuse qui tendrait à soustraire tout ou partie des lieux à leur investigation, ou à retarder leurs recherches. C'est ainsi que la jurisprudence établit que le débitant qui exige la présence d'un officier public pour laisser procéder à la visite est en contravention (C. C. crim., 27 mai 1808, Guigliano); qu'il en est de même de celui qui refuse d'ouvrir une armoire, sous prétexte qu'elle ne lui appartient pas, et que le propriétaire, qui en a les clefs, est absent (*id.*, 30 mars 1810, Kerckove); que le débitant qui s'absente doit munir les personnes qu'il laisse chez lui des clefs nécessaires pour l'ouverture de toutes les parties de la maison (*id.*, 20 déc. 1828, ch. réun., Venet); enfin qu'il y a refus d'exercice de la part du débitant qui refuse d'accompagner les employés dans sa cave, et se contente de leur en remettre les clefs, l'exercice devant être contradictoire. (C. C. crim., 27 février 1847, Garambois.) Les débitants qui refusent de souffrir les recherches sont contraints à payer le droit de détail sur toutes les boissons restant à leur charge lors du dernier exercice, sans préjudice des autres suites du procès-verbal. Les procès-verbaux pour refus d'exercice sont présentés dans les vingt-quatre heures au maire de la commune, qui est tenu de les

viser. Cependant, la loi ne prononçant pas la peine de nullité, il en résulte que l'omission de la date et le défaut même de visa n'entraînent pas la nullité du procès-verbal. (C. C. crim., 1^{er} mars 1822.)

981. La surveillance de la régie peut aussi s'étendre de la maison du débitant aux maisons voisines, lorsqu'il existe entre elles des communications qui ne sont point de nature à être bouchées ; et les habitants de ces maisons peuvent être assujettis au paiement du droit de détail, lorsque leur consommation apparente est évidemment supérieure à leurs facultés et aux besoins de leurs familles. Cet exercice extraordinaire ne peut être autorisé que par le préfet, sur la demande du directeur et l'avis du maire ; les employés doivent, pour s'y livrer, être munis de l'arrêté du préfet. (L. 28 avril 1816, 62, 63, 64.) Cet arrêté, exécutoire par provision (C. C. crim., 7 juillet 1827, Chedane), peut être attaqué devant le ministre des finances, et la décision du ministre des finances déférée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.

Des visites peuvent être faites aussi, en cas de soupçon de fraude, chez tout particulier non sujet à l'exercice, mais seulement d'après l'ordre d'un employé supérieur du grade de contrôleur au moins, qui rend compte des motifs au directeur, et avec l'assistance du juge de paix, du maire, de l'adjoint ou du commissaire de police, lesquels sont tenus de déférer à la réquisition qui leur est faite, et qui est transcrite en tête du procès-verbal. (L. du 28 avril 1816, 237.)

982. La nécessité de prévenir la fraude a fait imposer aux débitants plusieurs obligations auxquelles ils ne peuvent se soustraire sans se rendre coupables de contravention. ils ne peuvent recevoir ni avoir chez eux, à moins d'une autorisation spéciale, des boissons

en vaisseaux d'une contenance moindre d'un hectolitre. (L. du 28 avril 1816, 58.) La facilité de transporter secrètement du vin dans des vaisseaux d'un petit volume leur donnerait le moyen d'alimenter leur débit à l'aide de dépôts placés dans leur voisinage. Ici, comme pour toutes les prohibitions de la même nature, la jurisprudence est très-rigoureuse (1).

983. Les nombreux inconvénients qui résultent de l'exercice des employés de la régie dans les maisons des débitants ont donné lieu aux *abonnements*. On distingue les *abonnements individuels*, les *abonnements à l'hectolitre*, les *abonnements généraux par communes*, et les *abonnements par corporation*.

Les *abonnements individuels* ont pour but de substituer un droit fixe au droit de détail que pourra devoir un débitant. La régie ne peut refuser cet abonnement au débitant qui le réclame ; lorsqu'elle n'est pas d'accord avec le débitant pour fixer l'équivalent du droit, il est statué par le préfet en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat (2).

L'abonnement a lieu par écrit ; il n'est définitif qu'après l'approbation de la régie, et sa durée ne peut excéder un an. (L. du 28 avril 1816, 70.) Le montant des abonnements individuels du débitant est payable par mois et d'avance. (L. 25 juin 1841, 24.)

984. L'*abonnement à l'hectolitre* a moins d'importance : c'est la fixation à raison de l'hectolitre, faite de gré à gré entre un débitant et la régie, du prix des différentes espèces de boissons qu'il déclare vouloir ven-

(1) V. pour toutes les autres obligations des débitants, l. 28 avril 1816, art. 50 à 69.

(2) Le recours dans l'intérêt de la régie est introduit par le ministre des finances. (Arrêt du Conseil du 27 fév 1835, Renoux.)

dre ; il est fait par écrit, et ne peut durer plus de deux trimestres. Le débitant n'est alors affranchi que de l'obligation de déclarer son prix de vente ; il reste assujéti aux visites et à l'exercice, qui cessent dans le cas précédent. Ces abonnements sont révoqués de plein droit en cas de fraude ou de contravention dûment constatées. (*Id.*, 71, 72)

985. *L'abonnement général par commune* remplace le montant des droits de détail et de circulation dans l'intérieur de la commune par une somme que l'autorité municipale s'engage à verser dans la caisse de la régie de quinzaine en quinzaine. En cas de non-paiement, on poursuit la commune par voie de contrainte sur le receveur municipal, et de saisie des deniers et revenus communaux (1). Cet abonnement, discuté entre la régie et le conseil municipal, n'a d'exécution qu'après qu'il a été approuvé par le ministre des finances, sur l'avis du préfet et le rapport du directeur général; il n'est conclu que pour une année, et est révocable en cas de non-paiement d'un des termes à l'époque fixée. Il a le grand avantage de supprimer les visites chez les débitants de la commune, et d'affranchir la circulation des boissons sur son territoire de toute formalité. (*Id.*, 73 à 76.)

986. *L'abonnement par corporation* est celui qui est fait par les débitants d'une commune, et qui a pour but de remplacer la perception du droit de détail par exercice au moyen d'une répartition, sur la totalité des redevables, de l'équivalent du droit. Il ne peut être accordé que sur la demande des deux tiers au moins des

(1) C'est là une exception aux principes généraux qui ne permettent pas de saisir les fonds des caisses publiques. Le motif de cette exception est que la saisie a lieu ici pour une contribution et au profit du trésor public.

débitants, approuvée par le conseil municipal et notifiée par le maire. Il a lieu pour un an, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Pour être définitif, il faut qu'il soit approuvé par le ministre des finances, sur le rapport du directeur général; en cas de désaccord entre la régie et les débitants sur la fixation de l'équivalent du droit, le préfet prononce en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat. Cet abonnement établit, pendant tout le temps de sa durée, une sorte de monopole au profit des débitants qui l'ont consenti; aucun nouveau débitant ne peut s'établir dans la commune pendant la durée de l'abonnement, s'il ne remplace un autre débitant compris dans la répartition; mais il offre cet inconvénient, qu'il les rend tous solidaires pour le paiement du prix, qui est réparti entre eux par des syndics, et qu'il soumet la corporation à une surveillance spéciale, en outre de celle de la régie, qui ne cesse pas complètement. (L. du 28 avril 1816, 77 à 84.)

Si des contestations s'élèvent entre un débitant et le syndic au sujet de la répartition de l'impôt, à quelle autorité appartiendra la décision? Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 17 juillet 1822 (Lecocq), l'avait attribuée aux conseils de préfecture, en se fondant sur l'esprit de la loi de 1816, qui, sur la plupart des questions relatives aux abonnements, établit la compétence de ces conseils. Les actes qui suivent l'abonnement par corporation sont de leur nature purement administratifs, puisque les rôles de répartition sont dressés par le syndic, rendus exécutoires par le maire et remis au receveur de la régie, qui en poursuit le recouvrement. Après avoir suivi cette doctrine pendant vingt-six ans, le Conseil d'Etat l'a abandonnée par un arrêt du 24 juillet 1848 (Bouchaud), sur les motifs assez vagues que les dis-

positions de la loi de 1816 relatives à la compétence en matière d'abonnement doivent être entendues *stricto sensu*, et qu'aucun texte n'attribue aux conseils de préfecture la connaissance des difficultés qui peuvent s'élever sur la répartition de l'abonnement. L'ancienne jurisprudence nous paraît préférable à la nouvelle ; car, outre les raisons d'assimilation qui ont un grand poids dans les matières indécises, il faut remarquer qu'il s'agit ici d'un acte administratif et de son application, et, de plus, de la perception d'un impôt.

987. Dans l'intérieur de Paris il n'y a d'exercice que sur la bière ; les droits de détail, d'entrée, sont remplacés par une taxe unique que l'on perçoit à l'entrée. (L. du 28 avril 1816, 92, 93.) La loi du 12 décembre 1830, art. 4, permet d'étendre cette faveur aux autres villes ayant 4,000 âmes agglomérées ; la loi du 24 avril 1832 comprit dans la conversion les droits de licence, de circulation, d'entrée et de détail sur les vins, les cidres, les poirés et les hydromels ; mais on reconnut que la suppression des droits de circulation et de licence favorisait la fraude ; en conséquence, la loi du 25 juin 1844 a décidé, dans son article 18, qu'à partir de 1842, la taxe unique à l'entrée des villes ne remplacerait plus que les droits d'entrée et de détail sur les vins, cidres, poirés et hydromels, laissant subsister le droit et les formalités de la circulation, ainsi que les droits de licence et de consommation. La conversion est votée par le corps municipal, auquel on doit adjoindre, pour ce cas spécial, les plus forts imposés des marchands en gros et en détail, en nombre égal à la moitié des membres présents du conseil, sans toutefois qu'au moyen de cette adjonction, plus du tiers des votants puisse être formé de marchands ou débitants. Les délibérations des conseils municipaux sur cette

matière ne peuvent être mises à exécution qu'au 1^{er} janvier, pourvu qu'elles aient été notifiées à la régie au moins un mois avant cette époque (1). Dans tous les autres lieux, les débitants peuvent s'affranchir de l'exercice en payant le droit à l'arrivée. L'inventaire sur les vins nouveaux, ou le paiement des droits sur les vendanges dans les communes vignobles, peut aussi être remplacé par un abonnement discuté, dans le mois qui précède la récolte, entre le conseil municipal et le directeur des contributions indirectes. (L. du 21 avril 1832, 40, 41.)

988. L'on qualifie de *marchand de boissons en gros* l'individu qui reçoit ou expédie, soit pour son compte, soit pour le compte d'autrui, des boissons de vingt-cinq litres au moins en fûtaille, ou de vingt-cinq bouteilles en caisse et en panier, pourvu toutefois qu'il ait l'habitude de ces sortes d'actes. Ainsi le propriétaire qui vend le vin de son cru et qui en achète d'autre pour sa consommation n'est pas marchand : il en est de même des particuliers qui reçoivent accidentellement une pièce ou un panier de vin pour le partager, pourvu que le destinataire ait énoncé le nom, le domicile des copartageants et la quotité destinée à chacun d'eux; des personnes qui, lors d'un changement de domicile, vendent les boissons qu'elles ont reçues pour leur consommation; des héritiers qui vendent les boissons trouvées dans la succession, pourvu que le défunt ne fût ni marchand en gros, ni débitant, ni fabricant de boissons. Les marchands en gros établis dans un lieu

(1) Loi du 21 avril 1832, art. 35, 36, 37, modifiée par la loi du 25 juin 1841, 19, 20. La composition du conseil municipal offre ici cette particularité, que les femmes, en qualité de plus fort imposées, peuvent s'y faire représenter par des fondés de pouvoir. Cette disposition est très-juste, puisque les femmes débitantes ont un intérêt direct à la décision.

sujet au droit d'entrée peuvent réclamer *l'entrepôt* ; ils sont alors dispensés de faire l'avance de ce droit pour les boissons non vendues ; ils ne le payent qu'à la sortie des boissons de leurs magasins. Dans tous les cas, ils sont obligés de déclarer les espèces, quantités et qualités des boissons qu'ils possèdent, et sont soumis aux visites et exercices des employés de la régie, mais d'une manière moins rigoureuse que les débitants, et ils sont obligés de payer le droit de détail pour toutes les boissons manquantes qu'ils ne justifient pas avoir vendues en gros. (L. 28 avril 1816, art. 97 à 106, modifiée par la loi du 17 mars 1852, art. 16.)

989. Les *liquoristes* sont assujettis, à leur choix, aux obligations du débitant ou à celles de marchand en gros. Des obligations spéciales leur sont imposées par la loi du 25 juin 1824 et les articles 22 et 23 de la loi du 25 juin 1841. Les *distillateurs* ou *bouilleurs* sont assimilés aux marchands en gros pour les déclarations à faire et les visites à subir.

§ V. — *Droit de consommation.*

990. Le droit de consommation est perçu en raison de l'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, esprits et liqueurs en cercles et en bouteilles, fruits à l'eau-de-vie ; il est aujourd'hui de 50 fr. par hectolitre. (L. du 14 juillet 1855.)

Certaines industries emploient l'alcool et les esprits ; elles étaient entravées dans leur essor par le paiement des droits d'entrée et de consommation ; afin de donner satisfaction aux besoins de ces industries, aux intérêts des producteurs d'alcool et en même temps d'empêcher que la fraude ne profite de l'exception établie à leur profit, la loi du 24 juillet 1843 a affranchi des droits

d'entrée, de consommation ou détail les eaux-de-vie et esprits dénaturés de manière à ne pouvoir être consommés comme boissons (art. 1). Des règlements d'administration déterminent les conditions nécessaires pour opérer la dénaturation et les formalités qui la constatent. Ils peuvent aussi, mais sauf l'approbation du Corps législatif, fixer un droit de *dénaturation* dont une quotité peut être perçue à titre d'octroi par les villes. Les infractions aux dispositions qu'ils contiennent sont punies de la peine prononcée par l'art. 96 de la loi du 26 avril 1816. (L. 24 juillet 1843, 2, 3, 4, 5, § 2; v. ord. des 14 juin 1844, 19 août 1845.) Les alcools dénaturés suivant les procédés indiqués par les règlements ne peuvent, comme l'alcool pur, circuler qu'avec des expéditions de la régie; ceux qui ont été dénaturés par des procédés autres que ceux prescrits par les règlements continuent à être soumis aux mêmes droits que les eaux-de-vie et esprits purs. (L. 24 juill. 1843, 5, § 1 et 2.)

§ VI. — *Droit de licence.*

991. Les débitants de boissons et les marchands en gros, les brasseurs, bouilleurs, distillateurs, sont tenus de se munir d'une licence qui n'est valable que pour un seul établissement; ce droit de licence est fixé par un tarif et payable par trimestre. Les infractions à cette règle sont punies d'une amende. (L. du 28 avril 1816, 171; l. 21 avril 1832, 44.)

CHAPITRE IX.

SUITE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — DROITS DIVERS.

SOMMAIRE.

§ I^{er}. — *Droit sur les cartes.*

992. Obligations des fabricants et débitants de cartes.

§ II. — *Droit sur le sel.*

993. Différentes espèces de sels. — Obligations des exploitants.

994. Surveillance de l'administration des contributions indirectes.

§ III. — *Droit sur le sucre indigène.*

995. Cause de l'impôt sur le sucre indigène.

996. Nature de l'impôt établi par la loi du 18 juillet 1837.

§ IV. — *Monopole du tabac.*

997. Motifs du monopole.

998. Bases du monopole et prohibitions qui en résultent.

§ V. — *De la poudre à feu.*

999. Motifs du monopole. — Prohibitions.

§ VI. — *Droit sur les voitures publiques.*

1000. Nature du droit. — Obligations des propriétaires et des entrepreneurs de voitures.

§ VII. — *Droits de navigation et de passage d'eau.*

1001. Assiette du droit de navigation.

1002. Assiette du droit de passage d'eau.

§ VIII. — *Droit de garantie.*

1003. De la garantie des matières d'or et d'argent.

§ I^{er}. — *Droit sur les cartes.*

992. Les cartes à jouer rentrent dans la classe des

objets qu'on peut frapper de droits élevés, sans craindre que les contribuables en souffrent un préjudice réel. L'Etat a établi une sorte de monopole sur les cartes, en ne permettant leur fabrication qu'avec ses moules et sur du papier filigrané qu'il fournit. Les fabricants et les débitants doivent se faire inscrire à la régie, et obtenir une *licence* qu'elle ne peut refuser, mais qui peut être révoquée en cas de fraude. Les fabricants ne peuvent s'établir hors des chefs-lieux de direction de la régie; ils doivent déclarer les lieux de fabrication, et sont assujettis à des formalités qui ont pour but de constater les résultats de la fabrication et du débit. La surveillance de la régie s'exerce chez les fabricants et les débitants, et s'étend à tous les lieux publics où l'on donne à jouer. Une pénalité rigoureuse, qui consiste dans des amendes, et même quelquefois dans l'emprisonnement, frappe sur les fraudeurs (1).

§ II. — *Droit sur le sel.*

993. Nous ne dirons pas du sel ce que nous venons de dire des cartes à jouer. Le sel est une denrée de première nécessité; cependant il a été longtemps frappé de droits considérables que les réformes des dernières années ont diminués des deux tiers, mais qu'elles n'ont pu abolir, parce que les besoins du Trésor les ont constamment réclamés.

Le sel se trouve en grande masse sous la terre, dans les sources d'eau salée et dans les eaux de la mer; on l'obtient aussi par des procédés artificiels. La loi du

(1) V. arrêtés des 3 pluv., 19 flor. an VI; décrets des 1^{er} germ., 4 prair., 13 fruct. an XIII; décrets des 16 juin 1808, 9 fév. 1810; loi du 28 avril 1816, art. 160 à 170, 223 à 226; ord. des 18 juin 1817, 4 juillet 1821.

17 juin 1840 soumet à la nécessité d'une concession l'exploitation des mines de sel, des sources et des puits d'eau salée ; elle impose aux concessionnaires des obligations qui ont pour but d'assurer la perception du droit, en même temps que l'exploitation suffisante des richesses salines du pays, d'interdire l'enlèvement et le transport des matières salifères pour toute destination autre que celle d'une fabrique régulièrement autorisée ; elle détermine les peines à appliquer, et autorise différentes exceptions (art. 5 à 17) (1). La même loi résilie le bail des mines de sel des départements de l'est, et homologue un traité passé à cette occasion entre l'Etat et les fermiers (art. 17 et 19). Il résulte de cette résiliation que les mines des départements de l'est, qui étaient placées par la loi du 6 avril 1828 sous un régime exceptionnel, onéreux pour les consommateurs de ces départements, rentrent dans le droit commun, et peuvent être l'objet de concessions comme toutes les autres mines du royaume (2).

Les salpêtriers qui s'établissent sont tenus d'en faire la déclaration à la régie, et d'acquitter l'impôt établi sur le sel marin, jusqu'à concurrence des quantités de sel contenues dans le salpêtre de leur fabrication : ils sont soumis à l'exercice. Sous la loi de 1840, ces obligations n'atteignaient que les salpêtriers qui n'opéraient pas exclusivement sur les matériaux de démolitions, et ne frappaient pas les raffineurs de sel. Cette exemption, nécessaire peut-être au début pour encourager

(1) V. l'ordonnance du 26 juin 1841, portant règlement sur l'exploitation et la fabrication des sels, et sur l'écoulement et la circulation des eaux salées et matières salifères. Une partie des dispositions de cette ordonnance est applicable aux fabriques de produits chimiques dans lesquels il est obtenu du sel marin soit pur, soit mélangé d'autres sels.

(2) Loi du 24 avril 1806, art. 48 à 61 ; décrets des 11 juin 1806 et 13 octobre 1809 ; ord. des 30 octobre 1816, art. 10, et 8 juin 1822.

une industrie naissante, avait bientôt engendré des abus préjudiciables aux industries imposées, préjudiciables surtout au Trésor. L'article 43 de la loi de finances du 17 mars 1852, complétée par un décret du 22 du même mois, a ramené dans le droit commun les raffineurs de sel et les salpêtriers privilégiés. La même loi a soumis à l'impôt les sels destinés à la fabrication de la soude, et certains autres produits similaires fabriqués sur les marais salants mêmes, qui jusque-là avaient échappé à la loi commune (art. 44). Elle permet d'autoriser l'enlèvement, le transport et l'emploi en franchise ou avec modération des droits du sel de toute origine, des eaux salées ou de matières salifères à destination des exploitations agricoles ou manufacturières et de la salaison, soit en mer, soit à terre, des poissons de toute sorte. (*Id.*, 42 et suiv.; ord. régl. 26 février 1846.) Le droit de régler par des décrets l'exploitation des petites salines de la Manche, les allocations et franchises sur le sel de troque dans les départements du Morbihan et de la Loire-Inférieure, accordé au gouvernement par l'art. 46 de la loi du 17 juin 1840, est prorogé jusqu'au 1^{er} janvier 1865 par l'art. 49 de la loi de finances du 22 juin 1854.

L'importation des sels étrangers, prohibée avant 1848, autorisée à cette époque avec affranchissement de toute taxe par un décret du 15 avril, demeure aujourd'hui permise moyennant l'acquit de certains droits de douane fixés par la loi du 13 janvier 1849. Les sels de l'Algérie et des colonies ne sont passibles que d'un droit de consommation réglé à 10 fr. pour 100 kil. par la loi du 28 décembre 1848. Enfin, la loi du 23 novembre 1848 a placé sous un régime de faveur exceptionnelle les sels, soit français, soit étrangers, destinés

à la pêche de la morue , que le décret précité de 1848 avait indistinctement affranchis de toute taxe.

994. La surveillance de l'administration des contributions indirectes et des douanes ne s'exerce que dans un rayon de trois lieues des marais salants , fabriques ou salines , situés sur les côtes des frontières ou dans l'intérieur. L'enlèvement et la circulation du sel dans les limites ci-dessus sont assujettis à l'accomplissement de formalités analogues à celles qui s'appliquent aux boissons. Les employés des contributions indirectes visitent et tiennent en exercice les salines et fabriques de l'intérieur. (L. du 24 avril 1806 ; décret du 11 juin 1806.)

§ III. — *Droit sur le sucre indigène.*

995. Le blocus continental établi par l'empereur Napoléon I^{er} donna naissance à la fabrication du sucre indigène. La science trouva dans la betterave un sucre identique à celui que les planteurs extrayaient de la canne sous le ciel brûlant des colonies. Lorsqu'en 1814 la liberté des mers ouvrit nos ports aux denrées coloniales , on frappa le sucre des colonies d'un droit d'importation dont le but était de protéger la fabrication du sucre indigène , qui , sans cela , n'aurait pu soutenir la concurrence ; mais , cette fabrication s'étant améliorée , le sucre indigène , libre de tout impôt , descendit à un prix inférieur à celui du sucre des colonies rendu en France : de là une grande diminution dans les importations ; de là aussi de nombreuses réclamations. L'existence des colonies était compromise , et avec elle une grande partie de notre commerce maritime , ainsi que la prospérité des ports de mer ; l'agri-

culture et l'industrie allaient supporter leur part de la catastrophe qui menaçait les colonies; enfin le Trésor souffrait de la diminution des importations, qui entraînait une diminution dans le produit des droits d'entrée.

Deux systèmes furent proposés pour remédier à tant d'inconvénients : l'établissement d'un impôt sur le sucre indigène, ou le dégrèvement de celui qui est perçu sur le sucre colonial. Un projet de loi présenté au Corps législatif de 1837 adoptait le dégrèvement; mais les Chambres, usant de leur droit d'amendement, lui substituèrent l'impôt par la loi du 18 juillet 1837. Cette mesure a l'avantage de ne pas nuire au Trésor, d'augmenter même ses recettes en imposant une denrée éminemment imposable, puisqu'elle n'est pas de première nécessité.

996. Depuis 1837, la législation sur cette matière a été l'objet de vives attaques. L'industrie du sucre indigène a été sur le point d'être supprimée moyennant une indemnité de 50 millions qu'un projet de loi proposait d'attribuer aux fabricants. Heureusement cette mesure, mauvaise en principe, et qui pouvait avoir tant d'inconvénients pour l'agriculture, l'industrie et le commerce, n'a pas été adoptée. On a persisté dans le système déjà admis, qui a été réglementé par des lois ou des décrets successifs. L'impôt sur le sucre indigène consiste dans un droit de licence sur les fabriques et dans un droit de fabrication. Nous renvoyons à la législation spéciale pour ce qui est relatif au chiffre des droits à payer; aux formalités à observer quand on veut ouvrir une fabrique de sucre, de glucose, de mélasse; à la surveillance de la régie; aux obligations des fabricants, des raffineurs; enfin aux droits d'entrée établis sur les sucres étrangers et coloniaux (1).

(1) V. l. 18 juillet 1837, 4 juillet 1838, 10 août 1839, 12; 3 juillet

§ IV. — *Monopole du tabac.*

997. Nous venons de voir le trésor public prélevant un droit sur des objets de consommation, mais laissant, avec plus ou moins de restriction, la liberté de la production et du négoce. Il n'en est pas de même à l'égard du tabac. Ici le fisc ne se contente plus de tirer un produit de l'industrie et du commerce des citoyens; c'est pour son compte que l'on cultive, que l'on fabrique et que l'on vend le tabac; toute tentative d'entrer avec lui en concurrence est frappée de peines sévères. C'est là sans doute une exception aux principes de la liberté; mais c'est une exception fondée sur l'intérêt public, et qui d'ailleurs n'a rien d'irrévocable. L'impôt sur le tabac ne repose que sur des lois transitoires; le terme que lui assignait la loi du 28 avril 1816 devant expirer le 1^{er} fév. 1837, une loi du 28 février 1835 l'a prorogé au 1^{er} février 1842; puis il a été étendu au 1^{er} février 1852 par une loi du 23 avril 1840; plus tard, au 1^{er} janvier 1853 par un décret du 11 décembre 1851; enfin au 1^{er} janvier 1863 par un décret du 3 juillet 1852.

998. Le système actuel repose sur la prohibition de l'importation des tabacs étrangers, quand ils ne sont pas achetés pour le compte de la régie, excepté dans des cas fort rares (v. l. du 28 avril 1816), et sur la concentration de la culture du tabac indigène dans neuf départements seulement, ceux du Bas-Rhin, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde, d'Ille-et-Vilaine, du Lot, de Lot-et-Garonne, du Pas-de-Calais et du Var. Cette

1840, 2 juillet 1843, 31 mai 1846, 13 juin 1851. — Ord. 4 juillet 1838, 24 août 1840, 6 août 1842, 14 août 1845, 29 août 1846. — Décr. 27 mars 1852, 6 sept. 1852.

culture ne peut avoir pour objet que la fourniture des manufactures du gouvernement, ou l'exportation; dans l'un et l'autre cas, elle a besoin d'une autorisation spéciale, et elle est assujettie à une surveillance rigoureuse. Les tabacs plantés en contravention sont détruits aux frais des cultivateurs, sur l'ordre qu'en donne le sous-préfet, à la réquisition du directeur de la régie. Les contrevenants sont condamnés à des amendes très-considérables proportionnées au nombre de pieds plantés en contravention (1).

La fabrication du tabac ne peut être faite que par la régie. La simple possession, par les particuliers, d'ustensiles propres à cette manipulation, ou de tabacs en feuilles, la circulation des tabacs sans un acte d'expédition, la contrebande avec ou sans attroupement, et toutes les autres contraventions aux nombreuses prescriptions de la loi du 28 avril 1816, sont punies de saisie, d'amende, et d'emprisonnement en cas d'insolvabilité. La vente du tabac ne peut avoir lieu que par l'intermédiaire d'individus commissionnés. La loi du 12 février 1835 a même rendu applicables les dispositions spéciales de la loi de 1816 à la fabrication, à la circulation et à la vente du tabac factice, ou de toute autre matière préparée pour être vendue comme tabac (2). Tout ce qui est relatif à la culture, à l'approvisionnement et à la vente du tabac, forme une administration dirigée par un directeur nommé par l'Empereur, assisté d'un sous-directeur nommé par le ministre des finances.

(1) Loi du 12 fév. 1835, art. 1, 2 et 3; loi du 28 avril 1816, art. 181, 193 et 195; décret du 14 nov. 1854.

(2) Lois du 28 avril 1816, art. 172 à 229; du 25 mars 1817, art. 125; ord. du 31 déc. 1817; lois du 17 juin 1824, du 19 avril 1829, et loi du 12 février 1835, art. 3; ord. du 13 fév. 1835.

§ V. — *De la poudre à feu.*

999. Le monopole de la *poudre à feu* ne repose pas seulement sur un système fiscal, comme celui du tabac, il est encore motivé par des considérations d'ordre public. Il faut que l'administration puisse surveiller la fabrication et le débit d'un produit dont il serait facile aux malfaiteurs de faire un usage dangereux. Aussi la fabrication, l'introduction en France, la vente, et la possession au delà d'une certaine limite de la poudre à feu, sont-elles défendues sous des peines sévères, si ce n'est lorsqu'elles ont lieu pour le compte du gouvernement. La fabrication de la poudre est soumise aujourd'hui à la surveillance du corps de l'artillerie, sous la direction d'un lieutenant général de cette arme; elle n'a lieu que dans les poudrières de l'Etat. La vente est faite par des débitants munis d'une commission spéciale de l'administration des contributions indirectes, et surveillés par elle. Il faut toutefois excepter la poudre de guerre, dont la vente est défendue (1). Il est interdit aux individus qui n'y sont pas autorisés de conserver chez eux de la poudre de guerre, en quelque quantité que ce soit, et plus de deux kilogrammes de toute autre poudre. (L. du 13 fructidor an V; l. du 24 mai 1834, art. 2.) Les dispositions des art. 222, 223, 224 et 225 de la loi du 28 avril 1816, relatives au monopole du tabac, sont applicables à la fabrication illicite, au colportage, à la vente des poudres à feu sans permission. (L. du 25 juin 1841, 25.)

L'administration des contributions indirectes est spé-

(1) Loi du 13 fruct. an V; décr. des 23 pluv. an XIII, 24 août 1812, 16 mars 1813; ord. du 25 mars 1818; loi du 16 mars; ord. des 17 nov. 1819, 16 mars 1820, 19 mars 1823; ord. du 18 sept. 1830.

cialement chargée de la poursuite des contraventions. Cependant, lorsque le fait constitue en même temps un délit contre l'ordre et la sûreté publics, tels que ceux qui sont prévus par la loi du 24 mai 1834, la constatation et la poursuite peuvent avoir lieu de la même manière que pour les délits ordinaires, c'est-à-dire à la requête du ministère public. (C. de cassat., 4^{er} sept. 1834.) Le ministre de la justice, dans une circulaire du 14 décembre 1846, et le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 11 août 1848, ont émis l'opinion que la fabrication et la vente du pyroxyle ou poudre de coton, et de toute autre matière explosive pouvant servir aux mêmes usages que la poudre de guerre et la poudre de chasse, sont soumises à l'application des mêmes prohibitions.

§ VI. — *Droit sur les voitures publiques.*

1000. Il y a des droits que l'on peut considérer comme étant pour l'Etat un juste dédommagement des dépenses qu'il a faites pour faciliter les moyens de transport et de circulation. Ce sont les droits *sur les voitures publiques, sur la navigation intérieure et sur les passages d'eau.*

Le droit sur les voitures publiques faisant par terre ou par eau le transport des personnes ou des marchandises, est proportionné aux prix des places et au transport des marchandises pour les voitures qui font un service régulier, et, pour les autres, il est réglé par un tarif. (L. 25 mars 1817, 113; 28 juin 1838, 8.)

La loi du 2 juillet 1838 avait restreint le prélèvement de l'impôt sur les places des chemins de fer à la partie du tarif correspondant au prix de transport, et en avait ainsi affranchi la partie qui représente l'indem-

nité des frais de premier établissement et d'entretien. La loi du 14 juillet 1855 étend le prélèvement au tarif tout entier du transport des personnes, ainsi qu'au tarif de transport à grande vitesse des marchandises et objets de toute nature. Mais elle autorise en même temps les compagnies à accroître leurs tarifs de cette taxe nouvelle.

Les entrepreneurs sont obligés, avant de mettre en circulation les voitures allant à destination fixe, de faire la déclaration, au préfet de police à Paris, et aux préfets dans les autres départements, du nombre de places qu'elles contiennent, du lieu de leur destination, du genre et de l'heure de leur départ, de leur arrivée et de leur retour, ainsi que des modifications que l'entreprise pourrait éprouver sur ces différents points. Ils doivent se munir, chaque année, d'une licence; leurs voitures ne peuvent circuler sans une estampille de la régie et un *laissez-passer* qui prouvent que l'entrepreneur s'est mis en règle. D'après l'art. 44 de la loi du 20 juillet 1837, dans les lieux où il existe des voitures publiques, toute personne autre qu'un entrepreneur de voitures, qui veut mettre accidentellement une voiture en circulation à prix d'argent, doit en faire la déclaration à la régie et se munir d'un laissez-passer. (L. du 1^{er} juillet 1837, 44.)

Les voitures qui ne sont pas en règle peuvent être saisies, mais seulement aux entrées des villes et aux relais. Elles ne peuvent continuer leur voyage qu'au moyen d'une mainlevée qui est donnée sous suffisante caution, ou même sous la caution juratoire de l'entrepreneur. (L. du 25 mars 1817, 120.)

§ VII. — *Droits de navigation et de passage d'eau, de péage pour la correction des rampes sur les routes*

1001. *Le droit de navigation* est perçu, dans toute l'étendue de l'empire, sur les fleuves, rivières et canaux navigables, d'après un tarif que le gouvernement arrête pour chaque fleuve, rivière ou canal, après avoir consulté les principaux négociants, marchands ou mariniers qui les fréquentent. La perception de ce droit, quand il n'est point affermé à des particuliers, est faite par l'administration des contributions indirectes, au moyen de receveurs qui délivrent aux conducteurs des bateaux ou trains une quittance du droit et un *laissez-passer* dont ceux-ci doivent justifier à toute réquisition. Les contestations sur le fond du droit de navigation sont jugées et les contraventions sont constatées et poursuivies dans les formes propres à l'administration des contributions indirectes. (L. du 25 mars 1817, 120; v. n° 1007.)

Bien qu'aujourd'hui il n'existe pas en général de droit de péage sur les routes, cependant, lorsqu'il s'agit de faire des dépenses extraordinaires pour corriger des rampes trop rapides de routes impériales ou départementales, l'administration a le droit de créer des taxes qui sont réglées par des décrets impériaux. (V. lois de finances, et notamment loi du 11 juin 1842, art. 12, § 3.)

1002. *Les droits de passage d'eau* au moyen de ponts, bacs ou bateaux, affermés au profit de l'Etat, sont perçus des fermiers ou adjudicataires, par l'administration des contributions indirectes, aux époques et selon le mode déterminés par le cahier des char-

ges (1). Les droits sont fixés par un tarif arrêté par l'administration. Ils sont dus par tous les passagers, à l'exception des fonctionnaires énumérés dans l'article 50 de la loi du 6 frimaire an VII, quand ils voyagent pour raison de leurs fonctions.

§ VIII. — *Droit de garantie.*

1003. *Le droit de garantie* sur les matières d'or et d'argent est le salaire d'un service rendu par l'Etat. *La garantie* a pour objet de constater par un essai, et de marquer au moyen d'un poinçon, sur les objets d'or ou d'argent, le titre de la matière employée par l'ouvrier, c'est-à-dire la quantité *de fin* contenue dans chaque pièce : cette quantité est exprimée en millièmes. Il y a trois titres légaux pour les ouvrages d'or : le premier est de 920 millièmes, c'est-à-dire qu'il n'admet que 80 millièmes d'alliage ; le second est de 840 millièmes, le troisième de 750 millièmes. Il y a deux titres pour l'argent : le premier de 950 millièmes, le second de 800 millièmes. Tous les ouvrages d'or et d'argent doivent être poinçonnés. La régie perçoit un droit pour cette opération, qui est précédée d'un essai ; elle exerce d'ailleurs une surveillance sur les marchands et fabricants, constate et poursuit les contraventions dont ils se rendent coupables (2).

(1) L. du 6 frim. an VII, 9 flor. an X, 28 juin 1833, 1.

(2) Déclaration du Roi du 26 janv. 1749; lois des 19 brum. an VI, 13 germ. an VI; arrêtés des 1^{er} mess. an VI, 13 prair. an VII, 19 mess. an IX; loi du 5 vent. an XII; décr. du 28 flor. an XIII; ord. des 3 mars 1815, 5 mai 1819, 5 mai 1820, 19 sept. 1821, 7 avril 1838.

CHAPITRE X.

SUITE DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES. — RECouvreMENT. — POURSUITES ET CONTENTIEUX.

SOMMAIRE.

- 1004. Payement des contributions indirectes.
- 1005. Par qui sont décernées les contraintes.
- 1006. Privilège du Trésor pour les contributions indirectes.
- 1007. Attribution du contentieux aux tribunaux ordinaires.
- 1008. Formes de la procédure.
- 1009. Recours contre le jugement.
- 1010. Cas où la régie est soumise au droit commun quant à la procédure.
- 1011. Prescription des actions.
- 1012. Poursuites des fraudes et contraventions.
- 1013. Exercice de l'action correctionnelle.
- 1014. Compétence des tribunaux de police correctionnelle.
- 1015. Par qui l'action est-elle intentée, et dans quel délai?
- 1016. Procédure et moyens de recours.
- 1017. Transactions avec la régie.
- 1018. Effets et formes des transactions. — Produit des contributions indirectes.

1004. Les débiteurs des contributions indirectes doivent les acquitter entre les mains des receveurs. En général, le payement doit se faire en argent; cependant les débiteurs des droits établis sur le sel, quand leur dette s'élève à plus de 600 fr. (l. 24 avril 1806, 53), et les brasseurs (l. du 28 avril 1816) peuvent être admis à souscrire des obligations; mais quand ils ne payent pas à l'échéance, ils sont contraignables par corps. (L. 17 avril 1832, 11.)

1005. Les directeurs et les receveurs de la régie ont le droit de décerner contre les redevables en retard, et de leur notifier par les employés de la régie, des

contraintes qui, à moins d'urgence, sont précédées d'un avertissement sans frais. Les contraintes doivent être visées et déclarées exécutoires par le juge de paix du canton où le bureau de perception est établi; ce magistrat ne peut refuser de donner son visa, à peine de répondre des valeurs pour lesquelles elles sont décernées. Les contraintes produisent, comme nous l'avons déjà dit (n° 951), l'effet de jugements, et donnent le droit de faire la saisie des meubles, ou la saisie-brandon, ou la saisie-arrêt, ou de prendre une hypothèque sur les immeubles du débiteur; elles sont exécutoires provisoirement, nonobstant *opposition*, dit la loi du 28 avril 1816, 239. L'opposition doit être motivée, et contenir assignation à jour fixe devant le tribunal de première instance de l'arrondissement dans lequel est situé le bureau du receveur qui l'a délivrée. Le délai pour l'échéance de l'assignation ne peut excéder huit jours. (Décr. 1^{er} ger. an XIII, 43, 44, 45.) Nous verrons tout à l'heure comment l'instance est poursuivie et jugée.

Prévoyant le cas où la perception des droits sur les boissons serait interrompue dans une localité, la loi du 22 juin 1848 autorise le gouvernement à faire appliquer d'office, et pour tous les droits non perçus, l'abonnement général autorisé par l'article 73 de la loi du 28 avril 1816, pendant toute la durée de l'interruption. A défaut du vote spécial et immédiat du conseil municipal, le remplacement s'opère dans chaque commune au moyen de centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, et les communes sont autorisées à recouvrer par voie d'abonnement forcé, sur les débitants, les sommes qu'elles ont été contraintes de verser au Trésor pour leur compte. (Loi du 22 juin 1848, art. 4.)

1006. Ce serait en vain que la régie ferait saisir des

meubles, si d'autres créanciers venaient lui enlever son gage; l'intérêt du Trésor lui a fait accorder un privilège sur les meubles qui n'est primé que par celui des frais de justice, et celui du propriétaire pour six mois de loyer. Néanmoins, lorsque son privilège se trouve en concurrence avec celui des contributions directes sur un même objet, il doit céder la priorité à ce dernier. (Décr. 4^{er} germ. an XIII, 47; avis du C. d'Ét. du 28 juill. 1830.) Enfin, en cas d'insuffisance des meubles, elle peut poursuivre l'expropriation des immeubles.

1007. En thèse générale, le contentieux des contributions indirectes est de la compétence de l'autorité judiciaire, d'après l'art. 88 de la loi du 5 vent. an XII, à la différence de ce qui a lieu en matière de contributions directes. Il ne s'agit pas ici en effet d'interpréter et d'appliquer une série d'actes administratifs, mais seulement un tarif établi par la loi, c'est-à-dire de statuer sur la légalité de l'impôt, ce qui rentre dans les attributions de l'autorité judiciaire; d'un autre côté, le non-paiement donne lieu à des poursuites qui sont aussi de la compétence judiciaire. Ce principe ne souffre exception que dans des cas très-rares. (V. notamment nos 973, 983, 986.)

Il faut distinguer, pour connaître la juridiction devant laquelle les difficultés doivent être portées, s'il s'agit d'une difficulté sur le fond des droits établis par la loi sur la matière, ou de la poursuite des contraventions. Dans le premier cas, l'affaire est de la compétence du tribunal civil de l'arrondissement; dans le second cas, elle est de la compétence du tribunal de police correctionnelle. (L. 5 vent. an XII, 88, 90.) Dans un cas comme dans l'autre, c'est le directeur du département qui poursuit l'instance et y défend. (Décr. 5 germ. an XIII, 49.)

1008. La loi du 28 avril 1816 annonce dans son article 246 qu'une loi déterminera le mode de procéder relativement aux instances qui concernent l'administration des contributions indirectes; cette loi n'ayant point été rendue, on est resté à cet égard sous l'empire de la législation antérieure. Or l'art. 88 de la loi du 5 ventôse an XII porte que les contestations qui peuvent s'élever sur le fond des droits qu'elle établit ou qu'elle maintient, sont jugées par les tribunaux de première instance dans les formes prescrites pour le jugement des contestations qui s'élèvent en matière de paiement de droits perçus pour l'enregistrement. L'instruction se fait par simples mémoires respectivement signifiés, sans plaidoiries et sans qu'il soit nécessaire de constituer avoué; il n'y a d'autres frais à supporter pour la partie qui succombe que ceux du papier timbré, des significations et du droit d'enregistrement des jugements. Les tribunaux accordent aux parties le délai qu'elles leur demandent pour produire leur défense; ce délai ne peut excéder trente jours. Le jugement est rendu dans les trois mois à compter de l'introduction des instances, sur le rapport d'un juge fait en audience publique, et sur les conclusions du procureur impérial; il est prononcé dans la chambre du conseil, mais avec publicité. Les jugements doivent contenir la mention que toutes ces formalités ont été observées; s'il n'y avait point eu signification des mémoires, rapport du juge, conclusions du ministère public à l'audience, il y aurait lieu à la cassation (1).

1009. Les jugements rendus en cette matière ne sont

(1) L. 5 vent. an XIII, 88; l. 22 frim. an VII, art. 65; l. 27 vent. an IX, art. 17. Mais il n'y aurait pas lieu à cassation si le jugement était prononcé hors de la chambre du conseil en audience publique ordinaire. (C. C. civ., 30 juillet 1845, Gasquet.)

point susceptibles d'appel ; ils ne peuvent être attaqués que par opposition, quand ils sont par défaut ; par requête civile et par recours en cassation , quand ils sont contradictoires. Le jugement est rendu par défaut lorsque l'une des parties n'a produit aucune réponse au mémoire signifié contre elle. Le délai de l'opposition est celui déterminé par l'art. 455 du Code de procédure civile. (L. 22 frim. an VII, 65.) La requête civile a lieu dans les cas prévus et dans les formes prescrites par les art. 480 et suivants du Code de procédure civile.

Le pourvoi en cassation a lieu dans les trois mois de la signification du jugement (1) et selon la forme ordinaire. Lorsque le jugement a condamné la régie à une restitution, et que la régie s'est pourvue en cassation, il n'est fait aucun paiement en vertu de ce jugement qu'au préalable ceux au profit desquels il a été rendu n'aient donné caution pour sûreté des sommes qui leur sont adjugées. (L. du 16 juillet 1793.)

1010. Il faut bien observer que ces règles ne sont applicables que dans les cas spécialement prévus, c'est-à-dire lorsque la contestation existe entre la régie et un redevable sur le fond même ou le paiement des droits établis par les lois de la matière (l. du 5 vent. an XII, art. 88) ; ce qui a lieu, par exemple, quand un individu forme opposition à une contrainte et soutient ne pas être débiteur de la régie, ou ne pas devoir toute la somme qu'on lui demande, ou bien réclame ce qu'il

(1) La régie ayant le siège de son administration à Paris, la notification du jugement ne peut, d'après l'art. 69 du Code de procédure civile, lui être valablement faite dans cette ville qu'en ses bureaux. La signification faite dans celui du préposé qui décerne la contrainte, bien que le domicile y ait été élu pour les actes de l'instance, ne fait pas courir le délai pour le recours en cassation. (C. de cass. du 6 juill. 1818.)

prétend avoir payé indûment : hors l'exception établie par la loi, il doit être procédé dans la forme et avec les recours ordinaires, lors même que la régie est en cause. C'est ce qui a été jugé notamment à l'égard d'un tiers-saisi par la régie, qui soutenait ne pas devoir les sommes saisies-arrêtées entre ses mains. (C. cass., 18 janvier 1830, Marchais.) C'est ce qui aurait lieu si également une contestation s'élevait sur le rang du privilège de la régie.

1014. L'arrêté du 1^{er} germinal an XIII, art. 50, porte que la prescription est acquise à la régie contre toutes les demandes en restitution de droits et de marchandises, et en paiement d'appointements, après un délai révolu de deux années, et qu'elle est acquise aux redevables contre la régie pour les droits que ses préposés n'auraient pas réclamés dans l'espace d'un an, à compter de l'époque où ils étaient exigibles. La première partie de cet article a été modifiée par l'art. 247, paragraphes 3 et 4, de la loi du 28 avril 1816, qui restreint à *six mois* le délai de la prescription contre les contribuables desquels il a été exigé ou perçu quelques sommes au delà du tarif ou d'après les seules dispositions d'instructions ministérielles.

1012. Les fraudes et les contraventions que la loi punit de confiscations et d'amendes sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle, et jugées par eux, sauf l'appel. (L. du 5 vent. an XII, 90.) Nous disons les *fraudes* et les *contraventions*, parce que, la loi qui a prescrit l'accomplissement de certaines formalités étant censée connue de tout le monde, on ne peut admettre de la part de ceux qui ne l'ont point observée l'excuse de l'ignorance et de la bonne foi. Ce principe a été consacré par de nombreux arrêts de la Cour de cassation. Les contraventions sont prouvées

par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux, quand ils sont signés par deux employés de la régie, et affirmés devant le juge de paix.

1013. Les poursuites pour contraventions, lorsqu'elles n'entraînent que la confiscation et l'amende, ont lieu à la requête de la régie, qui seule peut les commencer ou les abandonner, comme elle le juge convenable. Lors même que la fraude emporte la peine de l'emprisonnement, le ministère public, qui devient alors compétent pour conclure à l'application de cette peine, doit attendre cependant que la régie intente l'action. (C. C., 30 juin 1820.)

1014. Il arrive souvent que des individus poursuivis, pour contravention ou fraude, devant le tribunal de police correctionnelle, déclinent sa compétence en contestant le fond du droit, et demandent leur renvoi devant le tribunal civil, en s'appuyant sur l'art. 88 de la loi du 5 vent. an XII. Après plusieurs variations dans sa jurisprudence, la Cour de cassation a décidé, le 9 décembre 1819, que cet article ne s'applique qu'aux contestations qui ont pour objet des droits à payer ou à restituer, dont la demande est formée soit par action principale, soit par opposition à des contraintes que la régie aurait décernées; d'où il résulte qu'on ne peut l'invoquer accessoirement à un procès pendant devant le tribunal de police correctionnelle, lequel doit alors juger la question du fond soulevée par l'individu qui est poursuivi (1).

(1) Depuis 1819, la jurisprudence n'a pas varié sur ce point. Un arrêt de la Ch. crim. du 3 avril 1830 (Parot) décide que l'individu duquel un droit est exigé, et qui veut en contester l'obligation, doit d'abord consigner, sauf à porter son action devant le tribunal civil; mais que, lorsqu'il se laisse faire un procès-verbal, le tribunal de police correction-

4015. L'action est intentée par une assignation à la requête de la régie. Cette assignation doit être donnée, à peine de déchéance, dans les trois mois de la date du procès-verbal; et, s'il y a arrestation du prévenu, dans le mois à partir de l'arrestation, sans préjudice du délai général, s'il venait à expirer dans le mois. (L. du 15 juin 1835.) Elle est notifiée par les commis, et peut être dirigée soit contre les conducteurs, soit contre les propriétaires des objets saisis, soit contre les uns et les autres collectivement et solidairement.

4016. Le décret du 1^{er} germinal an XIII traite de la procédure spéciale aux poursuites sur cette matière; on applique dans les cas non prévus le Code d'instruction criminelle. (C. de cass., 22 nov. 1811.) Il faut remarquer l'art. 29, qui autorise les tribunaux à condamner la régie non-seulement aux dépens, mais encore à des dommages-intérêts, quand elle a fait une saisie mal fondée; l'art. 34, qui prescrit la confiscation des objets saisis, quand même le procès-verbal est nul pour vice de forme, lorsque d'ailleurs la contravention est constatée par l'instruction; l'art. 35, qui rend les propriétaires des marchandises responsables du fait de leurs agents, facteurs ou domestiques, en ce qui concerne les confiscations, amendes et dépens; l'art. 37 qui prohibe la revendication des objets saisis en fraude, sauf le recours des propriétaires contre les auteurs de la fraude; l'art. 39, qui défend aux juges de modérer

nelle est compétent pour statuer sur la question du fond, et ne doit point surseoir à statuer sur les poursuites. V. aussi *id.*, 11 mai 1839 (Gaccon). L'arrêt de cassation du 9 mars 1852, présenté dans le recueil de MM. Dalloz comme contraire à cette jurisprudence, est étranger à la question; dans l'espèce sur laquelle il prononce, le conflit ne pouvait s'élever qu'entre le pouvoir administratif et le tribunal civil. (Dalloz, périod. 52, 1, 85.)

les confiscations et amendes, ni d'en ordonner l'emploi au préjudice de la régie, sous peine d'en répondre en leur propre et privé nom (1).

Les jugements rendus sur les poursuites en contravention sont susceptibles d'opposition quand ils sont par défaut, d'appel quand ils sont contradictoires. L'opposition doit être faite dans les délais de l'art. 487 du Code d'instruction criminelle. (C. C. crim., 29 mai 1824, Vidal.) L'appel est notifié dans la huitaine de la signification du jugement : la déclaration d'appel contient assignation à trois jours, outre un jour par deux myriamètres de distance du domicile du défendeur au tribunal d'appel. (Décr. 1^{er} germ. an XIII, 32.) Il résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation que les formalités prescrites par l'art. 203 du Code d'instruction criminelle ne sont pas exigées dans ce cas exceptionnel, que l'acte d'appel se notifie à la partie; qu'il n'est pas nécessaire que l'appel ait été déclaré au greffe, parce que l'art. 32 du décret du 1^{er} germinal an XIII ne l'exige pas. (C. C. crim., 13 août 1843, Nieweg.) Le pourvoi en cassation doit être formé dans les trois jours, comme en matière de police correctionnelle ordinaire. (C. cass., 7 janv. 1808.)

1047. Les tribunaux, comme nous l'avons déjà dit, doivent prononcer les amendes et les confiscations, conformément à ce qui est prescrit par les lois sur la matière, sans pouvoir en adoucir en rien la sévérité. Ils ne doivent examiner que le fait de la contravention, sans pouvoir entrer en aucune manière dans l'appréciation des moyens d'excuse allégués par le prévenu. Cependant, comme il ne s'agit ici que des intérêts pécu-

(1) Pour la forme de l'inscription de faux contre les procès-verbaux, voir le même décret, art. 40, 41 et 42.

niaires du Trésor, et non point des grands principes d'ordre public; que, d'un autre côté, les prescriptions de la loi sont multipliées à l'infini; qu'il y a souvent plus d'ignorance que de mauvaise foi dans le fait des contrevenants, et que les obliger à subir la confiscation et à payer intégralement les amendes, ce serait quelquefois occasionner la ruine de leur commerce et de leur fortune, la législation autorise les transactions entre les contrevenants et la régie, mais seulement sur le montant des condamnations, et non sur les droits eux-mêmes qui sont acquis au Trésor. Il faut excepter les cas où il s'agit de délits ou de contraventions relatives à la garantie des matières d'or et d'argent, parce qu'alors la fraude peut être préjudiciable au public (décr. 28 floréal an XIII); mais le ministre des finances a le droit de remettre et de réduire les condamnations pécuniaires prononcées pour cette cause.

4018. Les transactions ont pour résultat d'éteindre toute action, même lorsque la loi prononce l'emprisonnement, à moins qu'un délit prévu et puni par le Code pénal ne se soit joint à la contravention. Elles sont faites par le directeur d'arrondissement, avec l'approbation du directeur du département, lorsque les condamnations à obtenir ne s'élèveraient pas à 500 fr.; il faut l'approbation du directeur général quand la condamnation serait supérieure à 500 francs et inférieure à 3,000 francs, si d'ailleurs l'avis du conseil d'administration est conforme à celui du directeur général; dans tous les autres cas, l'approbation du ministre des finances est nécessaire. Les actes qui constatent la transaction sont rédigés sur papier timbré, en double expédition, signés par le directeur et le contrevenant, et, dans le cas où celui-ci ne sait pas signer, par un fondé

de procuration, ou par une personne qui se porte fort pour lui (1).

CHAPITRE XI.

DES DROITS DE DOUANE.

SOMMAIRE.

- 1019. Motifs des droits de douane, et base de la législation à cet égard.
- 1020. Droit de modifier les tarifs par des ordonnances.
- 1021. Administration des douanes réunie à celle des contributions indirectes.
- 1022. Rayon-frontière de terre et prohibitions qu'il entraîne.
- 1023. Rayon-frontière maritime.
- 1024. Payement des droits.
- 1025. Importation par terre.
- 1026. Importation par mer.
- 1027. Relâche.
- 1028. Exportation. — Prime et restitution de droits. — Bureaux intérieurs. — Plombage.
- 1029. Cabotage.
- 1030. Entrepôts réels et fictifs.
- 1031. Transit.
- 1032. Emprunt de territoire.
- 1033. Prémption et expertise.
- 1034. Payement des droits de douane. — Abandon. — Poursuites. — Garanties.

(1) Le produit des diverses contributions indirectes est évalué ainsi qu'il suit dans la loi de finances du 22 juin 1854 :

Droits sur les boissons.	120,000,000 fr.
Taxe de consommation des sels perçue hors du rayon des douanes.	6,253,000
Droits de fabrication des sucres indigènes.	38,000,000
Droits divers et recettes à différents titres.	39,135,000
Produit de la vente des tabacs.	150,000,000
Produit de la vente des poudres à feu.	6,400,000
	359,788,000

1035. Constatation des contraventions. — Compétence.

1036. Procédure.

1037. Recherche et saisie des marchandises prohibées. — Jury spécial pour la reconnaissance des marchandises étrangères.

1038. Transactions.

1049. La législation sur les douanes présente beaucoup d'analogie avec la législation sur les *contributions indirectes*, quant aux formalités imposées aux particuliers, quant aux modes de poursuite et de condamnation.

L'établissement de droits sur les marchandises qui passent d'un territoire à l'autre a été longtemps une institution purement fiscale, exploitée par les seigneurs féodaux dans leur propre intérêt. Les droits de *traites* établis avant la révolution de 1789 sur les frontières de chaque province apportaient à l'industrie de nombreuses entraves qui ont été détruites par les décrets des 30 et 31 octobre 1790; mais aux *traites intérieures* a été substitué l'établissement de *douanes* à la frontière, établissement qui a non-seulement un but financier, mais surtout un but d'économie politique.

Une nation, dans ses rapports avec les autres nations, a un principe d'individualité à défendre; elle a des intérêts à protéger qu'elle ne peut être obligée de sacrifier à des intérêts étrangers : par conséquent elle a le droit ou de se refuser à ce qui lui est nuisible, ou de stipuler dans un contrat synallagmatique un échange d'obligations et de services.

Deux systèmes absolus ont été soutenus sur cette matière : le système d'une prohibition complète et celui d'une liberté illimitée.

« Le système prohibitif qui consisterait à isoler complètement une nation de toutes les autres, pour lui faire produire tout ce dont elle aurait besoin, sous

» prétexte de soustraire à l'étranger et de ménager à
» elle seule l'avantage de l'approvisionner, ce système
» insensé est impossible et n'a jamais existé. Une nation
» qui agirait ainsi agirait follement ; elle s'épuiserait
» en efforts impuissants pour acclimater les produc-
» tions du midi sous le ciel du nord, et celles du nord
» sous le ciel du midi ; elle négligerait ce qu'elle sait
» faire pour produire mal et chèrement ce que d'au-
» tres lui donneraient en abondance et à vil prix ; elle
» trouverait enfin, dans cet isolement complet, dans
» cette interruption de toute relation humaine, l'igno-
» rance et l'appauvrissement d'esprit. Ce système est
» désavoué par tous les gouvernements.

» Quant au système opposé, celui d'une liberté
» d'échange illimitée, il est aussi chimérique que son
» contraire, et n'aurait pas de meilleurs résultats. Le
» principe de ce système, c'est de ne faire que ce que
» l'on fait mieux que tout le monde, d'abandonner
» toute production qu'une nation étrangère peut éta-
» blir à meilleur marché, et de se la procurer par le
» commerce. Si ce système était appliqué à la rigueur
» comme le précédent, il en résulterait qu'une nation
» s'en tiendrait éternellement à une ou deux indus-
» tries ; que jamais elle ne ferait aucune conquête in-
» dustrielle, car jamais elle n'essayerait de produire
» ce qu'on fait actuellement mieux et plus économi-
» quement qu'elle-même (1). » Ajoutons que la nation
qui adopterait ce système se mettrait à la merci des
étrangers, et que dans un cas de guerre elle se trou-
verait privée tout à coup et pour longtemps des
choses de première nécessité. Il faut donc combiner
la législation relative à l'importation et à l'exporta-

(1) Rapport du ministre du commerce, séance du 3 fév. 1834.

tion de telle sorte qu'elle favorise l'industrie nationale sans priver complètement la société des produits des nations étrangères et des avantages d'un échange réciproque.

Ainsi, quand une production étrangère pourrait être livrée chez nous à si bas prix, qu'une branche d'industrie serait par cela même anéantie, il est juste d'en prohiber l'entrée sur notre territoire, ou de la soumettre à des droits tellement élevés, qu'elle ne puisse occasionner une concurrence dangereuse pour les productions indigènes. Il faut, au contraire, faciliter l'entrée des matières premières qui servent à alimenter nos manufactures, lorsqu'elles ne sont pas produites par notre sol; il faut favoriser nos armateurs en allégeant les droits établis pour les transports qui se font sur les navires français. Réciproquement, une bonne administration défendra l'exportation des objets de première nécessité, et favorisera celle des denrées ou des produits que le pays fournit en abondance; d'autres fois on fera de l'exportation une condition de l'importation. Comme on le voit, les lois sur les douanes, destinées à fixer les conditions d'importation et d'exportation, ne sont pas seulement *financières*; elles tiennent au *droit des gens*, puisqu'elles nécessitent des conventions avec les nations étrangères; elles tiennent surtout à l'*économie politique*, puisque leur but principal doit être de favoriser l'agriculture, l'industrie et le commerce. On conçoit combien il est difficile de concilier tant d'intérêts divers, et quelle connaissance approfondie doit avoir le législateur des besoins et des ressources de toutes les industries nationales et étrangères.

1020. En thèse générale, le régime des douanes, touchant de près ou de loin, selon les cas, au régime de l'impôt, ne peut être modifié que par une loi. (Const.

14 janvier 1852, art. 39.) Ce principe reçoit exception dans les deux cas suivants.

L'agriculture, l'industrie et le commerce, que les douanes ont également pour but de protéger, ne demeurent pas stationnaires ; leurs perfectionnements donnent lieu à de nouveaux produits qui changent les rapports existants et obligent à modifier le système des douanes. Des événements imprévus, tels que l'intempérie des saisons, des déclarations de guerre, etc., peuvent rendre ces modifications tellement urgentes, qu'il y aurait de graves inconvénients à les différer, même pour quelques semaines ; aussi, d'après l'art. 34 de la loi du 27 décembre 1814, l'Empereur peut, provisoirement et en cas d'urgence, prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère et augmenter les droits d'importation, diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures, permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie, déterminer les droits auxquels ils seront assujettis, limiter à certains bureaux l'importation ou l'exportation de certaines marchandises. Tous les décrets rendus en vertu de cette disposition doivent être présentés en forme de projets de loi au Corps législatif, avant la fin de sa session, s'il est assemblé, ou à la session la plus prochaine, s'il ne l'est pas.

En second lieu, lorsqu'une modification est apportée à une taxe douanière par un traité de commerce conclu avec une nation étrangère, cette modification perd son caractère fiscal. Les taxes établies dans ce cas ne sont, pour parler comme M. Troplong, « que l'élé-
» ment nécessaire d'un contrat, la contre-partie d'un
» échange, la condition d'une réciprocité de bons rap-
» ports, et l'impôt disparaît sous la prédominance du
» traité diplomatique ; on impose moins qu'on ne pac-

» tise ; on ne prend rien à la richesse nationale, on
» cherche à l'augmenter ; on ne la considère pas en
» tant que tributaire de l'Etat, on la protège contre
» les Etats étrangers et contre les concurrences du
» dehors (1). » Le traité, conservant ainsi intact son
caractère diplomatique, rentre dans les attributions de
l'Empereur, et a de lui-même force de loi même pour les
modifications de tarif qui y sont stipulées, sans qu'il
soit besoin de l'approbation du Corps législatif. (Const.
du 14 janv. 1852, art. 6 ; S.-C. du 25 décembre 1852,
art. 3.)

1024. Avant 1854, les douanes étaient régies par
une administration particulière composée d'un direc-
teur général, de quatre sous-directeurs, et d'un con-
seil d'administration. Le territoire compris dans la li-
gne des douanes était divisé en vingt-six directions.
Chaque direction se composait d'un directeur, d'un
inspecteur, de plusieurs sous-inspecteurs, contrôleurs,
visiteurs, receveurs principaux et particuliers, et d'em-
ployés chargés du service actif, lesquels étaient orga-
nisés militairement en brigades à pied et à cheval, et
formaient quatre légions (2).

Cette organisation a été modifiée par un décret du
27 décembre 1854, qui a réuni l'administration des
douanes à celle des contributions indirectes sous le nom
commun de *direction générale des douanes et des con-
tributions indirectes*. (V. n° 965.) Les préposés des
douanes prêtent serment devant les tribunaux, et ils
sont autorisés à faire tout exploit et autres actes des

(1) Rapport au Sénat sur le S.-C. du 23 déc. 1852, n° 9. (Dall., 52, 4, 225.)

(2) Lois des 1^{er} mai 1791 et 25 germinal an V ; arrêté du 29 fructidor an IX ; ord. du 17 mai 1819 ; ord. des 31 mai 1831, 12 mai et 11 sept. 1832.

huissiers, relatifs à la perception des droits de douane.

1022. L'exécution des lois de douanes nécessite une surveillance très-active. Cette surveillance ne s'étend pas à toute la France, elle est restreinte dans un territoire spécial, nommé *rayon-frontière* : c'est l'espace compris entre la ligne de démarcation qui sépare la France de l'étranger, et une ligne parallèle tracée dans l'intérieur à la distance de deux myriamètres (quatre lieues) de la première. (L. 8 floréal an XI, 84.) Cette distance, toutefois, peut être étendue, selon le besoin de chaque localité, à deux myriamètres et demi. (L. 28 avril 1816, 26.) Le territoire compris dans le rayon-frontière est soumis à l'exécution des lois et *règlements* de douanes, qui imposent l'accomplissement de formalités et soumettent l'industrie à des prohibitions d'une nature particulière. Ainsi aucune marchandise ne peut être transportée, dans quelque sens que ce soit, sans être accompagnée d'une expédition de douane⁽¹⁾; quelques-unes ne peuvent jamais circuler la nuit. (L. 8 floréal an XI, 85.) Il est défendu de former, dans les communes qui n'ont pas 2,000 âmes de population agglomérée, aucun magasin ou dépôt de marchandises manufacturées, ou d'autres marchandises dont la sortie est prohibée ou frappée de droits, et de celles qui payent à l'entrée un droit de plus de 24 fr. (L. 6 août 1791, t. 13, art. 37, 38.) Les marchands dans ces communes sont tenus de faire inscrire au compte ouvert tenu pour chacun d'eux par le bureau des douanes les marchandises qu'ils ont en boutique. (Arrêté du 22 thermidor an X, 1.) Enfin les moulins, fabriques,

(1) Loi du 6 août 1791, tit. 3, art. 15 et 16. Voir, pour l'exécution de cette disposition et les exceptions qu'elle reçoit, arrêté du 22 therm. an X; lois des 28 avril 1816, art. 35; 17 déc. 1814, art. 10; arrêté des Consuls du 25 vent. an VIII; ord. du 23 sept. 1818, art. 9 et 10.

usines et certaines manufactures, ne peuvent être établis hors des villes sans des autorisations spéciales. Les moulins existants peuvent être frappés d'interdiction quand ils servent à la contrebande des grains et farines (1). Cette interdiction est prononcée par le préfet, sauf recours au ministre chargé du service des douanes, et en définitive sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse. (Arrêt du Conseil du 11 janvier 1838.)

1023. *Le rayon-frontière maritime s'étend à quatre lieues au delà des côtes : cet espace est surveillé par les chaloupes des préposés de la douane, qui ont le droit de se présenter à bord de tous les bâtiments qui s'y trouvent, et de leur demander copie de leur manifeste, c'est-à-dire de l'état général de toute leur cargaison ; ce manifeste contient la désignation de ce qui compose la cargaison, de sorte que plus tard, lors du débarquement dans un port quelconque du royaume, l'administration des douanes, qui se trouve déjà munie de l'inventaire, a la possibilité de s'assurer qu'aucune fraude n'a été commise.*

1024. En thèse générale, les droits de douanes doivent être payés à l'entrée ou à la sortie du royaume, et les marchandises qui en sont le gage ne peuvent être retirées des bureaux qu'après leur acquittement ; celles qui y sont abandonnées sont vendues, après le délai d'un an, aux enchères publiques ; le prix en est versé dans les caisses de la régie, et il est acquis au Trésor, si personne, dans le cours d'une nouvelle année, n'a pu justifier de son droit de propriété sur ces mar-

(1) V. décret du 30 avril 1806, art. 75, 76 et 77. V. en outre l'ordonnance du 8 juill. 1834, qui autorise le pacage des bestiaux d'un côté à l'autre de la frontière, à la charge de la part des propriétaires de prendre des acquits-à-caution et de représenter les bestiaux au retour.

chandises (1). Il peut y avoir lieu à la réduction des droits en cas de détérioration occasionnée par des événements de mer, et lorsque la dépréciation est constatée par une vente publique. (L. 21 avril 1818, art. 51 et suiv.)

Les formalités à remplir vis-à-vis la douane diffèrent suivant qu'il s'agit d'*importation* ou d'*exportation*; d'*importation par terre* ou d'*importation par mer*.

1025. Dans le cas d'*importation par terre*, les marchandises sont conduites directement au bureau le plus voisin, où il est fait une déclaration détaillée de leurs espèce, quantité, poids, mesure, valeur, etc., etc., ainsi que des noms, état, profession et domicile de la personne à laquelle les objets sont adressés, et du lieu d'où elles viennent. Après vérification et paiement des droits, elles se remettent en route, accompagnées d'un *acquit* de la douane qui désigne la route à suivre, et indique le bureau où les conducteurs sont tenus de faire reconnaître les marchandises et contrôler l'*acquit* de paiement (2).

1026. *Les importations maritimes* donnent lieu à plus de formalités. Le capitaine, dans les 24 heures de son arrivée, doit remettre à la douane son *manifeste* (3); mais comme cet acte ne contient qu'une déclaration générale, il est accompagné d'une déclaration détaillée des marchandises, écrite et signée par l'armateur ou le consignataire du navire. Cette déclaration doit être faite dans les trois jours de l'arrivée, sinon les mar-

(1) Loi du 6 août 1791, tit. 13, art. 30; tit. 1^{er}, art. 4; tit. 9, art. 5; loi du 4 germ. an XI, tit. 3, art. 11.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 2, art. 1, 8 et 9; loi du 28 avril 1816, art. 25, 26, 33 et 35.

(3) Loi du 4 germ. an II, tit. 2, art. 1, 3 et 5; loi du 27 vend. an II, art. 38. Pour le cas d'exemption, voir circul. du 6 juin 1817.

chandises sont retenues et déposées dans les magasins de la douane, pendant deux mois, aux frais du propriétaire qui paye un droit de magasinage, et à l'expiration des deux mois elles sont vendues au profit de l'Etat. (L. 4 germinal an II, t. 2, art. 4 et 9.) Enfin le déchargement ne peut avoir lieu sans une permission par écrit des préposés des douanes, et seulement en leur présence. (L. 6 août 1791, t. 2, art. 13.) Le capitaine doit en outre un *rapport de mer* dans le cas d'événements imprévus qui auraient avarié les marchandises ou retardé leur arrivée.

1027. Quand un capitaine vient volontairement relâcher dans un port français, il est tenu, dans les 24 heures de son arrivée, de déposer au bureau de la douane une copie de son manifeste qui indique le port de sa destination ultérieure. (*Id.*, t. 2, art. 4.) La relâche ne peut durer plus de trois jours, à moins d'une autorisation du chef de la douane, qui ne peut être accordée qu'autant que le chargement ne contient pas de marchandises prohibées. (L. 4 germ. an II, t. 2, art. 2, 4.) Quand la relâche est occasionnée par des accidents de force majeure, ces accidents sont constatés par l'administration des douanes, qui peut autoriser le déchargement des marchandises; celles-ci ne payent que les droits de magasinage, à moins qu'elles ne soient vendues (1).

1028. Il peut y avoir trois systèmes différents relativement à l'exportation des denrées et marchandises :

Tantôt elle est prohibée complètement;

Tantôt elle est autorisée moyennant le paiement d'un droit;

(1) Lois du 6 août 1791, tit. 6, art. 2; du 4 germinal an II, tit. 2, art. 6 et 11.

Tantôt au contraire elle est encouragée par une prime.

La prime est accordée à des marchandises qui ont été confectionnées en France avec des matières premières venant de l'étranger. C'est, comme on le voit, une sorte de restitution des droits que ces matières ont payés à leur introduction. Le but de cette indemnité est de favoriser l'industrie française en plaçant le fabricant qui vend à l'étranger dans la même position que s'il avait employé des matières franches d'impôt (1). Il y a lieu, par la même raison, à la restitution des droits payés pour le sel employé dans les produits industriels livrés à l'étranger (2). Pour faciliter l'exportation, il est établi, avec l'autorisation du ministre des finances, dans les principales villes commerçantes de l'intérieur, des bureaux de douanes où les négociants ont la facilité d'acquitter les droits de sortie, après avoir fait visiter les marchandises; les caisses et ballots, marqués alors des plombs de la douane, ne doivent plus être ouverts à la sortie.

1029. Les lois de douane manqueraient leur but et produiraient un résultat préjudiciable au commerce, si elles frappaient les marchandises qui sont transportées par mer d'un port à un autre port du royaume, au moyen de la navigation que l'on qualifie de *cabotage*; aussi l'exemption de tout droit est-elle formellement prononcée, dans ce cas, par la loi du 6 août 1794, l. 3, art. 1^{er}. Mais, pour empêcher que, sous prétexte de cabotage, on n'introduise des marchandises venant de pays étrangers, les expéditeurs font, au bureau de la douane du lieu de l'expédition, une déclaration dé-

(1) Loi du 28 avril 1816, art. 8; ord. du 23 sept. 1818.

(2) Loi du 7 juin 1820, art. 9; ord. du 22 juin 1820, art. 3 et 5; lois des 17 mai 1826, art. 8; 23 nov. 1825, art. 3; 21 avril 1818, art. 17.

taillée de leurs marchandises, et on leur délivre un *acquit-à-caution* qui est déchargé par le bureau de la douane du lieu de la destination, après vérification. (L. 6 août 1791, t. 2 et 3.)

1030. Les besoins du commerce ont fait établir *des entrepôts*. Ce sont, comme nous l'avons déjà dit en traitant des contributions indirectes, des magasins dans lesquels les marchandises sont introduites en franchise, et placées sous la surveillance de l'administration; les droits sont payés à leur sortie quand elles ne sont pas réexportées. On distingue l'*entrepôt réel*, qui a lieu dans les magasins publics surveillés par la douane, et l'*entrepôt fictif*, qui a lieu au domicile des simples particuliers moyennant la soumission cautionnée de payer les droits. La durée de l'entrepôt réel est fixée par les art. 25 et 33 de la loi du 8 floréal an XI; celle de l'entrepôt fictif ne peut excéder le terme d'une année. Les lieux où sont établis les entrepôts réels, et les marchandises qui jouissent de l'entrepôt fictif, sont déterminés par les lois de douane, ou par des décrets impériaux dans l'intervalle des sessions. La loi du 27 février 1832 porte qu'il pourra être établi, par des décrets impériaux, des entrepôts réels de douane dans toutes les villes qui le demanderont, et qui rempliront les conditions déterminées par le titre 2 de la loi. (L. 8 floréal an XI, 14, 15.)

1031. Lorsque l'on veut transporter des marchandises de l'étranger à l'étranger, en traversant le territoire français, il y a *transit*. Le transit est réglé par des lois qui déterminent les marchandises qui peuvent transiter, les bureaux auxquels elles doivent être présentées, les droits qu'elles doivent acquitter, et les formalités auxquelles elles sont soumises. Ceux qui veulent jouir du transit doivent déclarer à la douane les quan-

tité, espèce et qualité des marchandises, les y faire vérifier et plomber; ils s'obligent en même temps, sous caution, à justifier de la sortie des marchandises de l'empire, en rapportant l'acquit-à-caution revêtu du certificat de décharge, sous peine de payer des droits quadruples et une amende (1).

1032. Il arrive quelquefois que, pour transporter des marchandises d'un point de la France à l'autre, on *emprunte* le territoire étranger, ce qui ne doit avoir lieu que lorsqu'il est impossible de suivre les chemins de l'intérieur. Les marchandises sont alors affranchies des droits d'entrée et de sortie, mais elles sont assujetties à des formalités qui ont pour but de vérifier la réimportation de celles dont l'exportation est prohibée ou soumise à des droits; ce qui se fait au moyen d'un cautionnement ou de la consignation des droits jusqu'à la décharge de l'acquit-à-caution qui est donnée par le bureau de rentrée (2).

1033. Les droits de douanes varient tantôt suivant la valeur, tantôt suivant la qualité des marchandises; on a dû chercher les moyens de déjouer les fraudes résultant des fausses déclarations. Quand il s'agit de marchandises dont les droits se perçoivent sur *la valeur*, les préposés des douanes sont autorisés à les retenir, en payant la valeur déclarée et le dixième en sus, sans que les propriétaires puissent prétendre à rien de plus pour

(1) Loi du 8 flor. an II, art. 54. V. la loi du 9 fév. 1832 sur les transits et les entrepôts, laquelle apporte de grandes modifications aux lois des 17 déc. 1814 et 21 avril 1818, notamment en ce qu'elle autorise le transit de la plupart des marchandises prohibées; et l'ord. du 11 fév. 1832.

(2) Loi du 6 août 1791, tit. 3, art. 1, 2, 3, 4, 6; arrêté du 5 prair. an V.

frais de transport ou autres ; c'est ce qui s'appelle droit *de préemption*. (L. du 6 août 1791, t. 2, 23.) La loi du 4 floréal an IV donnait aux préposés pour exercer ce droit un délai de quinze jours à partir de la notification du procès-verbal de vérification ; ce délai a été réduit à 10 jours par la loi du 17 mai 1826, et à trois par celle du 2 juillet 1836 ; mais comme il est impossible de fixer le délai dans lequel doit être faite la vérification , à cause de l'encombrement plus ou moins grand qui peut exister dans les bureaux de douane, et que, pendant ce temps, le cours des marchandises peut s'élever, on n'a pas voulu que les douanes profitassent de cette circonstance pour faire des bénéfices, et la loi du 2 juillet 1836 a autorisé le déclarant, lorsque la vérification n'a pas eu lieu dans les trois jours de sa déclaration, à en faire une nouvelle. La Cour de cassation a fait l'application de ces principes dans un arrêt de la chambre civile du 18 nov. 1846 (Itier), dans lequel elle a déclaré que la préemption exercée le 24, lorsque la vérification avait eu lieu le 20 du mois, était tardive et nulle, parce que l'art. 1033 du C. de proc. civ. ne s'applique pas aux délais prescrits sous peine de déchéance pour exercer des droits ou des actions ; elle a décidé que, par suite de la nullité de la préemption, les préempteurs qui avaient vendu les marchandises devaient rembourser le prix qu'ils avaient reçu, sous la déduction du droit d'importation sur la valeur déclarée, avec les intérêts à 6 0/0 du jour de la demande en restitution. Quand il s'agit de marchandises dont le droit se perçoit sur la *qualité*, il peut y avoir lieu à une vérification d'experts, et les fausses déclarations sont punies d'une amende. (L. du 25 juillet 1822, art. 19.)

1034. En général, les droits de douane sont payés

immédiatement. (L. 6 août 1791, t. 13, art. 30.) Celui à qui elles sont adressées peut s'en libérer en faisant par écrit l'abandon des marchandises qui sont vendues. Le prix est consigné dans la caisse de la régie pendant un an, et ce qui reste, déduction faite des droits et des frais de garde, peut être réclamé par le propriétaire pendant ce temps. (L. 6 août 1791, t. 1, art. 4, et t. 9, art. 5.) Quand il y a abandon sans écrit des marchandises dans le bureau de la douane, la vente ne peut avoir lieu qu'au bout d'un an sans réclamation, et avec l'autorisation de justice; les règles relatives au prix de la vente sont les mêmes que dans le cas précédent. (*Id.*, t. 9.) On a demandé si, malgré l'abandon, la régie peut exercer des poursuites contre le propriétaire des marchandises pour le paiement de ce qu'il reste devoir, lorsque le prix de la vente n'égale pas le montant des droits. Dans le cas de l'abandon par écrit, l'art. 4 dit : « Ne pourront, ceux à qui les marchandises *seront adressées*, être contraints à en payer les droits, lorsqu'ils en feront *par écrit* l'abandon dans les douanes. » Mais par cela même que l'article exige un abandon *par écrit*, nous devons en conclure qu'il ne s'appliquerait pas au cas de l'abandon non accompagné de cette formalité.

Les lois des 22 vent. an XII, art. 25, 24 avril 1806, autorisent à accorder des délais aux raffineurs de sucre et aux débiteurs de taxes sur le sel, qui peuvent payer avec des billets signés par eux et par deux personnes domiciliées dans la commune du receveur. En cas de non-paiement de ces billets, les poursuites s'exercent par voie de contrainte délivrée par le receveur et visée par le juge de paix, qui ne peut refuser son visa. Cette contrainte est exécutoire par toutes les voies de droit

et même par corps , quand la somme principale excède 300 fr. (1). La personne contre laquelle elle est donnée, et qui veut y former opposition , doit préalablement consigner le montant des droits ; son opposition est ensuite portée devant le juge de paix (2). La douane, outre un privilège sur les objets déposés dans ses bureaux qui servent naturellement de nantissement pour le paiement des droits (2073 C. N.), a sur les meubles de ses redevables un privilège qui est primé par les frais de justice et autres privilégiés, sauf la revendication des propriétaires des marchandises qui sont encore sous balle ou sous corde. Elle a aussi une hypothèque sur les immeubles des redevables, lorsqu'ils ont fait par eux-mêmes ou par leurs facteurs leurs soumissions sur les registres, pourvu que ces soumissions aient été enregistrées dans le délai fixé pour les actes notariés. (L. 6 août 1791, t. 13, art. 22, 23; v. n° 1117.)

1035. Les contraventions aux lois de douanes sont prouvées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à inscription de faux , quand ils ont été rédigés par deux employés, et affirmés dans les vingt-quatre heures devant le président ou un juge du tribunal, ou devant le juge de paix, ou, à son défaut, devant le maire ou l'adjoint (3). En cas de nullité du procès-verbal, la contravention peut être prouvée de toute autre manière. (Décr. du 8 mars 1814, 1; C. cass. crim., 8 fév. 1839, Libert.) Il faut observer que les préposés des douanes

(1) Lois du 6 août 1791, tit. 13, art. 31, 32 et 33; du 17 avril 1832, art. 11 et 13.

(2) Lois des 4 germ. an II et 14 fruct. an III, art. 3.

(3) Pour la forme, voir loi du 9 flor. an VII, tit. 4. Les gendarmes dressent aussi les procès-verbaux en matière de douanes, art. 11, et la jurisprudence leur donne la même force qu'à ceux des douaniers.

ne peuvent pénétrer dans les maisons dont on leur refuse l'entrée qu'avec l'assistance d'un officier civil ou du juge de paix ; c'est avec la même formalité qu'ils doivent procéder aux saisies (1), à moins toutefois que l'officier civil ou le juge de paix ne refuse son assistance, ce dont il doit être fait mention dans le procès-verbal.

Il faut distinguer, pour connaître les tribunaux compétents, s'il s'agit de questions purement civiles ou de contraventions. Les questions sur l'application des tarifs sont portées, par la voie de l'opposition aux contraintes, devant le juge de paix, qui statue en dernier ressort jusqu'à 100 fr., et sauf l'appel devant le tribunal civil, quand la valeur du litige est plus considérable. (L. du 14 fruct. an III, art. 10.)

D'après les lois des 4 germinal an II et 14 fructidor an III, la connaissance des contraventions en matière de douane appartenait au juge de paix dans l'arrondissement duquel se trouvait situé le bureau de douane où l'objet de la contrebande était déposé, sauf l'appel devant le tribunal de première instance. Un décret du 18 octobre 1810 suspendit cette juridiction jusqu'à la paix, et l'attribua à des cours prévôtales de douanes. La juridiction des cours prévôtales, d'abord confirmée en partie par la loi du 28 avril 1816, fut transférée aux tribunaux de police correctionnelle par l'art. 37 de la loi du 24 avril 1818. Les procureurs impériaux exercent d'office les poursuites dont les prévôts étaient chargés pour découvrir les entrepreneurs, assureurs, et généralement tous les intéressés à la contrebande, et requièrent contre eux les peines prononcées par l'ar-

(1) Loi du 6 août 1791, tit. 13, art. 35 et 36 ; décret du 20 septembre 1809, art. 2.

ticle 53 de la loi du 28 avril 1816 (1). Cependant le juge de paix continue à être compétent pour punir les fraudes tentées dans les ports de commerce par des navires dont le manifeste a été fourni selon la loi, et celles découvertes par les visites de douane. Il nous paraît également compétent, d'après la combinaison des art. 48 de la loi du 28 avril 1816 et 37 de la loi du 21 avril 1818, pour connaître des importations prohibées ou frauduleuses faites par moins de trois personnes à cheval et de six à pied. Il connaît enfin, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, et par argument de l'art. 56 de la loi du 21 avril, de la simple tentative de contrebande par mer commise hors des ports de commerce (C. C. req., 26 avril 1830, Félien) (2). La procédure est réglée principalement par la loi du 9 flor. an VII. (L. du 11 avril 1818, 38.)

1036. L'action est poursuivie à la requête de l'administration, et la citation doit être donnée par le procès-verbal, à peine de nullité (3). Par une exception

(1) Les peines portées par l'art. 53 de la loi du 28 avril 1816 sont : 1^o la confiscation des marchandises et des moyens de transport ; 2^o une amende solidaire de mille francs, si l'objet de la confiscation n'excède pas cette somme, ou du double de la valeur des objets confisqués, si cette valeur excède mille francs ; 3^o un emprisonnement qui ne peut être moindre de six mois, ni excéder trois ans. Ceux qui sont déclarés coupables d'avoir participé, soit comme assureurs, soit comme ayant fait assurer, soit comme intéressés d'une manière quelconque, à des faits de contrebande dont la connaissance est attribuée à des tribunaux de police correctionnelle, sont passibles des mêmes peines, et en outre déclarés incapables de se présenter à la bourse, d'exercer les fonctions d'agent de change ou de courtier, de voter dans des assemblées tenues pour l'élection des commerçants ou des prud'hommes, et d'être élus pour aucune de ces fonctions, tant qu'ils n'ont pas été relevés de cette incapacité par des lettres de l'Empereur. (*Id.*, 53.)

(2) Les peines sont alors celles prévues par les lois des 6 août 1791 et 4 germ. an II ; lois du 27 mars 1817, 14 et 15 ; du 21 avril 1818, 35. (Cour de cass., 26 avril 1830, Félien.)

(3) Loi du 9 flor. an VII, tit. 4, art. 6 et 11.

dont nous avons déjà vu des exemples, c'est le bureau dans lequel est déposée la marchandise saisie qui détermine la compétence du tribunal (1). Les condamnations prononcées contre les contrevenants sont des amendes, et la confiscation des marchandises ainsi que des moyens de transport. Ici, comme en matière de contributions directes, il est expressément défendu aux juges d'excuser les contrevenants sur l'intention. Lorsque la saisie n'est pas fondée, le propriétaire des marchandises a droit à un intérêt d'indemnité, à raison d'un pour cent par mois, de la valeur des objets saisis, depuis l'époque de la retenue jusqu'au jour de la remise ou de l'offre de remise qui lui a été faite. (L. du 9 flor. an VII, 16.) La signification du jugement de condamnation, par suite d'une règle spéciale aux douanes, n'a lieu au domicile réel ou d'élection de la partie qu'autant que ce domicile est dans la commune du bureau où est déposé l'objet saisi, sinon elle est faite au maire de cette commune (2). Les jugements de condamnation sont exécutoires par corps, même contre les cautions sous la garantie desquelles on aurait remis provisoirement l'objet saisi (3). Lorsqu'un délit ou un crime se trouve joint à la contravention, on suit les règles ordinaires, et le rôle de l'administration se borne à prendre des conclusions à fins civiles. C'est ce qui arrive notamment lorsque la contrebande a lieu avec attroupeement et port d'armes.

Aucune disposition spéciale n'existant sur la prescription en matière de douane, sauf celle indiquée n° 1034, nous pensons qu'il y a lieu d'appliquer les

(1) Lois des 17 déc. 1814, art. 16; 27 mars 1817, art. 14 et 15.

(2) Loi du 14 fruct. an III, art. 2.

(3) Lois des 6 août 1791, tit. 2, art. 6; 15 avril 1832, art. 33 et suiv.

règles sur la prescription en matière de contributions indirectes. (*V.* n° 907.)

1037. Les préposés de la douane doivent aussi faire faire les recherches et la saisie des marchandises prohibées. Ils sont accompagnés, pour les visites qu'ils font dans les maisons et magasins, par un officier municipal ou un commissaire de police qui ne peut refuser son office. Les marchandises trouvées et présumées en fraude sont saisies, emballées et scellées d'un cachet. Le rapport et un paquet d'échantillon qui y est joint sont transmis sous le même cachet au directeur général, qui fait procéder à l'examen des échantillons par un jury composé de négociants pris dans la classe de négociants et manufacturiers connus. La décision par laquelle le jury déclare que les marchandises saisies sont étrangères n'est soumise à aucun recours. Le procès-verbal de saisie, les échantillons et la décision du jury sont transmis au procureur impérial près le tribunal dans le ressort duquel le dépôt des marchandises a été effectué. Le délinquant est poursuivi devant le tribunal de police correctionnelle, et condamné à la confiscation des marchandises avec amende. Les marchandises sont ensuite vendues à la charge de la réexportation. (L. 28 avril 1816, 59 à 66.) Dans le cas où les marchandises saisies comme étant d'origine étrangère ont été cependant reconnues d'origine française par le jury, le propriétaire a droit à une indemnité. (L. 24 avril 1818, 45.) Mais si, étant d'origine française, elles n'ont point été revêtues de la marque de fabrique prescrite par l'article 59 de la loi du 28 avril 1816, le propriétaire ou le détenteur ne peut les recouvrer qu'après avoir payé une amende. (*Id.*, 42.) Le produit des saisies en matière de douanes est réparti entre l'indicateur, les saisissants, le Trésor, la caisse

d'administration et les employés, d'après les dispositions de l'ordonnance du 17 juillet 1816.

1038. La rigueur des lois sur les douanes est adoucie par la faculté accordée à l'administration de transiger, soit avant, soit après le jugement, avec les contrevenants, qui pèchent quelquefois plutôt par ignorance que par mauvaise foi. Le droit de transiger avec les délinquants est établi par un arrêté du 14 fructidor an X et une ordonnance du 27 novembre 1816, qui n'ont point été insérés, il est vrai, au Bulletin des lois, mais qui n'en sont pas moins obligatoires pour les tribunaux, parce que, dit la Cour de cassation dans un arrêt du 30 juin 1820, ils n'imposent aucune obligation et n'accordent aucun droit aux citoyens. Le même arrêt décide que ces sortes de transactions, étant fondées sur des considérations d'équité, doivent remettre non-seulement les condamnations civiles, mais encore prévenir la poursuite correctionnelle (1).

(1) Le produit des douanes pour 1855 est évalué comme il suit dans la loi du 22 juin 1854, état E :

Droits de douanes à l'importation :	
Marchandises diverses.	102,000,000
Sucres { coloniaux.	29,000,000
{ étrangers.	14,000,000
Droits de douanes à l'exportation.	2,600,000
Droits de navigation.	3,413,000
Droits et produits divers de douanes.	2,346,000
Taxe de consommation des sels perçue dans le rayon des douanes.	29,235,000
	182,594,000

CHAPITRE XII.

DROITS D'ENREGISTREMENT, DE MUTATION, D'HYPOTHÈQUE, DE GREFFE ET DE TIMBRE.

SOMMAIRE.

§ I^{er}. — *Droits d'enregistrement et de mutation.*

- 1039. Nature et but de l'enregistrement.
- 1040. Historique.
- 1041. Effets de l'enregistrement quant aux actes.
- 1042. Actes et déclarations assujettis à l'enregistrement.
- 1043. Droits fixes et droits proportionnels.
- 1044. Mutations sans actes.
- 1045. Mutations conditionnelles.
- 1046. Cas où les actes soumis au droit sont annulés.
- 1047. Déclaration de command.
- 1048. Cas de simulation de prix dans les actes translatifs de propriété.
- 1049. Mode de l'enregistrement. — Obligations des officiers publics et des fonctionnaires.
- 1050. Par qui sont dus les droits.
- 1051. Mode de recouvrement des droits.
- 1052. Jugements des réclamations. — Compétence, procédure spéciale.
- 1053. Garanties de l'Etat pour le payement des droits de mutation.
- 1054. Prescription.

§ II. — *Droits d'hypothèque et de greffe.*

- 1055. Droits d'hypothèque.
- 1056. Droits de greffe.

§ III. — *Timbre.*

- 1057. Origine de l'impôt.
- 1058. Assiette de l'impôt.
- 1059. Monopole de la régie pour la fabrication et la vente du papier timbré.
- 1060. Timbre de dimension, timbre proportionnel.
- 1061. Recouvrement des droits et amendes; réclamations, prescription.

§ I^{er}. — *Droits d'enregistrement et de mutation.*

- 1039. L'enregistrement est une formalité qui con-

siste dans la relation d'un acte civil ou judiciaire et d'une *mutation* de propriété sur des registres à ce destinés par la loi. Il est perçu, à cette occasion, des droits que l'on désigne par le nom générique de *droits d'enregistrement*. Assurer l'existence des actes ou leur donner une date certaine, faire connaître les transmissions de propriété qui s'opèrent à titre onéreux ou à titre gratuit, telles sont les raisons d'utilité publique qui, jointes à l'intérêt du Trésor, ont fait établir les droits d'enregistrement.

1040. L'ancienne législation connaissait : le droit de *contrôle*, établi par Henri III en 1584, et organisé d'une manière plus régulière par l'édit de mars 1693; il était payé à l'occasion de la relation des actes sur un registre public; le droit d'*insinuation*, établi par l'ordonnance de mars 1703, qui était payé à l'occasion de la transcription d'actes de donation et de substitution; le droit de *centième denier*, qui s'appliquait à toute mutation de propriété ou d'usufruit d'immeubles, de rentes foncières ou de tout autre droit réel, opérée à titre gratuit ou onéreux, par succession ou autrement, à l'exception des successions directes et des donations faites en ligne directe, par contrat de mariage, en faveur des enfants qui se mariaient. En même temps que le trésor royal profitait du droit de *centième denier*, les seigneurs féodaux, par suite du principe qui confondait la propriété avec la souveraineté, percevaient les droits de *lods et ventes* sur l'aliénation des *censives*, les droits de *quinte* sur l'aliénation des *fiefs*, les droits de *rachat* pour les successions roturières, les droits de *relief* pour l'investiture et la succession des *fiefs*.

La législation sur cette matière était devenue tellement compliquée, que la Cour des aides disait, dans des remontrances faites en 1775, que celui qui payait

ne pouvait jamais savoir ce qu'il devait, ni celui qui recevait, ce qui était dû. Ces différents droits furent successivement abolis par les lois des 5 décembre 1790, 18 juin 1792 et 17 juill. 1793. Le décret du 5 déc. 1790 rétablit le droit d'enregistrement sous le nom d'*insinuation*. Après plusieurs variations dans la législation, le système qui nous régit aujourd'hui a été créé par les lois des 22 frimaire an VII, 27 ventôse an IX, qui ont reçu, quant à la quotité des droits, de nombreuses modifications des lois de finances postérieures (1).

1041. L'enregistrement a pour but, en général, de donner une date certaine aux actes. Ce but cependant n'est pas le seul, car les actes notariés ont date certaine par eux-mêmes et indépendamment de l'enregistrement, sauf une amende supportée par le notaire quand il a laissé passer le délai. (Loi du 25 ventôse an XI, art. 1); les actes sous seing privé, dont l'un des signataires est décédé, acquièrent aussi date certaine à compter de sa mort. (Code Nap., 1328.) Cependant ces actes n'en sont pas moins assujettis à l'enregistrement quand on veut en faire usage, soit dans les actes publics, soit en justice ou devant toute autorité constituée. (Loi 22 frim. an VII, 23.) L'enregistrement a donc aussi pour but la conservation des actes, et en général le recouvrement de l'impôt. Quant aux actes d'huissiers et autres officiers ayant droit de faire des exploits et des procès-verbaux, l'enregistrement est prescrit à peine de nullité (loi 22 frim. an VII, 34), afin de prévenir les abus qui pourraient naître de la mauvaise foi des officiers ministériels. Les testaments faits en pays étranger ne peuvent être exécutés sur des biens situés en France sans avoir été enregistrés. (Code Nap., 1000 et 1001.)

(1) Consulter sur ce point les tarifs officiels.

Les droits que l'on qualifie de droits *de mutation* ont pour objet de saisir la propriété au moment où elle se transmet d'une personne à l'autre, à titre onéreux ou gratuit, ou par l'effet du droit de succession; c'est en quelque sorte le prix de la protection que la société accorde au droit de propriété et à ses différents modes de transmission.

1042. Les actes et déclarations assujettis à l'enregistrement se divisent en trois classes :

1° Ceux dont les droits sont acquittés avant la formalité par les fonctionnaires ou les contribuables ;

2° Ceux enregistrés *en débet*, c'est-à-dire sans paiement actuel des droits, afin de concilier l'intérêt du Trésor avec la rapidité que doit avoir l'action de la justice et la bienveillance que le législateur accorde à certaines situations. Jusqu'en 1850, l'enregistrement en débet ne s'appliquait qu'aux actes de la procédure criminelle. La loi du 14 août 1850 a accordé l'enregistrement en débet pour tous les actes de procédure, les jugements et les actes nécessaires à leur exécution, dans les contestations entre patrons et ouvriers, devant les conseils de prud'hommes. Par une raison plus puissante encore, les actes de la procédure faits par les personnes indigentes qui ont obtenu *l'assistance judiciaire*, et les titres et actes qu'elles produisent pour justifier leurs droits, sont enregistrés en débet. (L. du 22 janvier 1851, 14.) Ce n'est pas une remise de droit, c'est une sorte d'ouverture de crédit concédé en faveur des personnes.

3° Ceux enregistrés *gratis*, parce qu'ils concernent l'Etat, qui ne peut se payer des droits à lui-même, ou bien des intérêts généraux qu'on a voulu favoriser. (L. 22 frim. an VII, 70.) Les lois déterminent les actes qui se trouvent dans ces différents cas ; ceux qui

ne sont pas assujettis à l'enregistrement sont énumérés dans le paragraphe 3 de l'article 70 de la loi du 22 frimaire an VII.

1043. Les droits d'enregistrement se divisent en droits *fixes* perçus d'après un tarif, et droits *proportionnels* perçus d'après les valeurs (L. 22 frim. an VII, § 2.)

Les premiers sont dus pour les actes, soit civils, soit judiciaires, soit extrajudiciaires, qui ne produisent ni obligation, ni libération, ni transmission de droits, et qui sont simplement *déclaratifs*, tels que les actes de notoriété, les certificats de vie, les délivrances de legs, les actes faits et passés aux greffes des tribunaux. (*Id.*, 3, 68.)

Les seconds sont dus pour les obligations, libérations, condamnations, collations ou liquidations de sommes et valeurs, pour toute transmission ou attribution de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles. (*Id.*, 4, 66.)

L'article 68 contient une division des actes en différentes classes, et l'indication des droits à payer, eu égard à chaque classe ; puis il soumet à un droit fixe tous les actes civils, judiciaires ou extrajudiciaires qui ne se trouvent pas dénommés dans la loi et qui ne peuvent donner lieu à un droit proportionnel. Ce droit, qui était de *un* franc, a été porté à *deux* francs pour tous les actes, à l'exception des certificats de vie et de résidence, par la loi de finances du 45 mai 1850, art. 8. Quant aux droits proportionnels, ils ne sont dus qu'autant qu'ils sont expressément fixés par la loi, en vertu du principe général sur l'impôt. (Arr. de la C. de cass., 7 mars 1850 (duc d'Orléans) (1).)

(1) Les lois annuelles de finances apportent souvent des modifications au système des droits d'enregistrement. Ainsi la loi du 25 juin 1841 assu-

4044. En thèse générale, le droit d'enregistrement a pour base une convention ou une déclaration écrite ; mais comme il était à craindre que, pour éviter de payer les droits, on ne fût pas rédiger d'acte, la loi du 27 ventôse an IX a statué que les mutations entre-vifs de propriété ou d'usufruit de biens immeubles seraient soumises aux droits, lors même que les nouveaux possesseurs prétendraient qu'il n'existe pas de convention écrite entre eux et les précédents propriétaires ; la même règle a été établie pour les dons manuels. (L. 15 mai 1850, 6.) Il n'est pas nécessaire non plus que la déclaration de décès soit faite, pour qu'il y ait lieu au paiement du droit de mutation de la part des héritiers ou légataires, parce que cette déclaration est imposée par la loi, et que la violation de la loi ne doit pas profiter aux héritiers. Mais, hors de ces cas, les droits ne sont dus qu'autant qu'il existe un acte. C'est d'après ces principes que la Cour de cassation a décidé, le 17 juin 1844 (ch. civ., Delattre), que les locations

jettit à des droits d'enregistrement les traités ou conventions ayant pour objet la transmission à titre gratuit ou onéreux d'un office, de la clientèle, des minutes, répertoires, recouvrements, et autres objets en dépendants. (V. art. 6 à 15.) D'après l'art. 10 de la loi du 15 mai 1850, les transmissions de biens meubles à titre gratuit entre-vifs ou par décès sont assujetties aux diverses quotités de droits établies pour les transmissions d'immeubles de la même espèce. Cette disposition se justifie par l'accroissement progressif de la fortune mobilière, qui tous les jours prend une place plus grande dans nos intérêts. Les mutations par décès et les transmissions entre-vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le grand-livre de la dette publique ont été soumises aux droits établis pour les successions ou donations, ainsi que les mutations par décès et transmissions entre-vifs à titre gratuit de fonds publics, d'actions de compagnies, sociétés d'industrie ou de finances étrangères, dépendant d'une succession régie par la loi française. (L. 15 mai 1850, 7.) La dernière partie de l'article a été motivée par un arrêt de la C. de cass., ch. civ., du 23 janv. 1849 (h^{ers} d'Hemar), qui décidait que les valeurs mobilières étrangères dépendant de la succession d'un Français décédé en France n'étaient pas sujettes au droit de mutation.

ou jouissances verbales ne sont point assujetties aux droits, parce qu'il ne s'agit point d'une mutation de propriété ou d'usufruit, et qu'en matière de jouissance à titre locatif, l'art. 13 de la loi de frimaire an VII suppose nécessairement des baux écrits.

La conséquence de ces différentes règles est que la simple mention dans un acte d'une mutation, même sans acte ou sans déclaration, donne lieu au paiement du droit, ce qui s'applique maintenant soit à la déclaration pour le donataire ou ses représentants, soit à la reconnaissance judiciaire d'un don manuel faite dans un acte. (L. 15 mai 1850, 6.) La même chose a lieu pour le cas où il est fait mention d'un *acte de bail*. (L. du 22 frim. an VII, art. 12 et 13.) Quant aux autres conventions, la loi ne contenant aucune disposition analogue à leur égard, on en conclut que le droit n'est dû qu'autant que l'acte est représenté, ou que la mention est de nature à tenir lieu de l'acte lui-même. (V. C. cass., arr. du 17 juin 1844.)

La mention des conventions verbales dans une sommation extrajudiciaire ou dans une demande ne donne pas lieu au paiement du droit; mais, si plus tard on produit dans le cours d'une instance un écrit tendant à prouver l'obligation, qui n'aurait point été enregistré avant la demande ou la sommation, il y a lieu au double droit. (L. du 28 avril 1846, art. 57.) Lorsqu'une condamnation est rendue sur la demande non établie par un titre enregistré, le droit auquel l'objet de la demande aurait donné lieu, s'il y avait eu un acte public, est perçu indépendamment du droit dû pour le jugement qui a prononcé la condamnation (1).

1045. En thèse générale, le droit proportionnel n'est

(1) Loi du 22 frim. an VII, art. 69; arrêt de la Cour de cassation du 21 frim. an XIII; avis du Conseil d'Etat du 5 août 1809.

dû que pour une convention parfaite; par conséquent, si elle est suspendue par une condition, le droit n'est dû qu'au moment de sa réalisation.

Lorsque le contrat a été fait sous condition résolutoire et que cette condition s'accomplit, il n'y a pas lieu de payer un nouveau droit. Mais lorsque la résolution d'un contrat de vente est prononcée en justice pour défaut de paiement du prix, il y a lieu au paiement d'un second droit proportionnel, si l'acquéreur est entré en jouissance. (L. du 27 ventôse an IX, art. 12.) C'est là une dérogation au principe général, faite dans l'intérêt fiscal. La résolution volontaire d'un contrat est une convention nouvelle, par conséquent l'impôt est exigible une seconde fois. On a cependant excepté le cas du résiliement pur et simple fait par acte authentique dans les 24 heures des actes résiliés. (L. 28 avril 1816, art. 43, n° 20.)

1046. De graves difficultés se sont élevées sur la question de savoir si les droits proportionnels doivent être restitués en cas de nullité de l'obligation. D'après les principes généraux, les droits n'étaient dus que pour la transmission de propriété, et la nullité, lorsqu'elle est *radicale*, faisant que le contrat n'a jamais existé, même dès l'origine, il y a lieu à restituer les droits qui ont été perçus sans cause. La Cour de cassation a admis ce principe quant aux *nullités absolues*, mais elle ne l'applique pas aux *nullités relatives*, c'est-à-dire qui ne peuvent être invoquées que par une des parties. (Arrêt du 9 février 1814.) Cette doctrine est combattue par les auteurs, qui soutiennent que, dans tous les cas de *nullité radicale*, c'est-à-dire qui vicie le contrat *ab initio*, il doit y avoir lieu à restitution du droit, sans distinguer si la nullité est absolue ou relative. L'opinion la plus favorable au fisc s'appuie sur l'art. 60 de

la loi du 22 frim. an VII, qui dit que tout droit d'enregistrement, perçu régulièrement en conformité de la loi, ne peut être restitué, quels que soient les événements ultérieurs, sauf les cas prévus par la loi. Mais on répond par un avis du Conseil d'Etat du 22 octobre 1808, qui porte que l'intention de la loi n'a pu être que d'empêcher l'annulation des actes par des collusions frauduleuses (1).

1047. D'un autre côté, le droit proportionnel est dû par cela seul que la propriété a reposé sur une tête nouvelle, même pendant un seul instant; ainsi, lorsque l'acquéreur d'un immeuble cède son acquisition, ne fût-ce que quelques minutes après la signature de son contrat, les droits sont dus pour chacune des deux mutations. Mais lorsque l'acquéreur s'est réservé, dans le contrat ou dans l'acte d'adjudication, la faculté de déclarer qu'il a acquis pour une tierce personne, et qu'il a fait cette déclaration, qu'on appelle déclaration de *command* ou *d'ami*, il n'est point considéré comme ayant été propriétaire, mais seulement comme mandataire, et il n'est dû qu'un seul droit. La déclaration de *command* doit être faite par acte public, et notifiée à l'administration de l'enregistrement dans les vingt-quatre heures du contrat ou de l'adjudication. (L. du 22 frim. an VII, art. 68, § 1, n° 24.)

1048. Lorsque l'administration a lieu de croire qu'il y a eu simulation de prix et de revenu dans un acte translatif de propriété immobilière, elle peut requérir une expertise, pourvu que ce soit dans le délai d'un an à partir de l'enregistrement, s'il s'agit de translation d'immeubles à titre onéreux (l. 23 frim. an VII, art. 17),

(1) V. Toullier, t. 7, n° 521; Troplong, *Vente*, t. 2, p. 687; Championnière, 1, 211, 229; Laferrière, *Cours*, t. 2, p. 249.

et de deux ans, s'il s'agit de translation à tout autre titre qu'à titre onéreux, donnant lieu par conséquent à une évaluation. (*Id.*, 19 et 61; C. C. civ., 19 février 1845, Durenc.)

1049. La loi fixe des délais pour l'enregistrement des différentes espèces d'actes (l. 22 frim. an VII, 20 et suiv.); détermine ceux qui doivent être enregistrés sur minute (*id.*, 7 et 8), le bureau où l'enregistrement doit avoir lieu (*id.*, 26 et suiv.), les valeurs sur lesquelles le droit est assis (*id.*, 14 et suiv.), et impose soit aux parties, soit aux officiers publics, sous peine d'amende, des obligations qui ont pour but de faire opérer l'enregistrement (*id.*, 33, 38, 39, 40; l. 16 juin 1824, 10 et suiv.). Ainsi les notaires, les huissiers, greffiers et secrétaires des administrations départementales et municipales, ne peuvent délivrer en brevet, copie ou expédition, aucun acte soumis à l'enregistrement, ni faire aucun acte en conséquence, avant qu'il ait été enregistré, quand même le délai pour l'enregistrement ne serait pas encore expiré. Aucun officier public ne peut instrumenter en vertu d'un acte sous signature privée ou passé à l'étranger, le recevoir en dépôt, en délivrer extrait, copie ou expédition, s'il n'a été préalablement enregistré. La quittance du droit d'enregistrement est écrite sur la minute de l'acte, et elle doit être transcrite en entier sur toutes les expéditions. Les juges et arbitres ne doivent rendre aucun jugement (1), les administrations municipales et

(1) Il résulte de la combinaison des articles 34 et 37 de la loi du 22 frimaire an VII que la défense faite aux tribunaux de rendre aucun jugement sur des actes non enregistrés ne s'applique qu'au cas où il s'agit d'intérêts privés, et ne s'étend pas aux actes qui intéressent l'ordre et la justice publique; en conséquence, un procès-verbal de contravention ne peut être annulé pour défaut de timbre et d'enregistrement (C. C. crim., 1 mars 1848, Redoulez.)

départementales prendre aucun arrêté sur des actes non enregistrés. On doit mentionner dans le jugement ou l'arrêté le montant du droit payé, la date du payement, et le nom du bureau où il a été fait. La fausse mention d'enregistrement, soit dans une minute, soit dans une expédition, donne lieu aux peines du faux (1). Enfin les maires ou leurs secrétaires doivent fournir, chaque trimestre, aux receveurs de l'enregistrement, les notices des décès, à peine d'une amende de 10 fr. (2).

Les officiers publics font l'avance des droits d'enregistrement, à l'exception des greffiers et secrétaires des administrations, pour les jugements rendus à l'audience qui doivent être enregistrés sur minute, et les actes d'adjudication passés en séance publique des administrations; ceux-ci doivent, lorsque le montant des droits n'a pas été versé entre leurs mains par les parties dans le délai prescrit pour l'enregistrement, remettre aux receveurs, dans le délai de dix jours, l'extrait des actes et jugements assujettis aux droits, dont le recouvrement est alors poursuivi directement contre les parties. Les officiers publics qui ont fait l'avance de l'enregistrement peuvent prendre exécutoire du juge de paix de leur canton pour en obtenir le remboursement.

1050. Les droits doivent être acquittés par les simples particuliers pour les actes sous signature privée, pour ceux passés en pays étranger, pour les ordonnances sur requête ou mémoire et les certificats qui leur sont immédiatement délivrés par les juges, et pour les actes et décisions des arbitres, pour les testaments et autres

(1) Loi du 22 frim. an VII, art. 41, 42, 44, 46, 48, 58; loi du 16 juin 1824, art. 10 et 11, qui modèrent les amendes.

(2) Lois des 22 frim. an VII, art. 35; 16 juin 1824, art. 16.

actes de libéralité pour cause de mort. (L. 22 frimaire an VII, art. 29.)

Les droits sont *dus*, pour les actes emportant obligation ou libération, par les débiteurs; pour ceux emportant translation de propriété ou d'usufruit de meubles ou d'immeubles, par les nouveaux propriétaires; pour tous les autres actes, par ceux auxquels ils profitent, le tout à moins de stipulation contraire dans l'acte (*id.*, 31); pour les mutations résultant de décès, par les héritiers, donataires ou légataires; les cohéritiers sont tenus solidairement (*id.*, 32).

1051. L'administration adresse au redevable qui ne s'est point libéré un avertissement gratuit. En cas de non-paiement, le receveur, à la requête du directeur général, délivre une contrainte qui est visée et déclarée exécutoire par le juge de paix; en vertu de cette contrainte, notifiée par huissier avec commandement de payer, le débiteur peut être exécuté dans ses biens, à moins qu'il ne forme opposition motivée, avec assignation à jour fixe devant le tribunal civil de l'arrondissement du bureau d'où la contrainte est émanée, et élection de domicile dans la commune où siège le tribunal. (*Id.*, 64.) Il résulte d'une instruction administrative que l'on ne prend pas hypothèque sur les biens en vertu de la contrainte, quoique l'avis du Conseil d'Etat du 25 thermidor an XII permette de le faire; c'est que ces contraintes, en matière d'enregistrement, sont souvent délivrées pour des sommes considérables, et qu'il pourrait y avoir de graves inconvénients pour le débiteur à ce qu'on usât à son égard de ce moyen rigoureux.

1052. La solution des difficultés relatives à la perception des droits d'enregistrement appartient à l'administration, tant qu'il n'y a pas d'instance engagée;

la demande est introduite par une pétition sur papier timbré. Mais ce préliminaire n'est jamais obligatoire, on peut sans l'observer se pourvoir devant le tribunal ; on le peut encore quoique l'administration ait repoussé la demande, pourvu que la prescription, qui n'est point interrompue par cette instance administrative, ne soit point accomplie. (*Id.*, 63.) Les instances engagées par opposition ou assignation doivent être portées devant le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel est situé le bureau de perception. (C. de cass., 5 mai 1806.) L'instruction se fait par de simples mémoires respectivement signifiés, sans plaidoiries et sans ministère d'avoué. (L. du 27 vent. an IX, art. 47.) Le jugement est rendu dans les trois mois sur le rapport d'un juge (1), fait en audience publique, et sur les conclusions du procureur impérial ; il n'est pas susceptible d'appel : mais on peut se pourvoir par opposition contre les jugements par défaut jusqu'à l'exécution (C. cass., 8 juin 1842, De Sombret), contre les jugements contradictoires par la requête civile (*id.*, 14 mai 1844, Vanovervelt) et par tierce opposition, enfin contre tous par la voie de la cassation (l. 22 frim. an VII, 65). Ces règles spéciales, qui n'ont point été abrogées par l'article 4044 du Code de procédure civile (avis du Conseil d'État du 1^{er} juin 1807), ne sont applicables qu'autant qu'il s'agit de questions relatives au droit d'enregistrement ; dans tous les autres procès, on suit les règles ordinaires sur la procédure et la compétence.

1053. Aucune loi formelle ne donne au Trésor un privilège pour le paiement des droits de mutation sur les biens qui en sont l'objet. L'article 32 de la loi du

(1) Les jugements rendus en matière d'enregistrement doivent, à peine de nullité, contenir la mention qu'ils ont été rendus sur le rapport d'un juge (C. C. civ., 20 avril 1846, Sainsère.)

22 frim. an XII porte seulement : « Les droits des dé-
» clarations des mutations *par décès* seront payés par
» les héritiers, donataires ou légataires ; les cohéritiers
» seront solidaires ; la nation aura action sur les revenus
» des biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trou-
» vent, pour le paiement des droits dont il faudrait
» poursuivre le recouvrement. » Cet article ne parle que
des mutations par décès et non des mutations entre-
vifs. La Cour de cassation cependant avait conclu des
dispositions du troisième paragraphe de l'article que la
régie pouvait suivre les biens à déclarer entre les mains des
acquéreurs et se faire payer sur les revenus. (C. C. civ.,
3 janv. 1809, Pipon). Mais un avis du Conseil d'Etat du
24 septembre 1840, inséré au Bulletin des lois, a décidé
que l'article 32 ne concerne que les héritiers, donataires
ou légataires, et que l'action dont il parle ne peut être
exercée contre les tiers acquéreurs. En présence de cet
avis, qui a force de loi (n° 405), nous ne pouvons ad-
mettre la jurisprudence d'un arrêt de la Cour de cassa-
tion du 3 décembre 1839 (Ch. civ., Bidault), qui décide,
mais sans citer d'autre texte que l'article 2098 du Code
Napoléon, « que le privilège de la régie pour le recou-
» vrement de ses droits ne se borne pas aux fruits des im-
» meubles, mais qu'il s'étend à la totalité des valeurs
» mobilières, et même des immeubles, lorsque la régie
» a pris inscription, après le paiement des créances
» inscrites antérieurement. » L'article 2098 du Code
Napoléon ne crée aucun droit, il se contente de ren-
voyer aux lois spéciales qui déterminent les privilèges
du Trésor ; or nous venons de voir que la loi spéciale
interprétée législativement n'en donne aucun. La régie
pourra bien, en vertu d'une contrainte, prendre
inscription sur les biens du débiteur ; elle n'aura pas
alors un privilège, mais une hypothèque soumise aux
règles du droit commun.

1054. La prescription de 30 ans établie par l'article 2181 du Code Napoléon reçoit son application toutes les fois qu'il n'y est pas dérogé par une loi positive. (C. C. civ., 12 octobre 1808, Roche.) Il est nécessaire de rappeler ce principe, qui reçoit ici des lois spéciales sur l'enregistrement les modifications suivantes :

1° Les demandes en paiement de droits non perçus sur une disposition particulière dans un acte, en supplément de droits pour perception insuffisante, celles en expertise pour constater une fausse évaluation dans une déclaration (1), sont prescrites par deux années à dater du jour de l'enregistrement. Les parties sont non recevables, après le même délai, pour toute demande en restitution de droits indûment perçus. (L. 22 frimaire an VII, 61.) Le même délai de deux années s'applique aux amendes de contraventions, et court du jour où les préposés ont été mis à portée de constater les contraventions au vu de chaque acte soumis à l'enregistrement, ou du jour de la présentation des répertoires à leur visa. (L. 16 juin 1824, 14.)

2° L'action n'est prescrite que par cinq ans à dater du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'une omission de biens dans une déclaration faite après décès.

3° La prescription est de dix années, à compter du jour où la régie a pu connaître le décès, quand il n'y a pas eu de déclaration. La loi du 18 mai 1850 a substitué ces deux prescriptions à celles de trois et cinq ans établies par l'article 61 de la loi du 22 frim. an VII.

Mais, en dehors de ces exceptions, le principe général redevient applicable ; si donc les mutations n'ont pu être connues, l'action n'est prescrite que par trente ans qui courent, pour les actes sous signature privée, du jour où ils ont acquis date certaine, et pour les muta-

1) Nous avons déjà dit que le délai pour demander l'expertise est d'un an à l'égard des actes à titre onéreux, n° 1048. L. du 22 frim. an VII, 17

tions sans titre, du jour où le paiement des droits a pu être poursuivi en vertu de l'inscription du nom du nouveau propriétaire au rôle de la contribution foncière. (Instr. n° 1446.) Cette règle s'applique aux droits dus pour les testaments (C. C. civ., 13 oct. 1806, Hérisson) aux droits simples dus pour un acte (C. C. civ., 15 juillet 1854, Chevalier), quoique l'action pour le paiement du double droit à titre d'amende ne dure que deux ans du jour où les préposés ont été mis à même de constater la contravention. (L. 16 juin 1824, art. 14.)

Enfin, aux termes de l'article 26 de la loi de finances du 8 juillet 1852, les droits de mutation par décès des inscriptions de rentes sur l'Etat, et les peines encourues en cas de retard, ou d'omission de ces valeurs dans la déclaration des héritiers, légataires ou donataires, ne sont soumis qu'à la prescription de 30 ans.

Le dernier paragraphe de l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII est ainsi conçu : « Les prescriptions ci-dessus (c'est-à-dire celles de deux, trois et cinq ans) seront suspendues par des demandes signifiées et enregistrées avant l'expiration des délais, mais elles seront acquises irrévocablement, si les poursuites commencées sont interrompues pendant une année sans qu'il y ait d'instance devant les juges compétents, quand même le premier délai pour la prescription ne serait pas expiré. » Ce paragraphe est fort obscur. Il nous semble d'abord qu'il ne s'applique pas à la régie, car la régie ne fait pas de demande, à proprement parler, et elle n'est pas obligée pour se faire payer de se mettre en instance devant les tribunaux; elle décerne une contrainte qui a l'effet d'un jugement, et si le débiteur ne paye pas, elle le fait saisir (n° 1051). Le § dernier de l'art. 61 s'applique donc aux demandes en restitution des droits perçus, de-

mandes qui, d'après l'art. 63, peuvent être résolues par la régie. Mais on ne comprend pas alors que la demande du redevable, si elle est formée au commencement du délai, abrège le temps de la prescription ou le réduise à une année, ainsi que le veut la fin de l'article, si elle n'est pas suivie d'une instance devant les tribunaux. Dans tous les cas, ce délai d'un an devrait courir du jour de la décision négative de l'administration, et non du jour de la demande. La demande administrative formée quelques jours avant l'expiration du délai prorogera-t-elle la prescription d'un an ? Nous pensons que tel est le sens de l'article ; mais nous croyons que les redevables qui seront dans ce cas feront prudemment d'intenter l'action devant les tribunaux, sauf à n'y donner suite qu'après la décision administrative. Une fois l'action intentée devant le tribunal, on rentre sous l'empire des règles du droit commun relatives à la prescription. (C. C. civ., 6 mai 1844, Bordet.)

§ II. — *Des droits d'hypothèque et de greffe.*

1055. Les privilèges et les hypothèques sont des droits réels, portant sur des immeubles affectés à l'acquittement d'une obligation, et assurant aux créanciers qui en jouissent une préférence sur le prix de ces immeubles. En thèse générale, les hypothèques et les privilèges ne produisent d'effet qu'autant qu'ils sont rendus publics. (C. Nap., 2094, 2095, 2144.)

Pour opérer cette publicité, un fonctionnaire, nommé *conservateur des hypothèques*, est chargé d'inscrire sur un registre les privilèges et les hypothèques ; de transcrire sur un autre registre les actes translatifs de propriété qui lui sont présentés ; de rayer les inscriptions, quand il y a lieu ; de délivrer copie des actes

transcrits sur ses registres et des inscriptions existantes, ou de donner certificat qu'il n'en existe aucune. (*Id.*, 2196.) Des droits sont perçus dans ces différents cas, soit au profit du Trésor, soit au profit du conservateur; ils constituent ainsi plutôt le prix d'un service qu'un impôt (1).

1056. Les droits de greffe sont établis par des lois spéciales sur les actes de procédure, et payés par les soins des greffiers, comme nous l'avons dit plus haut.

§ III. — *Du timbre.*

1057. Le timbre est l'application sur le papier d'une marque déterminée par la loi, moyennant un droit qui est payé par le consommateur. L'origine du timbre peut être reportée à la novelle 44, par laquelle Justinien ordonna aux tabellions de Constantinople de n'écrire leurs actes que sur des papiers portant en tête le nom du *comte des sacrées largesses*, la date de sa fabrication, et l'indication de la nature et du contenu de l'acte. L'emploi d'un tel papier, ajoute-t-il, a fait découvrir beaucoup de faux. Chez nous, Louis XIV, dans l'intention de rendre uniforme le style des actes et d'éviter les erreurs et les nullités, ordonna l'impression de *formules* en blanc, que les officiers publics n'avaient plus qu'à remplir; ces formules, dont l'usage était obligatoire, se vendaient au profit du Trésor et produisaient des sommes considérables; mais l'emploi des formules présentant de nombreuses difficultés, on les supprima, et, pour ne pas tarir une source de revenus, on leur substitua, par un édit du mois d'août 1674, une marque ou un timbre qui dut être apposé sur chaque feuille

(1) V. lois des 21 vent., 6 messid. an VII, 24 mars 1806, 28 avril 1816, art. 54.

servant aux actes et procédures. L'impôt sur le timbre fut adopté par les lois des 11 février, 17 juin, 8 octobre 1791. Il fut étendu par la loi du 9 vendémiaire an VI, et organisé tel qu'il est aujourd'hui par la loi des 13 brumaire et 6 prairial an VII, sauf aussi quelques variations dans le tarif, apportées par les lois de finances, et notamment par la loi du 24 mai 1834, art. 18.

1058. La contribution du timbre est établie sur tous les papiers destinés aux actes civils et judiciaires et aux écritures qui peuvent être produites en justice et y faire foi, sur les cartes à jouer, les journaux, les affiches autres que celles émanées d'autorités publiques, et les avis imprimés, sur les pétitions et mémoires, même en forme de lettres, présentés au gouvernement, aux ministres, à toutes autorités constituées, sauf les exceptions établies par les lois (l. 13 brumaire an VII, art. 12, 16), sous peine d'une amende de 5 francs (l. du 16 juin 1824, art. 10) (1). Les actes assujettis au timbre, mais qui ne sont pas rédigés sur papier timbré, et certains actes qui sont dispensés du timbre par une loi, reçoivent une mention qui le remplace et que l'on qualifie de *visa pour timbre*.

1059. C'est la régie qui fabrique et fournit en géné-

(1) Les exemptions et les extensions de droits de timbre, ainsi que le tarif de ces droits, sont des choses essentiellement variables; il faut consulter, pour les connaître, les lois de finances de chaque année. Ainsi, les art. 3 et 4 de la loi du 16 juillet 1840 ont dispensé du timbre les œuvres de musique, les écrits périodiques consacrés à l'agriculture, et la loi du 1^{er} juin 1842 assujettit les lettres de voiture et les connaissements au timbre, art. 6. V. loi du 5 juin 1850 sur le timbre des effets de commerce, et décret du 27 juillet 1850 pour l'exécution de cette loi; le décret du 1^{er} mars 1852 sur le timbre des journaux et écrits périodiques et le décret du 28 mars, même année, qui exempte du timbre les journaux exclusivement relatifs aux lettres, aux sciences, aux arts, à l'agriculture. V. aussi l'instruction du directeur de l'enregistrement du 25 avril 1849.

ral le papier timbré ; mais les particuliers qui veulent se servir d'un papier autre que celui de la régie ou de parchemin sont admis à les faire timbrer avant que d'en faire usage. C'est ce qu'on appelle *le timbre extraordinaire*. Il faut cependant excepter les notaires, huis-siers, greffiers, arbitres, avoués et avocats, et tous les officiers publics, qui sont tenus de se servir du papier timbré débité par la régie, et qui ne peuvent faire timbrer que du parchemin, quand ils sont dans le cas d'en employer. Le débit du papier timbré ne peut être fait que par des personnes commissionnées de la régie ; des prohibitions et des amendes sont prononcées par le titre 4 de la loi du 13 brumaire an VII. (L. 13 brum. an VII, 18, 27.)

1060. La contribution du timbre est de deux espèces : la première est le droit imposé et tarifé en raison de la dimension du papier dont il est fait usage ; la seconde est le droit créé pour les effets de commerce, actions dans les sociétés, obligations négociables des départements, communes, établissements publics, compagnies, polices d'assurances ; ce droit est gradué proportionnellement aux sommes exprimées, sans égard à la dimension du papier. La loi du 5 juin 1850 (art. 1 à 4) a donné de l'extension au droit de timbre proportionnel et frappé les contrevenants de dispositions plus rigoureuses ; ces dispositions sont motivées par le développement de la richesse mobilière et la quantité de capitaux consacrés depuis quelques années aux entreprises et aux sociétés commerciales. La loi de 1850 a aussi apporté une importante innovation (1). L'article 5 limite au

(1) V. art. 19 de la loi du 24 mai 1834. Lors de la discussion de la loi du 5 juin 1850, la commission proposait d'assujettir les transferts de rente à la formalité du timbre. Cette partie des conclusions n'a point été adoptée par un double motif : d'abord la loi garantit le paiement de

souscripteur l'action de tout porteur d'un effet sujet au timbre et non timbré. Le porteur d'une lettre de change non timbrée ou non visée pour timbre n'a d'action, en cas de non-acceptation, que contre le tireur ; en cas d'acceptation, il a seulement action contre l'accepteur et le tireur. Ainsi la loi fait dépendre de la formalité du timbre la validité de l'effet vis-à-vis des endosseurs. On a pensé que c'était une rigueur nécessaire pour assurer le recouvrement de l'impôt (1).

1061. Les droits de timbre et les amendes sont dus solidairement par tous les signataires, pour les actes synallagmatiques ; par les prêteurs ou les emprunteurs, pour les obligations ; par les créanciers et débiteurs, pour les quittances ; enfin, par les officiers ministériels qui ont reçu ou rédigé des actes énonçant des actes ou des livres non timbrés. Ils jouissent du privilège des contributions directes : en cas de décès des contrevenants, les droits et les amendes sont dus par leurs héritiers. Le recouvrement des droits de timbre et des amendes pour contraventions y relatives est poursuivi par voie de contrainte ; et, en cas d'opposition, les instances sont instruites et jugées dans les formes prescrites par les lois des 22 frimaire an VII et 27 ventôse an IX sur l'enregistrement. (L. 28 avril 1816, 75, 76.) La prescription contre les amendes encourues pour contravention aux lois sur le timbre est de deux années, à partir du jour où les préposés ont été mis

la dette sans retenue ; en second lieu, l'impôt du timbre, en dépréciant la rente, serait funeste au crédit public.

(1) La loi anglaise, bien plus sévère, prononce la nullité du titre non timbré. Un acte du roi Georges de 1791 porte : « Les lettres de change, billets à ordre, mandats, traites ou quittances, ne peuvent être produits en justice, ni être reconnus valables, s'ils ne sont revêtus du timbre prescrit par la loi. » V. le rapport fait à l'assemblée législative par M. Emile Leroux, au nom de la commission. Il est reproduit dans Dalloz, P. 1850, 4, 114.

en état de constater la contravention. (L. du 16 juin 1824, 14.) (1).

CHAPITRE XIII.

DES POSTES.

SOMMAIRE.

- 1062. But et origine de l'institution des postes.
- 1063. Etat actuel du service de la poste aux lettres.
- 1064. Monopole de la poste. — Pénalités.
- 1065. La prohibition du port des lettres s'applique-t-elle aux simples voyageurs?
- 1066. Secret des correspondances.
- 1067. Exception en matière criminelle.
- 1068. A qui les lettres doivent être remises.
- 1069. Taxe des lettres et affranchissement.
- 1070. Franchise et contre-seing.
- 1071. Lettres chargées.
- 1072. Envoi d'argent et de valeurs cotées.
- 1073. Délai de l'action en réclamation de l'argent et des valeurs cotées.
- 1074. Questions de responsabilité de la poste.
- 1075. Quelle est l'autorité compétente pour les résoudre?
- 1076. Poste aux chevaux.
- 1077. Compétence judiciaire en matière postale.
- 1078. Télégraphie électrique privée.

1062. L'institution des postes a pour objet le transport des lettres, des journaux, des ouvrages périodiques et autres, de l'argent, des bijoux et des voyageurs, ainsi

(1) Les droits d'enregistrement, timbre et les différentes recettes faites par l'administration des domaines sont évalués, pour 1855, à 310,427,407 fr. (loi du 22 juin 1854, état E), savoir :

Droits d'enregistrement de greffe et d'hypothèque et perceptions diverses.	246,625,050
Droit de timbre.	46,400,000
Revenus et prix de ventes de domaines.	11,943,000
Prix de vente d'objets mobiliers provenant des ministères.	4,031,401
Produits d'établissements spéciaux régis ou affermés par l'Etat.	1,427,956
	<u>310,427,407</u>

que l'établissement des relais de chevaux sur les routes; elle est confiée à une administration spéciale dépendant du ministère des finances, composée d'un *directeur général* et de *deux sous-directeurs*, et, dans les départements, *d'inspecteurs, sous-inspecteurs, directeurs de bureau et maîtres de poste*.

C'est à l'Université de Paris que la France doit le premier établissement des postes sur son territoire. Les cours de cette Université attiraient des étudiants de toutes les parties de la France. Afin de faciliter les voyages des élèves et d'établir entre eux et leurs familles des relations habituelles, on créa des messagers en titre d'office qui participaient aux privilèges accordés aux membres de l'Université, et dont les fonctions consistaient à porter les effets, l'argent et les lettres des étudiants, à leur fournir en voyage des chevaux et des vivres. Ils correspondaient avec les principales villes du royaume; on les nommait *nuntii volantes*, à cause de la célérité avec laquelle ils accomplissaient leurs voyages. Bientôt les personnes étrangères à l'Université eurent la faculté d'employer les *nuntii*, qui firent ainsi les premiers le service des postes en France.

La politique habile de Louis XI comprit tout le parti qu'on pourrait tirer d'une semblable institution dans l'intérêt du pouvoir absolu; une ordonnance du 19 juin 1464 établit des *messagers royaux*, chargés de porter les ordres du Roi dans toute la France. Mais ces courriers ne voyageaient que pour les affaires du gouvernement; c'étaient toujours les messagers de l'Université qui faisaient le service pour les simples particuliers. En 1573, le parlement de Paris avait des *messagers jurez*, et un édit du mois de janvier de la même année enjoint aux greffiers du ressort de remettre à ces messagers tous les sacs criminels, informations, enquêtes

et autres choses semblables. En 1576, Henri III généralisa l'institution en créant des *messagers royaux* dans toutes les villes où l'Université avait les siens, en leur accordant les mêmes privilèges et en leur donnant les mêmes attributions. En 1597, l'établissement de relais de chevaux sur les grands chemins, pour le transport des voyageurs et des malles, compléta l'institution.

Plus tard les diverses fonctions de cette administration furent érigées en titre d'offices (mai 1630); des taxes furent établies sur les lettres et les paquets (avril 1644, 1^{er} juillet 1650, 24 mars 1651, 8 déc. 1703); les conditions de l'affranchissement, du chargement, du contre-seing et de la franchise furent établies (18 avril 1721, 15 janv. 1771, 30 déc. 1777, 31 mai 1786, 12 août 1787, 1^{er} juillet 1788); le monopole de l'Etat sur le transport des dépêches fut réglé et muni d'une sanction sévère contre ceux qui l'enfreindraient (18 juin 1681, 28 mai 1725, 29 oct. 1726, 24 sept. 1781); enfin, mise en régie après avoir été donnée à ferme, la perception des droits de poste devint bientôt pour l'Etat une source de revenus considérables. En 1719, le produit général des postes et messageries s'élevait à 3,473,000 livres. Le duc d'Orléans, régent du royaume, voulant rendre l'enseignement gratuit dans les collèges de l'Université, et pourvoir en même temps aux besoins des professeurs, leur attribua le 28^{me} du produit général des postes. L'Université témoigna sa reconnaissance par un discours public, par des pièces de vers français, latins et grecs, et par une procession solennelle, présidée par le recteur, où figuraient, nous apprend Rollin, mille ou douze cents suppôts des quatre facultés.

1063. Le service de la poste aux lettres a reçu de nos

jours de nombreuses améliorations qui toutes ont eu pour but de le mettre en rapport avec les développements du commerce et de l'industrie, la propagation de l'instruction, l'augmentation des voies de communication, en un mot, la diffusion de la vie sociale et politique qui a fait tant de progrès à notre époque. La loi du 3 juin 1829 avait d'abord établi que le service de la poste aurait lieu au moins de deux jours l'un dans les communes où il n'existait pas de bureau de poste, et elle pourvoyait à l'augmentation de dépense nécessitée par cette mesure au moyen de la perception d'un droit fixe d'un décime au-dessus de la taxe sur les lettres transportées, distribuées et recueillies dans ces communes. La loi de finances du 21 avril 1832 a rendu le service quotidien dans toutes les communes où la nécessité en serait constatée par les conseils municipaux, les préfets et les sous-préfets ; aujourd'hui cette nécessité est reconnue partout, et la loi du 3 juillet 1846 a supprimé la taxe d'un décime établie par la loi du 3 juin 1829.

1064. Le but de l'institution et l'intérêt des particuliers, plus encore que celui du Trésor, exigent que le gouvernement conserve le monopole de la poste. Nul mieux que lui ne peut donner à ce service l'étendue et la régularité qu'il doit avoir ; nul n'offre plus de sûretés de toute nature pour les particuliers. Le monopole de la poste, qui est ici le moyen et non le but de l'institution, était garanti autrefois par deux arrêts du Conseil des 18 juin et 29 novembre 1681. La loi du 26 août 1790, art. 4, déclara que ces règlements continueraient à recevoir leur exécution ; un arrêté du Directoire du 26 ventôse an VII l'ordonna de nouveau et en transcrivit le texte ; enfin, un autre arrêté du 27 prairial an IX, après avoir rappelé ces différents

actes législatifs, défendit, dans son article 1^{er}, à tous entrepreneurs de voitures et à toute personne étrangère au service des postes, de s'immiscer dans le transport des lettres, journaux, feuilles à la main et ouvrages périodiques, paquets et papiers du poids d'un kilogramme et au-dessous, dont le port est exclusivement confié à l'administration des postes aux lettres. L'article 2 excepte les sacs de procédure et les papiers relatifs au service personnel des entrepreneurs de voiture. Ces papiers doivent être non cachetés, d'après les arrêts du Conseil des 18 juin et 29 novembre 1681, qui sont encore en vigueur. (C. cass. crim., 11 juin 1842, Evrard.) Il faut aussi excepter les papiers de procédure, qui peuvent être cachetés, sauf à l'administration à en faire la vérification. (*Id.*, 20 sept. 1851, chemin de fer du Nord.) Ils ne doivent contenir aucune mention, même occasionnelle et sans importance, étrangère au service. (*Id.*, 12 février 1852, Collignon.)

Une autre exception est relative à *la petite poste*, c'est-à-dire à la poste établie dans l'intérieur des villes, dont le privilège est régi par l'ordonnance du mois de mai 1665, l'arrêt du Conseil de 1681 et la déclaration du Roi du 8 juillet 1759. Il résulte de ces différents actes que la petite poste établie d'abord à Paris, puis dans les villes de province sous les mêmes conditions, a le privilège de transporter, exclusivement à tous autres, d'un quartier à un autre, dans l'enceinte des barrières, les lettres et paquets au-dessous d'une once avec ou sans enveloppe, sauf aux particuliers à faire porter leurs lettres et paquets dans la ville par telle personne qu'ils jugeraient convenable, ce qui ne peut s'entendre que des domestiques et des commissionnaires, et non d'un établissement qui ferait concurrence à la poste. Toutefois ces établissements peuvent entreprendre le transport dans

la ville des papiers imprimés, gravés, lithographiés, tels que les lettres de faire part et d'invitation, les annonces, les prospectus, les journaux, etc., parce que le privilège de la petite poste ne comprend pas ces choses. (*V. C. C. crim.*, 15 janv. 1836, Baron; 3 juin 1848, Amic.) Mais le transport des journaux d'une ville à l'autre par celui qui les achète pour les revendre constitue une contravention. (*C. C. crim.*, 21 juillet 1846, Crouseix.)

L'article 3 de l'arrêté du 27 prairial an IX autorise à faire des perquisitions sur les messagers et piétons, et sur les voitures de messagerie; ce qui comprend toutes personnes qui, à raison de leur profession ou de leur commerce, font habituellement des transports d'un lieu à un autre. (*Id.*, 2 avril 1840, Poncin.) La Cour de cassation a plusieurs fois prononcé la nullité des perquisitions faites sur les personnes qui ne se trouvent pas dans cette catégorie ou dans leurs effets. (*V. C. C. crim.*, 12 août 1841, Sevenier; 11 juin 1842, *v*^e Drouart; 13 décembre 1843, Humbert.) Mais elle considère les femmes de conducteurs voyageant avec leurs maris comme participant à la conduite de la voiture, et les a déclarées soumises à la perquisition. (*Id.*, 23 sept. 1836, F^e Torset.)

L'article 5 punit chaque contravention d'une amende de 150 à 300 fr., que les tribunaux peuvent néanmoins, selon les circonstances, abaisser jusqu'à 16 fr. (Déc. 24 août 1848, art. 8.) Mais, en cas de récidive, l'amende ne peut être moindre de 300 fr. ni excéder 3,000 fr. Il y a récidive lorsque le contrevenant a subi dans les trois années qui précèdent une condamnation pour infraction aux lois concernant le transport des correspondances. Enfin, le tribunal peut, dans tous les cas, ordonner l'affiche du jugement à un nombre d'exemplaires qui ne doit pas excéder cinquante. (L. 22 juin

1854, 21, 22.) D'après le même article 5, les lettres devaient être envoyées à leur destination; mais un décret du 2 messidor an XII modifie cette disposition, et décide qu'elles seront envoyées au rebut, d'où elles ne pourront être rendues que sur la réclamation des destinataires et après le paiement du double droit. Les employés et agents des postes assermentés, et tous les agents de l'autorité ayant qualité pour constater les délits et contraventions, peuvent, concurremment avec les fonctionnaires dénommés dans l'arrêté du 27 prairial an IX, opérer les saisies et perquisitions et dresser les procès-verbaux autorisés par ledit arrêté. (L. du 22 juin 1854, 20.)

La question de constitutionnalité de l'arrêté du 27 prairial an IX, ayant été élevée devant la Cour de cassation, a été résolue affirmativement par un grand nombre d'arrêts qui ont appliqué ses dispositions d'une manière rigoureuse. Ainsi la Cour de cassation décide que la prohibition s'applique même au transport de lettres décachetées (*id.*, 23 nov. 1837, Molinard); que le voiturier trouvé porteur de lettres contenues dans un paquet fermé ne peut être excusé de la contravention sous prétexte que ces lettres avaient été renfermées dans ce paquet à son insu, la bonne foi n'étant pas admissible comme excuse des contraventions de cette nature. (*Id.*, 20 nov. 1851, Letroublon.) Il faut donc que les voituriers s'assurent que les paquets qui leur sont remis ne contiennent pas de lettres. La même conséquence résulte d'un arrêt du 17 févr. 1837 (messageries Laffitte), qui considère comme une contravention le transport en ballots et sous toile d'une certaine quantité de journaux.

1065. La Cour de cassation a décidé aussi plusieurs fois que la prohibition s'applique non-seulement aux

voituriers et piétons, mais encore aux simples voyageurs ; qu'il y a contravention lors même qu'il ne s'agit que d'un fait isolé, et que le prévenu, qui n'est ni voiturier ni messenger, s'est chargé de lettres sans rétribution et par pure obligeance. (C. cass. crim., 15 juillet 1840, Meilot; 1^{er} oct. 1841, Dardet.) Cette jurisprudence nous paraît susceptible de quelques observations. On ne peut supposer, en effet, que la loi ait voulu gêner à ce point les relations sociales, et ériger en contravention punissable d'une fort amende ce qui n'est qu'un acte d'obligeance. *S'immiscer* dans le transport des lettres, c'est faire, dans un esprit de spéculation, ce que fait l'administration des postes, c'est substituer un service *clandestin* à un service *public*, et causer ainsi un préjudice réel au Trésor. Mais se charger gratuitement d'une lettre qui le plus ordinairement n'aurait pas été écrite sans l'occasion qui se présentait, ce n'est pas *s'immiscer* dans le transport des lettres, selon la véritable acception de ce mot.

Il faudrait donc, dans le système contraire, qu'un voyageur qui a pris des lettres de recommandation pour les villes où l'appellent ses affaires, se fît adresser ces lettres par la poste, ou les envoyât directement aux personnes auxquelles elles sont destinées (1); il faudrait donc s'abstenir de porter à un ami des nouvelles d'un ami commun ; il serait donc défendu à un fils de remettre à son père une lettre écrite par un frère ! Quand même ces prohibitions seraient dans la loi, elles ne seraient pas dans nos mœurs, et dès lors il deviendrait urgent de les abolir.

(1) La Cour de cassation a reculé devant cette conséquence, car elle a déclaré, le 14 mai 1842 (Paquette), comme l'avait fait la Cour de Bourges, qu'un individu porteur d'une lettre de recommandation, même cachetée, n'avait pas commis de contravention.

On trouve dans l'arrêté du 27 prairial la preuve que telle n'a point été l'intention du législateur ; car, indépendamment des mots *s'immiscer dans le transport des lettres*, qui emportent l'idée d'une spéculation ayant pour but un gain frauduleux, on lit dans l'article 3 que les perquisitions ne sont autorisées que sur les messagers, voituriers et piétons : or il n'est pas probable que la loi punisse une contravention sans donner en même temps les moyens de la découvrir. L'article 3 explique ce qu'il peut y avoir de vague dans l'article 1^{er} de l'arrêté, et il restreint la prohibition et la peine aux seuls individus qui pourraient établir un service vraiment préjudiciable à l'administration, et non pas aux simples voyageurs.

Cette opinion, qui est aussi celle de M. Dalloz, *Nouveau répertoire de jurisprudence*, v^o *poste*, a été adoptée par plusieurs cours impériales, et notamment par un arrêt de la Cour de Douai du 20 février 1836 (Mautard), et deux arrêts de la Cour de Bourges, l'un du 5 février, et l'autre du 15 juin 1840. La Cour suprême persiste dans sa sévérité ; cependant elle décide en même temps, ainsi que nous l'avons dit plus haut (n^o 1064), que les perquisitions dans l'intérêt de l'administration des postes ne sont permises que sur les piétons, messagers et conducteurs de voiture, et que le procès-verbal d'une perquisition faite sur une personne ou dans les effets d'une personne étrangère à ces catégories est nulle et ne peut servir de base à une condamnation. Il résulte de cette jurisprudence que les prétendues contraventions commises par de simples voyageurs ne peuvent être punies qu'autant qu'elles ont été découvertes à la suite d'une perquisition qui avait un tout autre objet que la recherche des lettres ; par exemple, à la suite d'une visite

des employés de la douane ou de l'octroi. (C. de cass., 26 mai 1836, Mautard.)

Quoi qu'il en soit de notre opinion, nous devons faire observer que les dispositions pénales relatives au port frauduleux des lettres ne sont pas applicables à ceux qui font prendre et porter leurs lettres dans les bureaux de poste *circonvoisins* de leur résidence, et qui n'en sont pas séparés par un bureau intermédiaire (l. 3 juin 1839, 3), ni, d'après la Cour de cassation, aux domestiques qui portent des lettres écrites par leurs maîtres. (C. C. crim., 3 déc. 1843, Doyen.)

1066. L'une des obligations de l'administration des postes est de respecter et de faire respecter par ses agents *le secret des correspondances*. Deux fois la première Assemblée constituante fut obligée, par ses décrets, de rappeler le principe du secret, et de modérer le zèle des municipalités et des corps administratifs qui avaient arrêté des courriers de la malle et ouvert des lettres. (Décr. des 10 août 1790 et 10 juillet 1791.) Le Code pénal de 1791 punissait *toute personne* qui se rendait coupable de la violation du secret des lettres. Le Code pénal actuel, art. 187, ne punit plus que les fonctionnaires ou agents du gouvernement ou de l'administration des postes. Il nous semble que c'est là une lacune dans la législation.

L'art. 2 de la loi du 29 août 1790 prescrit à tous les agents des postes de prêter le serment de garder et observer fidèlement le secret des lettres. Par une conséquence naturelle de cette obligation, ils ne doivent pas répondre aux questions qui leur sont faites dans le but de savoir si telle ou telle personne reçoit des lettres, ni de quel pays elles viennent. Comme il n'est pas permis de chercher à savoir ce que contiennent les

lettres, celles même qui seraient présumées contenir des valeurs ne peuvent être saisies entre les mains des préposés de la poste par les créanciers des personnes auxquelles elles sont adressées.

1067. Le principe que nous venons de poser doit se combiner avec les exigences de la procédure en matière criminelle; ainsi les magistrats chargés de la poursuite des crimes et délits ont le droit de saisir à la poste les lettres qu'ils présumant renfermer des indications utiles à la découverte des crimes dont ils poursuivent la répression (1). Mais ce droit appartient-il indifféremment à tous les magistrats chargés de la poursuite des crimes et des délits? appartient-il notamment au préfet de police à Paris et aux préfets dans les départements? La question a fait, en 1853, l'objet de longs débats judiciaires devant le tribunal de première instance de la Seine, la Cour de Paris, la Cour de cassation et la Cour de Rouen. Le tribunal de la Seine et la Cour de Paris l'avaient résolue affirmativement, en se fondant sur la disposition de l'article 10 du Code d'instruction criminelle; la Cour de cassation, par un premier arrêt du 27 juillet 1853, l'a résolue négativement, en s'appuyant sur les termes restrictifs de l'art. 89 du même Code, qui n'accorde, disait-elle, qu'au juge d'instruction le droit de saisir en tous lieux les indices de nature à établir les crimes ou les délits, et ne peut tomber, en raison de la nature exorbitante des pouvoirs qu'il accorde, sous le coup de l'assimilation établie par l'art. 10. La Cour de Rouen, saisie sur le renvoi de la Cour de cassation, a adopté la doctrine de la Cour de Paris. Enfin, par un arrêt solennel du 24 novembre 1853 (de Coët-

(1) V. C. d'instr. crim., 35 à 37, 87 à 90. Chauveau et Hélie, *Théorie du Code pénal*, t. 4, p. 240; Duverger, *Manuel du juge d'instruct.*, t. 1, p. 455.

logon), la Cour de cassation, toutes chambres réunies, a déclaré valables l'ouverture et la saisie faites à la poste de correspondances criminelles par un agent placé sous les ordres du préfet de police et agissant en vertu de sa délégation.

1068. Les lettres ne doivent être remises qu'aux personnes auxquelles elles sont adressées, sauf l'exception portée dans l'art. 463 du Code de commerce relativement aux lettres adressées au failli, qui sont remises aux agents de la faillite ; celles adressées à des personnes décédées sont portées au domicile désigné, tant qu'elles y sont reçues, à moins que, par un acte légal, le directeur de la poste ne soit autorisé à les remettre à une personne déterminée, telle qu'un exécuteur testamentaire, ou l'un des héritiers ; et, quand elles ne sont plus reçues au domicile, elles sont gardées au bureau jusqu'à la notification faite au directeur de la personne qui devra les recevoir.

1069. Avant 1789, comme depuis, la taxe des lettres était établie par des tarifs proportionnellement à la distance à parcourir, et variait conséquemment sur la surface du territoire presque à chaque pas. Ce système avait des inconvénients que mit bientôt en relief l'accroissement des relations commerciales et industrielles qui suivit la révolution de 1830. L'élévation exagérée des tarifs privait les classes inférieures de la société d'un moyen de correspondance que la loi devait cependant mettre à la portée de tous, et les blessait ainsi dans leurs intérêts, quelquefois dans leurs affections les plus chères. Cette même élévation gênait les relations du petit et du moyen commerce, et les forçait de recourir à des voies souvent illégales pour toute correspondance qui, sortant d'un certain rayon, excédait une certaine taxe. Elle donnait lieu également à des

fraudes nombreuses qui s'exerçaient chaque jour par l'entremise des messageries, sous le couvert des franchises et des contre-seings, ou à l'aide de signes convenus qui transportaient sur la bande d'un journal ou l'enveloppe d'un paquet une correspondance journalière. L'administration des postes reconnaissait que, dans le nombre annuel des rejets, les lettres refusées en raison de l'élévation de la taxe entraient pour près des deux tiers. Enfin l'inégalité forcée des tarifs gradués entraînait à chaque pas des injustices choquantes, et il résultait des calculs faits sur cette matière qu'une lettre qui ne parcourait que 40 kilom., soumise au droit de 20 c., et coûtant 9 c. $3\frac{1}{4}$ pour les frais généraux, acquittait un impôt de 10 c. $1\frac{1}{4}$, tandis qu'une lettre qui parcourait la distance la plus longue, soumise au droit de 1 fr. 20 c., et coûtant 14 c. $3\frac{1}{4}$, acquittait un impôt de 1 fr. 5 c. $1\frac{1}{4}$, c'est-à-dire un impôt onze fois plus fort que la première.

Un essai de la taxe uniforme fait en Angleterre en 1839 avait produit d'heureux résultats, et le nombre des lettres avait doublé. Une enquête ouverte au parlement en 1843 avait constaté que, dans la crise commerciale de 1841, la réforme de 1839 avait sensiblement allégé la position des négociants et des industriels, en leur permettant de multiplier leurs relations à très-bas prix ; enfin la réforme avait produit d'heureux effets pour les classes pauvres : on voyait souvent des facteurs circuler dans les quartiers les plus misérables de Londres, où ils avaient été presque inconnus jusque-là, et les écoles des grandes villes avaient été encombrées d'artisans qui voulaient profiter du moyen que la réforme leur donnait de correspondre avec leurs enfants.

En 1846, une commission de la Chambre des Députés s'était fait l'écho de l'opinion publique en disant : « La réforme de la taxe des lettres est une question » dont la solution, suffisamment préparée, impatientement attendue, ne peut être retardée plus longtemps. » Soixante-dix-sept conseils généraux s'étaient associés à cette pensée qu'avaient également approuvée les conseils supérieurs de l'agriculture, du commerce et des manufactures. La loi du 24 août 1848 l'érigea en principe légal, et depuis lors l'impôt sur les lettres a consisté dans une taxe uniforme qui a seulement varié selon les circonstances. Cette loi a emprunté en outre à la réforme postale de l'Angleterre l'affranchissement facultatif au moyen de timbres ou cachets volants. En Angleterre, les deux tiers des lettres affranchies l'étaient au moyen des timbres ou cachets, disait en 1848 à l'Assemblée constituante M. de Saint-Priest, le rapporteur de la loi. Aujourd'hui ce mode est devenu général en France (1).

La taxe des lettres varie selon qu'il s'agit des lettres affranchies ou des lettres non affranchies ; elle varie aussi suivant leur poids. Toute lettre affranchie dont le poids n'excède pas 7 grammes et demi est taxée 20 c. ; au-dessus de 7 grammes et demi jusqu'à 15, la taxe est de 40 c. ; au-dessus de 15 grammes jusqu'à 100, elle est de 80 c. ; au-dessus de 100, elle s'accroît de 80 c. par chaque 100 grammes ou fraction de 100 grammes excédant. Toute lettre non affranchie dont le poids n'excède pas 7 grammes et demi est taxée 30 c. ; au-dessus de 7 grammes et demi jusqu'à 15, la taxe est de 60 c. ; au-dessus de 15 grammes jusqu'à 100, elle

(1) Tous les détails contenus dans ce numéro sont empruntés au rapport de M. de St-Priest devant l'Assemblée constituante de 1848. (Dall., 48, 4, 159.)

est de 1 fr. 20 c.; au-dessus de 100, elle s'accroît de 1 fr. 20 c. par chaque 100 grammes ou fraction de 100 grammes excédant. L'affranchissement peut avoir lieu à l'aide de timbres ou cachets volants. Si le timbre apposé sur une lettre est insuffisant à l'affranchissement en raison du poids de cette lettre, la lettre est considérée comme non affranchie, et taxée comme telle, sauf déduction du prix du timbre. Ces règles s'appliquent aux paquets confiés à la poste; elles s'appliquent également aux lettres et paquets expédiés de France pour la Corse et l'Algérie, ou expédiés de Corse et d'Algérie pour la France. A l'égard des pays étrangers, les tarifs de poste varient suivant les traités passés entre eux et le gouvernement français. (L. 20 mai 1854, art. 1.)

L'usage sciemment fait pour l'affranchissement d'une lettre d'un timbre ayant déjà servi à l'affranchissement d'une autre est puni d'une amende de 50 fr. à 1,000 fr., et, en cas de récidive, d'un emprisonnement de cinq jours à un mois et d'une amende double. Les mêmes peines atteignent, avec la même distinction, la vente et la tentative de vente d'un timbre ayant déjà servi, sauf l'application de l'art. 463 du Code pénal. (L. 21 octobre 1849, art. 1, 2.)

La taxe des imprimés et journaux, des circulaires ou avis imprimés, lithographiés ou autographiés, est soumise à des règles spéciales, quand elle est acquittée par l'expéditeur. Dans le cas contraire, et si, pour une cause quelconque, elle n'est pas acquittée au point de destination, elle doit l'être par l'expéditeur au prix du tarif des lettres. En cas de refus de paiement, l'acte de poursuite pour le recouvrement s'opère par voie de contrainte décernée par le directeur du bureau expéditeur, visée et déclarée exécutoire par le juge de paix du canton. (L. 20 mai 1854, art. 2.)

1070. Il est des personnes qui, par leur position sociale, doivent être dispensées de payer le port des lettres qu'elles reçoivent ; ce sont ou des fonctionnaires publics qui reçoivent des lettres relatives à leur service, et auxquels par conséquent l'Etat serait obligé d'en rembourser le port, ou des personnes constituées en dignité auxquelles on adresse un nombre considérable de lettres et de placets. De nombreuses mesures ont été successivement prises pour réprimer les abus qui s'étaient glissés dans cette matière, et pour déterminer les personnes auxquelles il est juste ou convenable d'accorder des exemptions. Cette détermination est faite par des actes du pouvoir exécutif (1).

Il faut distinguer la *franchise* du *contre-seing*. La *franchise* est l'exemption du droit pour les lettres reçues ; le *contre-seing* est le droit qu'a une personne de rendre franches les lettres qu'elle envoie, en les contre-signant. Quelques personnes ont la franchise et le contre-seing illimités, d'autres la franchise illimitée sans contre-seing ; certaines ont le contre-seing limité par lettres fermées, certaines autres la franchise et le contre-seing limités par lettres sous bandes. La plupart des fonctionnaires publics sont dans ce cas, pour la correspondance qu'ils entretiennent entre eux à raison de leurs fonctions. L'art. 6 de la loi du 30 août 1848 interdit à tout fonctionnaire ou agent de l'administration d'envoyer dans un paquet administratif ou de contre-signer pour les affranchir des lettres étrangères au service qui lui est confié. Il ajoute que la contravention sera punie conformément aux dispositions de la loi du 29 prairial an IX sur le transport des lettres en fraude.

(1) V. notamment l'ord. du 17 nov. 1844, qui est fondamentale en cette matière. Quelques modifications de détail lui ont été apportées par des actes postérieurs.

L'art. 7 de la même loi ordonne que toute lettre adressée à une personne ayant la franchise, et qui serait destinée à un tiers, soit immédiatement envoyée au bureau de poste pour y être taxée. Enfin, lorsqu'une dépêche non contresignée est adressée à une personne désignée par les ordonnances comme jouissant de la franchise en contre-seing, cette personne a le droit d'en requérir l'ouverture, qui est faite par le directeur de la poste : si la dépêche est reconnue concerner le service dont cette personne est chargée, elle lui est délivrée en franchise, sinon, et en cas de refus de la part du fonctionnaire d'acquitter la taxe, elle est classée aux rebuts ; à défaut de réquisition, la dépêche doit être renvoyée, dans les 24 heures de la présentation au destinataire, à l'administration générale des postes, pour y être ouverte. (Ord. 26 déc. 1845; décr. 13 nov. 1850.)

1074. En thèse générale, l'administration n'est pas responsable des lettres qui lui sont remises, lors même qu'elles sont affranchies. Rien ne prouve, en effet, dans les cas ordinaires, qu'une lettre ait été mise à la poste, et ce serait donner lieu aux abus les plus grands que d'autoriser à en faire la preuve autrement que par un *bulletin* de l'administration. On a distingué longtemps le *bulletin de chargement* du *bulletin de recommandation*, les lettres *chargées* des lettres *recommandées*. Ces deux catégories ont été assimilées par l'art. 4 de la loi du 24 août 1848, ainsi conçu : « Les lettres *recommandées* et les » lettres *chargées* seront soumises au double port ; » l'affranchissement sera obligatoire. » La distinction, qui n'existait plus que dans les mots, fut effacée par la loi du 20 mai 1854, dont l'art. 3 dispose : « A l'avenir, » les lettres *chargées* et les lettres *recommandées* ne » formeront qu'une seule catégorie de lettres sous le

» titre de *lettres chargées* ; il sera perçu pour chaque
» lettre chargée une taxe fixe de 20 cent. en sus du port
» réglé par les tarifs pour la lettre ordinaire ; l'affran-
» chissement sera obligatoire ; sont maintenues les
» autres dispositions de la loi du 5 nivôse an V pour
» les lettres chargées. » L'avantage du chargement est
de donner droit à une indemnité de 50 francs en
cas de perte de la lettre, indemnité accordée de pré-
férence à celui auquel la lettre était adressée et qui,
en cas de non-réclamation de cette personne dans le
mois, est payée à celle qui justifie avoir fait le chargement. (L. 5 niv. an V, art. 14.)

1072. Les lettres ne doivent contenir ni or, ni argent, ni bijoux. (L. 5 niv. an V, 16, (1). Le transport de l'argent a lieu à découvert après vérification de la somme et moyennant un droit de deux pour cent. Il est remis à l'envoyeur un mandat et une déclaration de versement ; il adresse le mandat au destinataire, et garde la déclaration de versement pour servir à constater ses droits dans le cas où il aurait quelque réclamation à faire. La propriété du mandat ne peut ni se céder, ni se transmettre ; ici l'administration, ayant pu vérifier la quotité de la somme qui lui est remise, en devient responsable. (L. 5 niv. an V, art. 15 ; l. 3 juillet 1846, art. 2.)

L'envoi des bijoux se fait de la même manière après vérification, et jusqu'à concurrence d'une valeur de 600 francs au plus et de 6 francs au moins, moyennant un droit de 5 pour cent de l'estimation. La remise de ces objets, qu'on appelle *valeurs cotées*, a lieu avec les mêmes précautions que celle des lettres chargées.

(1) Cette prohibition ne s'applique pas aux billets de banque, qui ne peuvent être considérés comme monnaie, puisque leur cours n'est pas forcé. (C. C. req., 12 mai 1851, Vandermarcq.)

Il faut observer qu'aucune loi ne prononçant l'insaisissabilité de l'argent et des matières précieuses envoyées par la poste, et que le principe relatif au secret des lettres ne recevant plus ici son application, l'argent et les bijoux rentrent dans le droit commun, et peuvent être saisis par les créanciers de ceux auxquels ils appartiennent. (V. pour les valeurs contenues dans les lettres, n° 1066.)

1073. D'après la loi du 31 janvier 1833, lorsqu'une somme d'argent versée à la poste pour être remise à sa destination n'a pas été réclamée par les ayants droit dans un délai de huit années à partir du jour du versement des fonds, elle est acquise à l'État. L'article 17 de la loi de finances du 5 mai 1855 a étendu cette prescription aux valeurs cotées et toutes autres valeurs quelconques déposées ou trouvées dans les boîtes ou aux guichets des bureaux de poste, renfermées ou non dans les lettres que l'administration des postes n'a pu remettre à destination, et dont la remise n'a pu être réclamée par les ayants droit. Ce délai court pour les valeurs cotées du jour où elles ont été déposées, et pour les autres, du jour où elles ont été trouvées dans le service des postes, et pour toutes celles qui se trouvaient en dépôt à la direction générale des postes, à partir de la promulgation de la loi.

1074. Nous avons dit que l'administration n'était responsable que des lettres chargées, et qu'en *cas de perte*, il n'était accordé qu'une indemnité de *cinquante francs* pour chaque lettre. (L. du 5 niv. an V, art. 14.) Cette disposition restrictive devra-t-elle recevoir son application dans le cas où il sera prouvé par le résultat d'une poursuite criminelle que la lettre a été soustraite par un employé de la poste? Pour la négative, on dit qu'aux termes de l'article 1384 du Code Napoléon; les

maîtres et les commettants sont responsables du dommage causé par leurs préposés dans l'exercice des fonctions auxquelles ils les ont employés ; que cette responsabilité doit être subie toutes les fois que la loi n'y fait pas d'exception ; que le mot *perte* inséré dans l'article 14 de la loi du 5 niv. an V ne peut s'étendre à des faits volontaires constituant des crimes ou des délits commis par les préposés de l'administration dans l'exercice de leurs fonctions ; qu'il aurait fallu pour ce cas une disposition expresse qui n'existe pas. (C. C. req., 12 mai 1851, Vandermarcq.) On répond que la loi du 5 niv. an V, en refusant toute indemnité pour la perte des lettres non chargées, et en limitant à cinquante francs l'indemnité pour la *perte* des lettres chargées, n'a fait aucune distinction entre les causes de la perte ; que cette loi offre aux particuliers un moyen de se mettre à l'abri de tous les accidents, en envoyant des valeurs à découvert moyennant le paiement d'un droit proportionnel de 2 % (v. n° 1072) ; que l'obligation imposée à l'État d'indemniser alors le propriétaire de la lettre a pour cause le paiement du droit, et par conséquent ne peut exister dans les cas ordinaires. (C. d'Etat, 14 septembre 1852, Prenel ; 29 mars 1853, Gailleau.) Mais un recours personnel peut être exercé contre le fonctionnaire coupable.

1075. Quelle sera l'autorité compétente pour prononcer sur la demande en indemnité dirigée contre l'État ? Une lutte très-vive a existé sur ce point entre les Cours impériales et la Cour de Cassation d'une part, et le Conseil d'Etat de l'autre (1). Nous renvoyons l'examen de la question au chapitre XVII, dans lequel nous nous occuperons du contentieux en matière de

(1) Pour la compétence judiciaire, voir C. C. crim., 22 janv. 1849 (Vandermarcq) ; *id.* civ., 12 mai 1851 (Vandermarcq).

dettes de l'Etat; nous nous contenterons ici de faire connaître la solution qu'elle a reçue. Le tribunal des conflits a jugé le 7 avril 1851 (Cailliau), et le Conseil d'Etat le 9 déc. 1852 (syndics Poulet), que l'action en dommages-intérêts formée contre l'administration des postes comme civilement responsable du fait d'un de ses agents dans l'exercice de ses fonctions, dépendant de l'examen et de l'appréciation des règlements relatifs au service de la poste aux lettres, était de la compétence administrative. Le 29 mars 1853, le Conseil d'Etat a décidé que c'est le ministre des finances qui est compétent pour connaître des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat à l'occasion du service des postes; et spécialement d'une demande en indemnité pour valeurs perdues (de Merilhac). Quant à l'action dirigée personnellement contre le fonctionnaire coupable ou négligent, elle est de la compétence des tribunaux ordinaires lorsqu'elle ne donne pas lieu à l'examen ou à la discussion d'actes administratifs, sauf l'application de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, et de l'arrêté du 9 pluv. an X sur la garantie des fonctionnaires publics. (*Id.*, et 9 mars 1851, Gounaud.)

1076. Les moyens d'exécution du service de la poste aux lettres se trouvent dans la *poste aux chevaux*, qui consiste dans l'établissement sur toutes les routes, de distance en distance, de stations où des personnes qui ont le titre de *maîtres de poste* sont obligées d'entretenir des chevaux et des postillons pour fournir des relais, d'abord aux malles destinées au service de la poste, et ensuite aux voyageurs. Les maîtres de poste sont commissionnés par l'administration (1); ils sont payés d'après un tarif fixé d'abord par la loi du 9 frimaire an VII,

(1) *V.* lois des 24 juill. 1793, 19 frim. an VII; règl. du 1^{er} prair. an VII; décret du 30 vent. an XIII.

ensuite par celle du 23 frimaire an VIII, et enfin par une ord. du 25 déc. 1839. Ils ont le privilège exclusif des relais ; cependant une exception a été établie au profit des voitures publiques partant à heure et à jour fixes, et annoncées par des affiches. Pour indemniser les maîtres de poste, dont les bénéfices recevaient par là une diminution notable, la loi du 15 ventôse an XII ordonna que tout entrepreneur de voitures publiques et de messageries qui ne se servirait pas de chevaux de poste payerait par poste, et par cheval attelé à chacune de ses voitures, 25 centimes au maître de poste dont il n'emploierait pas les chevaux, sous peine d'amende (1).

Les maîtres de poste qui se rendraient coupables d'exaction, de mauvaise gestion, d'insultes graves envers les voyageurs, d'insubordination envers l'administration, pourraient être révoqués par le ministre des finances, sur le rapport du directeur de l'administration. L'administration a même le droit de leur retirer leur commission indépendamment des cas prévus par la loi. (C. d'Etat, 27 avril 1850, Dyé.) La loi du 19 frimaire an VII contient une série de dispositions disciplinaires relatives aux postillons ; dans chaque relais il existe un registre destiné à recevoir les plaintes des voyageurs, et qui doit être représenté aux inspecteurs en tournée (2).

(1) Sont exceptés les loueurs allant à petites journées avec les mêmes chevaux, les voitures de place allant également avec les mêmes chevaux et partant à volonté, et les voitures non suspendues. (Loi du 15 vent. an XIII, art. 1.) Il est évident que les dispositions de cette loi ne s'appliquent qu'aux entreprises établies sur les routes de poste. V. aussi un décret du 6 juillet 1806, qui astreint à payer le droit aux maîtres de poste les entrepreneurs de voitures qui quittent la route de poste pendant une partie du trajet, et ceux qui ne relayent pas, mais qui se versent leurs voyageurs sans attendre au moins six heures.

(2) Loi du 19 frim. an VII, art. 24. V. en outre décrets des 30 floréal

1077. Aux termes des art. 1 et 3 du titre 3 de la loi du 26 août 1790, les autorités départementales, municipales et judiciaires ne peuvent ordonner aucun changement dans le travail, la marche et l'organisation du service des postes aux lettres et aux chevaux. Les demandes et les plaintes relatives à ces services sont adressées au pouvoir exécutif. Les contestations, dont les jugements étaient renvoyés par les anciens règlements des postes aux intendants de province et aux lieutenants de police, ainsi que celles qui s'élèvent à l'occasion des tarifs de perception et des recouvrements, sont aujourd'hui de la compétence des tribunaux ordinaires. Ils prononcent aussi sur la nullité des saisies pratiquées pour contravention aux lois postales et sur les dommages-intérêts qui peuvent être dus par l'Etat quand la saisie a eu lieu mal à propos. (C. d'Et., 20 avril 1847, Dubochet; 30 mai 1850, Dion-Lambert.)

Les contraventions à l'arrêté du 27 prairial an IX sont poursuivies devant les tribunaux de police correctionnelle. (Arr. 27 prairial an IX, art. 5.) Une ordonnance du 19 février 1843 autorise l'administration des postes à transiger, avant comme après le jugement, sauf l'approbation du ministre des finances, dans toutes les affaires contentieuses qui concernent son service.

1078. La science a doté notre siècle d'un moyen de correspondance inconnu des siècles précédents, la télégraphie électrique. Un Français, Louis Lesage, en fit la découverte à Genève en 1774; mais c'est en 1846 seulement que son application s'est généralisée en France. Jusqu'à cette époque, on s'est servi de la télégraphie

an XIII, 10 brum. an XIV, 6 juill. 1806; ord. du 13 août 1817; régl. du ministre des finances, 21 nov. 1817. Voir, pour le tarif, arrêté du 20 floréal an XIII; ord. des 20 mai, 5 août 1814, 13 nov. 1822, 13 mars 1829.

aérienne, imaginée en 1792 par le Français Chappe, adoptée la même année par la Convention, développée plus tard par les divers gouvernements qui se succédèrent en France; mais ce moyen de correspondance n'avait pu être établi qu'entre la capitale et les grands centres, en raison des frais considérables et des conditions spéciales de son établissement; d'un autre côté, les graves abus qu'aurait suscités sa mise à la disposition des intérêts privés avait forcé depuis longtemps le législateur de le réserver aux correspondances gouvernementales ou administratives.

En 1846, la France ne possédait qu'une ligne de télégraphie électrique, celle de Paris à Rouen; peu à peu et d'année en année, des expériences chaque jour plus concluantes, facilitées et encouragées par l'établissement des grandes lignes de chemins de fer, firent prévaloir la télégraphie électrique sur la télégraphie aérienne. Le progrès en vint à ce point qu'en 1850 on se posa la question de savoir s'il ne serait pas utile de mettre le nouveau mode de communication à la disposition des intérêts privés. La proposition en fut faite à l'Assemblée législative; elle y suscita des objections fondées, moins sur le danger absolu de l'innovation que sur son inopportunité, en raison de la situation exceptionnelle où la France se trouvait à cette époque; cependant elle triompha. « Il a paru à votre commission, disait à l'Assemblée M. Leverrier, que la paix publique pouvait être garantie contre les inconvénients de la vulgarisation de l'emploi du télégraphe par des mesures convenables, en armant l'autorité de tous les droits nécessaires pour qu'elle puisse exercer un contrôle actif et incessant sur la transmission des dépêches (1). »

(1) Cette matière est réglée par les lois du 29 novembre 1850, du

Il est permis à toute personne dont l'identité est établie de correspondre au moyen du télégraphe électrique de l'État, par l'entremise des fonctionnaires de l'administration télégraphique; l'identité peut être établie par l'attestation de témoins connus, ou la production de passe-ports, feuilles de route ou toutes autres pièces dont l'ensemble serait jugé suffisant par le directeur du bureau télégraphique; ces preuves peuvent être suppléées par la constatation de la signature que l'expéditeur met au bas de la dépêche, lorsque la sincérité en est attestée par un visa des préfets ou sous-préfets, présidents de tribunaux, juges de paix, maires, notaires, etc. (L. 29 nov. 1850, art. 4; décr. 17 juin 1852, art. 1, 5.) Mais la transmission de la correspondance télégraphique privée est toujours subordonnée au besoin du service télégraphique de l'État; le gouvernement peut même la suspendre, soit sur une ou plusieurs lignes séparément, soit sur toutes les lignes à la fois. (L. 29 nov. 1850, 4 et 5.)

Les dépêches, écrites lisiblement, en langage ordinaire et intelligible, sans aucune abréviation de mots, datées et signées, sont remises au directeur du bureau télégraphique, puis rapportées par un numéro d'ordre et par leur premier et leur dernier mot sur un registre à souche qui est signé par l'expéditeur; dans les 24 heures de la transmission, on les transcrit en entier sur un registre à ce destiné. Le directeur peut, dans l'intérêt de la morale et de l'ordre public, se refuser à

28 mai 1853 et du 22 juin 1854, et par le décret du 17 juin 1852; un décret du 27 décembre 1851 en a fixé la partie pénale; l'organisation du service de l'administration télégraphique fait l'objet des décrets du 9 septembre 1853, du 1^{er} et du 4 juin 1854. V., pour les détails qui précèdent et les renseignements financiers relatifs à l'établissement de la télégraphie électrique, les remarquables rapports de M. de Bryas au sujet des lois de 1853 et de 1854.

la transmission d'une dépêche; en cas de réclamation, il en est référé, à Paris au ministre de l'intérieur, dans les départements aux préfets ou sous-préfets qui statuent d'urgence. Le même droit appartient au directeur du lieu de la destination, à la charge par lui d'en référer aux mêmes autorités. (L. 29 nov. 1850, 2 et 3; décr. 17 juin 1852, 6 et 7; l. 28 mai 1853, 6.)

Les dépêches ainsi transmises peuvent être, à leur arrivée au lieu de destination, gardées au bureau où le destinataire vient en prendre connaissance, ou adressées au destinataire, selon la volonté qui en est exprimée par l'expéditeur; dans ce dernier cas, si le destinataire n'a pas son domicile au lieu d'arrivée, elles peuvent lui être envoyées par la poste ou par un exprès. Leur réception est constatée par un reçu signé du destinataire, ou de quelqu'un de sa famille ou de son service. (L. 29 nov. 1850, 14; décr. 17 juin 1852, 13 à 21.)

La taxe perçue pour la correspondance télégraphique se compose d'un droit fixe de 2 fr. pour toute dépêche d'un à vingt-cinq mots, et d'un droit proportionnel à la distance de 12 cent. par myriamètre. Au-dessus de vingt-cinq mots, le droit fixe est augmenté d'un quart pour chaque dizaine de mots ou fraction de dizaine excédant; le droit proportionnel est augmenté de même. Les distances, pour le calcul, sont prises à vol d'oiseau du bureau de départ au bureau d'arrivée. Tout nombre, jusqu'au maximum de cinq chiffres, est compté pour un mot; les nombres de plus de cinq chiffres représentent autant de mots qu'ils contiennent de fois cinq chiffres, plus un mot pour l'excédant; les virgules et les barres de division sont comptées pour un chiffre. On ne compte que pour un les mots composés compris à ce titre dans le dictionnaire de l'Académie française, les noms de famille composés de plusieurs mots, non

compris les titres et les prénoms; enfin, dans l'adresse, le nom de la rue et le numéro de l'habitation.

La taxe est doublée pour les dépêches transmises pendant la nuit; elle s'augmente aussi dans une certaine proportion, quand l'expéditeur veut savoir l'heure de l'arrivée de sa dépêche au bureau télégraphique ou au domicile du destinataire, quand une même dépêche est adressée à plusieurs personnes dans la même ville, quand un expéditeur ou un destinataire veut obtenir une copie de la dépêche qu'il a transmise ou qu'il a reçue. Elle diminue quand il s'agit d'une dépêche de Paris pour Paris, ou pour les localités qui en sont distantes de 20 kilom. au plus, ou de ces localités pour Paris. Le ministre de l'intérieur peut concéder des abonnements à prix réduits aux chambres de commerce, aux syndicats des agents de change ou des courtiers de commerce, sous la condition que les dépêches seront immédiatement rendues publiques; cette condition pouvait seule garantir d'abus odieux et de dangers immenses la faveur ainsi accordée au commerce. (L. 29 nov. 1850, art. 7, 8, 9; décr. 17 juin 1852, 24 à 27; l. 28 mai 1853, 1 à 6; l. 22 juin 1854, 1 et 2.) L'Etat n'est soumis à aucune responsabilité à raison de la correspondance privée par la voie télégraphique. (L. 29 nov. 1850, art. 6) (1).

(1) Le produit des postes pour 1855 est ainsi évalué par la loi du 22 juin 1854, état E :

Produit de la taxe des lettres.	52,944,000
Droit de 2 0/0 sur les envois d'argent.	1,230,000
Produit des places dans les malles-postes.	350,000
Produit des places dans les paquebots.	53,000
Droit de transit des correspondances.	1,354,000
Recettes diverses.	418,000
	56,349,000

CHAPITRE XIV.

DES CHARGES DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE.

1079. Division des charges de l'Etat.

§ I^{er}. — *Dettes perpétuelles. — Rentes.*

1080. Dette perpétuelle. — Son origine. — Grand-livre. — Tiers consolidé.

1081. Emprunt par émission de rentes.

1082. Adjudication. — Souscription de l'emprunt.

1083. Avantages attachés aux rentes sur l'Etat. — Insaisissabilité.

1084. Transfert. — Contentieux.

1085. Registres auxiliaires du grand-livre dans les départements.

1086. Rentes au porteur.

1087. Prescription des arrérages.

1088. Amortissement des rentes.

1089. Administration et surveillance de la caisse d'amortissement.

1090. Remboursement des rentes.

§ II. — *Dettes flottantes.*

1091. Dette flottante. — Bons du Trésor.

1092. Intérêts des cautionnements.

§ III. — *Dettes viagères. — Pensions.*

1093. Anciennes rentes viagères.

1094. Pensions à la charge du Trésor, — incessibles, insaisissables.

1095. Pensions des militaires et des marins.

1096. — de leurs veuves.

1097. — de leurs enfants orphelins.

1097 bis. Perte ou suspension des droits à la pension militaire ou maritime.

1098. Pensions civiles

1099. Retenues sur les traitements.

1100. Pensions des fonctionnaires et employés.

1101. — de leurs veuves.

1102. — de leurs enfants orphelins.

- 1103. Cas où le cumul est permis.
- 1104. Perte ou suspension des droits à la pension.
- 1105. Liquidation des pensions. — Déchéance. — Recours.
- 1105 bis. Prescription des arrérages.

§ IV. — *Dépenses annuelles.*

- 1106. Enumération des dépenses annuelles.
- 1107. Dotations.
- 1108. Traitements, solde, dépenses des services publics.
- 1109. Marchés de fournitures et de travaux. — Renvoi.
- 1110. Résumé des charges de l'Etat.

1079. Nous avons traité jusqu'ici de l'actif de l'Etat; nous allons maintenant nous occuper des charges auxquelles il est obligé de pourvoir, ou de son *passif*. Ces charges sont la dette publique, qui se divise en perpétuelle, flottante et viagère, et les dépenses annuelles.

§ I^{er}. — *Dette perpétuelle. — Rentes.*

1080. On entend par *dette perpétuelle* l'ensemble des rentes représentant l'intérêt des capitaux dont l'Etat est resté ou est devenu débiteur; cette dette est qualifiée de perpétuelle parce qu'elle ne s'éteint pas d'elle-même comme la *dette viagère*.

A l'époque de la révolution de 1789, des dettes considérables pesaient sur l'Etat; ce déficit avait été la cause accidentelle de la convocation des états généraux, qui se transformèrent en Assemblée nationale pour effacer les traces encore subsistantes de la féodalité et doter la France d'une constitution écrite. L'Assemblée nationale s'empressa, dans le premier décret qu'elle publia, de garantir au nom de la nation le paiement de ses dettes. Voici dans quels termes elle s'exprima : « L'Assemblée s'empresse » de déclarer qu'aussitôt qu'elle aura, de concert avec

» Sa Majesté, fixé les principes de la régénération nationale, elle s'occupera de l'examen et de la consolidation de la dette publique, mettant dès à présent les créanciers de l'Etat sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française. » (Décr. du 17 juin 1789.) Les événements de la révolution et l'émission immodérée du papier-monnaie augmentèrent encore les dettes de l'Etat. La loi du 24 août 1793 ordonna la création *d'un grand-livre de la dette publique*, sur lequel seraient inscrits par ordre alphabétique les noms des créanciers non viagers de l'État, qui recevraient tous les six mois l'intérêt de leurs créances à 5 pour cent. Les porteurs d'assignats eurent la faculté de les convertir en rentes. (Art. 96.)

Les événements politiques ne permirent pas au gouvernement d'exécuter ses promesses. La loi du 9 vendémiaire en VI ordonna que toutes les rentes et les autres dettes de l'Etat, anciennes et nouvelles, seraient remboursées pour les 2/3 en bons au porteur, qui seraient reçus pour acquisition de biens nationaux, et que le troisième tiers serait inscrit sur *un grand-livre*, et prendrait ainsi le nom de *tiers consolidé* (1). La dette, qui s'élevait alors à 258,000,000 fr. de rente, fut ainsi réduite à 86,000,000 fr., qui formèrent le noyau de la dette actuelle. C'était une véritable banqueroute; car les bons au porteur perdaient une grande partie de leur valeur, et les biens nationaux, offerts comme gage, n'avaient qu'une valeur estimative beaucoup inférieure à la somme de 3 milliards environ, à laquelle s'élevaient les 2/3 remboursables. La loi du 21 flor. an X a changé la dénomination de *tiers consolidé* en celle de *5 p. 0/0 consolidés*; elle a déclaré que les produits de

(1) Ce grand-livre fut créé par la loi du 8 niv. an VI.

la contribution foncière seraient jusqu'à due concurrence spécialement affectés au paiement des 5 p. 0/0 consolidés.

1081. La dette publique s'est augmentée et peut s'augmenter encore par des emprunts que l'Etat contracte pour subvenir à des dépenses extraordinaires auxquelles il ne pourrait pas suffire avec ses ressources habituelles : c'est ainsi qu'il a contracté des emprunts à la suite de l'invasion de 1815, pour obtenir l'évacuation du territoire, et, depuis, pour créer de vastes travaux d'utilité publique, tels que des routes, des canaux, etc. Le système des emprunts appliqué avec sagesse peut avoir les résultats les plus avantageux pour le pays, en procurant instantanément des sommes considérables que l'on ne pourrait sans de grands inconvénients demander à l'impôt, et en facilitant ainsi les grandes entreprises dont le résultat est d'augmenter la fortune publique. Mais l'État doit toujours éviter, dans l'intérêt de son propre crédit, et sous peine de s'exposer aux crises les plus dangereuses, de créer des dettes hors de proportion avec ses ressources.

1082. Les emprunts ont lieu en vertu d'une loi au moyen d'une création de rentes. Longtemps les rentes ainsi créées ont été vendues en masse par la voie de l'adjudication aux enchères. Cette adjudication n'était valable qu'autant qu'elle atteignait un *minimum* indiqué dans un billet cacheté. Il n'y avait que les riches maisons de banque qui pussent se rendre adjudicataires des emprunts ; le nombre des enchérisseurs étant peu considérable, le prix de l'adjudication était nécessairement inférieur au cours de la rente, de telle sorte que les adjudicataires, en revendant les rentes en détail avec prudence, réalisaient d'énormes bénéfices. Le gouvernement impérial est

entré dans une voie nouvelle aussi avantageuse au Trésor qu'aux particuliers. En vertu d'un décret du 11 mars 1854, une somme de rentes suffisante pour produire un capital de 250 millions, dont la loi du 11 mars 1854 avait autorisé l'emprunt pour subvenir aux dépenses de la guerre contre la Russie, a été aliénée par la voie de souscriptions individuelles. En dix jours, les sommes offertes se sont élevées à 468 millions. Deux autres emprunts, l'un de 500 et l'autre de 750 millions, ayant été autorisés par les lois des 30 décembre 1854 et 11 juillet 1855, ont été également effectués par la voie des souscriptions, et les sommes offertes ont atteint presque le double de celles demandées; magnifique résultat qui prouve à la fois l'élan d'un grand peuple vers une guerre nationale et l'immensité des ressources de la France.

1083. Dans l'intérêt du crédit public, on a attribué aux rentes sur l'Etat des avantages que ne présentent pas les autres propriétés. Pendant longtemps elles n'ont payé aucune contribution; mais la loi du 15 mai 1850, art. 7, a frappé d'un droit de mutation leur transmission par décès et par acte entre-vifs à titre gratuit. (*V.* n° 1043, note 1, et l. du 8 juillet 1852, art. 25, 26.) Elles étaient et elles sont encore insaisissables, excepté par le Trésor public sur ses propres comptes, sur les fournisseurs et autres reliquataires des deniers publics constitués en débet. (L. 8 niv. an VI, 4-22 flor. an VII, art. 7, et arrêté du 24 mess. an XI.) Telle est la rigueur avec laquelle on applique cette règle, que le Conseil d'Etat a décidé, le 19 décembre 1839 (Bidot), que les créanciers d'une succession vacante qui s'étaient fait adjuger par le tribunal une rente appartenant à leur débiteur ne pouvaient en obtenir le transfert, et que la chambre des requêtes de la Cour

de cassation a jugé, le 8 mars 1854 (Ducorps), que le dessaisissement produit par l'état de faillite ne s'applique pas aux rentes sur l'Etat; qu'en conséquence le failli ou son héritier a pu valablement aliéner la rente même après la déclaration de faillite. Mais celui qui se prétend propriétaire d'une inscription peut former opposition au paiement des arrérages (l. 22 floréal an VII, art. 7), et les tribunaux peuvent ordonner dans ce cas le dépôt du titre entre les mains d'un tiers jusqu'au jugement de la question de propriété. (C. C. civ., 28 nov. 1838, V^e Clavel.)

1084. Les rentes peuvent facilement se convertir en argent par la voie du transfert. (L. 28 flor. an VII; arr. 27 prair. an X.) Cette opération se fait au Trésor public en présence d'un agent de change, qui certifie l'identité des personnes, leurs qualités et les droits du propriétaire, la vérité de la signature et les pièces produites. (Ord. du 31 mai 1838, 469 à 475.) Néanmoins les inscriptions au-dessus de 50 fr. de rente appartenant au mineur même émancipé ne peuvent être aliénées sans l'autorisation du conseil de famille. (L. du 24 mars 1806, art. 3.) Le transfert d'une rente est un acte administratif; c'est au ministre des finances qu'il appartient de résoudre les difficultés qui s'élèvent à son occasion. Si au nombre de ces difficultés il en est dont la solution appartienne à l'autorité judiciaire, celle-ci sera appelée à les résoudre; mais elle devra se borner à déclarer ou la capacité du vendeur, ou l'aliénabilité de la chose qu'il veut vendre, sans ordonner le transfert. C'est ce qui a été jugé par le Conseil d'Etat le 17 juillet 1843 (époux Debrée), à l'occasion de rentes que le ministre considérait comme dotales, et dont il refusait de faire le transfert. Si, malgré la déclaration d'aliénabilité faite par l'autorité judiciaire, le

ministre persistait à refuser le transfert, nous pensons que les parties pourraient se pourvoir devant le Conseil d'État par la voie contentieuse, puisqu'elles réclameraient contre la décision du ministre en vertu d'un droit.

1085. Pour faciliter aux habitants des départements le placement de leurs fonds sur l'Etat, la loi du 14 avril 1819 a établi au grand-livre, au nom de la recette générale de chaque département, un compte collectif qui comprend, sur la demande des rentiers, les inscriptions individuelles dont ils sont propriétaires. Chaque receveur général tient un *registre auxiliaire* du grand-livre, sur lequel sont inscrits les rentiers participant au compte collectif ouvert au Trésor. Il est délivré aux rentiers inscrits sur ce livre auxiliaire une inscription départementale détachée d'un registre à souche et à talon, qui équivaut aux inscriptions délivrées par le directeur du grand-livre, est transférable dans le département comme les inscriptions le sont à Paris, et peut, à la volonté des parties, être échangée contre une inscription ordinaire (1).

1086. On demandait depuis longtemps que la négociation des rentes fût affranchie des formes qu'entraînent les justifications d'individualité et de propriété exigées par le Trésor public pour chaque transfert. L'ordonnance du 29 avril 1834 a créé des inscriptions de rentes payables au porteur, qui offrent l'avantage de se transférer par la simple tradition. La conversion des inscriptions de rentes nominatives en inscriptions de rentes au porteur peut avoir lieu sur la demande des propriétaires, excepté quand il s'agit d'inscriptions

(1) Loi du 14 avril 1819; instr. du ministre des finances du 1^{er} mai 1819; ord. du 31 mai 1838, 175 à 179.

qui représentent les fonds des cautionnements, des majorats constitués, des établissements publics ou religieux, des caisses de retraite, ainsi que les fonds produits par la vente des biens avec la charge de emploi, ceux provenant de constitution dotale, ceux appartenant à des mineurs ou à des propriétaires absents, et en général des rentes frappées d'une cause légale quelconque d'immobilisation momentanée. Des coupons d'arrérages sont attachés aux extraits des inscriptions de rentes au porteur; ces coupons sont successivement détachés et payés au porteur par le Trésor, aux époques d'échéance fixées pour les semestres de chaque nature de rente. Les rentes au porteur sont, à la première demande qui en est faite, converties en rentes nominatives sur le dépôt qui est opéré au Trésor de l'extrait d'inscription dont la reconversion est réclamée. (Ordonnances du 29 avril et du 19 mai 1834, du 31 mai 1838, 180 à 184.)

En cas de perte d'une inscription nominative, le propriétaire doit en faire la déclaration devant le maire de la commune de son domicile, en présence de deux témoins qui constatent son individualité. Cette déclaration est adressée au ministre des finances, qui autorise le directeur du grand-livre à débiter le compte de l'inscription perdue, et à la porter à compte nouveau par un transfert de forme. Il est remis au réclamant un extrait original de l'inscription de ce nouveau compte. (Décret du 3 mess. an XII.) Lorsque c'est une inscription au porteur qui est perdue, le ministre des finances n'est pas tenu de la remplacer. (Conseil d'Etat, 27 août 1840.)

1087. Les arrérages de toutes les inscriptions prises sur le grand-livre se prescrivent par 5 ans. (L. du 24 août 1793, 156, et art. 2277 du C. Nap; ord. du 31

mai 1838, 117.) Un arrêté du Conseil d'Etat du 3 avril 1809 porte que les réclamations non appuyées de toutes les pièces justificatives par les créanciers d'arrérages, ne peuvent interrompre la prescription qu'autant que, dans le délai d'un an à partir du jour de la réclamation, le créancier s'est mis en règle par la présentation des pièces à l'appui de sa demande.

1088. L'État a deux moyens de se libérer de sa dette inscrite, l'*amortissement* et le *remboursement*.

L'*amortissement* consiste dans le rachat, fait au nom de l'Etat, des rentes mises en vente à la bourse; la loi du 28 avril 1816 a doté la caisse chargée de faire ces rachats, et qu'on appelle *caisse d'amortissement*, d'une somme de 20,000,000 de fr., qui a été augmentée par plusieurs lois successives, et était au 1^{er} janvier 1855 de 80,979,058 fr. (1). Chaque fois qu'un nouvel emprunt est effectué, il doit être doté d'un fonds d'amortissement qui ne peut être au-dessous d'un pour cent du capital des rentes créées. Enfin les rentes rachetées continuent à être servies à la caisse d'amortissement, dont elles augmentent ainsi la puissance. (L. 10 juin 1833, 2, 3, 4.) Cette puissance est telle, que la dotation de 1 pour cent par an, s'accroissant successivement des intérêts du capital racheté, suffit pour éteindre en trente-six ans une dette constituée en 5 pour cent. Ainsi, soit un emprunt de cent millions à 5 pour cent, l'intérêt payé aux prêteurs sera de cinq millions; si le Trésor, en sus de cette somme qu'il payera chaque année aux prêteurs, paye à la caisse d'amortissement un million, il obtiendra par ce moyen en trente-six ans la libération de sa dette.

Comme il existe aujourd'hui des rentes à 3, à 4 et à

(1) Compte général de l'administration des finances pour 1854, p. 489.

4 1/2 pour cent qui sont négociées à des taux différents, la loi du 10 juin 1833 veut que le fonds d'amortissement soit réparti entre elles au marc le franc, et proportionnellement au capital nominal de chaque espèce de dette. Le rachat ne peut avoir lieu qu'autant que le cours n'est pas supérieur au pair. Le fonds d'amortissement appartenant à une rente dont le cours est supérieur au pair est mis en réserve, et le Trésor, au lieu de payer chaque jour à la caisse d'amortissement la somme qui lui revient, lui donne un bon portant intérêt à raison de 3 pour cent. Ces bons ne sont remboursés à la caisse avec les intérêts qu'autant que le cours de la rente descend au pair. Il ne peut être disposé du montant de cette réserve que pour le rachat ou le remboursement de la dette inscrite. Cependant, dans le cas de négociation de rentes sur l'État par adjudication, les bons du Trésor dont la caisse d'amortissement se trouve propriétaire peuvent être convertis, jusqu'à due concurrence du capital et des intérêts, en une portion des rentes mises en adjudication. Ces rentes sont réunies au fonds affecté à l'espèce de dette à laquelle appartenait la réserve, et transférées, au nom de la caisse d'amortissement, au prix et aux conditions de l'adjudication de l'emprunt. (L. du 10 juin 1833, 1, 4, 5, 6, 7.)

1089. La caisse d'amortissement est administrée par une commission qui se compose d'un sénateur, d'un membre du Conseil d'Etat, d'un membre du Corps législatif, d'un président de la Cour des comptes nommés pour trois ans par l'Empereur, du gouverneur de la banque de France, du président de la chambre de commerce de Paris et du directeur du mouvement des fonds au ministère des finances. Le président de la commis-

sion est nommé pour un an par l'Empereur. (Décret du 27 mars 1852.)

1090. La question de savoir si l'Etat a le droit de rembourser le capital des rentes avait autrefois été vivement discutée. L'affirmative cependant semblait incontestable; car l'Etat doit jouir de la faculté accordée à tout débiteur de se libérer. (V. art. 530 et 1944 C. Nap.) Si l'Etat n'avait pas le droit de profiter d'une prospérité financière momentanée pour payer ses dettes, il pourrait arriver ensuite que, par l'effet de circonstances extraordinaires, il se trouverait sans crédit en présence d'une dette énorme dont le paiement des arrérages absorberait ses ressources devenues plus faibles. D'un autre côté, les intérêts de la dette étant au nombre des charges publiques, il y a préjudice pour les contribuables à ce que l'Etat continue de les payer à un taux élevé, quoique la valeur de l'argent ait subi une grande réduction. On s'était beaucoup trop préoccupé, dans cette question, de l'intérêt des rentiers, respectable sans doute, mais qui ne peut pas prévaloir contre l'intérêt général. Il faut voir dans un emprunt fait par l'Etat non pas le désir de procurer à une certaine classe de la société des avantages pécuniaires, mais bien plutôt la nécessité qui le force à contracter des obligations dont l'intérêt général demande qu'il se libère le plus tôt possible. La loi du 24 août 1793, qui a organisé la dette publique, bien loin d'établir à son égard une exception au principe du remboursement, suppose au contraire que cette opération peut avoir lieu, et elle en parle formellement dans les art. 5 et 81. Aujourd'hui la question a reçu une solution formelle par le décret du 14 mars 1852, qui a converti les rentes 5 pour cent en rentes 4 $\frac{1}{2}$, en offrant le rem-

boursement à ceux des rentiers qui ne voudraient point accepter le nouvel intérêt. L'Etat s'est d'ailleurs interdit le remboursement de la nouvelle rente 4 1/2 pendant dix années, c'est-à-dire jusqu'au 22 mars 1862. Cette opération, que rendait nécessaire l'affluence des capitaux, a dégrevé le Trésor de 18 millions de rentes annuelles. (Rapport du ministre des finances, *Moniteur* du 14 mars 1852.)

§ II. — *Dette flottante.*

1091. On appelle *dette flottante* les intérêts des sommes que le Trésor est souvent obligé d'emprunter, à quelques mois d'échéance, pour subvenir aux différents services publics, lorsque la rentrée des contributions n'a pas encore eu lieu. Les lois de finances déterminent chaque année les sommes jusqu'à concurrence desquelles le Trésor pourra emprunter des capitalistes l'argent dont il aura besoin. Ces emprunts se font au moyen de *bons* que l'on qualifie de *bons du Trésor*, lesquels produisent des intérêts qui constituent la dette qu'on appelle *flottante* à cause de sa variabilité. (Ord. du 31 mai 1818, 247, 248.)

1092. On peut aussi ranger dans la même catégorie les intérêts des cautionnements que les comptables des deniers publics et les titulaires des offices vénaux sont tenus, pour garantie de leur gestion, de verser au Trésor public, à titre de cautionnement. Le Trésor leur tient compte des intérêts à raison de 3 pour cent. Ces capitaux, versés à la caisse des *dépôts et consignations*, sont restitués aux déposants quand ils cessent leurs fonctions; mais ils sont remplacés immédiatement par le cautionnement de leurs successeurs, de telle

sorte qu'en réalité l'Etat, qui profite du capital, n'est tenu cependant que du paiement de l'intérêt. (Ord. du 31 mai 1838, 242 à 246.)

§ III. — *Dette viagère.—Pensions.*

1093. Cette dette se compose de *rentes viagères* et de *pensions*.

L'Etat ne fait plus d'emprunts à titre de rente viagère, parce qu'il a été reconnu que l'excédant de l'intérêt de ces rentes sur l'intérêt ordinaire des sommes empruntées suffirait pour éteindre la dette par la voie de l'amortissement, longtemps avant qu'elle fût éteinte par la mort des rentiers. Il n'existe plus aujourd'hui qu'une petite partie des anciennes rentes viagères, qui, d'après les probabilités, sera complètement éteinte en 1880. Les rentes viagères dont les arrérages n'ont point été réclamés pendant trois ans sont présumées éteintes, et ne sont plus comprises dans les états de paiement ; mais elles peuvent y être rétablies lorsque les ayants droit justifient au Trésor de leur existence par un certificat de vie, sans toutefois qu'ils puissent réclamer plus de cinq années d'arrérages. La rente viagère ne peut être remboursée sans le consentement du rentier. (L. 8 vent. an XIII ; C. Nap., 1797 ; ord. du 31 mai 1848, 244 à 248.)

1094. Les pensions ont été longtemps concédées à la faveur et à l'importunité. La loi du 3 août 1790, après avoir rappelé ce principe qu'elles ne devaient être que la récompense des services rendus à l'Etat, a posé des règles très-sages que les malheurs de la révolution n'ont pas permis d'appliquer. Pour mettre les fonctionnaires publics et les employés à l'abri des besoins dans leur

vieillesse, des lois, des décrets, des ordonnances avaient créé des caisses de retraite alimentées par des retenues faites sur les traitements; mais la plupart de ces caisses devinrent insuffisantes, et le Trésor fut appelé à combler le déficit. D'un autre côté, les règles sur l'admissibilité à la pension variaient non-seulement d'un ministère à l'autre, mais encore, dans le même ministère, d'une branche de l'administration à l'autre. Il devenait nécessaire d'établir pour les différents services publics des règles générales, sauf à récompenser exceptionnellement et par une loi spéciale les services et les mérites hors ligne.

1095- Déjà la loi du 11 avril 1831 avait réglé tout ce qui concerne les pensions de l'armée de terre, et la loi du 18 avril 1831, ce qui concerne les pensions de l'armée de mer. La loi du 9 juin 1853 a statué sur les pensions civiles; elle a supprimé les caisses particulières, dont l'actif a été acquis à l'Etat, et déclaré qu'à l'avenir les pensions civiles comme les pensions militaires seraient inscrites comme dettes de l'Etat au grand-livre de la dette publique. (L. 9 juin 1853, 1, 2, et Décr. régl., 9 nov. 1853.)

Les pensions ont un caractère alimentaire qui les rend incessibles et insaisissables, excepté dans le cas de débet envers l'Etat jusqu'à concurrence d'un cinquième, et pour aliments dus, conformément au Code Napoléon (*v.* art. 203, 205, 206, 207, 214) (1), jusqu'à concurrence du tiers. (L. des 11 avril 1831, 28;

(1) La loi du 11 avril 1831, art. 28, et celle du 18 avril 1831, art. 30, ne visent que les art. 203 et 205; celle du 9 juin 1853 sur les pensions civiles vise en outre les art. 206, 207, 214. Nous pensons qu'ils sont également applicables même aux pensions militaires et maritimes; il y a en effet même raison de décider.

18 avril 1831, 30.) Les pensions civiles sont en outre saisissables jusqu'à concurrence d'un cinquième pour les créances privilégiées, aux termes de l'article 2101 du C. Nap. (L. 9 juin 1853, 26.)

Le droit à la pension de retraite suivant le grade est ouvert pour ancienneté aux marins à vingt-cinq ans, aux personnes qui font partie des autres corps de la marine et aux militaires de l'armée de terre, à trente ans de service. (L. du 11 et du 18 avril 1831, art. 1.) (1). Ceux qui ont ce temps de service peuvent en outre faire valoir les bénéfices de campagne. (*Id.*, 7 à 9.) Il est ouvert aussi, sans condition de temps, pour blessures graves et incurables provenant d'événements de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé, pour infirmités graves et incurables provenant des fatigues ou des accidents du service. (*Id.*, 12 à 19.)

1096. Les veuves des militaires et marins non séparées de corps (2), lorsque le mariage a été autorisé conformément aux décrets des 16 juin et 3 août 1808, ont droit à une pension viagère, quand leurs maris ont été tués sur le champ de bataille ou dans un service commandé ou requis; ont péri à l'armée ou hors de l'Europe, par suite d'événements de guerre ou de maladies contagieuses ou endémiques, aux influences desquelles ils ont été soumis par les obligations de leur service; sont morts des suites des blessures reçues sur le champ de bataille ou dans un service commandé ou requis,

(1) V. pour la manière de compter le temps de service dans les deux lois, les art. 1 à 7.

(2) La loi du 9 juin 1853, art. 13, § 3, sur les pensions civiles, ne déclare la veuve du fonctionnaire déchue de ses droits qu'autant que la séparation de corps a été prononcée sur la demande du mari. Cette distinction est juste et devrait, ce nous semble, être appliquée aux veuves des militaires.

pourvu que le mariage soit antérieur à ces blessures; ou enfin sont morts en jouissance de la pension de retraite, ou en possession des droits à cette pension, pourvu que le mariage ait été contracté deux ans avant la cessation de l'activité ou du traitement militaire du mari, ou qu'il y ait un ou plusieurs enfants issus du mariage antérieur à cette cessation. (L. 11 avril 1831, 19 à 21; l. 18 avril 1831, 19 à 21.)

1097. Après le décès de la mère, ou lorsqu'elle se trouve déchuë de ses droits à la pension comme séparée de corps, l'enfant ou les enfants mineurs des militaires et marins morts dans les cas prévus dans le numéro précédent, lorsqu'ils sont issus d'un mariage autorisé, ont droit, quel que soit leur nombre, à un secours annuel égal à la pension que la mère aurait été susceptible d'obtenir. Ce secours est payé jusqu'à ce que le plus jeune d'entre eux ait atteint l'âge de vingt et un ans accomplis; mais, dans ce cas, la part des majeurs est reversible sur les mineurs (1). (L. du 11 avril 1831, 19, § 6, et 21; l. du 18 avril 1831, 19, § 6, et 21)

1097 *bis*. Le droit à l'obtention ou à la jouissance des pensions militaires est suspendu par la condamnation à une peine afflictive et infamante pendant la durée de la peine; par les circonstances qui font perdre la qualité de Français, durant la privation de cette qualité; par la résidence hors de l'empire sans l'autorisation de l'Empereur, lorsque le titulaire de la pension est Français. (L. des 11 avril 1831, 24, et 18 avril 1831, 28.)

1098. La loi sur les pensions civiles s'applique aux

(1) V. pour plus de détail, les lois des 11 et 18 avril 1831 et l'ordonnance réglementaire du 2 juillet 1831.

fonctionnaires et employés directement rétribués par l'Etat (1); aux fonctionnaires de l'enseignement rétribués, en tout ou en partie, sur les fonds départementaux et communaux ou sur le prix des pensions payées par les élèves des lycées impériaux; aux fonctionnaires et employés attachés à l'administration et à la dotation de la couronne et rétribués sur les fonds de la liste civile; aux fonctionnaires et employés qui, sans cesser d'appartenir au cadre permanent d'une administration publique, et en conservant en tout ou en partie leurs droits à l'avancement hiérarchique, sont rétribués, en tout ou en partie, sur les fonds départementaux ou communaux et sur les fonds des compagnies concessionnaires, et même sur les remises et salaires payés par les particuliers. (L. du 9 juin 1853, 3, 4.) Mais elle ne s'applique pas aux ministres des cultes, qui, bien qu'ils reçoivent un traitement de l'État (v. nos 468, 469), ne sont pas fonctionnaires publics, puisqu'ils ne tiennent pas leurs pouvoirs de l'autorité temporelle, qui concourt seulement dans certaines circonstances à leur nomination (v. n° 479); elle ne s'applique pas non plus aux employés purement départementaux ou communaux.

1099. Les fonctionnaires ci-dessus désignés suppor-

(1) Cependant la loi ne s'applique pas aux ministres secrétaires d'Etat, aux sous-secrétaires d'Etat, aux membres du Conseil d'Etat, aux préfets et sous-préfets. (L. du 9 juin 1853, 52.) « Le gouvernement doit conserver à leur égard une indépendance absolue à laquelle pourrait porter atteinte le versement d'une retenue. » (Exposé des motifs.) Les retraites de ces fonctionnaires sont régies par la loi du 22 août 1790 et le décret du 13 sept. 1806. (V. cependant L. 9 juin 1853, art. 34.) Elles sont du sixième du traitement moyen des quatre dernières années, et ne sont dues qu'après trente ans de service et soixante ans d'âge, à moins que ce ne soit pour cause d'infirmité. (L. du 9 juin 1853, art. 32.) V. pour le cas où un fonctionnaire a passé d'un service sujet à retenue dans un service qui en est affranchi, ou réciproquement, art. 33.

tent indistinctement, sans pouvoir les répéter dans aucun cas : 1° une retenue de 5 0/0 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de remises proportionnelles, de salaires, ou constituant à tout autre titre un émolument personnel ; 2° une retenue du douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination, ou dans le cas de réintégration, et du douzième de toute augmentation ultérieure (1) ; 3° des retenues pour cause de congé ou d'absence, ou par mesure disciplinaire. Ces retenues sont supportées même par ceux de ces fonctionnaires qui sont payés en tout ou en partie sur des fonds autres que ceux du Trésor. (*Id.*, 3.)

1400. Les droits à la pension de retraite sont acquis à soixante ans d'âge et après trente ans de service sédentaire, et à cinquante-cinq ans d'âge et vingt-cinq ans accomplis de service pour les fonctionnaires qui ont passé quinze ans dans la partie active (2) ; enfin, sans condition d'âge, mais après le temps de service ci-dessus prescrit, lorsque le titulaire est reconnu par le

(1) Les commissions allouées en compte courant par le Trésor aux receveurs généraux des finances sont affranchies de ces retenues. Ces comptables, les receveurs particuliers, les percepteurs des contributions directes, ainsi que les agents ressortissant au ministère des finances qui sont rétribués par des salaires ou remises variables, supportent ces retenues sur les trois quarts de leurs émoluments de toute nature, le dernier quart étant considéré comme indemnité de loyer et frais de bureau. (L. du 9 juin 1853, art. 3, *in fine*.)

(2) Les emplois de service actif sont certains emplois des douanes, des contributions indirectes, des tabacs, des forêts de l'Etat ou de la couronne, des postes, énumérés dans le tableau n° 2 annexé à la loi. Aucun autre emploi ne peut être compris au service actif ni assimilé à un emploi de ce service qu'en vertu d'une loi. (L. 9 juin 1853, 5, § 4.) Pour le cas où il y a eu service alternativement dans la partie active et dans la partie sédentaire, *v. id.*, 15.

ministre hors d'Etat de continuer ses fonctions. (L. 9 juin 1853, art. 5, et décr. 9 nov. 1853, art. 30.) Les services dans les armées de terre et de mer non rémunérés par une pension concourent avec les services civils pour établir le droit à la pension et sont comptés pour leur durée effective, pourvu que la durée des services civils soit au moins de douze ans dans la partie sédentaire et de dix ans dans la partie active; il en est de même des services des employés des préfectures et des sous-préfectures rétribués sur les fonds d'abonnement, lorsqu'ils s'unissent à douze années dans le service sédentaire et à dix années dans le service actif, donnant droit à une pension de retraite. Des réductions de temps sont accordées aux services civils rendus hors d'Europe par les fonctionnaires et employés envoyés par le gouvernement. (L. du 9 juin 1853, 8, 9, 10.)

Des pensions peuvent être exceptionnellement accordées, quels que soient leur âge et la durée de leurs services : 1° aux fonctionnaires et employés qui ont été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions; 2° à ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer; 3° à ceux qui, comptant cinquante ans d'âge et vingt ans de service dans la partie sédentaire, ou quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de service dans la partie active, sont mis hors d'état de continuer leurs fonctions par des infirmités graves résultant de leur exercice, ou dont l'emploi est supprimé; 4° enfin aux magistrats mis à la retraite en vertu du décret du 1^{er} mars

1852, et qui remplissent les mêmes conditions d'âge et de service. (L. du 9 juin 1853, 11.)

1101. Les veuves des fonctionnaires ou employés ont droit à une pension : 1° lorsque leurs maris ont obtenu une pension de retraite ou accompli la durée de service exigée par l'article 5 de la loi pour en obtenir une (v. n° 1100), pourvu que le mariage ait été contracté six ans avant la cessation des fonctions du mari ; 2° lorsque leurs maris ont perdu la vie dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions dans un naufrage, ou encore dans les cas ou par suite des événements prévus par les n°s 1 et 2 du numéro précédent ; il suffit alors que le mariage ait été contracté avant l'événement qui a amené la mort ou la mise à la retraite du mari. (*Id.*, 14.)

1102. Lorsque la femme du fonctionnaire est décédée, ou qu'elle est inhabile à recueillir la pension parce qu'elle n'a pas le temps de mariage requis, ou qu'elle est déchue de ses droits parce que la séparation de corps a été prononcée contre elle sur la demande du mari, les enfants ont droit à un secours annuel égal à la pension que la mère aurait obtenue ou pu obtenir, conformément aux articles 43, 44, 45 ; ce secours est partagé entre eux par égales portions et payé jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint vingt et un ans accomplis ; la part de ceux qui décèdent ou celle des majeurs fait retour aux mineurs. S'il existe une veuve et un ou plusieurs orphelins mineurs provenant d'un mariage antérieur du fonctionnaire, il est prélevé sur la pension de la veuve, et sauf réversibilité en sa faveur, un quart au profit de l'enfant du premier lit s'il n'en existe qu'un en minorité, et la moitié s'il en existe plusieurs. (L. du 9 juin 1853, 16.)

1103. Le cumul de deux pensions est autorisé dans la

limite de six mille francs, pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les années de service présentées pour la liquidation. Le cumul d'une pension et d'un traitement d'activité ne peut avoir lieu qu'autant que le retraité a été remis en activité dans un service différent, et seulement jusqu'à concurrence de quinze cents francs. (L. du 9 juin 1853, art. 28, 31.) Mais les pensions de retraite pour service militaire peuvent se cumuler avec un traitement civil d'activité, sans limitation de chiffres, pourvu que des services civils n'aient pas été admis comme complément du droit à ces pensions; les traitements de réforme peuvent aussi se cumuler avec un traitement civil. (L. des 25 mars 1817, 27; 11 avril 1831, 4, 27; 19 mai 1834, 19.)

1104. Les fonctionnaires ou employés démissionnaires, destitués, révoqués d'emploi, perdent leurs droits à la pension; s'ils sont remis en activité, leur premier service leur est compté. Les droits à la pension, même liquidée et inscrite, sont perdus pour les fonctionnaires constitués en déficit par suite de détournement de deniers ou de matières, convaincus de malversation, de démission à prix d'argent, ou condamnés à une peine afflictive ou infamante. Dans ce dernier cas, s'il y a réhabilitation, les droits à la pension sont rétablis. (*Id.*, 27.) Le droit à l'obtention ou à la jouissance d'une pension est suspendu par les circonstances qui font perdre la qualité de Français, durant la privation de cette qualité, sans que le rétablissement de la pension puisse donner lieu à aucun rappel pour les arrérages antérieurs. (*Id.*, 29.)

1105. Aucune demande de pension n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire, le militaire ou le marin a été admis à faire valoir ses droits à la retraite par le ministre au département duquel il ressortit. Les de-

mandes de pension sont adressées à ce ministre avec les pièces à l'appui, dans le délai de cinq ans, à peine de déchéance. Ce délai court du jour où le demandeur a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, ou du jour de la cessation de ses fonctions, s'il a été autorisé à les continuer après cette admission; pour la veuve, du jour du décès du fonctionnaire; pour les orphelins, du jour du décès de leur père ou de celui de leur mère. (L. du 29 janvier 1831, 9, et l. du 9 juin 1833, 22.)

Les pensions sont réglées par un décret impérial. La loi du 11 avril 1831, art. 25, et la loi du 18 avril 1831, art. 27, établissent dans des termes identiques le droit de se pourvoir contre la liquidation d'une pension, « dans » le délai de trois mois à partir du jour du premier payement des arrérages, pourvu qu'avant ce premier payement les bases de la liquidation aient été notifiées. » Ainsi le ministre doit, avant de faire rendre le décret, notifier aux militaires ou marins les bases de la liquidation, afin qu'ils puissent présenter leurs observations; malgré cette communication, qui rend en quelque sorte la décision contradictoire, la loi réserve le droit de se pourvoir par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat, et, par une disposition bienveillante, elle fait courir le délai non de la notification du décret, d'après le droit commun (décr. du 22 juin 1806, art. 11), mais du premier paiement des arrérages, parce que jusque-là elle suppose que le titulaire a pu ne pas se rendre un compte bien exact des conséquences de la décision prise à son égard. La loi du 9 juin 1853, relative aux pensions civiles, ne reproduit pas la disposition des deux lois relatives aux pensions des armées de terre et de mer; elle se contente de dire que la liquidation est faite par le ministre compétent, qui la soumet

à l'examen du Conseil d'Etat avec l'avis du ministre des finances. En présence du silence de la loi sur le point de départ du recours, nous pensons qu'on doit appliquer le principe général, et que le titulaire aura trois mois pour se pourvoir devant le Conseil d'État, à partir de la notification du décret qui réglera sa position. (Décr. du 22 juin 1806, art. 11.)

1105 *bis*. Les pensions courent du jour de la cessation du traitement, ou du lendemain du décès du fonctionnaire; celle du secours annuel, du lendemain du décès du fonctionnaire ou de sa veuve. (L. du 9 juin 1855, 25.) Cette règle, fondée sur l'équité, doit s'appliquer aux pensions militaires comme aux pensions civiles, quoique les lois de 1834 n'en parlent pas. Les pensions et secours annuels sont payés par trimestre. Quand trois années se sont écoulées sans réclamations, on les raye des livres du Trésor. Si les pensionnaires se présentent après les trois ans, les pensions et secours sont rétablis, sans qu'il puisse y avoir lieu à un rappel d'arrérages antérieurs à la réclamation. Les héritiers du titulaire qui laissent s'écouler plus de trois ans depuis le décès de leur auteur sans réclamer ce qui lui était dû, sont aussi repoussés par la déchéance. (Ord. 24 mai 1838, 118; l. du 9 juin 1853, article 30.) (1).

(1) L'arrêté du gouvernement du 15 floréal an XI prononçait la déchéance contre les héritiers qui ne fournissaient pas l'extract mortuaire de leur auteur dans les six mois de son décès; la loi du 9 juin 1853 y substitue trois ans; mais elle ne statue que pour les pensions civiles: on pourrait donc appliquer la rigueur de l'arrêté aux pensions des militaires et des marins.

V. le décret du 9 nov. 1853, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 9 juin 1853.

§ IV. — *Dépenses annuelles.*

1106. Les dépenses annuelles sont les dotations, les traitements des fonctionnaires publics, la solde des armées, les dépenses faites directement par l'Etat pour les différents services, les marchés de fournitures et de travaux publics.

1107. Les dotations sont des affectations de fonds faites une fois pour toutes à certains services permanents, ce qui leur donne le caractère de dette; ce sont :

1° La dotation de la liste civile et celle des princes de la famille impériale (S.-C. 17 déc. 1852);

2° Les dotations et dépenses des pouvoirs législatifs (S.-C. 30 déc. 1852, 11 et 14);

3° Un supplément à la dotation de la Légion-d'Honneur devenue insuffisante.

1108. Le traitement des fonctionnaires publics, la solde des armées de terre et de mer, réglés par le pouvoir exécutif, sont payés d'après les règles d'une comptabilité rigoureuse. Il en est de même des dépenses nécessitées par les services que l'Etat fait faire directement par ses préposés.

1109. Quant aux marchés des fournitures et aux marchés pour les travaux publics, ils donnent lieu à des contrats administratifs, soumis à des règles particulières fort importantes, que nous exposerons dans les deux chapitres suivants. Nous verrons ensuite tout ce qui est relatif à la liquidation des différentes créances de l'Etat.

RÉSUMÉ DES CHARGES DE L'ÉTAT.

1110. Voici, d'après la loi de finances du 22 juin 1854, quelles ont été les charges de l'Etat pour 1855 :

Dépenses ordinaires.

Ministère d'Etat.	6,596,400
Ministère de la justice.	27,443,380
Ministère des affaires étrangères.	9,621,600
Deette publique.	418,370,442
Minist. des finances. { Dotations et dépenses des pouvoirs législatifs.	37,383,114
{ Service général.	19,401,751
{ Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus.	158,712,217
{ Remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes (1).	92,505,028
Ministère de l'intérieur. { Service général.	33,014,400
{ Service départemental.	97,976,820
Ministère de la guerre.	315,897,791
Ministère de la marine.	124,602,402
Ministère de l'instruction publique et des cultes. { Instruction publique.	21,208,786
{ Cultes.	44,410,936
Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.	76,509,243
	1,483,654,309

Dépenses extraordinaires.

Ministère d'État.	5,550,000
Ministère de la marine.	3,000,000
Ministère de l'agriculture, du commerce et des travaux publics.	69,825,999
	78,375,999
Total général.	1,562,030,308

(1) Cette catégorie ne comprend que des dépenses *fictives*, savoir : une diminution dans les recettes, et des restitutions faites aux contribuables.

CHAPITRE XV.

DES MARCHÉS DE FOURNITURES CONTRACTÉS PAR L'ÉTAT (1).

SOMMAIRE.

- 1111. But des marchés contractés par l'Etat.
- 1112. Forme des marchés. — Publicité et concurrence. — Exception.
- 1113. Adjudications. — Approbation. — Recours.
- 1114. Marchés de gré à gré.
- 1115. Cautionnement des fournisseurs.
- 1116. Hypothèques qui frappent sur les biens des traitants.
- 1117. Il n'est pas nécessaire que l'hypothèque soit formellement stipulée dans l'acte d'adjudication, ni par un acte notarié.
- 1118. Nature de cette hypothèque.
- 1119. Contrainte par corps. — Personnes qui y sont assujetties.
- 1120. Dispositions pénales contre les fournisseurs des armées de terre et de mer.
- 1121. Résiliation des marchés par le fait de l'administration.—Ses effets.
- 1122. Résiliation des marchés par la faute des entrepreneurs.
- 1123. Liquidation et déchéance.
- 1124. Droits des sous-traitants, préposés ou agents des entreprises, sur le cautionnement des traitants et sur les sommes qui leur sont dues.
- 1125. Contentieux relatif aux marchés de l'Etat. — Compétence.

1111. Les marchés contractés par l'Etat ont pour objet la fourniture d'objets mobiliers nécessaires aux différents services,

Ou la confection des grands travaux d'utilité publique.

Il n'existe sur cette matière importante aucune loi complète. On trouve seulement quelques principes généraux posés par la législation, et dont l'application a

(1) Il sera traité plus tard des marchés de fournitures contractés par les départements et les communes.

été faite par des décrets, par des ordonnances ou par des règlements ministériels. Les différences qui existent entre les règles applicables à ces deux catégories de marchés, notamment en ce qui concerne la compétence, nous obligent à en traiter séparément. Dans ce chapitre nous nous occuperons des *marchés de fournitures*; dans le chapitre suivant, des *marchés de travaux publics* (1). Nous exposerons ce qui est relatif à *la forme*, à *la garantie*, aux *effets des marchés* et au *jugement du contentieux*.

1142. Le principe général en cette matière est que les marchés doivent être faits avec concurrence et publicité; mais cette règle ne peut être appliquée d'une manière absolue, car elle rendrait quelquefois les marchés onéreux, ou même impossibles. Afin d'écarter les abus qui pourraient résulter d'une trop grande latitude laissée à l'administration, une ordonnance du 4 décembre 1836, rendue en exécution de l'art. 12 de la loi du 31 juillet 1833, détermine les cas dans lesquels il sera possible de traiter de gré à gré, et indique les formes générales à suivre pour les adjudications et pour les contrats à l'amiable (2). Même dans les adjudications publiques, lorsqu'il s'agit de fournitures, de tra-

(1) Nous devons faire observer ici que la jurisprudence du Conseil d'Etat considère non comme marchés de *fournitures*, mais comme marchés de *travaux publics*, les marchés passés pour le service des maisons centrales et de détention et l'exploitation du travail des détenus (v. notamment arrêt du 29 juin 1850, Letestu); qu'il attribue le même caractère aux marchés qui ont pour objet la fourniture des matériaux nécessaires aux travaux publics, en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII. Par conséquent, ces contrats sont régis par les règles qui seront exposées dans le chapitre suivant.

(2) Extrait de l'ord. du 4 déc. 1836.

Art. 2. Il pourra être traité de gré à gré:

1° Pour les fournitures, transports et travaux dont la dépense totale n'excédera pas dix mille francs, ou, s'il s'agit d'un marché passé pour

vaux d'exploitation ou de fabrication qui ne peuvent sans inconvénient être livrés à une concurrence illimitée, on peut n'admettre à concourir que des personnes préalablement reconnues capables. Dans tous les cas, l'administration a le droit d'exiger de ceux qui se présentent des garanties de l'exécution de leurs engagements. Les différentes conditions d'admissibilité sont énumérées dans le cahier des charges, qui indiquent l'action que l'administration exercera sur les

plusieurs années, dont la dépense annuelle n'excédera pas trois mille francs ;

2° Pour toute espèce de fournitures, de transports ou de travaux, lorsque les circonstances exigeront que les opérations du gouvernement soient tenues secrètes : ces marchés devront être préalablement autorisés par nous sur un rapport spécial ;

3° Pour les objets dont la fabrication est exclusivement attribuée à des porteurs de brevets d'invention ou d'importation ;

4° Pour les objets qui n'auraient qu'un possesseur unique ;

5° Pour les ouvrages et les objets d'art et de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes éprouvés ;

6° Pour les exploitations, fabrications et fournitures qui ne seraient faites qu'à titre d'essai ;

7° Pour les matières et denrées qui, à raison de leur nature particulière, de la spécialité de l'emploi auquel elles sont destinées, doivent être achetées et choisies aux lieux de production, ou livrées, sans intermédiaires, par les producteurs eux-mêmes ;

8° Pour les fournitures, transports ou travaux qui n'auraient été l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquels il n'aurait été proposé que des prix inacceptables : toutefois, lorsque l'administration aura cru devoir arrêter et faire connaître un *maximum* de prix, elle ne devra pas dépasser ce *maximum* ;

9° Pour les fournitures, transports et travaux qui, dans les cas d'urgence évidents amenés par des circonstances imprévues, ne pourront pas subir les délais des adjudications ;

10° Pour les affrétements passés au cours des places par l'intermédiaire de courtiers, et pour les assurances sur les chargements qui s'ensuivent ;

11° Pour les achats de tabac ou de salpêtre indigène, dont le mode est réglé par une législation spéciale ;

12° Pour le transport des fonds du Trésor.

garanties en cas d'inexécution. (Ordon. 4 déc. 1836, 3, 5.)

1113. L'avis des adjudications à passer est publié, sauf les cas d'urgence, un mois à l'avance par la voie des affiches et par les voies ordinaires de publicité; il fait connaître le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges, les autorités chargées de procéder à l'adjudication, le lieu, le jour et l'heure où elle sera faite. (*Id.*, 6.) Les soumissions sont remises cachetées en séance publique; dans le cas où plusieurs soumissionnaires offrent le même prix, et où ce prix est le plus bas de ceux portés dans les soumissions, il est procédé, séance tenante, à une réadjudication, soit sur de nouvelles soumissions, soit à l'extinction des feux, entre les soumissionnaires seulement. Les résultats de chaque adjudication sont constatés par un procès-verbal. Il peut être fixé par le cahier des charges un délai de 30 jours au plus pour recevoir des offres de rabais sur le prix de l'adjudication; si les offres procurent un rabais d'au moins 10 pour cent, il est procédé à une réadjudication entre le premier adjudicataire et ceux qui les ont faites, si d'ailleurs ils ont satisfait aux conditions imposées par le cahier des charges pour se présenter aux adjudications.

Les adjudications et les réadjudications sont toujours subordonnées à l'approbation du ministre compétent, et ne sont valables et définitives qu'après cette approbation, sauf les exceptions spécialement autorisées et rappelées dans le cahier des charges. (*Id.*, 7 à 12.) Ainsi l'adjudicataire est lié (C. C. d'Etat, 18 juin 1846, Mounier); mais l'administration ne l'est pas jusqu'à l'approbation du ministre, qui peut ordonner, s'il le juge convenable, qu'il soit procédé à une adjudication nouvelle. (C. d'Et., 17 janvier 1849, Cosse.)

Mais si le ministre apporte une modification aux clauses du traité, le fournisseur est libre de la refuser et d'abandonner le marché.

La décision du ministre qui refuse ou qui accorde l'approbation est un acte de l'autorité discrétionnaire, qui, en lui-même, ne peut être attaqué par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 17 janv. 1849, Cosse.) Mais si les adjudicataires évincés se plaignent que les formes et conditions de l'adjudication n'aient pas été observées, la réclamation devient contentieuse; elle doit être portée d'abord devant le ministre, et le réclamant peut attaquer l'arrêté qui intervient devant le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 24 juillet 1839, Choix; 26 juillet 1851, Martin.) Quant au délai dans lequel la réclamation doit être portée devant le ministre, il n'est prescrit par aucune loi et aucun décret; il est évident qu'il faut se pourvoir immédiatement, car la réclamation arriverait trop tard, si déjà le ministre avait approuvé le marché, et nous pensons que dans ce cas le pourvoi devant le Conseil d'Etat ne pourrait avoir lieu, puisqu'il n'y aurait pas de décision contentieuse de la part du ministre; nous voyons, en effet, dans les arrêts *Choix* et *Martin*, que cette réclamation avait eu lieu. Telle est l'absence de règles fixes sur cette matière, que le Conseil d'Etat a décidé, le 25 juillet 1834 (Fichet), que le ministre de la guerre avait pu, par un règlement, exiger que les soumissionnaires évincés d'un marché de fourrages réclamassent, à peine de déchéance, devant la commission chargée de recevoir l'adjudication, avant la signature du marché par l'adjudicataire. Il s'agissait, il est vrai, d'un marché d'urgence, et la commission avait reçu du ministre le pouvoir de recevoir une adjudication définitive. Il serait à désirer que, pour assurer l'observation des règles qui garantissent

la sincérité des adjudications, on fixât un délai fort court, qui pourrait même, en cas d'urgence, n'être que de vingt-quatre heures, pendant lequel les réclamations devraient être formées à peine de déchéance. Quant au recours devant le Conseil d'Etat, il est, comme à l'ordinaire, de trois mois à partir de la notification de la décision contentieuse du ministre. (Décr. 22 juill. 1806, 11.)

1114. Les marchés de gré à gré sont passés par les ministres ou par les fonctionnaires délégués à cet effet. Ils ont lieu soit sur un engagement souscrit à la suite du cahier des charges, soit sur soumission souscrite par celui qui propose le traité, soit sur correspondance, suivant les usages du commerce ; il peut y être suppléé par des achats faits sur simple facture pour les objets qui doivent être livrés immédiatement, et dont la valeur n'excède pas 500 fr. Les marchés de gré à gré passés par les délégués d'un ministre, et les achats qu'ils ont faits, sont subordonnés à son approbation, à moins soit de nécessité résultant de force majeure, soit d'une autorisation spéciale ou dérivant des règlements ; circonstances qui doivent être relatées dans les marchés, ou dans les décisions approbatives des achats (ord. 7 déc. 1836, 12; 31 mai 1838, 45 à 47); sinon les individus qui ont traité avec les agents inférieurs n'ont aucune action contre l'Etat. (C. d'Etat, 20 juillet 1854, Olivet.) Si le ministre passait un marché de gré à gré hors des cas exceptionnels où il lui est permis de le faire, ce marché pourrait-il être attaqué, et par quelle voie ? L'omission d'une formalité aussi essentielle que l'adjudication constitue une nullité qui donne lieu à un recours par la voie contentieuse, c'est là un principe incontestable ; mais, pour pouvoir invoquer cette nullité, il faut un intérêt ; quand il y a eu une

adjudication irrégulière, les adjudicataires évincés ont un caractère qu'il est facile de constater et un intérêt incontestable à attaquer l'adjudication. Ici l'intérêt peut exister, mais il sera presque toujours impossible de le prouver. D'un autre côté, si le marché avait reçu un commencement d'exécution, comment l'annuler sans causer un grand préjudice à l'État. Un tel fait constituerait donc un de ces abus contre lesquels on n'a que le recours par la voie de pétition à l'Empereur. (V. n^{os} 92, 102.)

1115. L'exécution des obligations contractées par les entrepreneurs est garantie par *un cautionnement*, par *des hypothèques*, par *la contrainte par corps*, et dans certains cas par *une peine grave* en cas de fraude et de négligence.

Le montant *du cautionnement* est déterminé par le ministre d'après l'importance du service, ou, dans les circonstances urgentes, par les fonctionnaires qui doivent y pourvoir ; il doit être fixé de telle sorte, que le ministère ait toujours une garantie suffisante, soit dans la valeur du cautionnement, soit dans celle des approvisionnements que les entrepreneurs seront tenus d'avoir en magasin. (Règl. du 15 nov. 1822, 17.) Il peut consister dans *l'obligation personnelle d'un tiers*, dans *l'affectation de meubles ou d'immeubles*.

L'intervention d'un tiers, pour garantir l'obligation, n'est admise qu'autant qu'elle est autorisée par le ministre, excepté dans les marchés d'urgence qui sont passés dans les divisions militaires par suite de l'inexécution des traités consentis par les entrepreneurs, ou dans des circonstances qui ne permettent pas de se procurer d'autres sûretés. Le cautionnement personnel s'opère par un acte séparé, ou simplement par une déclaration apposée au bas de l'obligation principale ; l'acte ou la déclaration contient la mention expresse

que la caution s'oblige de la même manière que le débiteur principal, avec renonciation à tous les bénéfices d'ordre, discussion et division d'actions ; de telle sorte qu'elle est pour ainsi dire associée à l'entreprise, puisqu'elle devient non-seulement passible de la contrainte par corps en cas d'inexécution, mais quelquefois aussi des dispositions du Code pénal dans le cas où elle n'assure pas le service au défaut du fournisseur (v. n° 1120); on ne doit donc admettre pour caution aucune des personnes contre lesquelles la contrainte par corps ne pourrait être prononcée. (Règl. 15 nov. 1822, 4 à 14.)

Le cautionnement mobilier peut être fourni directement par celui qui s'engage, ou par un tiers en son nom ; il doit consister en numéraire ou en inscriptions sur le grand-livre de la dette publique. Les ministres cependant ont la faculté de recevoir à ce titre les créances sur leur département, lorsqu'elles ont été liquidées, ou même sans qu'elles l'aient été, lorsqu'elles offrent le degré de garantie nécessaire. (*Id.*, 17.)

Le ministre et ses délégués peuvent, pour plus de facilité, se contenter, suivant les circonstances, d'une caution provisoire en attendant le cautionnement définitif ; ils peuvent aussi fixer différentes époques pour la réalisation de ce cautionnement, et le fournisseur qui se trouve en demeure à l'expiration du délai déterminé peut être poursuivi comme détenteur des deniers publics. (*Id.*, 9, 10, 12, 49.)

1116. *Le cautionnement immobilier* consiste en hypothèques, et se consomme par un acte notarié qui doit contenir, outre la désignation des immeubles et des localités où ils sont situés, la mention du montant annuel de leur contribution foncière, déduction faite des centimes additionnels ; celle des titres de propriété, en remontant, autant que possible, jusqu'aux époques déterminées pour opérer la prescription, et, quant aux

domaines d'origine nationale, jusqu'à l'adjudication qui en a été faite par l'administration; la mention de la date des différentes transcriptions faites depuis la loi du 11 brumaire an VII, et surtout la déclaration que les immeubles offerts à l'affectation sont libres de privilèges et d'hypothèques jusqu'à concurrence au moins de la valeur du cautionnement.

Afin d'obtenir sur tous ces points une plus grande garantie, les actes de cautionnement passés dans les départements sont, dans les 24 heures de leur signature, transmis au préfet, qui les soumet à l'examen du conseil de préfecture. Si les garanties offertes paraissent suffisantes, le préfet, après s'être assuré qu'il n'a point été pris de nouvelles inscriptions pendant et depuis la rédaction de l'acte, fait faire l'inscription hypothécaire au profit du gouvernement, et en adresse l'extrait au ministère, avec l'expédition de l'acte de cautionnement et de la délibération du conseil. Quand les biens sont situés dans un autre département, ces dernières formalités sont remplies par le préfet de ce département, auquel son collègue doit adresser l'acte de cautionnement et la délibération du conseil de préfecture (1).

1117. Toutes les précautions dont nous venons de parler ne sont pas indispensables pour que l'Etat ait une hypothèque sur les biens des personnes avec lesquelles il traite. En effet l'art. 14 du titre 2 de la loi des 23 et 28 octobre, 5 novembre 1790, porte que le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation des baux (des biens de l'Etat), ni pour *les autres actes d'administration*; que ces actes ainsi que les baux *emportent hypothèque* et exécution

(1) Règlement du 15 novembre 1822, art. 17, 28, 38, 39, 43 et 44. V. en outre l'arrêté du 8 fruct. an VI.

parée. D'un autre côté, l'art. 3 de la loi du 4 mars 1793 va plus loin encore, puisqu'il dit que, quoique les marchés soient passés par des actes sous signature privée, la nation a cependant hypothèque sur les immeubles appartenant aux fournisseurs ou à leurs cautions, à compter du jour où les ministres ont accepté les marchés. On a soutenu que ces différentes lois étaient abrogées aujourd'hui. Le système des lois de 1790 et 1793, a-t-on dit, est une conséquence des anciens principes qui faisaient résulter l'hypothèque, de plein droit et sans stipulation, de tout acte authentique; ce système a été abrogé formellement par la loi du 11 brumaire an VII; il n'a point été rétabli par le Code Nap., qui fait aujourd'hui la loi de la matière. L'art. 2121 n'attribue d'hypothèque légale à l'Etat que sur les biens des receveurs et des administrateurs comptables; il ne parle pas des entrepreneurs et des fournisseurs; par conséquent, à leur égard, il faudra stipuler l'hypothèque dans l'acte d'adjudication, ou dans un acte par-devant notaire quand le marché n'aura point eu lieu dans la forme des adjudications.

Nous n'adoptons point cette opinion. Il est de principe, en effet, que les lois de droit civil ne modifient les dispositions des lois de droit public qu'autant qu'elles le déclarent formellement. La loi de brumaire et le Code Napoléon n'ont pas prononcé l'abrogation des lois de 1790 et 1793; ces dernières doivent donc recevoir encore leur application. C'est ce qui a été reconnu par le préambule du décret du 18 août 1807, par un avis du Conseil d'Etat approuvé le 24 mars 1812, et par un arrêt de la Cour de cassation du 12 janvier 1835. (Ch. civ., Lagarde). Lors donc que l'administration, par des ordonnances ou des circulaires, prescrit l'intervention des notaires, elle prend une précaution

utile sans doute, mais qui n'est point indispensable pour la conservation de ses droits.

1118. Il reste maintenant à déterminer la nature de l'hypothèque résultant au profit du Trésor des contrats passés avec les fournisseurs. Est-ce une hypothèque légale ou seulement une hypothèque conventionnelle? La solution de cette question est importante; car si l'hypothèque est légale, elle portera sur les immeubles présents et à venir du débiteur (C. N., 2122); si elle est conventionnelle, elle ne portera que sur les biens présents (*id.*, 2129). Des différences assez notables existent aussi dans le mode d'inscription: ainsi, dans le premier cas, il ne sera pas nécessaire d'évaluer les droits éventuels ou indéterminés, ni de spécifier les biens sur lesquels portera l'hypothèque (C. N., 2153), tandis que, dans le second cas, il faudra faire l'évaluation des droits éventuels, spécialiser les biens sur lesquels l'hypothèque sera assise (*id.*, 2148). La Cour de cassation s'est prononcée en ces termes dans un arrêt du 3 mai 1843: « Attendu que le décret du » 4 mars 1793, en conférant hypothèque à la nation » sur les immeubles appartenant aux fournisseurs et à » leurs cautions, en vertu de marchés passés sous signatures privées, n'a pas déterminé le caractère » spécial de cette hypothèque, et qu'ainsi les arrêts » attaqués ont pu la considérer comme conventionnelle, et, comme telle, soumise par son inscription » aux formalités prescrites par l'art. 2148 du C. N., » sans contrevenir ni au décret du 4 mars 1793, ni à » aucun des principes qui régissent la matière hypothécaire. » (C. C., 4 mai 1843, héritiers Séguin.) La même Cour a été plus formelle dans un autre arrêt rendu avec les mêmes personnes: « Attendu que les lois » anciennes faisaient résulter l'hypothèque des actes

» notariés; que cette hypothèque était convention-
 » nelle, en ce sens que la concession du droit hypo-
 » thécaire était sous-entendue et réputée écrite dans
 » l'acte notarié constitutif d'une obligation;—attendu
 » que le décret du 4 mars 1793 a eu pour but de donner
 » aux marchés passés avec les ministres, par des actes
 » sous seings privés, la même force et le même effet
 » que l'ancienne législation attribuait aux actes nota-
 » riés; qu'ainsi de ces marchés résulte une hypothèque
 » conventionnelle, en ce sens que la constitution d'hy-
 » pothèque est sous-entendue et réputée écrite dans
 » lesdits marchés. » (C. C. ch. civ., 9 juin 1847, hé-
 ritiers Séguin.) Tel est en effet le sens que présente
 l'art. 3 du décret du 4 mars 1793, qui ne paraît pas
 vouloir créer une hypothèque spéciale, mais déclarer
 seulement que l'hypothèque résultant de plein droit
 des conventions consignées dans des actes notariés
 sera produite, dans le cas de marchés publics, par des
 actes sous seings privés (1).

1119. Les garanties pécuniaires dont nous venons de
 parler sont fortifiées encore par la garantie personnelle
 résultant au profit de l'Etat de la loi du 17 avril 1832,
 qui soumet à la contrainte par corps les entrepreneurs,
 fournisseurs, soumissionnaires et traitants qui ont passé
 des marchés ou traités intéressant l'Etat, les communes,
 les établissements publics, et qui sont déclarés débiteurs
 par suite de leurs entreprises; ainsi que les cautions,
 les agents et préposés qui ont personnellement géré

(1) Le compte rendu de l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt de 1843
 contient la mention d'un avis interprétatif du Conseil d'Etat qui aurait
 décidé que l'hypothèque dont il s'agit est *légale*. Cet avis, qui serait en
 date du 3 pluv. an X, trancherait la question, puisqu'il aurait force de
 loi (v. n° 105.) Mais nous l'avons vainement cherché au Bulletin des lois,
 et c'est sans doute parce qu'il n'y a pas été inséré que la Cour de cassa-
 tion n'en a pas tenu compte.

l'entreprise ; en un mot , toutes les personnes déclarées responsables des mêmes services. (Art. 8 et suiv.)

1120. Les fournisseurs des armées de terre et de mer sont exposés , en outre , à l'application de mesures pénales dont la rigueur est justifiée par l'importance et l'urgence du service qui leur est confié. Aux termes des art. 430, 431, 433 du Code pénal , les individus chargés , comme membres de compagnies ou individuellement , de fournitures , d'entreprises ou de régies pour le compte des armées de terre et de mer , ainsi que leurs agents , qui , sans y avoir été contraints par une force majeure , ont fait manquer le service dont ils étaient chargés , sont punis de la reclusion et d'une amende qui ne peut être inférieure à 500 francs , ni excéder le quart des dommages-intérêts auxquels ils sont condamnés. Lors même que le service n'a pas manqué , si , par négligence , les livraisons et les travaux ont été retardés , ou s'il y a eu fraude sur la nature , la qualité , la quantité des travaux ou des choses fournies , les coupables sont punis d'un emprisonnement de six mois au moins et de cinq ans au plus , et d'une amende qui ne peut excéder le quart des dommages-intérêts , ni être moindre de cent francs. Dans ces différents cas , la poursuite ne peut être faite que sur la dénonciation du gouvernement.

1121. L'administration peut résilier le marché par sa seule volonté , et par conséquent sans qu'on puisse se pourvoir par la voie contentieuse contre la résiliation. Quant aux conséquences que peut avoir cette résiliation , il faut distinguer si elle a été prévue dans le contrat , ou si elle ne l'a point été : dans le premier cas , le contrat sera la loi des parties ; dans le second , il semble que , si le fournisseur n'a pas donné lieu à la résiliation par l'inexécution des conditions , on

devra lui payer une indemnité, non-seulement pour les dépenses qu'il aura faites, mais encore pour les bénéfices qu'il aura manqué de faire. Mais la doctrine de l'administration et du Conseil d'Etat est de n'accorder d'indemnité que pour le préjudice causé par la résiliation, et non pour les bénéfices que l'entrepreneur aurait pu faire. (C. d'Etat, 13 août 1823, Maubreil (1); 28 février 1834, Méjean.) C'est là une conséquence de la préférence qui doit être accordée aux intérêts publics sur les intérêts particuliers, conséquence dont les fournisseurs de l'Etat sont prévenus, et qui dès lors n'a rien d'injuste. Les deux arrêts que nous venons de citer, après avoir posé le principe d'une indemnité, en renvoient la liquidation devant le ministre. C'est donc au ministre que doit s'adresser le fournisseur pour demander des dommages-intérêts et réclamer les autres droits qui peuvent résulter de son contrat. Il peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre la décision du ministre, car sa réclamation, qui se fonde sur un droit, réunit tous les caractères qui constituent une réclamation contentieuse. Quant à une indemnité pour privation de bénéfices, elle ne pourrait être réclamée par la voie contentieuse qu'autant qu'elle aurait été stipulée dans le contrat, car alors la demande serait fondée sur un droit (2).

(1) « Considérant que, la résiliation provenant du fait seul du gouvernement, il est *juste* de tenir compte aux contractants des dépenses qu'ils prouveront avoir été légitimement faites par eux pour l'exécution de leur marché, mais seulement tant que ces dépenses auront eu lieu, de la part de la compagnie, antérieurement à la connaissance qui lui a été donnée des causes qui ont amené la résiliation du marché. » (C. d'Et., 13 août 1823, Maubreil.)

(2) « Considérant que le marché n'a rien stipulé pour le cas de résiliation, et que dès lors la demande du sieur Maubreil en indemnité pour privation de bénéfices ne peut être introduite par la voie contentieuse. » (*Id.*)

On trouve cependant un arrêt qui paraît contraire au principe de la résiliation par la seule volonté des ministres, principe admis par la jurisprudence administrative. Le ministre de la marine avait déclaré qu'il refusait de recevoir à l'avenir les livraisons d'un ouvrage auquel son prédécesseur avait souscrit. Le Conseil d'Etat décida que le ministre, ne s'appuyant sur aucune dérogation aux conditions de la souscription, n'était pas fondé à refuser les livraisons ultérieures. (C. d'Et., 9 déc. 1831, Dubois.) Cette décision, qui est due aux circonstances tout exceptionnelles de la cause, ne peut être considérée comme contenant la véritable doctrine du Conseil d'Etat, doctrine à laquelle il est revenu notamment dans l'arrêt Méjean du 28 février 1834. Le fournisseur ne peut résilier son marché quand il le juge convenable; mais si l'Etat, tout en maintenant le marché, n'accomplit pas vis-à-vis le fournisseur les obligations qui lui sont imposées, celui-ci a le droit de demander la résiliation et des dommages-intérêts pour inexécution des conditions; cette demande, fondée sur un droit, est contentieuse.

1122. Si la résiliation du-marché provient du fait de l'entrepreneur qui n'en a pas exécuté les clauses, non-seulement elle ne donne pas lieu à une indemnité, mais, comme le service de l'Etat ne peut rester en souffrance, il est passé un *marché d'urgence* aux risques et périls du fournisseur; celui-ci est tenu de payer la différence qui existe entre son marché et celui qui a été passé pour le remplacer, sans qu'il puisse profiter du bénéfice de la nouvelle convention, si elle est de nature à en produire. (*Id.*, 22 juin 1825, Gail-lard.) Ces sortes de marchés, n'étant soumis à aucune forme, ne peuvent être attaqués comme n'ayant été précédés ni de la mise en demeure du traitant, ni de la

publicité. (*Id.*, 17 nov. 1824, Bénard.) Le fournisseur ne peut attaquer l'arrêté de résiliation qui est un acte discrétionnaire, mais il peut soutenir qu'il n'a pas commis des fautes qu'on lui impute et réclamer l'indemnité qui est due en cas de résiliation pure et simple (n° 1121). Cette réclamation, qui est contentieuse, est portée devant le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat (1).

1123. Le paiement des fournitures a lieu soit par à-compte, soit en totalité, d'après les conventions et aux époques fixées par le contrat. Comme il est nécessaire, pour la régularité des comptes du Trésor, que la liquidation des sommes dues aux entrepreneurs soit faite avec promptitude, les différents marchés qui sont passés avec eux déterminent, par une clause expresse, une époque fixe pour la remise des pièces constatant les fournitures. Toutes celles qui n'ont pas été déposées dans les bureaux des ministres respectifs dans les délais déterminés par le traité, sont considérées comme non avenues, et ne peuvent être admises en liquidation. (Décret 19 avril 1806, 1, 2.) Le Conseil d'Etat a fait une application rigoureuse de ce principe, en décidant que les sommes payées en vertu d'une demande qui avait encouru la *déchéance* devaient être restituées (Arrêt du Conseil, 16 juin 1824, Melin.) Les *liquidations* sont faites par le ministre (*v.* chap. xvii), et l'on ne peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat avant qu'il ait prononcé. (*Id.*, 20 mai 1829, 29 octobre 1839.)

1124. L'effet du cautionnement cesse après la liquidation de l'entrepreneur, lorsqu'il n'est pas reconnu débiteur envers l'Etat. L'entrepreneur ou sa caution se pourvoit alors devant le ministre, qui donne son consen-

(1) Le Conseil d'Etat a jugé conformément à cette doctrine dans un arrêt du 12 mars 1846 (Caville), rendu en matière de travaux publics.

tement soit à la remise des objets mobiliers, soit à la mainlevée des hypothèques. Mais le consentement du ministre n'est donné que pour ce qui concerne les droits du gouvernement, et sans préjudice de ceux qui peuvent être acquis à des tiers ; or, aux termes du décret du 12 déc. 1806, qui est spécial aux marchés du ministère de la guerre, les sous-traitants, préposés ou agents d'une entreprise, qui n'ont pas été payés de leurs fournitures par les traitants, peuvent former opposition entre les mains du Trésor, tant sur les fonds que le gouvernement peut devoir aux traitants que sur *leur cautionnement* (1).

Il faut pour cela que, dans les six mois qui suivent le trimestre pendant lequel la dépense a été faite, ils déposent les pièces justificatives de leurs fournitures entre les mains de l'intendant militaire de la division, qui leur donne en échange un bordereau certifié, avec lequel ils sont reçus à former opposition, pour être ensuite payés par privilège. Les bordereaux délivrés en exécution de cet article par les commissaires ordonnateurs aux sous-traitants, préposés ou agents, ont pour ceux-ci, lorsqu'ils les présentent aux tribunaux, la même valeur que les pièces dont la remise a été faite ; et lorsqu'ils les présentent au trésor public, ils leur tiennent lieu d'opposition, tant sur tous les fonds que le gouvernement doit aux entrepreneurs que sur le cautionnement qu'ils ont fourni. (Règl. du 15 novembre 1822, 53 ; décrets des 12 juin, 12 décembre 1806 ; avis du Conseil d'Etat, 11 juin 1810.)

(1) Ce droit est spécial au service de la guerre et ne peut être invoqué dans le cas de marchés civils. (C. C. req., 31 juillet 1849, Debrousse). Il s'exerce, non devant l'administration, mais par production devant les tribunaux civils, et par opposition entre les mains du Trésor. (C. d'Et., 14 août 1852, Leleu.)

1425. L'importance et l'urgence des services publics ne permettent pas de soumettre les difficultés auxquelles les marchés donnent lieu au jugement des tribunaux ordinaires : les plus grands intérêts de l'Etat pourraient être compromis, si l'administration, pour remplacer un fournisseur négligent ou de mauvaise foi, était obligée d'attendre une décision de l'autorité judiciaire, ou si des tribunaux, par une interprétation peu intelligente d'un marché, pouvaient en paralyser les effets. Il est évident que la responsabilité des agents de l'administration serait impossible, s'ils n'avaient pas dans cette matière une pleine liberté d'action ; aussi est-ce un des principes les plus constants de notre droit, que le contentieux des marchés publics est de la compétence de l'autorité administrative.

D'après l'art. 14 du décret du 14 juin 1806, le Conseil d'Etat connaît de toutes les contestations ou demandes relatives aux marchés passés avec les ministres ou en leur nom, aux travaux et fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs. Mais le Conseil d'Etat est un tribunal du second degré ; quelle est l'autorité qui prononce en première instance ? Toutes les contestations ou les demandes relatives à la résiliation, à l'exécution ou à l'interprétation des marchés de fournitures ou de services quelconques, passés soit avec un ministre personnellement, soit en son nom, sont en premier ressort jugées par le ministre dans le département duquel la fourniture a été faite. Cette jurisprudence a sa base dans les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, l'arrêté du 18 vent. an XIII, rendus pour faire cesser les dilapidations et réprimer l'avidité des fournisseurs. Ces lois n'ont rien de bien précis, mais la jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce point est constante et se justifie par l'importance des

marchés de fournitures et la nécessité d'une prompte solution dans toutes les questions de cette nature.

Cependant l'art. 122 du règlement du 1^{er} septembre 1827 porte que toutes les contestations qui peuvent s'élever sur l'interprétation des clauses et conditions des traités relatifs aux fournitures militaires, ainsi que sur le règlement des titres de créance, sont décidées au premier degré par les intendants militaires, et en définitive par le ministre de la guerre, sauf recours au Conseil d'Etat. D'après un arrêté du 19 thermidor an IX, les contestations relatives au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, entre les particuliers et les agents du gouvernement, sont de la compétence des préfets. Ces dispositions s'expliquent par cette considération, que les intendants militaires et les préfets ne sont que des agents secondaires, qui prononcent par délégation des ministres, mais dont les décisions ne sont valables qu'autant qu'elles sont approuvées par eux, de telle sorte qu'ils ne forment pas un premier degré de juridiction, et ne statuent que provisoirement.

La compétence administrative, n'ayant pour base que l'intérêt de l'Etat, cesse d'avoir lieu quand cet intérêt n'est pas engagé. Ainsi, toutes les fois qu'un fournisseur ou un entrepreneur a contracté un acte de société pour l'exécution de son marché, toutes les fois qu'il a fait un sous-traité dans le même but, les contestations qui peuvent s'élever entre lui et ses associés ou les sous-traitants sont de la compétence des tribunaux ordinaires; il en est de même de toutes celles qui s'élèvent entre lui et ses cautions, ses agents, ses créanciers, etc. Il ne s'agit plus, en effet, dans tous ces cas, que de questions d'un intérêt purement privé. (Arr. Cons., 5 nov. 1828 et 8 avril 1829.)

Si l'interprétation du contrat administratif devient nécessaire, les tribunaux doivent surseoir jusqu'à ce qu'elle soit donnée par l'autorité compétente, c'est-à-dire le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat. Dans le jugement des difficultés qui s'élèvent sur l'interprétation et les conséquences des clauses du marché, le Conseil d'Etat suit les règles du droit commun, exposées au titre des obligations et de la vente, sauf l'exception que nous avons signalée (n° 1121) et celles qui peuvent être introduites dans le cahier des charges.

CHAPITRE XVI.

DES MARCHÉS POUR LES TRAVAUX PUBLICS.

SOMMAIRE.

- 1126. Qu'entend-on par travaux publics? — Compétence.
- 1127. Marchés assimilés aux marchés des travaux publics.
- 1128. Administrations auxiliaires chargées de surveiller les travaux publics.
- 1129. Exécution par entreprise au rabais.
- 1130. Conditions requises des soumissionnaires.
- 1131. Forme des adjudications.
- 1132. Approbation des adjudications.
- 1133. Marchés par série de prix.
- 1134. Exécution en régie et par économie.
- 1135. Concours des départements, des communes et des particuliers aux travaux publics. — Contentieux.
- 1136. Concessions.
- 1137. Forme des concessions.
- 1138. Effet des concessions. — Contentieux.
- 1139. Concessions aux associations d'ouvriers.
- 1140. Recours contre l'adjudication.
- 1141. Surveillance des ingénieurs.
- 1142. Droits de l'administration. — Mise en régie.
- 1143. Résiliation du contrat de la part de l'administration.

- 1144. Résiliation du contrat demandée par l'entrepreneur.
- 1145. Moyens de recours de l'entrepreneur contre la mise en régie, la folle enchère, la résiliation.
- 1146. Nature et conséquences des marchés de travaux publics. — Règlement du 25 août 1833 sur les travaux des ponts et chaussées.
- 1147. L'entrepreneur est forcé de faire exécuter par lui-même.
- 1148. Changements qui peuvent être faits aux devis.
- 1149. Obligations de l'entrepreneur quant aux matériaux.
- 1150. Détermination des carrières où les matériaux doivent être pris.
- 1151. Emploi des matériaux appartenant à l'Etat.
- 1152. Qualité des matériaux fournis par l'entrepreneur.
- 1153. Réception des matériaux.
- 1154. Vérification et réception provisoire et définitive. — Libération des cautions et mainlevée des hypothèques.
- 1155. Responsabilité des entrepreneurs. — Contentieux.
- 1156. A-compte. — Payement partiel et définitif.
- 1157. Insaisissabilité des sommes dues aux entrepreneurs. — Exceptions.

1126. On entend par *travaux publics* ceux qui se font par les ordres du gouvernement dans un intérêt public, tels que les travaux des routes, des canaux, des chemins de fer; ceux même qui, intéressant plus spécialement un certain nombre d'individus, sont exécutés à leurs frais, tels que les travaux de dessèchement des mines (l. du 27 av. 1838), de construction et d'entretien des digues destinées à protéger les propriétés contre les eaux de la mer ou des fleuves. On doit considérer en effet le caractère du travail, et non l'origine des deniers avec lesquels on le paye (1). Mais si ce caractère d'utilité publique n'existe pas, quoique les travaux soient faits par l'Etat et pour son compte, nous pensons qu'ils sont régis par les règles du droit commun : tels sont les travaux que l'administration fait faire

(1) Nous nous occuperons, en traitant de l'administration départementale et communale, des marchés relatifs aux travaux des départements et des communes, qui peuvent aussi avoir le caractère de travaux publics.

sur les biens du *domaine de l'Etat proprement dit* (nos 791-793). Nous verrons plus tard cette distinction nettement établie par la jurisprudence à l'égard des travaux communaux.

Les marchés auxquels donnent lieu les travaux publics, la surveillance de l'autorité sur leur exécution, la vérification qui précède la réception, le jugement des difficultés qui peuvent s'élever sur le sens et l'exécution des clauses des contrats, ont nécessité un ensemble de règles spéciales fort importantes. Ces règles ont beaucoup d'analogie avec celles que nous avons exposées dans le chapitre précédent, à propos des *marchés de fournitures*; la principale différence se trouve dans l'autorité qui connaît du contentieux. Ici nous avons un texte bien formel qui charge le *conseil de préfecture* de statuer « sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration, concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés, » ce qui s'entend de toutes les contestations qui peuvent naître entre l'administration et les entrepreneurs à raison du contrat intervenu entre eux et de ses effets.

1427. La jurisprudence range au nombre des marchés pour *travaux publics* ceux qui sont passés pour le service des maisons centrales de détention. Un arrêt du Conseil du 27 mai 1846 (Levacher-Duplessis), qui le décide ainsi, a été inséré au Bulletin des lois, sans doute pour qu'il reçût de cette publicité une plus grande autorité. Cependant il ne s'agissait dans cette affaire que d'une fourniture de pain; le marché ne pouvait donc, ni directement ni indirectement, se rattacher à des *travaux publics*. Cette jurisprudence se justifie un peu mieux, lorsqu'il s'agit de marchés dans lesquels l'entrepreneur traite à la fois du travail des détenus

qu'il exploite à son profit dans une certaine proportion et de la fourniture de tout ce qui leur est nécessaire; mais il faut reconnaître que les travaux dont le bénéfice est adjugé à l'entrepreneur ne sont pas les travaux publics dont il est question dans l'article 4 de la loi du 28 pluviôse. Quoi qu'il en soit, la jurisprudence créée par l'arrêt du 27 mai 1846 a été confirmée, soit formellement, soit implicitement, par de nombreuses décisions, à la suite du décret du gouvernement provisoire qui suspendit le travail dans les prisons et résilia, sauf indemnité, les marchés faits avec les entrepreneurs. (C. d'Et., 19 juin 1850, Letestu; 14 août 1850, Meunier) On considère encore comme marchés de travaux publics ceux qui sont relatifs à un travail qui a pour objet un service public : tels sont le marché pour le chauffage d'une pompe à feu destinée à alimenter d'eau une ville (C. d'Etat, 48 déc. 1839, Lecour), et les marchés qui ont pour objet les matériaux destinés à la confection des travaux publics.

1128. Nous nous occuperons dans ce chapitre de la forme des marchés de travaux publics, de leurs effets, de leur exécution et du contentieux auquel ils peuvent donner naissance.

La plus grande partie des travaux publics, ceux qui concernent les grandes routes, les chemins de fer, les rivières, les canaux, les ponts, les ports de commerce maritime, sont confiés à l'administration des ponts et chaussées, administration auxiliaire placée dans les attributions du ministre des travaux publics (1). Les tra-

(1) Ce corps, créé par Louis XIII, a été réorganisé d'abord par la loi du 19 janv. 1791, plus tard par le décret du 7 fructidor an XII, l'ordonnance du 8 juin 1832; plus récemment par la loi du 30 nov. 1850. V. aussi les décrets du 23 avril 1851, du 18 octobre suivant, des 28 mars 1852, 17 août 1853, 17 juillet 1854.

vaux des bâtiments civils sont exécutés sous la surveillance d'architectes choisis par l'administration. Les travaux militaires sont confiés au corps du génie, sous la direction du ministre de la guerre. Les projets de travaux sont approuvés par les ministres dans les attributions desquels ils sont placés, sauf des délégations autorisées pour des travaux de peu d'importance, après avis soit *du conseil général des ponts et chaussées*, soit *du conseil des bâtiments civils*, soit des conseils du *génie militaire*, soit d'une *commission mixte* composée d'ingénieurs civils et militaires, lorsqu'il s'agit de travaux civils qui peuvent avoir de l'influence sur le système de défense de l'empire. Afin d'éviter la multiplicité des détails, nous n'exposerons ici que les règles relatives aux travaux des ponts et chaussées, qui sont les plus nombreux et les plus importants ; les marchés pour les autres travaux sont régis par les mêmes règles, sauf de légères différences dont on trouve l'indication dans des ouvrages spéciaux (1).

1129. Les marchés pour les travaux publics ont lieu par *entreprise au rabais*, par *série de prix*, en *régie* ou par *économie*.

L'*exécution par entreprise au rabais* est la plus générale ; elle consiste à adjuger l'ensemble des travaux à des individus offrant des garanties de solvabilité et de

(1) V. le *Traité de la législation des travaux publics et de la voirie en France* de M. Husson, chef de division à la préfecture de la Seine ; et v. aussi, notamment pour les travaux de bâtiments civils, régl. du 18 oct. 1808, arrêté ministériel du 1^{er} oct. 1812, circ. des 13 vend. an XIII, 22 oct. 1812 ; — pour les travaux des palais nationaux, décr. du 16 avril 1852, qui a été étendu aux bâtiments civils et monuments publics dépendant du ministère de l'intérieur par le décret du 18 juin 1852 ; — pour les travaux militaires, l. du 8 juin 1791, t. 6 ; régl. du 17 août 1824, instruct. minist. du 22 sept. 1826 ; Devis modèle des travaux du génie.

capacité, en choisissant parmi eux ceux qui consentent à faire le travail au meilleur marché. Il résulte de ce système une grande économie pour l'administration, qui serait obligée, si elle exécutait elle-même, de monter à grands frais des ateliers, de faire venir des matériaux, d'établir un personnel nombreux d'ouvriers, d'inspecteurs, d'agents comptables; tandis que les entrepreneurs habitués à de semblables travaux ont toutes ces choses sous la main, et que l'expérience qu'ils ont des ressources du pays, jointe à leur intérêt personnel, les met en position de se procurer tout à meilleur marché que ne pourrait le faire l'administration. Pour arriver à ce résultat, il faut donner la plus grande publicité au projet d'adjudication des travaux. Voici les formes prescrites par l'arrêté du 19 ventôse an XI et l'ordonnance du 10 mai 1829.

1130. Lorsqu'il y a lieu à une adjudication de travaux, des affiches sont apposées, au moins un mois d'avance, dans les principales villes du département et dans celles des départements limitrophes. Elles indiquent en entier ou par extrait les conditions portées au cahier des charges, dont chacun d'ailleurs peut prendre communication au secrétariat de la préfecture. La première condition requise pour être admis à soumissionner est de fournir un certificat de capacité et un acte régulier, ou au moins une promesse valable de cautionnement, excepté quand il s'agit de fourniture de matériaux pour les routes ou de travaux de terrassement dont l'estimation ne s'élève pas à plus de 15,000 fr.

Le cautionnement doit être du trentième de l'estimation des travaux, déduction faite de toutes les sommes portées à valoir pour cas imprévus, indemnités

de terrain, etc. Il peut, à la volonté du soumissionnaire, être fourni en meubles ou en immeubles.

Le cautionnement mobilier ne peut consister que dans des effets publics ayant cours sur la place. Le cautionnement immobilier doit consister dans des immeubles qui présentent une valeur libre d'hypothèques égale au montant de la somme fixée. Le préfet doit prendre inscription sur ces biens, au nom de l'Etat, immédiatement après l'approbation de l'adjudication (1).

1134. Les adjudications ont lieu sur un seul concours et par voie de soumissions cachetées ; le délai est au moins d'un mois à partir de l'affiche ; mais il peut être réduit dans le cas d'urgence, avec l'autorisation du directeur général des ponts et chaussées. Les concurrents doivent mettre sous un cachet les certificats dont nous venons de parler, et sous un autre cachet la soumission d'exécuter toutes les conditions énoncées dans le cahier des charges, avec l'indication du prix moyennant lequel ils s'obligent à confectionner les différents travaux. Les paquets sont reçus cachetés par le préfet, le conseil de préfecture assemblé, en présence de l'ingénieur en chef ; ils sont immédiatement rangés sur le bureau, et reçoivent un numéro dans l'ordre de leur présentation. Le premier cachet, qui contient les certificats et l'obligation du cautionnement, est d'abord rompu ; les concurrents se retirent, et le préfet, après avoir consulté les membres du conseil de préfecture et l'ingénieur en chef, arrête la liste des concurrents agréés ; lorsque l'un d'entre eux n'est point admis, sa soumission n'est pas ouverte ; les autres soumissions

(1) Arrêté du 19 vent. an XI, art. 2 ; ord. du 10 mai 1829, art. 9 et 20 ; instr. du 31 juill. 1824, art. 3.

sont décachetées publiquement, et le soumissionnaire qui a fait l'offre d'exécuter les travaux aux conditions les plus avantageuses est déclaré adjudicataire, à moins toutefois que les prix qu'il propose n'excèdent ceux du projet approuvé, car dans ce cas le préfet doit surseoir à l'adjudication et en rendre compte au directeur général des ponts et chaussées, qui lui donne des instructions conformes aux circonstances. Lorsque deux ou plusieurs soumissions contiennent les mêmes offres, un nouveau concours est ouvert, mais seulement entre les signataires de ces soumissions. (Instr. du 9 mai 1817, 27.)

1132. L'adjudication oblige immédiatement l'adjudicataire, et elle n'oblige l'Etat qu'autant qu'elle est approuvée par l'autorité supérieure (*v. n° 1108*); dans le cas de travaux dépendant de l'administration des ponts et chaussées, c'est le directeur général de cette administration qui donne l'approbation; le préfet peut aussi la donner par délégation, quand l'estimation n'excède pas cinq mille francs. (Ord. du 2 avril 1829, art. 7.) Quand il ne s'agit que de travaux d'entretien et de réparations ordinaires, les préfets ont qualité pour en approuver les adjudications. Dans le même cas, et aussi lorsqu'il s'agit de travaux neufs qui n'excèdent pas quinze mille francs, le préfet peut déléguer au sous-préfet la faculté de passer l'adjudication au chef-lieu de la sous-préfecture; le sous-préfet se fait alors assister, pour observer les formes prescrites, du maire du chef-lieu de la sous-préfecture, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire. Enfin, dans les cas urgents, et lorsque la dépense des travaux n'excède pas cinq mille francs, le préfet est autorisé à recevoir des soumissions isolées et sans concours. (Ord. 2 avril 1829, 17, 18, 19.)

1133. Les marchés *par série de prix* sont ceux dans lesquels l'entrepreneur s'engage à exécuter tous les travaux d'une certaine nature qui lui seront commandés, moyennant un prix convenu d'avance pour chacun d'eux. L'expérience a prouvé que ces sortes de marchés ne présentent d'avantages que lorsqu'il s'agit de travaux d'entretien, ou de réparations urgentes qu'on ne peut prévoir par avance ; il est important alors d'avoir sous la main un entrepreneur qui soit toujours obligé d'exécuter sur-le-champ les travaux qu'on lui indique, moyennant un prix convenu ; aussi ce genre de marché s'applique-t-il aux fournitures d'entretien pour les routes, à l'entretien des ports de commerce et aux réparations des dégradations que leur font éprouver les coups de mer.

Pour arriver à conclure une adjudication par série de prix, les administrateurs préparent un bordereau des prix pour la fourniture de chaque espèce de matériaux, et pour la main-d'œuvre de chaque espèce d'ouvrage ; ce bordereau devient la base d'une adjudication qui peut être passée pour trois années consécutives au plus. (Instr. 4 mars 1842.) Quand, pendant la durée du bail, il s'agit d'exécuter un ouvrage d'entretien ou de réparation, les ingénieurs en donnent l'ordre à l'entrepreneur ; mais ils ne sont pas dispensés pour cela d'en dresser les devis et détails estimatifs au prix du marché passé ; l'entrepreneur souscrit cet état de sa soumission. Les travaux sont régularisés au moyen des états d'attachements qui en sont tenus (1).

1134. On qualifie d'*exécution par régie* celle qui a lieu au moyen d'agents préposés par l'administration,

(1) On entend par *états d'attachements* ceux qui constatent le nombre d'ouvriers employés à un ouvrage, la nature et l'état d'avancement de cet ouvrage, le tout prouvé par des pièces *attachées* ensemble.

et opérant pour son compte ; ce mode n'est employé qu'autant qu'il n'est pas possible de faire autrement. Quelquefois l'administration elle-même organise les ouvriers et les transports ; c'est ce qu'on appelle faire exécuter par *économie*. Une instruction du 11 juin 1843 trace les règles à suivre dans ce cas pour la passation des marchés de fournitures et de main-d'œuvre, ce qui a lieu par l'entremise des ingénieurs, sous l'autorité des préfets, ainsi que pour le paiement des salaires qui se fait au moyen des rôles de journées tenus par les piqueurs, certifiés par les maires, et visés par les ingénieurs ordinaires.

1135. La fortune de l'Etat ne suffirait pas à la création des grands travaux d'utilité publique, si elle n'était quelquefois aidée par celle des départements, des communes ou des simples particuliers. Ces grands travaux, bien que conçus dans des vues d'utilité générale, ont cependant un intérêt tout particulier pour les localités qu'ils traversent ; c'est là surtout que leurs bienfaits se font sentir plus immédiatement. On conçoit donc facilement que les départements et les communes consentent quelquefois à s'imposer des contributions extraordinaires pour obtenir la création d'une route ou d'un canal dont ils retireront plus tard d'immenses bénéfices. Les sommes destinées à cet usage sont votées par les conseils généraux et municipaux, avec les formalités prescrites par les lois des 25 mars 1817, art. 46 ; 15 mai 1848, art. 39, 40, 41, 42 ; 10 mai 1838, art. 4. De simples particuliers s'engagent aussi quelquefois par voie de souscription à apporter leur contingent pécuniaire dans la dépense de travaux qui ont pour eux un grand intérêt. Les conventions passées alors entre l'Etat d'un côté et les départements, les communes ou les particuliers de l'autre, ou les offres acceptées, consti-

tuent des contrats relatifs aux travaux publics régis, quant à la compétence, par les mêmes règles que les autres contrats qui ont le même objet (C. d'Et., 20 avril 1839, préfet du Cher; 30 juin 1842, Mont-Saulnin; 6 janv. 1849, Maydieu.)

1136. Dans ces différents cas, il faut encore que l'Etat s'impose des sacrifices; mais il est des travaux susceptibles de produire des revenus annuels qui viennent indemniser le Trésor de ses déboursés. Il est juste que les individus qui profitent d'un moyen de communication construit à grands frais, et qui retirent de cet usage un bénéfice réel, indemnisent le constructeur par une légère rétribution. De là l'obligation du *péage*, fondée, comme on le voit, sur les principes les plus rigoureux du droit. Le système des péages, appliqué d'abord d'une manière générale à tous les moyens de communication, a trouvé dans l'esprit de la population des répugnances nombreuses qui l'ont fait abolir pour les routes, et remplacer par des droits perçus sur les voitures publiques; mais il a continué à subsister sans inconvénient pour les ponts, les canaux et surtout les chemins de fer. L'Etat, en créant un pont ou un canal, fait donc non-seulement une chose utile à la population, mais encore une spéculation qui peut être avantageuse pour le Trésor, puisque le produit du péage peut devenir supérieur aux intérêts des capitaux employés (L. 14 floréal an X, 11.)

Si l'Etat fait exécuter pour son propre compte, il est obligé à une mise de fonds considérable, à une surveillance minutieuse qui occupe ses agents déjà livrés à d'autres travaux, et il supporte ainsi des charges présentes et certaines en vue d'un bénéfice à venir et incertain. Il est un moyen pour lui de se mettre à l'abri de toutes les chances défavorables, c'est d'appeler l'in-

térêt privé à son aide, en concédant à des particuliers ou à des compagnies le droit de percevoir les péages à temps ou à perpétuité, sous la condition de faire, à leurs frais et suivant des plans fixés par avance, le pont, le canal ou le chemin de fer projetés. De cette manière, l'Etat peut employer ses fonds et ses agents à l'exécution d'autres travaux ; les capitaux privés viennent en aide à ceux du Trésor, et la France se trouve enrichie, sans qu'il lui en ait rien coûté, d'établissements de la plus haute importance pour son agriculture, son industrie et son commerce.

Le système des concessions a été appliqué chez nous pour la première fois au canal de Briare, qui a été concédé à perpétuité à MM. Guyon et Bouthier, par lettres patentes de 1638, enregistrées en parlement le 15 avril 1639. L'Angleterre a profité de l'exemple que nous lui avons donné, et est allée beaucoup plus loin que nous dans cette voie ; plusieurs milliards qui ne sont point sortis des caisses de l'Etat l'ont couverte de routes, de ponts, de canaux, etc. Nous devons à ce système plusieurs chemins de fer qui, à une époque déterminée, appartiendront à l'Etat.

4437. Aucune loi n'oblige à faire les concessions par voie d'adjudication ; l'expérience a prouvé que, lorsqu'il s'agit de grandes entreprises, l'adjudication a pour résultat de favoriser l'agiotage et d'éloigner les compagnies sérieuses. Les concessions rentrent dans les attributions du pouvoir exécutif, et peuvent être faites par des décrets impériaux. Quand il s'agit de travaux peu importants, de la construction d'un pont par exemple, la concession a lieu, par la voie des adjudications au rabais, aux compagnies ou aux individus qui offrent des garanties de solvabilité suffisantes. Si c'est une société anonyme qui se présente, elle est soumise à l'autorisa-

tion du gouvernement. L'adjudication se fait avec les formes de la publicité et de la concurrence que nous avons indiquées. Quant à la fixation du tarif, elle a lieu par décret impérial d'après les renseignements fournis par l'enquête qui a dû précéder l'adoption du projet, et dans laquelle les parties intéressées ont pu faire entendre leurs observations. S'il s'agit d'un canal, il faut nécessairement consulter les principaux négociants, marchands et mariniers. (L. 30 floréal an X.)

1138. Les obligations que contractent les concessionnaires sont d'exécuter les travaux conformément aux devis, de les entretenir en bon état pendant tout le temps de leur concession, et de les remettre également en bon état à l'époque à laquelle la concession expire. La réception en est faite par les agents du gouvernement, après des épreuves destinées à certifier leur bonne exécution. Les contestations entre l'administration et les concessionnaires sont décidées par le conseil de préfecture. (L. 28 pluviôse an VIII, art. 4, n° 3.) Il faut observer que, par suite de ce contrat, les concessionnaires sont subrogés aux droits de l'État dans les poursuites en expropriation pour cause d'utilité publique et dans la perception des péages; droits qui ne peuvent appartenir à de simples particuliers en leur propre nom. (L. du 3 mai 1841, 63.)

1139. Un décret du 15 juillet 1848 autorise le ministre des travaux publics à adjuger ou à concéder aux associations d'ouvriers certaines catégories de travaux publics, dont la nomenclature est dressée dans un règlement d'administration publique du 18 août suivant. Le même règlement établit les conditions auxquelles les associations seront admises à soumissionner, et les privilèges qui leur sont accordés. Sauf ces privilèges, les associations sont soumises aux clauses et con-

ditions générales imposées aux entrepreneurs de travaux publics.

1140. Il faut appliquer aux marchés pour les travaux publics tout ce que nous avons dit sur le mode de recours contre l'adjudication des marchés de fournitures (n° 1108, 2^e alinéa), en observant que si l'adjudication a été approuvée par un agent inférieur, il faut réclamer devant le ministre, sauf le pourvoi devant le Conseil d'Etat lorsque la réclamation est fondée sur l'inobservation des formes ou des conditions de l'adjudication. (*Id.*)

1141. Nous arrivons maintenant à l'exécution des travaux. Les ingénieurs sont responsables de la bonne confection des travaux qu'ils dirigent (inst. 13 août 1840, art. 10); ils doivent donc avoir un droit d'intervention efficace dans tout ce qui s'y rapporte. C'est ainsi que l'ingénieur en chef a le droit de faire, sous l'approbation du préfet, tous les règlements qu'il juge nécessaires pour le bon ordre des travaux et pour l'exécution des clauses du devis, pourvu qu'il n'aggrave pas, par ces règlements, les charges de l'entrepreneur. (Règl. 25 août 1833, 29.)

1142. L'administration doit avoir des moyens efficaces de se protéger contre la négligence des entrepreneurs, l'insuffisance de leurs moyens, leur incapacité ou leur mauvaise foi; elle doit aussi pouvoir cesser des travaux que des circonstances nouvelles rendent inutiles ou trop onéreux; de là les règles suivantes :

Lorsqu'un ouvrage languit faute de matériaux, d'ouvriers, ou par toute autre cause, de manière à faire craindre qu'il ne soit pas achevé aux époques déterminées, ou que les fonds crédités ne puissent pas être consommés dans l'année, le préfet, par un arrêté notifié à l'entrepreneur, ordonne l'établissement d'une

régie à ses frais, si à une époque fixée il n'a pas satisfait aux dispositions qui lui sont prescrites (1). A l'expiration du délai, si l'entrepreneur n'a pas satisfait à ces dispositions, la régie est organisée immédiatement et sans autre formalité ; il en est rendu compte au directeur général des ponts et chaussées, lequel, selon les circonstances de l'affaire, peut ordonner la continuation de la régie aux frais de l'entrepreneur, ou prononcer la résiliation du marché et ordonner une nouvelle adjudication à sa *folle enchère*. (V. pour les moyens de recours, n° 1140.)

La mise en régie consiste en ce que les travaux sont exécutés par des agents choisis par l'administration, aux risques et périls de l'entrepreneur dont le contrat n'est pas résilié, de telle sorte que, s'il est dépensé une somme plus considérable que celle moyennant laquelle le travail lui avait été adjudgé, c'est lui qui supporte cette différence. Si au contraire il y a un bénéfice, pourra-t-il en profiter ? Si on ne consulte que les principes généraux, la réponse doit être affirmative ; mais l'article 21 du cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux des ponts et chaussées dit formellement dans son paragraphe dernier que, si la régie amenait une diminution dans les prix et frais des ouvrages, l'entrepreneur ou sa caution ne pourrait réclamer aucune part de ce bénéfice, qui restera acquis à l'administration ; c'est là une clause devenue obligatoire par l'acceptation du cahier des

(1) Si l'entrepreneur n'a pas été mis en demeure et qu'aucun délai ne lui ait été accordé, il doit être déchargé des conséquences de la régie, et les travaux ainsi exécutés demeurent au compte de l'Etat. (C. d'Et., 25 mai 1841, Roger ; 6 juin 1844, Lesellier.) Il peut même, suivant les circonstances, demander des dommages-intérêts. (*Id.*, 2 juin 1837, Hayet.)

charges. Cette clause a pour but de mettre l'Etat à l'abri de toute perte et de ne pas permettre que l'entrepreneur perçoive un bénéfice qui serait dû à la bonne gestion de l'administration ; mais ce serait aller au delà du but que de ne pas compenser les bénéfices faits sur une partie avec les excédants de dépense faits sur une autre ; nous croyons donc que cette compensation doit avoir lieu, parce qu'elle est conforme à la justice. On trouve un arrêt du Conseil du 14 février 1834 (Raquin) qui va plus loin, et qui décide que le bénéfice qui peut se trouver après la liquidation générale doit être remis à l'entrepreneur. Bien que l'arrêté n'ait pas indiqué la date de l'adjudication, nous ne doutons pas qu'elle ne soit antérieure au règlement du 25 août 1833 ; or l'art. 24 du régl. de 1811, qui était alors applicable, ne contenait pas la clause qui forme le paragraphe dernier de celui du 25 août 1833. Le contrat continuant à subsister et l'entrepreneur ne devant payer que l'excédant du prix des travaux sur celui de l'adjudication, il peut, lorsque cet excédant lui est demandé, exiger le décompte général de l'entreprise et la justification de toutes les dépenses et frais de régie que l'administration entend mettre à sa charge (C. d'Ét., 14 février 1834, Vourgère) ; il peut aussi faire mettre à la charge de l'administration les dépenses occasionnées par la mauvaise gestion ou l'infidélité du régisseur qu'elle a choisi (*id.*, 31 août 1837, Rivaud-Gaillard).

1143. La résiliation du contrat peut avoir lieu de la part de l'administration et de la part de l'adjudicataire.

De la part de l'administration : 1° au lieu de la mise en régie, dans les circonstances dont nous venons de parler au chapitre précédent. La résiliation alors est suivie d'une adjudication à la folle enchère du pre-

mier adjudicataire. Cette adjudication a pour résultat de mettre à sa charge la différence en plus qui peut exister entre son marché et le marché nouveau, sans qu'il puisse profiter d'une différence en moins dans le cas où il y en aurait une.

2° D'après l'art. 36 du règlement du 25 août 1833, l'administration peut ordonner la cessation absolue ou l'ajournement indéfini des travaux adjugés; l'entrepreneur peut alors requérir qu'il soit procédé à la réception des travaux terminés et à leur paiement. Il y a évidemment dans les deux cas résiliation du contrat.

3° Si pendant le cours des travaux une diminution notable a lieu sur le prix des matériaux ou de la main-d'œuvre, l'administration peut proposer à l'entrepreneur des réductions de prix, et prononcer la résiliation dans le cas où il ne les accepte pas. Mais il y a ici réciprocité pour l'entrepreneur, qui peut, dans le cas d'augmentation notable, obtenir la résiliation de son marché (n° 4444). (Règl., art. 39, § 4^{er}.)

Lorsque l'administration prononce la résiliation dans les deux derniers cas que nous venons d'énumérer, les outils et les ustensiles indispensables à l'entreprise que l'entrepreneur ne veut pas garder pour son compte sont acquis par l'Etat, sur l'estimation qui en est réglée de gré à gré ou à dire d'experts, d'après la valeur première de ces outils et ustensiles, et déduction faite de leur degré d'usure; le tout au taux du commerce et sans augmentation du dixième ou de toute autre plus-value, sous *prétexte de bénéfice présumé*. Les matériaux approvisionnés par ordre et déposés sur les travaux, s'ils sont de bonne qualité, sont également acquis par l'Etat au prix de l'adjudication. Les matériaux qui ne sont pas déposés sur les travaux restent au compte de l'entrepreneur; tant pour cet objet que pour toutes autres

réclamations, il peut être alloué une indemnité qui est fixée par l'administration et qui, dans aucun cas, ne peut excéder le cinquantième du montant des dépenses restant à faire en vertu de l'adjudication. (Règl., art. 40.) Il y a, comme on voit, dans cet article, une dérogation à l'art. 1794 du C. Nap., qui veut que le *maître*, lorsqu'il résilie le marché, tienne compte à l'entrepreneur de *tout ce qu'il aurait pu gagner dans l'entreprise*. Ici l'indemnité est limitée; mais le principe général reprend son empire quand la résiliation est prononcée hors des cas prévus par l'article 40 du règlement. C'est ce qui a été décidé par le Conseil d'Etat à l'égard d'un adjudicataire dont le contrat avait été changé par un devis nouveau auquel il n'avait pas voulu s'assujettir, ce qui en avait entraîné la résiliation. On ne se trouvait dans aucun des deux cas prévus par l'art. 40; aussi le Conseil d'Etat a-t-il jugé que l'administration devait l'indemniser des bénéfices qu'il aurait pu faire. (C. d'Et., 21 juin 1833, Thomas.)

4° Comme il s'agit ici d'une obligation de faire dans laquelle la considération de la personne tient une grande place, la mort de l'entrepreneur résilie le marché. (C. Nap., 1795.) L'administration devra payer à sa succession le prix des travaux faits quand ils seront acceptés (C. Nap., 1796); quant aux matériaux, outils, ustensiles et équipages, il faudra appliquer la règle suivante posée d'une manière générale par l'article 8 du règlement.

Lorsqu'il y a lieu à une adjudication en continuation d'ouvrages, l'entrepreneur sortant a le choix ou de garder pour son compte les matériaux par lui approvisionnés en vertu d'ordres des ingénieurs et non soldés par l'administration, ainsi que ses propres outils et équipages, et alors il est tenu d'évacuer dans le délai fixé

par le devis tous les chantiers, magasins et emplacements publics, ou de déclarer s'il veut céder tout ou partie de ces objets; dans ce cas, l'entrepreneur entrant est tenu d'accepter les matériaux au prix de la nouvelle adjudication, s'ils sont reconnus avoir les qualités requises. Les outils et équipages sont payés de gré à gré ou à dire d'experts. (Règl., 8.) Ce droit se combine, pour l'entrepreneur sortant dans le cas prévu par l'art. 39 du règlement, avec celui que l'article 40 lui accorde. (V. n° 1143, § dernier.)

1144. La résiliation peut être demandée par l'entrepreneur : 1° lorsque, dans le cours de l'entreprise, les prix subissent une augmentation notable (règl., 36); 2° lorsqu'au moment de l'homologation de l'adjudication ou pendant le cours de l'entreprise, il est ordonné d'augmenter ou de diminuer la masse des travaux, si la différence résultant de ce changement excède un sixième du montant de l'entreprise, car, si elle n'excède pas un sixième, il est tenu de s'y conformer. En cas de diminution, même n'excédant pas un sixième, nous pensons qu'il aurait le droit d'exiger une indemnité s'il avait été autorisé à faire des approvisionnements de matériaux qui resteraient sans emploi (arg. du règl. 25 août 1833, 39);

3° Nous pensons aussi, bien que le règlement n'en parle pas, que l'entrepreneur pourrait demander et obtenir la résiliation, si l'administration n'exécutait pas les obligations qu'elle a contractées vis-à-vis de lui. Sans doute ce cas sera très-rare; mais s'il se présentait, si par exemple on ne lui faisait pas les avances qui auraient été stipulées, si on ne mettait pas à sa disposition les moyens d'exécution qu'on lui avait promis, il pourrait, d'après le droit commun, obtenir la résiliation de son contrat avec des dommages-intérêts.

1145. Nous avons déjà dit que les difficultés qui naissent à l'occasion des marchés de travaux publics sont de la compétence du conseil de préfecture. Nous devons faire observer que ce conseil ne peut rapporter les arrêtés du préfet qui prononcent la résiliation dans les cas prévus aux nos 1143 2°, 3°, 1142, 1143 1°; ces actes, émanés d'une autorité discrétionnaire, ne peuvent être réformés que par le ministre; mais le conseil de préfecture peut en apprécier les conséquences et statuer sur les indemnités dues, et même prononcer des dommages-intérêts, si la résiliation, la mise en régie ou la folle enchère n'ont pas été prononcées dans les cas déterminés par le règlement. (C. d'Et., 24 juin 1833, Thomas; 11 janvier 1837, Chanard; 19 mars 1849, Daussier; 29 mars 1855, Gaté.)

1146. Il nous reste à traiter des conséquences du contrat entre les parties contractantes.

Le contrat d'entreprise de travaux publics est un contrat de louage d'ouvrage dont les effets généraux sont réglés par le chapitre 3, titre 8, livre 3 du Code Napoléon, sauf les modifications que l'administration y introduit, et qui, étant acceptées par l'entrepreneur, font la loi des parties. Ces modifications sont établies dans le règlement du 25 août 1833, formant *le cahier des clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des ponts et chaussées*.

1147. L'administration n'ayant traité avec l'entrepreneur que parce qu'il a prouvé sa capacité, la garantie résultant des certificats qu'il a présentés deviendrait illusoire, s'il pouvait *céder* tout ou partie de son entreprise, c'est-à-dire substituer un autre à sa place, sans l'autorisation de l'administration; il est donc obligé de faire exécuter *par lui-même*; la violation de cette obligation donnerait lieu à la résiliation du mar-

ché, et à une nouvelle adjudication qui serait faite à sa folle enchère. (Règl. du 25 août 1833, 4.) Il doit en conséquence, à l'époque fixée par l'acte d'adjudication, placer sur les lieux et y entretenir constamment un nombre d'ouvriers suffisant pour exécuter tous les ouvrages conformément aux plans, tracés, etc., ainsi qu'aux instructions et aux ordres de service qui lui sont donnés par les ingénieurs ou leurs préposés. (Règl., 6, 20.) Il doit choisir pour commis, maîtres et chefs d'atelier, des gens probes et intelligents, capables de le remplacer au besoin dans la conduite et le métrage des travaux. (*Id.*, 18.)

Mais, tout en restant à la tête de l'exploitation, l'entrepreneur peut passer des marchés pour l'exécution des différentes parties du travail dont il est chargé, par exemple pour la charpente, pour la maçonnerie, pour la serrurerie. C'est toujours lui, dans ce cas, qui est à la tête de l'entreprise générale ; il en a seul la responsabilité. Les sous-traitants sont complètement étrangers à l'administration ; ils n'ont d'action que contre l'entrepreneur, et les difficultés qui peuvent s'élever entre eux et lui sont régies par le droit commun et résolues par les tribunaux ordinaires. Pendant la durée entière de l'entreprise, il ne peut s'éloigner du lieu des travaux que pour affaires relatives à son marché, et qu'après en avoir obtenu l'autorisation ; il choisit alors et fait agréer un représentant.

Quoique le choix des agents appartienne à l'entrepreneur, et qu'il soit responsable de leurs actes, l'ingénieur conserve cependant sur eux une haute surveillance ; il peut demander que la liste nominative lui en soit remise aux époques qu'il détermine, et, dans ses visites sur les lieux, il a le droit d'exiger le changement ou le renvoi des ouvriers ou des autres agents, pour

cause d'insubordination, d'incapacité ou de défaut de probité. (Règl., art. 19, 20, 27, 28, 29.)

1148. Les travaux doivent être exécutés conformément aux devis; cependant l'administration se réserve le droit de les modifier dans plusieurs circonstances, sans que l'entrepreneur puisse le faire dans aucune. Ainsi, en homologuant l'adjudication, l'administration supérieure peut apporter au projet ou au devis les changements qu'elle juge convenables, et l'adjudicataire est obligé de s'y soumettre, à moins qu'il n'en résulte, sur le prix total, une différence excédant un sixième en plus ou en moins, auquel cas il peut retirer sa soumission. (*Id.*, 3.) On conçoit en effet que dans l'un et l'autre cas il pourrait y avoir préjudice pour l'entrepreneur, soit parce que la somme qu'il destinait aux travaux deviendrait insuffisante, soit, au contraire, parce qu'il ne trouverait plus l'emploi d'une partie de ses fonds. Dans le cas où les changements sont exécutés, il lui est fait état de la valeur en plus ou en moins, au prorata du prix d'adjudication, sans qu'il puisse, en cas de réduction, réclamer aucune indemnité à raison des bénéfices qu'il aurait pu faire. (*Id.*, 3.)

L'administration s'est aussi réservé le droit de faire, pendant le cours du travail, les changements qui seraient indiqués par des motifs de convenance, d'utilité ou d'économie; ils doivent être ordonnés *par écrit*, sous la responsabilité de l'ingénieur (1); il en est fait compte à l'entrepreneur, d'après les règles que nous venons d'exposer. (*Id.*, 7, 39.)

Il ne s'agit dans le paragraphe précédent que de l'ex-

(1) On comprend combien il est important pour l'entrepreneur de se faire donner l'ordre écrit d'opérer le changement; cependant l'ordre verbal suffit lorsque l'existence en est formellement reconnue. (C. d'Ét., 8 févr. 1855, Lescure.)

tension des travaux prévus au devis ; il peut aussi devenir nécessaire de faire faire des travaux non prévus ; dans ce cas, les prix sont réglés d'après ceux de l'adjudication, par assimilation aux ouvrages les plus analogues ; si l'assimilation est impossible, ils sont fixés par une estimation contradictoire, en prenant pour terme de comparaison les prix courants du pays. Si ces travaux ont de l'importance, il en est fait un avant-métré que l'entrepreneur accepte, tant pour les prix proposés que pour l'indication des ouvrages, par une soumission particulière, présentée ensuite à l'approbation de l'administration. Si l'entrepreneur n'accepte pas les nouveaux travaux, ce qu'il a le droit de faire quand ils excèdent le sixième du prix total, il en est fait une adjudication particulière. (Règl., 22.)

1149. L'entrepreneur, au moyen des prix fixés et approuvés, opère l'achat, la fourniture, *le transport à pied-d'œuvre* (1), la façon, la pose et l'emploi de tous les matériaux. Il paye les salaires et les peines des ouvriers, des commis et des autres agents qu'il a employés, et supporte toutes les dépenses de magasins, d'équipages, de voitures, d'ustensiles de toute nature, sans pouvoir rien réclamer sous prétexte d'erreur ou d'omission dans la composition des prix de sous-détail, attendu qu'il a dû s'en rendre préalablement un compte exact, et qu'il est censé avoir refait et vérifié tous les calculs d'appréciation, si ce n'est pour erreur de métré ou de dimension (Règl., 10, 11) ; ni pour pertes, avaries, dommages, etc., excepté quand ils proviennent de force majeure légalement constatée dans le délai de dix jours : il peut alors obtenir une indemnité que l'art. 26 du

(1) On appelle *transport à pied-d'œuvre* le transport des matériaux sur le lieu du travail, *au pied de l'œuvre*.

règlement fait dépendre de la volonté de l'administration. Si le dommage provenait du fait de l'administration, elle doit alors nécessairement une indemnité, pourvu que l'entrepreneur puisse prouver la réalité, les causes et l'étendue du dommage. (C. d'Et., 30 juin 1842, Beslay.) Il doit donc mettre la plus grande célérité à faire constater toutes ces choses par les ingénieurs.

1450. Les matériaux doivent être pris dans les lieux indiqués au devis : ce sont, autant que possible, des carrières ou sablières appartenant à l'Etat (1); mais, lorsqu'il n'en existe point dans le voisinage des lieux où se font les travaux, les ingénieurs ont le droit, ainsi que nous l'avons vu (n^{os} 722 et suiv.), d'indiquer des terrains d'où l'on peut extraire des pierres ou du sable, sous la seule condition d'une indemnité qui est fixée entre le propriétaire et l'entrepreneur, de gré à gré ou à dire d'experts. Cette indemnité est à la charge de l'entrepreneur, ainsi que toutes celles qui peuvent être dues aux propriétaires voisins pour l'établissement sur leurs terres de chantiers, chemins de service, et en général à l'occasion de toutes les servitudes qui peuvent résulter du voisinage de l'atelier. L'entrepreneur ne peut recevoir le paiement complet de ce qui lui est dû qu'autant qu'il justifie, par des quittances en forme, qu'il a payé les indemnités mises à sa charge. (Règl., 9.)

Telles sont les règles prescrites lorsque l'extraction des matériaux a lieu dans les endroits déterminés par les devis ; quand il y a nécessité d'en extraire ailleurs, les ingénieurs établissent les nouveaux prix d'extraction et de transport d'après les éléments de l'adjudica-

(1) Pour le cas où le devis prescrit d'extraire les matériaux dans les bois soumis au régime forestier, on suit les art. 145 du Code forestier, 172, 173 et 175 de l'ordonnance du 1^{er} août 1827.

tion. Ces changements sont notifiés à l'entrepreneur, qui, lorsqu'il n'accepte pas, doit déduire ses raisons dans le délai de dix jours ; il est alors statué par l'administration, qui peut considérer l'extraction des matériaux comme ne faisant plus partie de l'entreprise, et en faire un marché séparé. Lorsque l'entrepreneur découvre des carrières plus rapprochées que celles qui lui avaient été indiquées au devis, et offrant des matériaux d'une qualité au moins égale, il peut obtenir l'autorisation de les exploiter, sans subir aucune réduction sur les prix de l'adjudication. (Règl., 9.) Quant au règlement de l'indemnité due par l'entrepreneur aux particuliers, v. n° 729.

1151. L'administration peut, par des motifs d'économie ou de célérité, ordonner l'emploi de matières neuves ou de démolition appartenant à l'Etat ; l'entrepreneur est alors obligé de se contenter des frais de main-d'œuvre et d'emploi, sans pouvoir répéter de dommages-intérêts pour manque de gain sur les fournitures supprimées. Cependant, lorsque les matériaux proviennent de démolitions qui n'ont pas été prévues dans le devis, il lui est tenu compte des frais qu'elles nécessitent, d'après les règles prescrites pour l'évaluation des travaux imprévus. (Règl. 25 août 1833, 16 et 17.)

1152. Les matériaux fournis par l'entrepreneur doivent être de la meilleure qualité, avoir les dimensions requises par le devis, être travaillés et placés conformément aux règles de l'art. Il peut être fait cependant, avec l'autorisation écrite de l'ingénieur, des changements aux dimensions prescrites, mais sans que l'entrepreneur puisse exiger d'augmentation de prix en cas d'excédant, et à la charge de subir une diminution en cas de réduction. (*Id.*, 12 et 14.)

1153. L'ingénieur ordinaire chargé de la surveillance des travaux doit intervenir pour faire l'examen des matériaux, qui ne peuvent être employés qu'autant qu'ils ont été reçus par lui; il doit, en cas de mauvaise qualité ou de malfaçon, les refuser et ordonner leur remplacement aux frais de l'entrepreneur; si celui-ci conteste, l'ingénieur dresse un procès-verbal qu'il communique à l'entrepreneur, et sur lequel il consigne ses observations. La difficulté est résolue ensuite par le conseil de préfecture. (Règl., 12.) Les matériaux même acceptés continuent à être aux risques de l'entrepreneur jusqu'à la réception définitive des travaux, car il ne doit pas des matériaux, mais des constructions. (V. dans ce sens C. d'Et., 12 février 1841, Best.)

1154. La surveillance de l'ingénieur doit porter sur les travaux pendant qu'ils sont en cours d'exécution, car il est plus facile de reconnaître alors ce qu'ils peuvent avoir de vicieux. Lorsqu'ils sont terminés, il en fait une réception provisoire; la réception définitive n'a lieu qu'après l'expiration du délai de garantie. (V. n° 1155.) Ces deux opérations ne peuvent se faire qu'en présence de l'entrepreneur, ou lui dûment appelé par écrit. Lorsque l'ingénieur présume qu'il existe des vices d'exécution, il a le droit d'ordonner la démolition et la reconstruction des ouvrages prétendus vicieux: les dépenses résultant de cette vérification sont à la charge de l'adjudicataire, lorsque les vices de construction ont été constatés et reconnus; sinon elles sont supportées par l'administration. S'il y a contestation, il est procédé comme dans le cas où la question s'élève sur la réception des matériaux. (*Id.*, 13.)

Les difficultés qui naissent au sujet de l'application des prix ou des métrages sont décidées par l'ingénieur

en chef. Les métrages généraux et partiels, les états de réception, les états de situation, les procès-verbaux de dépense et les décomptes, quoiqu'il n'en soit pas fait une mention formelle dans l'article 32 (C. d'Etat, 31 mai 1854, Roussel), sont communiqués à l'entrepreneur et acceptés par lui ; en cas de refus, il déduit par écrit ses motifs dans les dix jours qui suivent la présentation des pièces, présentation dont il a été dressé procès-verbal (1) ; après l'expiration du délai de dix jours sans réclamations écrites, les pièces sont considérées comme acceptées. (Règ., 30 à 38 ; C. d'Etat, 15 mars 1838, Delavault). L'entrepreneur ne doit pas attendre le procès-verbal *d'acceptation définitive* pour faire ses réclamations ; ce procès-verbal n'étant que la reproduction des procès-verbaux d'acceptation provisoire, on lui opposerait qu'il a laissé s'écouler le délai qui court de l'acceptation de ceux-ci. Il n'y aurait d'exception à cette règle qu'autant que le procès-verbal d'acceptation définitive contiendrait quelque chose de nouveau, ou qu'on pourrait signaler une erreur matérielle, telle qu'une omission, un double emploi, etc. (C. d'Et., 26 juillet 1854, Emery.) Il ne peut non plus réclamer sur les points déjà réglés par les communications partielles qui lui ont été faites, à l'égard desquelles il a laissé s'écouler le délai de dix jours. (C. d'Et., 17 septembre 1838, Beslay.) Enfin de simples réserves ne prolongeraient pas le délai ; il faut des réclamations motivées.

L'acceptation de l'entrepreneur est définitive et lui enlève, aux termes de l'art. 32 du règlement, le droit d'élever des réclamations. Mais l'administration n'est

(1) Le Conseil d'Etat a décidé, le 7 févr. 1845 (Colonna), que la lettre par laquelle l'entrepreneur de travaux publics est invité à venir prendre connaissance du métré général des travaux par lui exécutés suffit pour faire courir contre lui le délai de dix jours.

pas liée par les règlements de compte des ingénieurs, qui, aux termes des art. 43 et 44 du décret du 7 fructidor an XII, ne sont que *provisoires*. Le ministre peut donc ordonner des vérifications nouvelles. (C. d'Et., 21 mai 1855, Loustelot.) Les nouveaux décomptes doivent être communiqués aux entrepreneurs, qui ont le droit de les contester dans les dix jours de la communication.

1155. Aux termes des articles 1792 et 2270 du Code Napoléon, les entrepreneurs sont responsables pendant dix années des édifices et autres gros ouvrages qu'ils ont construits. Ces articles et toutes leurs conséquences légales sont applicables aux entrepreneurs des travaux publics. Toutefois un doute très-sérieux résultait de l'art. 35 du règlement du 25 août 1833, dont les § 2 et 3 sont ainsi conçus : « Immédiatement après l'achèvement des travaux, il sera procédé à leur réception provisoire, et la réception définitive n'aura lieu qu'après l'expiration du *délai de garantie*... Ce délai de garantie sera de trois mois après la réception pour les travaux d'entretien, de six mois pour les terrassements et les chaussées d'empierrement, d'un ou de deux ans pour les ouvrages d'art, selon les stipulations du devis. » On a pu croire que cet article apportait une dérogation au droit commun ; mais son sens véritable a été établi par le Conseil d'Etat, qui décide que « les délais spéciaux de garantie déterminés par l'article 35 du cahier des clauses et conditions générales ne sont établis qu'au point de vue du paiement des travaux, et ne peuvent avoir pour effet, en l'absence d'une clause dérogatoire, d'affranchir l'entrepreneur de la garantie du droit commun. » (C. d'Et., 21 juillet 1853, H^{ers} Bouillaut.)

Ainsi une garantie spéciale, dont le délai court du jour de la réception provisoire, est imposée à l'entrepreneur. « Pendant ce délai, dit l'article 35, l'entrepreneur demeure responsable de ses ouvrages et » sera tenu de les entretenir. » Cette obligation s'étend-elle aux dégradations provenant de force majeure? Un arrêt du Conseil du 14 janvier 1818 (Mourier) déclare que l'entrepreneur est tenu, en vertu de cette clause, de réparer les dégradations provenant d'inondation et de gelées. Cette décision range les réparations dont il était question dans les réparations d'*entretien*, mais elle ne résout pas la question en principe. Nous pensons que l'entrepreneur ne peut pas être tenu des dégâts extraordinaires provenant de force majeure, qui n'ont pas dû entrer dans les prévisions des parties contractantes. Dans le cours des travaux, les cas de force majeure peuvent donner lieu à une indemnité, qui dépend alors de la volonté de l'administration (n° 1149), parce que l'entrepreneur construit à ses risques et périls et est même responsable de la perte de la chose tant qu'elle n'est pas livrée. (C. N. 1788.) L'effet de l'acceptation provisoire, tout en laissant à l'entrepreneur les dépenses d'entretien, doit être de mettre à la charge de l'Etat tous les autres risques. Nous pensons par la même raison que c'est de l'acceptation provisoire que court le délai de garantie de droit commun. Tout ce que nous venons de dire suppose que l'acceptation provisoire a été ratifiée par l'acceptation définitive ou par l'expiration, sans observations de la part de l'administration, du délai fixé par l'article 35 du règlement. Le préfet, sur l'avis ou la proposition de l'ingénieur en chef, autorise la mainlevée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions et le remboursement des cautionnements, après la récep-

tion définitive des travaux. (Décr. du 25 mars 1852, 4, tabl. D, n° 42.)

Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur les questions de responsabilité? La Cour de cassation a décidé, le 20 nov. 1843 (Ch. des req., Lebrun), que « l'autorité administrative avait épuisé sa juridiction en déclarant les travaux entrepris et terminés recevables, et que la question de savoir si les faits ultérieurs qui avaient révélé des vices de construction qui pouvaient donner lieu à la responsabilité prononcée par l'article 1792, rentrait dans le droit commun et ne pouvait être que de la connaissance des tribunaux ordinaires. » Le Conseil d'Etat avait lui-même adopté cette doctrine (arrêts des 19 décembre 1827, Costain, 13 juillet 1828, Pambet), se fondant sur ce qu'il s'agissait d'appliquer une règle de droit commun, et non une clause du marché. Mais sa jurisprudence a changé, et il décide aujourd'hui, ainsi que nous l'avons dit n° 4426, et selon nous avec raison, que le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur toutes les difficultés qui naissent à l'occasion du contrat, sans distinguer s'il s'agit de l'application des clauses expresses ou des clauses de droit commun qui sont censées inscrites dans le contrat. (C. d'Et., 9 déc. 1843, ville de Cusset; 29 juillet 1846, ville de Gien.)

4456. En droit strict, on n'est tenu de payer les entrepreneurs qu'autant que l'ouvrage qu'ils ont entrepris est terminé. La rigueur de ce principe a été adoucie en faveur des entrepreneurs de travaux publics, qui seraient exposés, si on leur en faisait l'application, à des avances de fonds très-considérables. Il est donc permis de leur faire des paiements partiels. Ces paiements peuvent avoir lieu à compte sur le prix des matériaux ou sur les travaux déjà exécutés.

Les paiements à compte sur le prix des matériaux déposés sur l'atelier peuvent s'élever jusqu'aux quatre cinquièmes de leur valeur. L'entrepreneur qui a reçu un à-compte pour les matériaux déposés sur l'atelier ne peut plus les détourner pour un autre service, sans une autorisation par écrit (régl. 25 août 1833, 15); mais ils n'en continuent pas moins à être à ses risques et périls (n° 1153).

Il peut être fait des paiements d'à-compte pour les ouvrages faits, en vertu des mandats des préfets, expédiés sur les certificats des ingénieurs en chef, d'après les états fournis par les ingénieurs ordinaires. Ces paiements ne peuvent excéder les $\frac{9}{10}$ de la dépense totale, déduction faite des avances qui ont pu avoir lieu sur les matériaux. Le dernier dixième est conservé jusqu'après la réception définitive, pour servir à la garantie de l'entreprise; il peut être stipulé au devis que la retenue cessera de croître quand elle aura atteint un maximum déterminé. (Règl. du 25 août 1833, 34, 37.)

Les paiements ne pouvant être faits qu'au fur et à mesure des fonds disponibles, on a dû prévoir les conséquences des retards qu'ils pourraient éprouver. L'on a établi à cet égard une distinction très-juste : tant qu'il ne s'agit que du paiement d'à-compte, l'entrepreneur n'a droit à aucune indemnité; il n'y a pas encore en effet dette exigible; mais lorsque le travail a été reçu et que le délai de la garantie est écoulé (n° 1155), l'article 34 du règlement porte qu'il « pourra » prétendre à des intérêts pour cause de retard de » paiement de la somme qui lui restera due à compter » de cette époque » Il semble résulter de cet article que les intérêts courent de plein droit à partir du jour où la somme est due. Telle n'est pas cependant la juris-

prudence du Conseil d'Etat, qui déclare applicable à ce cas l'article 1153 du Code Napoléon, d'après lequel les intérêts ne sont dus que du jour de la demande. (Cons. d'Etat., 5 avril 1851, Dagieu.) La même jurisprudence décide que si le retard de la liquidation provient des difficultés élevées par l'entrepreneur, il n'y a pas lieu d'allouer d'intérêts. (C. d'Et., 3 avril 1841, Puyoo.) Dans le droit commun, le débiteur, en cas de contestation sur le montant de la dette, ne se libère des intérêts que par des offres suivies de consignation, et seulement à l'égard de la somme consignée. La jurisprudence plus rigoureuse du Conseil d'Etat a sans doute pour but d'éviter les contestations mal fondées, comme celles qui étaient élevées dans l'espèce ci-dessus.

Les paiements ont lieu au moyen de mandats délivrés par les préfets, sur des certificats signés par les ingénieurs ordinaires et visés par les ingénieurs en chef. Des circulaires tracent, pour toute cette comptabilité, des règles sévères et minutieuses dont le détail serait fastidieux et sans profit (1). Les mandats sont acquittés par le payeur du département. Ici vient se placer une exception forte importante aux règles du droit commun.

1157. Tout créancier peut former des saisies entre les mains des débiteurs de son débiteur (C. pr. c., 557); il acquiert par là un droit sur la somme due, qui ne peut plus être payée à son préjudice. Les créanciers d'un entrepreneur sont, à cet égard, dans un cas exceptionnel; tant que les travaux ne sont pas reçus définitivement, ils ne peuvent faire aucune saisie valable (l. 26 pluv. an II, 1), et par la même raison aucun

(1) V. instr. du 26 flor. an IV; circul. du 16 pluv. an XI et du 13 septembre 1811.

transport des droits de l'entrepreneur ne peut être valablement notifié. Les à-compte qui peuvent être payés à l'entrepreneur sont en effet destinés à lui faciliter l'exécution de ses obligations ; s'ils pouvaient être touchés par d'autres que par lui, l'exécution des travaux pourrait en souffrir ; l'intérêt public exige donc qu'ils ne puissent pas être détournés de leur destination. Mais ce ne serait pas les détourner de leur destination que de les employer à payer le salaire des ouvriers et le prix des matériaux ; aussi ces créances, et toutes celles qui sont motivées sur la construction des ouvrages, sont-elles exceptées de la prohibition, et peuvent-elles donner lieu à des saisies valables. (L. 26 pluv. an II, 3.)

Lorsque des travaux sont définitivement acceptés après le délai de la garantie, les raisons qui avaient fait suspendre l'exercice des droits des créanciers n'existant plus, ceux-ci peuvent former des oppositions ; mais ils ne sont payés qu'après tous les créanciers dont le titre est puisé dans les travaux ou dans les fournitures qui ont profité à l'entreprise. Il était juste en effet d'accorder à ces derniers un droit de préférence sur les fonds pour les travaux auxquels ils ont coopéré. (*Id.*, art. 4.)

CHAPITRE XVII.

LIQUIDATION DES CRÉANCES SUR L'ÉTAT. — CONTENTIEUX. —
DÉCHÉANCES. — CONTRÔLE DES VERSEMENTS.

SOMMAIRE.

1158. Qu'entend-on par liquidation ?

1159. Législation de 1789.

1160. Droit actuel. — Compétence administrative. — Distinction de la liquidation et du jugement des créances.
1161. Cas où l'autorité judiciaire est compétente. — Contrats de droit commun.
1162. *Idem.* *Quid* en cas de quasi-contrats, délits ou quasi-délits? — Répétition de la chose non due.
1163. Responsabilité de l'Etat en cas de dommage de ses agents. — Jurisprudence de la Cour de cassation.
1164. Jurisprudence contraire du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits.
1165. Solution proposée.
1166. Exceptions à la règle générale.
1167. Compétence des ministres en matière de liquidation. — Exceptions.
1168. Déchéance des créanciers de l'Etat, ses motifs.
1169. Déchéances exceptionnelles. — Arriéré de l'an V.
1170. Arriéré de 1816.
1171. Déchéance de droit commun (loi 29 janvier 1831, 9).
1172. La déchéance s'applique-t-elle au défaut de dépôt de pièces justificatives?
1173. S'applique-t-elle à l'ordonnancement et au paiement?
1174. Interruption de la déchéance par une demande portée devant les tribunaux (art. 2244 C. N.).
1175. Délai pour les créanciers résidant hors du territoire européen.
1176. Déchéances à moindre délai.
1177. La déchéance s'applique-t-elle aux actions résultant des principes de droit commun?
1178. *Quid* de l'action en pétition d'hérédité?
1179. *Quid* des fonds de cautionnement?
1180. *Quid* des fonds versés dans les caisses de l'Etat à titre de dépôt?
1181. Autorité qui prononce sur la déchéance. — Effet des jugements.
1182. Point de départ de la déchéance. — Elle ne peut courir avant la naissance de l'action.
1183. La déchéance peut-elle être invoquée par les particuliers mis aux droits de l'Etat?
1184. Contrôle des versements faits au Trésor.

1158. Parmi les créances de l'Etat, il en est un grand nombre dont le paiement ne peut donner lieu à aucune difficulté; leur chiffre est fixé par avance; elles sont payées à des époques déterminées, ordonnancées par

les ministres et perçues par les créanciers, suivant des règles très-simples : tels sont le traitement des fonctionnaires publics, la solde des armées de terre et de mer, etc. Il en est dont l'existence est certaine, mais dont le *quantum* n'est pas fixé : telles sont les créances résultant des contrats de fournitures ou de travaux publics. Il en est aussi dont l'existence est douteuse. Dans le premier cas, il y a lieu à une *liquidation* ; dans le second, il faut un *jugement* qui statue sur l'existence même de la créance ; enfin , si dans la liquidation le créancier et le débiteur ne sont pas d'accord, il faut encore un *jugement* pour trancher les difficultés. Nous distinguerons avec soin ces deux choses que l'on confond souvent, ce qui jette de l'obscurité sur le contentieux relatif aux créances de l'Etat

La *liquidation* d'une créance est l'opération qui consiste à vérifier les titres sur lesquels elle est fondée, à l'admettre, la rejeter ou la réduire. (Décr. du 17 juillet 1790.) Si le créancier n'en conteste pas le résultat, il ne s'agit plus que d'ordonnancer sa créance ; s'il le conteste, il faut une autorité qui juge le procès qui naît alors entre lui et l'Etat. C'est souvent la même autorité qui est chargée de faire l'un et l'autre ; mais quelquefois aussi ces deux missions sont confiées à des organes différents.

1159. Après la révolution de 1789, l'Assemblée constituante se trouva en présence d'un immense arriéré, accru encore par les indemnités qui devaient être payées aux titulaires d'offices supprimés, aux créanciers de certains droits qui devaient être rachetés. La loi du 25 mars 1790 créa un *comité de liquidation* composé de douze membres. (Art. 6.) « L'objet du travail de ce » comité, dit l'art. 8 de la loi du 17 juillet 1790, sera

» l'examen et la liquidation de toute créance et de-
» mande sur le Trésor public qui sera susceptible de
» contestation et de difficultés. »

« Le comité, dit l'art. 9 de la loi du 25 mars 1790,
» rendra compte à l'Assemblée de chaque partie de la
» dette, à mesure qu'elle aura été vérifiée, et lui sou-
» mettra le *jugement* de celles qui pourraient être
» contestées. » La loi du 47 juillet 1790 posa en
principe dans son article 1^{er} que nulle créance sur le
Trésor public ne pouvait être admise parmi les dettes
de l'Etat qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée natio-
nale, sanctionné par le Roi. Ainsi, à la suite de la ré-
volution qui venait de changer la face de la société, la
liquidation des créances de l'Etat fut considérée comme
ayant un caractère politique; elle fut opérée par des
décisions législatives qui n'admettaient aucun recours.
Mais on distinguait, ainsi que nous venons de le faire,
la *liquidation* proprement dite et le *jugement des diffi-
cultés*.

1160 Nous croyons inutile d'analyser les autres
lois qui reproduisirent le principe de la liquidation
par l'autorité soit législative, soit administrative, pour
arriver à l'art. 9 de l'ordonnance du 31 mai 1838, qui
formule ainsi le principe actuel : « Aucune créance ne
» peut être liquidée à la charge de l'Etat que par l'un
» des ministres ou par ses mandataires. » La règle
posée dans cet article est la sauvegarde du Trésor
public. Aujourd'hui et depuis 1789 aucune créance
ne peut être payée par l'Etat, quelle que soit la faveur
qui l'entoure, quel que soit le crédit de celui qui en
est titulaire, quand bien même elle serait revêtue de
toutes les formes exécutoires, sans avoir été préalable-
ment soumise à l'examen d'un ministre. Par là on
évite les abus dont l'ancien régime n'avait donné que

trop d'exemples, et on maintient l'ordre rigoureux qui règne dans la comptabilité, en n'ordonnant que les créances pour le paiement desquelles existent des crédits ouverts, ou en faisant ouvrir des crédits quand il n'en existe pas. Mais cet examen préalable a été souvent confondu avec le jugement même des créances ; on a posé en principe que les tribunaux ne peuvent connaître d'actions qui tendraient à faire déclarer l'Etat débiteur. Le Conseil d'Etat lui-même a déclaré plusieurs fois d'une manière générale « qu'aux termes » des lois et arrêtés sur la liquidation de la dette publique, l'autorité judiciaire est incompétente pour » statuer sur ces sortes de contestations. » (C. d'Et., 9 mai 1844, D^e de Bâvre.) Cette proposition est trop générale, ainsi que nous espérons le démontrer.

1164. Nous avons déjà distingué la liquidation et le jugement. La liquidation de toute créance doit être faite par les ministres ; mais, s'il y a lieu à jugement, la compétence doit être réglée par les principes généraux. Nous avons déjà reconnu qu'une autorité ne serait pas indépendante si les conséquences de ses actes étaient appréciées par une autre autorité, parce qu'alors elle serait subordonnée à celle qui aurait le dernier mot. Pour que l'autorité administrative soit véritablement indépendante, il faut donc qu'elle juge elle-même toutes les questions qui s'élèvent à l'occasion de ses actes, et notamment celles qui se résolvent dans le paiement d'une dette. Mais il ne faut pas croire que tous les actes des administrateurs soient nécessairement des actes *de l'autorité administrative*. Il faut, pour qu'ils aient ce caractère, qu'ils prennent leur source dans le pouvoir qui leur est délégué en vue des services publics. Or, dans un grand nombre de circonstances, les administrateurs ne sont que les représen-

tants de l'Etat considéré comme une personne morale soumise aux règles du droit commun. C'est pour cela que nous trouvons dans le Code de procédure civile des règles pour assigner devant les tribunaux ordinaires l'Etat en matière domaniale, le Trésor, les administrations ou établissements publics. (C. P. C., 69, 1°, 2°, 3°.) C'est ainsi que l'Etat peut être assigné devant les tribunaux pour le paiement du prix d'un immeuble qu'il a acheté; qu'il peut être poursuivi par l'action en garantie, en cas d'éviction, des immeubles qu'il a vendus (C. d'Etat, 7 déc. 1844, Finot); que l'autorité judiciaire connaît des partages de biens indivis entre l'Etat et les particuliers, et est compétente pour *liquider la somme* que les copartageants peuvent respectivement se devoir à raison des produits de ces biens et des dépenses faites pendant l'indivision (C. d'Et., 14 sept. 1852, H^{ers} de Luscan), pour prononcer la restitution des fruits de biens indûment possédés par l'Etat (C. d'Et., 13 déc. 1845, C^e de Gremilly). C'est encore pour ce motif que le contentieux relatif aux baux des biens de l'Etat est de la compétence des tribunaux ordinaires (v. n° 831), à l'exception toutefois des difficultés auxquelles donnent lieu les clauses qui ont trait à un service public.

Nous avons dit ailleurs (ch. xv et xvi) que les contrats relatifs à des *services publics*, tels que les louages de service, les marchés de fournitures, les marchés de travaux publics, sont des actes administratifs proprement dits, parce qu'ils émanent de l'autorité et ont pour but un service public, et que par conséquent la liquidation et le jugement des créances qui en résultent sont de la compétence de l'administration. Mais si de tels contrats avaient eu lieu pour la gestion du *domaine de l'Etat* (v. n° 791), ils ren-

treraient dans le droit commun, et les contestations auxquelles ils donneraient lieu seraient portées devant les tribunaux ordinaires.

1162. Nous venons de poser la règle de la compétence lorsque le droit du créancier se fonde sur un contrat : que doit-on décider lorsqu'on le fait dériver d'un *quasi-contrat*, d'un *délit* ou d'un *quasi-délit* (Code Napoléon, art. 1370)? La vigilance de l'administration des domaines ne permettra pas au *quasi-contrat de gestion d'affaires* de prendre naissance (*id.*, 1372 et suiv.), mais il pourra y avoir lieu à la *répétition de la chose non due* (*id.*, 1376 et suiv.). Il faut distinguer, pour savoir où devra être portée la réclamation, si le paiement se rattache à une obligation de droit privé ou à une obligation de droit public : dans le premier cas, ce sera l'autorité judiciaire ; dans le second, l'autorité administrative que l'on saisira. Ainsi le fermier d'un bien domanial qui prétend avoir payé plus qu'il ne doit s'adressera aux tribunaux ; mais l'entrepreneur de travaux publics s'adressera au conseil de préfecture.

Lorsque c'est un contribuable qui prétend avoir payé plus qu'il ne doit, l'obligation à laquelle se rattache le paiement est bien de droit public, puisqu'il s'agit de l'impôt ; mais ici la loi distingue quant à la compétence : s'agit-il d'impôts directs, dont le contentieux est attribué à l'administration (n° 944), le contribuable ne peut s'adresser qu'à elle (1) ; s'agit-il de contributions indirectes et des droits d'enregistrement et autres, dont le contentieux est attribué

(1) Mais une telle réclamation suppose que, par suite d'un recours exercé dans les délais légaux, le conseil de préfecture a reconnu que le contribuable était trop taxé (v. n° 943). S'il a laissé passer ce délai, il ne peut rien réclamer ; s'il a payé l'impôt en l'acquit d'un tiers, il n'a pas de recours contre le Trésor ; il ne peut qu'intenter devant les tribunaux une action en répétition contre le véritable débiteur (v. n° 959).

à l'autorité judiciaire (*v. n^{os} 1007 et 1052*), l'action en répétition de la chose non due est portée devant les tribunaux ordinaires dans les délais déterminés par des lois spéciales (*v. idem*) : ici ce n'est pas par la nature de l'affaire, mais par l'attribution que la loi en a faite à l'autorité judiciaire, que les tribunaux sont compétents.

1163. C'est une grave question que celle de savoir si l'État peut être engagé par les *délits* et les *quasi-délits* de ses agents, et jusqu'à quel point on peut lui appliquer l'article 1384 du Code Napoléon, qui rend les commettants responsables du dommage causé par leurs « préposés dans les fonctions auxquelles ils les » ont employés. » Cette question s'est présentée à l'occasion du vol, commis par un employé de la poste, de valeurs renfermées dans des lettres (C. C. crim., 12 janvier 1849, Vandermarq; *id. req.*, 12 mai 1851, Vandermarq), d'accidents occasionnés par la malle-poste (C. C. req., 30 janvier 1843, Depeyre; *id. crim.*, 3 juin 1843, Daullé; *id.*, 1^{er} avril 1845, Depeyre), d'individus tués ou blessés par des chevaux de troupe, etc.

La Cour de cassation a, dans les différents arrêts que nous venons de citer, reconnu le principe de la responsabilité de l'État; elle s'est aussi prononcée pour la compétence judiciaire en ces termes : « Attendu que, s'il est » prescrit aux tribunaux de s'abstenir de tout examen » et de toute critique des règlements et actes adminis- » tratifs, et des ordres et instructions compétemment » donnés par l'administration, il est incontestable qu'il » appartient à l'autorité judiciaire d'apprécier, dans les » cas prévus par les articles 1382, 1383 et 1384 du » Code Napoléon, les faits résultant de l'exécution plus » ou moins intelligente, plus ou moins prudente des

» règlements et ordres administratifs. » (C. C. civ., 1^{er} avril 1845, Depeyre.)

1164. Le Conseil d'État et le tribunal des conflits ont, quant à la compétence, une doctrine différente. Le Conseil d'État a statué ainsi qu'il suit à l'occasion d'une demande en indemnité formée par la veuve d'un individu tué par un cheval de troupe : « Considérant » que l'action intentée par la veuve Beauzemont devant » le tribunal de... a pour objet de faire condamner » l'État à payer à ladite dame une somme de 30,000 fr. » à titre de réparation du dommage matériel qui lui aurait été causé par la mort de son mari, occasionnée par » un accident dont l'État devrait, selon la demanderesse, » supporter la responsabilité ; qu'une telle action tend » à constituer l'État débiteur et que, aux termes des » lois du, les tribunaux ne peuvent connaître d'actions de cette nature, si ce n'est dans les cas spécialement prévus par les lois. » (C. d'Ét., 20 août 1847, veuve Beauzemont.)

On voit, d'après les principes que nous avons posés ci-dessus, que la raison donnée par le Conseil d'État est trop générale, puisque nous avons montré qu'il existe des cas où l'autorité judiciaire est compétente, d'après les principes généraux, pour prononcer des condamnations pécuniaires contre l'État. (V. n° 1161.)

Le tribunal des conflits a motivé une décision semblable d'une manière différente : « Considérant qu'il » s'agit de savoir si l'acte commis par le sieur Niogret, » en admettant qu'il soit jugé qu'il a eu lieu dans » l'exercice de ses fonctions, est susceptible d'entraîner » la responsabilité de l'administration des postes ; » que la décision de cette question et de la demande » en dommages-intérêts qui en est la conséquence » dépend de l'examen et de l'appréciation des règle-

» ments relatifs au service de la poste aux lettres ;
» qu'en se livrant à un semblable examen, l'autorité
» judiciaire s'immiscerait dans l'appréciation et l'ap-
» plication d'actes administratifs, dont les lois ci-
» dessus visées sur la séparation des pouvoirs lui dé-
» fendent de connaître. » (Trib. conf., 7 avril 1851, Cailliau.) Le Conseil d'Etat a reproduit littéralement ce considérant, dont il s'est ainsi approprié la doctrine, dans un arrêt du 9 décembre 1852 (syndics Poulet, rendu aussi dans le cas d'un détournement de valeurs par un employé des postes.

1165. Voici quels nous paraissent être sur ce point les véritables principes. Toutes les fois qu'un dommage n'est pas le résultat naturel de l'ordre donné par l'administration, mais qu'il provient d'un délit ou d'un quasi-délit d'un de ses agents dans l'exercice de ses fonctions, la responsabilité de l'État ne dérive plus des principes du droit administratif, mais des principes du droit commun formulés dans les art. 1382 et 1384 du Code Napoléon. Les raisons spéciales sur lesquelles se fonde la compétence administrative n'existent plus alors, car l'indépendance de l'administration et la régularité de ses services ne peuvent être compromises par l'appréciation d'un acte qu'elle n'a pas prescrit, qu'elle ne pouvait pas prescrire. Il ne resterait donc en faveur de cette compétence que la prétendue règle que les tribunaux ne peuvent prononcer des condamnations contre l'État. Nous avons démontré plus haut (n° 1161) que cette règle était beaucoup trop générale, et ne s'appliquait pas lorsque l'État était poursuivi comme personne morale ; or, l'État n'est pas poursuivi ici en conséquence d'un ordre qu'il aurait donné, mais comme personne morale civilement responsable. C'est ainsi que l'autorité judiciaire est reconnue compétente

pour condamner l'Etat à payer une seconde fois ce qu'il aurait payé mal à propos une première au préjudice d'une opposition ou d'un transport.

L'examen et l'appréciation des règlements sont des choses étrangères à la solution de la question de responsabilité; que ces règlements aient été observés, ou qu'ils ne l'aient pas été, la question de savoir si l'Etat est responsable du délit ou du quasi-délit de son agent subsiste dans l'une comme dans l'autre hypothèse. Si, pour apprécier le degré de responsabilité, il est nécessaire de donner l'interprétation des règlements, l'autorité administrative la donnera, et l'autorité judiciaire n'en restera pas moins saisie de la question du fond (1).

1166. Telles sont les distinctions que l'on doit faire pour déterminer le tribunal compétent. Il arrive que des lois spéciales viennent modifier la compétence naturelle; ce sont là des exceptions qui ne détruisent pas le principe, mais dont il faut avoir soin de tenir compte. Ainsi, l'expropriation pour cause d'utilité publique est un acte éminemment empreint d'un caractère d'autorité; cependant la loi du 3 mai 1841, par des considérations que nous avons fait connaître (v. n° 646), renvoie le règlement de l'indemnité due au propriétaire exproprié à un jury présidé par un

(1) Nous avons dit, n° 734, que le § 3 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue au conseil de préfecture le règlement des dommages occasionnés par les entrepreneurs de travaux publics, s'étendait même aux dommages causés aux personnes; et le Conseil d'Etat a fait l'application de cette règle à la réclamation formée par la veuve d'un homme tué par la chute d'une ferme en fonte sur un chantier de travaux publics (C. d'Et., 26 avril 1847, v^e Brunet). Ici il y a une loi spéciale, et c'est par une extension peut-être contestable de cette loi, et par suite de la difficulté de distinguer la nature des différents faits dommageables, que l'on a déclaré le conseil de préfecture compétent pour connaître des conséquences d'un quasi-délit; mais là où ne s'applique pas la loi de l'an VIII, le principe doit reprendre sa force.

magistrat de l'ordre judiciaire; c'est ce qui résulte aussi des lois relatives aux contributions indirectes, aux douanes, à l'enregistrement, à la poste, qui, en attribuant le contentieux relatif à la perception des droits à l'autorité judiciaire (v. nos 1007, 1035, 1052, 1077), lui attribuent aussi indirectement la connaissance des réclamations pour trop perçu et des demandes en dommages-intérêts pour saisies déclarées nulles, ainsi que l'a reconnu le Conseil d'État en ces termes : « Considérant que cette compétence doit s'étendre, à raison » de la connexité et comme conséquence de la nullité » qu'invoque l'inculpé, à la demande formée par lui » devant le tribunal saisi de l'appréciation de la contravention. » (C. d'Ét., 30 mai 1850, Dion Lambert.)

4467. Revenons maintenant à la liquidation. Chaque ministre est liquidateur des créances concernant les services compris dans son département. Le ministre des finances a une attribution générale pour la liquidation de toutes les créances qui ne se rattachent pas à un service spécial et pour celles qui se rapportent à un service clos tombant dans l'arriéré. Quelquefois on crée des commissions chargées de la liquidation et du jugement d'une certaine nature de créances; telles ont été les commissions de liquidation de l'indemnité des émigrés, instituée par la loi du 27 avril 1825, art. 10; de l'indemnité due aux anciens colons de St-Domingue (L. du 30 avril 1826, 5). Quand ces commissions sont créées par une loi, elles reçoivent de cette loi leur juridiction; mais quand elles existent en vertu d'un décret qui ne peut changer l'ordre des juridictions, elles ne font que préparer le travail que le ministre s'attribue par son approbation. Les ministres peuvent aussi déléguer les liquidations à des mandataires (ord. du 31 mai 1838, art. 39); mais ceux-ci ne rendent leurs décisions

que sous leur autorité, à laquelle on peut toujours recourir. Enfin, des lois spéciales ont renvoyé à des tribunaux administratifs, en cas de contestation, le jugement d'indemnités dues par l'État. Ainsi, d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, le conseil de préfecture prononce sur les réclamations des particuliers qui se plaignent des torts et dommages procédant des faits personnels des entrepreneurs, et à plus forte raison des agents de l'administration, sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris et fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics.

Les titres de chaque liquidation doivent offrir les preuves des droits acquis aux créanciers de l'État et être rédigés dans la forme déterminée par les règlements spéciaux de chaque service. (Ord. du 31 mai 1838, 40.)

1468. L'un des points importants qui doivent faire l'objet de l'examen du ministre est celui de savoir si la créance qui lui est soumise n'a pas encouru la *déchéance*.

On a dit que la prescription était la patronne du genre humain. Toutes les considérations sur lesquelles s'appuie cette proposition prennent une force nouvelle quand il s'agit de protéger non plus la fortune privée, mais la fortune publique. Les lois qui imposent aux créanciers de l'État un délai plus court qu'aux créanciers des particuliers pour réclamer ce qui leur est dû ont une juste raison d'être, car l'une des conditions essentielles d'une bonne administration des finances est que l'État sache toujours ce qu'il doit, afin qu'il se libère le plus tôt possible de ses dettes courantes, et qu'aucune réclamation imprévue ne vienne briser l'équilibre qu'il est si important d'établir entre les recettes et les dépenses.

4169. Les efforts de l'Assemblée constituante, les procédés révolutionnaires de la Convention n'avaient pu éteindre toutes les dettes de l'Etat. Le gouvernement du Directoire, qui coïncidait avec le retour vers l'ordre, se trouva en présence d'un arriéré considérable qu'il dut chercher à liquider et à rembourser. De là une série de lois qui ont un cachet tout particulier.

Les lois du 19 vendémiaire, du 24 frimaire an VI et du 5 prairial an VII ordonnèrent la liquidation des sommes dues par l'Etat, à quelque titre que ce fût, même pour *dépôt* volontaire ou judiciaire (1). On voulait mettre à jour la comptabilité en se débarrassant de tout l'arriéré. La loi du 9 frimaire an VII obligea les créanciers à produire leurs titres avant le 1^{er} germinal suivant, d'en retirer les certificats, puis de les échanger contre les bons émis par le Trésor dans le délai de six mois à partir de l'avis qui leur en serait donné.— Un arrêté du 13 prairial an X institua un *conseil général de liquidation*. Le décret du 25 février 1808, pour terminer cette opération qui durait depuis si longtemps, fit défense au conseil d'admettre aucune liquidation pour créances dont l'origine remonterait à une date antérieure au 1^{er} vendémiaire an V, quelles que fussent la nature et la cause de la créance, ce qui fit donner à cet arriéré le nom d'arriéré de l'an V; il enjoignit aux ministres d'arrêter leurs registres de dépôt de demandes en liquidation de créances antérieures au 1^{er} vendémiaire an IX. Une

(1) Cette déchéance spéciale a frappé également les sommes qui se trouvaient entre les mains de l'Etat à titre de déshérence ou pour le compte d'une succession vacante. La circonstance que ces sommes auraient été versées à la caisse d'amortissement n'a pu avoir pour effet d'opérer la novation de la dette et de relever les créanciers de la déchéance par eux encourue. (C. d'Et., 20 avril 1850, H^{ers} Butler. / . pour l'état actuel du droit, n^o 1178.)

loi du 15 janvier 1810 ordonna que les liquidations fussent terminées avant le 1^{er} juillet 1810 et supprima, à partir de cette époque, le conseil de liquidation.

1170. Mais à peine l'arriéré laissé par la révolution était-il réglé, que, par suite des malheurs des dernières années de l'Empire, il s'ouvrit un nouvel arriéré dont la Restauration fut appelée à faire la liquidation. La loi du 25 mars 1817 confirma toutes les déchéances déjà prononcées, fit même cesser quelques exceptions que les anciens créanciers s'efforçaient d'élargir, et imposa aux nouveaux l'obligation de fournir leurs titres dans le délai de six mois. Les titres une fois déposés, la déchéance était interrompue, et les créanciers n'avaient plus qu'à attendre la liquidation. Mais parmi ceux liquidés il y en avait qui négligeaient de demander leur paiement; la loi du 17 août 1822 leur fixa pour dernier délai le 1^{er} avril 1823. C'était là une déchéance spéciale, applicable seulement à ceux qui, à la date de la loi du 17 août 1822, avaient été liquidés. (C. d'Et, 27 juin 1834, préfet du Bas-Rhin.) En 1831, la liquidation de l'arriéré antérieur à 1816 n'était pas terminée; des créanciers qui avaient fait le dépôt de leurs titres et interrompu ainsi la déchéance n'avaient pas fourni toutes les pièces justificatives. L'art. 8 de la loi du 29 janvier 1831, destiné à accélérer la liquidation, décida que toute créance portée sur l'arriéré antérieur à 1816, dont le titulaire ou les ayants cause n'auraient pas fourni avant le 1^{er} janvier 1832 les justifications nécessaires pour la délivrance des titres de paiement, serait définitivement éteinte et amortie au profit de l'Etat. Enfin, la loi du 4 mai 1834 a prononcé en ces termes la clôture de la liquidation de cet arriéré : « La liquidation des » créances dont l'origine remonte au 1^{er} janvier 1816 » sera définitivement close au 1^{er} juillet 1834. Les mi-

» nistres sont tenus de prononcer, avant cette époque,
» par admission ou rejet, et dans l'état où elles se
» trouvent, sur les réclamations régulièrement intro-
» duites, et qui n'auraient pas encore été l'objet d'une
» décision, toutes les déchéances encourues d'après les
» lois et règlements antérieurs, ainsi que les rejets
» non attaqués en temps utile devant le Conseil d'Etat
» ou confirmés par lui, étant d'ailleurs irrévocables,
» et ne pouvant plus être remis en question pour quel-
» que cause que ce soit. Passé le 4^{er} juillet 1834, au-
» cune ordonnance de paiement ne pourra être déli-
» vrée pour créances antérieures à 1816. Les créances
» admises postérieurement au 4^{er} juillet 1834, par
» suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat, ne
» pourront être acquittées qu'en vertu d'un crédit spé-
» cial, qui sera demandé aux Chambres dans la ses-
» sion de 1834. » (L. 4 mai 1834, 41.) Ainsi s'est
trouvé clos et éteint l'arriéré de 1816, qui avait succédé
à ceux de la république et de l'ancienne monarchie.

1174. Il ne suffisait pas de clore l'arriéré, il fallait encore empêcher qu'il s'en formât un nouveau. La loi du 29 janvier 1834 formule en ces termes la règle générale de déchéance des créanciers de l'Etat pour l'avenir :

Art. 9. « Sont prescrites et définitivement éteintes
» au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances
» prononcées par les lois antérieures ou consenties par
» des marchés ou conventions, toutes créances qui,
» n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits
» de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient
» pu, à défaut de justifications suffisantes, être liqui-
» dées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq
» années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour
» les créanciers domiciliés en Europe, et de six années

» pour les créanciers résidant hors du territoire européen. »

Précisons d'abord le sens de cette disposition. D'après l'article 2 de l'ordonnance du 31 mai 1838, on considère comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'Etat et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination audit exercice. Ainsi, en ne s'arrêtant qu'à cet article de la loi, une créance qui prend naissance dans un service fait ou dans un droit acquis en 1854, devrait être ordonnancée, liquidée et payée, à peine de déchéance, avant le 1^{er} janvier 1856 pour les créanciers domiciliés en Europe, et avant le 1^{er} janvier 1857 pour ceux résidant hors du territoire européen. Mais l'ordonnancement et la liquidation sont des actes qui ne dépendent pas des créanciers; tout ce qu'ils peuvent faire, c'est de déposer leurs titres et les pièces justificatives; ils ne peuvent souffrir des délais que l'administration met à les liquider. S'il s'élève une difficulté qui soit décidée contre eux, ils forment un pourvoi devant le Conseil d'Etat, et le temps nécessaire pour juger ce pourvoi ne peut non plus être compté pour produire la déchéance. C'est ce que la loi elle-même a pris soin de formuler en disant que les dispositions de l'article 9 ne sont pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le jugement n'ont pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite des pourvois formés devant le Conseil d'Etat. (L. du 29 janvier 1831, art. 10.) La même règle nous paraît applicable au cas où l'autorité judiciaire étant compétente pour résoudre la question litigieuse, c'est devant elle que le créancier a porté son action. Si, par exemple, l'acquéreur d'un bien national évincé réclame de l'Etat le remboursement du

prix et les autres conséquences de la garantie à laquelle est tenu le vendeur, et que l'Etat prétende ne rien devoir, la question, étant de droit commun, devra être portée devant les tribunaux; si l'Etat est condamné, il ne pourra compter, pour établir la déchéance, le temps qui s'est écoulé depuis la demande faite régulièrement par le créancier jusqu'au jugement qui le condamne. C'est pour régulariser l'application de ce principe que l'article 10 ajoute que tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministre compétent un bulletin énonçant la date de sa demande. (L. du 29 janv. 1831, 10.)

4172. Suffit-il que la demande soit déposée avant l'expiration du délai, sauf au créancier à faire plus tard la production de ses pièces justificatives? Dans le droit commun, il suffit d'une demande ou d'une simple citation en conciliation, suivie d'une assignation en justice, pour interrompre la prescription (C. Nap., 2244, 2245.); les productions de pièces peuvent avoir lieu pendant les débats. Ici la loi est beaucoup plus sévère, car l'art. 9 prononce la déchéance des créances qui, « *à défaut de pièces justificatives suffisantes*, n'auraient pu être liquidées, ordonnancées et payées » dans le délai de cinq années. » L'esprit de la loi n'est pas douteux; elle veut stimuler la négligence des créanciers et les obliger à mettre le ministre en état de prononcer sur leurs créances. Le dépôt des pièces est donc une chose indispensable, et ceux qui ne l'ont pas fait en temps utile ne sont plus admis à le faire ensuite; si les pièces déposées ne sont pas suffisantes, le créancier ne peut en produire d'autres une fois que le délai est accompli (C. d'État, 20 avril 1850, H^{ers} Mancest). S'il en était autrement, il serait facile d'éluder la loi de 1831 et de neutraliser ainsi en

partie les bons effets qu'elle doit produire. C'est par ce motif que l'article 10, dont nous avons parlé tout à l'heure, autorise les créanciers à se faire délivrer un bulletin énonçant non-seulement la date du dépôt de la demande, mais encore les pièces produites à l'appui. Si la demande a été déposée en temps utile, même sans pièces justificatives, ou avec des pièces justificatives insuffisantes, elle ne doit pas être repoussée par la déchéance, mais rejetée pour défaut de justification (C. d'Et., 20 avril 1850, H^{ers} Mancest; 20 juin 1850, Bernard).

1473. Lorsque la demande, déposée et justifiée en temps utile, a été admise, l'ordonnancement ne dépendant pas du créancier, on ne peut évidemment lui imputer le retard que le ministre peut lui faire subir; on est ici complètement dans le cas de l'art. 10. Quant au paiement, le créancier doit, en thèse générale, l'exiger dans l'exercice même pour lequel la créance a été ordonnée. Toutefois, s'il ne le fait pas, il peut obtenir son réordonnancement les années suivantes tant qu'il est dans le délai de 5 ans à partir de l'ouverture de l'exercice où sa créance a pris naissance. Enfin, si l'ordonnancement a lieu dans la dernière année, nous pensons que le créancier pourra se faire payer, non pas seulement jusqu'à la fin de cette année, ainsi que le dit l'art. 9, mais jusqu'à la fin de l'exercice ouvert pour cette année, exercice qui n'est clos que le 31 du huitième mois de l'année suivante. (V. n° 1497.)

Ainsi, en résumé, le dépôt de la demande fait en temps utile a pour effet d'*interrompre* ou plutôt de *suspendre* la déchéance, de telle sorte qu'il y a nécessité de statuer au fond; si les pièces justificatives ne sont pas fournies dans le délai de la déchéance, elles ne peuvent plus l'être après; une fois la dette re-

connue, il y a une suspension nouvelle jusqu'à l'ordonnancement; mais, après l'ordonnancement, le créancier, ayant son titre entre les mains, doit en exiger le paiement dans l'exercice même, sauf réordonnement, s'il est toujours dans le délai de cinq ans, non de la décision, mais de la dette (nos 1171 et 1181).

1174. Nous venons de parler des demandes formées par les créanciers habituels de l'État qui ont des titres incontestables dans des contrats de fournitures ou de travaux publics, ou dans les services qu'ils ont rendus comme fonctionnaires. Quant à ceux dont le titre a besoin d'être reconnu par les tribunaux, soit judiciaires, soit administratifs, une demande formée devant ces tribunaux a pour effet d'interrompre la déchéance. (Art. 2244 Code Napoléon.) Le Conseil d'État a jugé que la citation donnée devant un juge incompétent n'avait pas pour effet d'interrompre la prescription à l'égard des créances de l'État, malgré les dispositions de l'article 2246 du Code Napoléon. (C. d'Et., 23 juin 1848, Fleurot.) On a dit, à l'appui de cette décision, que la déchéance prononcée par la loi du 29 janvier 1831 était fondée sur une raison d'État en dehors de toute application de droit privé; que l'intention de la loi était que, par la production du titre de la créance et par la justification de la qualité du demandeur, l'administration fût mise à même de prendre des mesures pour le paiement, et qu'une assignation en justice qui l'appelle devant une juridiction qui n'a rien à lui prescrire ne remplit pas ce but et ne peut interrompre la déchéance. La raison d'État est bien puissante sans doute, mais elle n'est pas exclusive des considérations d'équité; or l'article 2246 est fondé sur des considérations de cette nature : le débiteur est averti des prétentions du créancier même par une citation donnée devant un juge incompétent; il est donc juste

qu'elle interrompe la déchéance. Le Conseil d'Etat l'a jugé ainsi dans un arrêt du 26 juin 1852 (Jalaguier), mais il s'agissait d'une demande d'indemnité dirigée contre une compagnie soumise aux règles du droit commun (n° 1183) et non contre l'Etat. La solution ne serait pas la même s'il n'y avait pas lieu de former une demande devant un tribunal et s'il ne s'agissait que de déposer la réclamation et les pièces justificatives. Ce dépôt n'interromprait la déchéance qu'autant qu'il aurait été fait au fonctionnaire compétent, qui est le plus ordinairement le ministre; en effet, les démarches faites auprès des autres agents de l'administration ne font pas connaître la demande et ne mettent pas par conséquent en demeure de faire procéder à la liquidation. (C. d'Et., 28 nov. 1839, Ladoué; 19 mai 1853, Touillet.)

1175. Comment doit-on entendre la disposition finale relative aux créanciers résidant hors du territoire européen, si ces créanciers viennent demeurer en Europe? le délai sera-t-il diminué? Si des créanciers demeurant en Europe vont résider dans une partie autre du monde, sera-t-il augmenté? Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de faire ces distinctions, et nous croyons que c'est le lieu où résidait le créancier au moment où sa créance a pris naissance qui détermine la déchéance à laquelle elle est soumise.

1176. La loi, en établissant un délai de cinq ans, laisse subsister les déchéances d'une moindre durée créées par des lois spéciales. (V. l'énumération de ces déchéances dans l'ordonnance du 31 mai 1838, art. 147 et suiv.) Elle admet aussi comme valables les déchéances consenties par des marchés ou conventions, pourvu, bien entendu, qu'elles établissent un délai plus court que le délai légal, car cette disposition est introduite en faveur de l'Etat. (V. notam. décr. du 19 avril 1806,

1, 2.) Et d'ailleurs, consentir à prolonger le délai, ce serait renoncer d'avance à la prescription, ce qui est défendu par l'art. 2220 du C. Nap. Enfin la déchéance établie au profit de l'Etat n'est pas, comme la prescription ordinaire, suspendue par la minorité du débiteur. (2252 C. Nap.) On comprend que le motif qui l'a fait établir soit inconciliable avec de nombreuses et longues suspensions. Nous n'avons pas besoin d'ailleurs d'invoquer, pour justifier cette règle, la position exceptionnelle du Trésor et l'intérêt dont il doit être entouré, puisqu'elle est établie même à l'égard des particuliers, pour les prescriptions de cinq ans, par l'art. 2278 du Code Napoléon.

1177. Nous avons dit qu'en matière de compétence il fallait distinguer le cas où l'Etat contractait comme personne morale de celui où il contractait comme personne publique; que, dans le premier cas, la compétence était judiciaire, tandis que, dans le second, elle était administrative (n° 1161). Cette distinction doit-elle se reproduire à propos des déchéances, et, lorsqu'il s'agira d'une dette provenant d'un contrat de droit commun, l'Etat ne pourra-t-il invoquer que la prescription trentenaire, aux termes de l'art. 2262 du Code Nap.? On peut dire, à l'appui de la distinction, que lorsque l'Etat, agissant comme personne morale, fait un contrat de droit commun dont les conséquences sont réglées par le Code Napoléon et appréciées, en cas de contestation, par l'autorité judiciaire, il est assimilé à une personne ordinaire et doit subir cette assimilation jusqu'au bout, en n'invoquant que la prescription ordinaire. Mais on répond que, quels que soient la nature du contrat et le caractère dans lequel l'Etat a agi, la créance sera payée par le Trésor, et par conséquent conformément aux règles de la comptabilité publique,

et que l'une des règles les plus importantes de cette comptabilité est celle posée par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831; que cet article se sert des mots *toute créance*; que par conséquent sa lettre, aussi bien que son esprit, répugne à toute distinction. Cette doctrine est admise par la jurisprudence du Conseil d'État (21 janvier 1847, H^{ers} Combette; 19 mai 1853, V^e Doucerain.)

1178. Dans l'espèce que nous venons d'examiner, les créanciers ont en général traité avec l'État, et ils doivent être payés sur les fonds du Trésor; il n'y a donc pas d'injustice à leur appliquer la règle établie dans un intérêt public par la loi du 29 janvier 1831. Doit-il en être ainsi quand il s'agit de la réclamation des fonds provenant d'une succession en déshérence, dont l'État a pris possession en vertu du droit général d'héritier, que lui confère l'art. 768 du C. Nap., à défaut d'héritiers réguliers et irréguliers? On a dit, pour la négative, que la loi de 1831 ne distinguait pas, qu'elle prononçait au contraire la déchéance contre *toute créance*; qu'une fois entré dans la voie des distinctions, on ne tarderait pas à trouver d'autres raisons pour éluder, dans un grand nombre de cas, la déchéance spéciale, qui perdrait ainsi une grande partie de ses bons effets; enfin on a invoqué à l'appui de cette opinion un arrêt du Conseil d'État qui a décidé que l'action en réclamation d'une succession appréhendée pour cause de déshérence est comprise au nombre des droits frappés de déchéance par les lois de finances, et spécialement par le décret du 25 février 1808, la loi du 15 janvier 1810 et la loi du 25 mars 1817. (C. d'Et., 27 mai 1839, H^{ers} Lair.)

Nous répondons que l'État, lorsqu'il se fait envoyer en possession d'une succession en déshérence, aux termes de l'art. 768 du C. Nap., agit en qualité d'héritier, qu'il doit être soumis en conséquence à toutes les obliga-

tions naissant contre lui du droit qu'il invoque en sa faveur; qu'aux termes de l'article 789 combiné avec l'article 2262 du Code Napoléon, l'action en pétition d'hérédité dure trente ans; d'où il résulte que, pendant tout ce temps, qui peut être encore prolongé par des minorités (2252 C. Nap.), l'Etat qui s'est fait envoyer en possession d'une succession en déshérence peut être obligé de la restituer à un héritier dont les droits sont préférables aux siens; que, s'il en était autrement, la condition de celui qui réclame une hérédité changerait suivant que la succession aurait été appréhendée par un parent plus éloigné que lui ou par l'Etat; que, dans le cas même où la succession aurait été appréhendée par l'Etat, sa position varierait suivant qu'elle se composerait de meubles ou d'immeubles; car, s'il n'y avait que des immeubles, l'Etat ne pourrait invoquer l'article 9 de la loi de 1834, qui ne parle que des créances; qu'enfin, dans le cas d'une succession composée de meubles et d'immeubles, l'héritier auquel on ne pourrait refuser de restituer les immeubles se verrait repoussé par la déchéance, quand il réclamerait le prix des meubles. Nous répondons enfin à l'objection tirée de l'arrêt du Conseil du 27 mai 1839, qu'il fait l'application des lois statuant sur l'arriéré antérieur à l'an IX, qui avaient un caractère politique et s'appliquaient même aux créances provenant de dépôts volontaires ou judiciaires faits dans les caisses publiques (n° 1169); que la déchéance prononcée par la loi de 1834 n'a ni le même caractère ni la même portée. Conformément à l'opinion que nous venons de développer, le Conseil d'Etat a décidé que l'art. 9 de la loi du 29 janvier 1834 ne pouvait être opposé aux héritiers qui réclament les sommes dont l'Etat s'est fait envoyer en possession à titre de déshérence. (C. d'Etat, 26 juillet 1844, Pellegrini.)

1179. Une seconde exception à l'article 9 de la loi de 1831 résulte du principe que celui qui détient précairement la chose d'autrui ne peut jamais la prescrire. (C. Nap., 2236.) L'Etat détient précairement les fonds de cautionnement et toutes les sommes versées à la caisse des dépôts et consignations; il ne peut donc opposer à ceux à qui elles appartiennent aucune prescription. L'opinion contraire cependant pouvait s'appuyer sur ce que l'Etat, payant des intérêts pour les cautionnements (n° 1092) et pour les sommes déposées à la caisse des dépôts et consignations (1), n'est pas dans la situation d'un dépositaire ordinaire; que l'obligation de payer les intérêts emporte le droit d'user des sommes; qu'ainsi l'Etat en devient propriétaire d'après les principes du droit commun, sauf l'obligation de restituer des valeurs semblables, ce qui transforme le dépôt en prêt, et confère aux déposants une *créance*, au lieu de l'action en revendication des écus déposés qui leur appartient ordinairement.

Mais l'Etat n'est pas un dépositaire ordinaire; comme il est toujours solvable, il a pu, dans son intérêt et dans celui des particuliers, être autorisé à utiliser des sommes qui, d'après les principes du droit commun, seraient restées dans ses caisses sans profit pour personne; suivant les termes du préambule de l'ordonnance du 3 juillet 1816, « il peut faire fructifier les » capitaux qui lui sont confiés et les rendre à la première réquisition. » C'est donc là une exception fondée sur des raisons toutes spéciales; elle ne détruit pas le caractère du dépôt et laisse subsister la préca-

(1) Savoir : 3 0/0 après trente jours, pour les dépôts faits par les établissements publics; 2 0/0 après soixante jours, pour les dépôts faits volontairement par les particuliers. (Ord. du 3 juillet 1816, 3; du 19 janv. 1834, 1, 2, 4.)

rité, qui met obstacle à la prescription. La question a été résolue législativement pour les cautionnements dans les circonstances suivantes. Le ministre des finances inséra dans le projet de la loi du 9 juillet 1836, relative au règlement définitif du budget de 1831, un article qui déclarait applicable aux fonds de cautionnement l'article 9 de la loi du 21 janvier 1834 ; il voulait, disaient les motifs, faire cesser le doute qui existait à cet égard. La commission de la Chambre des Députés proposa le rejet de l'article par des considérations tirées de la nature de la créance, et cette proposition fut adoptée par la Chambre (1). Il ne reste donc aucun doute aujourd'hui sur l'inapplicabilité de l'article 9 de la loi du 21 juin 1834 aux fonds de cautionnement ; par conséquent les propriétaires de cautionnements peuvent les réclamer à quelque époque que ce soit, sans qu'on puisse leur opposer de prescription. Ce droit appartient aux bailleurs de fonds aussi bien qu'aux titulaires. (C. d'Et., 4 mai 1854, Largey.) Mais comme il est important pour la comptabilité que le Trésor ne reste pas ainsi chargé de dettes qui auraient tous les inconvénients de l'ancien arriéré, le ministre des finances est autorisé à verser les fonds des cautionnements à la caisse des dépôts et consignations, s'ils ne sont pas réclamés dans l'année de leur exigibilité. (L. 9 juillet 1836, 16.)

1180. Ce que nous venons de dire des cautionnements s'applique en général à toutes les sommes versées dans les caisses de l'Etat à titre de dépôt. (C. d'Et., 49 mai 1853, C^e de Monneron.) Cet arrêt a même décidé que, bien que le dépôt n'ait pas été fait dans une espèce où un arrêté de préfet le prescrivait, la partie induite en erreur sur ce point par les articulations de

(1) *V. Moniteur* du 11 mai 1836, p. 1053, 1054.

L'Etat avait pu réclamer sa créance pendant cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice pendant lequel la non-exécution du dépôt avait été reconnue et constatée. Il résulte de la distinction établie entre le Trésor et la caisse des consignations une conséquence importante : c'est que le créancier qui fait opposition aux fonds dus par l'Etat à son débiteur doit, dans un intérêt commun, requérir du Trésor par une sommation, et, en cas de refus, faire ordonner par le tribunal le dépôt de la somme saisie à la caisse des consignations, dépôt qui, depuis la loi du 10 juillet 1837, article 40, n'a plus lieu d'office (n° 4235).

Les différentes exceptions que nous venons d'indiquer ne s'appliquent pas à l'arriéré antérieur à l'an IX, à l'égard duquel des lois spéciales ont prononcé une déchéance qui comprend même les dépôts (n° 4169) et les successions en déshérence, suivant la jurisprudence contestable du Conseil d'Etat. (C. d'Et., 27 mai 1839, H^{rs} Lair.) Elles ne s'appliquent pas non plus aux sommes versées à titre de dépôts ou consignations à l'ancienne caisse d'amortissement, dont la suppression et la liquidation ont été ordonnées par l'art. 98 de la loi du 28 avril 1816. Aux termes de l'art. 21 de la loi du 6 juin 1840, les propriétaires de ces sommes ont dû, sous peine de déchéance, fournir dans le délai de cinq ans, à partir du 1^{er} janvier 1841, toutes les pièces justificatives de leurs droits, soit pour obtenir leur remboursement, soit pour faire opérer le versement de leurs sommes à la caisse des dépôts et consignations. Quant aux sommes provenant de successions vacantes et en déshérence de l'an IX à 1816, nous pensons, malgré quelques paroles contraires du rapporteur de la loi de 1840, qu'elles restent soumises à la prescription de droit commun. (V. n° 4178.)

4181. La déchéance prononcée par l'article 9 de la

loi du 29 janvier 1834 est une règle de droit public, dont l'application est confiée aux ministres, sauf recours au Conseil d'Etat (1), de telle sorte que les jugements ou arrêtés rendus contre l'Etat par les tribunaux judiciaires ou administratifs ne peuvent être mis à exécution qu'après qu'ils ont été soumis à l'examen du ministre, qui décide, sauf recours au Conseil d'Etat, si la déchéance est ou non encourue. (Conseil d'Etat, 26 juin 1845, C^e de Voreppe.) Le principe, quant au point de départ de la déchéance, est que « les jugements » *des tribunaux ne sont pas constitutifs, mais déclaratifs des créances*, de telle sorte que ce n'est pas du jour du jugement, mais du jour où la créance déclarée par lui a pris naissance, que court la déchéance. » (C. d'Et., 8 janvier 1836, Richebourg; 24 mai 1836, Pelletier-Dulas; 11 août 1841, Salnave; 28 février 1845, Speulé.) Ainsi le jugement ne constitue pas ici un droit nouveau, il ne produit pas une action nouvelle donnant naissance à une nouvelle déchéance; par conséquent, le créancier qui veut assigner l'Etat devant les tribunaux, dans les cas où ils sont compétents, doit bien examiner si, dans le moment où sa demande sera formée, elle n'aura pas déjà encouru la déchéance; car il ferait des frais inutiles, puisqu'en présence d'un arrêt même souverain qui condamnerait l'Etat, le ministre des finances devrait refuser de payer une créance qui aurait encouru la déchéance. (C. d'Et., 15 juillet 1842, Corbie.)

1182. Les arrêts que nous venons de citer, en établissant un principe juste, en ont fait une application

(1) Le conseil de préfecture ne peut prononcer la déchéance; il doit, si la demande lui paraît fondée, déterminer et déclarer le montant de la somme. (C. d'Et., 12 août 1854, Reig.)

exagérée en déplaçant le point de départ de la créance, et en posant en principe que l'action en garantie prend naissance le jour du contrat de vente et non le jour de l'éviction. Nous allons exposer, pour faire mieux comprendre la difficulté, les faits qui ont donné lieu à un de ces arrêts.

Le sieur Salnave s'était rendu adjudicataire, le 24 mars 1794, d'un domaine national. Un arrêt de la Cour de Pau, du 27 juin 1836, l'évinça de ce domaine et condamna l'Etat à la garantie de l'éviction; mais le ministre et le Conseil d'Etat repoussèrent sa demande par le motif suivant : « Considérant que la » garantie résultant de l'acte d'adjudication nationale » en date du 24 mars 1794, par lequel l'Etat a vendu » aux auteurs de Salnave le domaine de l'Epian, et prononcée par les jugements du tribunal de Pau en » date des 30 août 1828, 30 août 1832, et par l'arrêt » de la Cour de Pau en date du 27 juin 1836, constitue » une créance dont l'origine remonte à une date antérieure au 1^{er} vend. an V..... rejette. » Il y a dans cet arrêt et dans tous ceux qui ont été motivés de la même manière une méconnaissance des principes du droit. Sans doute, le germe de l'action en garantie se trouve dans le contrat de vente; mais l'action elle-même ne prend naissance que le jour où l'éviction a été prononcée. Si, avant ce jour, l'acquéreur, craignant d'être troublé dans sa jouissance, était venu réclamer la garantie de l'Etat, on lui aurait bien certainement répondu qu'on ne lui devait rien tant que l'éviction ne serait pas prononcée par les tribunaux. On ne lui aurait rien dû en effet, puisque son action n'était pas née; mais, d'un autre côté, une action qui n'est pas née ne peut se prescrire. C'est une application du principe plus général *contra non valentem agere non currit præ-*

scriptio, application qui a été formulée en ces termes par l'article 2257 du Code Napoléon : « La prescription ne court pas..... à l'égard d'une action en garantie jusqu'à ce que l'éviction ait eu lieu. »

Hâtons-nous de dire que, dans ces dernières années, le Conseil d'Etat a abandonné cette jurisprudence, et est revenu aux principes du droit et de l'équité. Ainsi, le sieur Birckel s'était rendu acquéreur d'une forêt appartenant à l'Etat dont l'adjudication avait eu lieu le 31 juillet 1823 ; par jugement en date du 28 avril 1844, passé en force de chose jugée, il a été reconnu qu'une commune avait droit à la glandée, au bois mort et au pâturage dans cette forêt ; mais ces droits d'usage étaient devenus impossibles par suite du défrichement ; le sieur Birckel fut condamné à payer à la commune une indemnité pécuniaire, et l'Etat fut condamné à la garantie du montant de cette condamnation par arrêt du 4 février 1852. Le sieur Birckel fit commandement le 26 juin suivant au préfet, comme représentant l'Etat, de payer le montant des condamnations. Le ministre, suivant l'ancienne jurisprudence, déclara, par décision du 31 août 1852, que la créance du sieur Birckel, ayant sa cause et son origine dans la vente du 31 juillet 1823, était éteinte faute de réclamations dans le délai prescrit par la loi du 29 janvier 1831. Devant le Conseil d'Etat, auquel cette décision fut déférée, le ministre des finances fit valoir l'ancien système, et soutint que le sieur Birckel aurait dû présenter une demande d'indemnité dans les cinq ans à partir de l'ouverture de l'exercice de 1840, pendant lequel il avait reçu notification de l'existence des droits d'usage de la commune. Mais le Conseil d'Etat a repoussé ces prétentions par un considérant ainsi conçu :

« Considérant que le sieur Birckel n'a pu avoir contre l'Etat de droit acquis à une indemnité que du

» jour où le droit d'usage de la commune de Ruesten-
 » hart sur la forêt de Mittelwoeldelé a été définitivement
 » reconnu ; que ce droit d'usage n'a été reconnu dé-
 » finitivement que par l'arrêt du 4 février 1852; que
 » dès lors la créance du sieur Birckel appartient à
 » l'exercice 1852, et que le délai pendant lequel le
 » paiement peut en être demandé n'est pas encore
 » expiré; qu'ainsi c'est à tort que notre ministre des
 » finances a déclaré ladite créance éteinte par appli-
 » cation de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831. »
 (C. d'Et., 12 janv. 1854.) Cet arrêt fera époque dans
 les annales du Conseil d'Etat; il a été suivi, le même
 jour, d'un autre arrêt identique rendu dans une affaire
 analogue (Fortier).

1183. La déchéance de l'article 9 de la loi du 29 jan-
 vier 1831 n'a été établie qu'au profit du Trésor; elle
 ne pourrait donc être invoquée par les particuliers dans
 leur propre intérêt, lors même que ces particuliers se-
 raient subrogés aux droits et aux obligations de l'Etat,
 pour le fait qui a donné lieu à la créance. Ainsi, les con-
 cessionnaires de travaux publics qui opèrent des expro-
 priations en vertu de leur acte de concession, les entrepre-
 neurs qui, dans la confection des travaux qui leur sont
 confiés, occasionnent des dommages aux particuliers, ne
 pourraient pas repousser les demandes en indemnité
 par la déchéance de cinq ans. Ils sont bien subrogés aux
 droits de l'Etat pour opérer l'expropriation, faire les
 travaux, user des servitudes légales, entraîner les de-
 mandes en indemnité devant la juridiction du jury
 d'expropriation ou du conseil de préfecture, suivant les
 cas ; mais ils sont devenus débiteurs des indemnités,
 et, sous ce point de vue, ils sont restés dans le droit com-
 mun. Ces principes servent de base à un arrêt du Conseil
 d'Etat du 18 juin 1852 (Roussille).

1184. L'obligation de se présenter dans un certain

délai n'est pas la seule qui soit imposée aux créanciers du Trésor ; il faut encore , d'après la loi du 24 avril 1833, qui renouvelle les dispositions tombées en désuétude d'un décret impérial du 4 janvier 1808, l'accomplissement de certaines formalités qui ont pour but de prévenir l'infidélité des receveurs, en établissant des moyens efficaces de contrôler leurs caisses. Aux termes de l'art. 1^{er} de cette loi, tout versement en numéraire ou autres valeurs, fait aux caisses du caissier central du Trésor public à Paris, et à celles des receveurs généraux et particuliers des finances, *pour un service public*, et à la caisse des dépôts et consignations, donne lieu à la délivrance immédiate d'un *récépissé à talon*, lequel ne forme titre envers le Trésor public qu'autant qu'il a été visé et séparé de son talon par les agents administratifs chargés de ce contrôle, à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de sa date (1) ; de telle sorte qu'on peut ainsi vérifier jour par jour l'état de la caisse des receveurs.

(1) Loi du 24 avril 1833, art. 1 et 7. On appelle *talon* une portion du titre sur laquelle sont imprimés, dans le sens de la longueur du papier, certains caractères; l'agent chargé du contrôle coupe cette portion, en ayant soin que les caractères soient divisés, et qu'il en reste une partie sur le titre, et une partie sur le talon qu'il garde, et qui offre, par son rapprochement avec le titre, un moyen facile de vérifier la réalité de ce dernier. A Paris, le contrôleur chargé de l'opération est placé auprès de la caisse dans laquelle a lieu le versement, de sorte que l'opération peut avoir lieu immédiatement; dans les départements, le contrôle est confié aux préfets et aux sous-préfets; il faut donc un déplacement, et par conséquent un délai. Du reste, les préfets et sous-préfets ne peuvent refuser le contrôle; s'ils le refusaient, il faudrait les mettre en demeure au moyen d'une sommation faite par un huissier. La conséquence de ces principes, conséquence reconnue par la Chambre des Députés dans la discussion, c'est que la disparition d'un receveur général après la délivrance d'un récépissé, mais avant l'expiration des vingt-quatre heures, ne devrait pas empêcher le contrôle, et que la perte, s'il y en avait, serait pour le compte du Trésor.

Le contrôle n'est prescrit qu'à l'égard des récépissés de sommes versées *pour un service public* ; par conséquent, il n'a pas lieu pour toutes les opérations étrangères au service du Trésor qui peuvent être faites par les receveurs, et notamment pour les versements motivés par l'achat et la vente des rentes (1). Mais les formalités dont il se compose sont applicables aux bons du Trésor, aux traites et aux valeurs de toute nature, émises par le caissier central ; aux mandats délivrés par le payeur des dépenses à Paris ; aux extraits d'inscriptions de rentes immatriculées sur le grand-livre de la dette publique. Les acceptations par le caissier central des effets et traites émis sur la caisse, les certificats d'inscription délivrés pour la concession d'une pension, à quelque titre que ce soit, ceux d'inscription de cautionnement, ceux de privilège de second ordre à délivrer aux bailleurs de fonds, doivent également, pour former titre valable, être revêtus du visa du contrôle.

On avait proposé de décider que les quittances délivrées par les divers comptables soit aux redevables des contributions, soit aux débiteurs des communes et des établissements publics, ne seraient libératoires qu'autant qu'elles auraient été détachées de registres à souche. Mais cette proposition a été rejetée, par cette considération que la disposition frapperait sur la masse entière des contribuables, qui, pour la plupart, ne sont pas capables de reconnaître la validité des titres qu'on leur donne. Cependant les comptables n'en sont pas moins assujettis, vis-à-vis de l'administration, à l'obligation de délivrer des quittances détachées d'un registre à souche.

1) L. du 24 avril 1833 ; ord. du 8 déc. 1832.

CHAPITRE XVIII.

DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE.

SOMMAIRE.

- 1185. Bases de la comptabilité.
- 1186. Budgets.
- 1187. Vote annuel de l'impôt. — Douzièmes provisoires.
- 1188. Crédits et exercices.
- 1189. Forme et vote des différents budgets. — Système du S.-C. du 25 décembre 1852
- 1190. Répartition et sous-répartition des dépenses entre les différents services.
- 1191. Crédits supplémentaires et extraordinaires.
- 1192. Centralisation des recettes au Trésor.
- 1193. Mode d'effectuer les dépenses.
- 1194. Ordonnancement.
- 1195. Ordonnances de paiement et de délégation.
- 1196. Devoirs du payeur.
- 1197. Clôture des exercices.
- 1198. Annulation des crédits et paiement de l'arriéré.
- 1199. Loi des comptes et exercices clos.
- 1200. Etat de situation de l'exercice ouvert.
- 1201. Contrôle de la Cour des comptes.
- 1202. Comptabilité en matière.
- 1203. Contrôle de cette comptabilité par la Cour des comptes.

1185. Il n'existait avant 1789 qu'un système confus et incomplet de comptabilité. Les événements de la révolution et de l'empire empêchèrent de réaliser tous les perfectionnements que demandait cette partie d'administration publique; ce ne fut que dans les premières années de la restauration que l'on put créer un système général tellement conçu, que depuis le moment où l'impôt voté par les Chambres est perçu pour le compte du Trésor, jusqu'à celui où il est payé aux créanciers de

l'État en acquit des dépenses votées également par le Corps législatif, il est possible de suivre jusqu'au dernier écu des mains du percepteur dans celles du créancier, et de s'assurer par des pièces authentiques de la légalité de tous les paiements. Tout ce qui concerne la comptabilité est épars dans un grand nombre de lois et d'ordonnances, et a été codifié dans une ordonnance en 695 articles, en date du 31 mai 1838. Nous y puisons les règles générales sur cette importante matière, en indiquant les dispositions plus récentes qui l'ont modifiée sur quelques points.

1186. Le point de départ de la comptabilité est dans les *budgets*. Cette qualification donnée aux états de dépenses et de recettes vient du vieux mot *bouget*, qui signifie *sac, sacoche*. Le *budget* de l'État se compose de deux lois, qui sont votées chaque année par le Corps législatif, et qui contiennent : la première, l'évaluation de toutes les dépenses de l'année qui suivra ; la seconde, la détermination et le taux des différents impôts dont la perception sera autorisée pendant le cours de cette même année. La perception d'impôts qui ne seraient point compris dans le budget des recettes donnerait lieu, contre les autorités qui l'ordonneraient et contre les employés qui l'opéreraient, à des poursuites en concussion qui pourraient être exercées contre eux sans qu'il fût besoin d'obtenir une autorisation préalable. (Ord. du 3 mai 1838, 2, 11, et article final de tous les budgets de recettes.)

Si des recettes extraordinaires, provenant par exemple de la vente d'effets mobiliers, du remboursement de sommes payées indûment, etc., ont lieu pendant le cours d'un exercice, les ministres ne peuvent en augmenter le montant de leur crédit ; ils sont obligés de verser au Trésor tous les fonds qui proviennent d'une

source étrangère aux crédits législatifs, et de les porter en recette aux chapitres des produits divers de l'exercice courant. (*Id.*, 16.)

1187. Le Corps législatif ne vote l'impôt que pour une année, à l'exception des impôts indirects, qui peuvent être votés pour plusieurs années. Les impôts ne peuvent être perçus, après l'expiration du temps pour lequel ils ont été votés, qu'en vertu d'un nouvel acte du pouvoir législatif. Il est arrivé quelquefois que le Corps législatif n'avait pu se livrer, avant le 1^{er} janvier, aux discussions prolongées que nécessite le vote du budget; mais alors, pour légaliser la perception des impôts, il votait une loi qui ordonnait que provisoirement les contributions existantes continueraient à être payées sur le pied de l'année précédente, pendant un certain nombre de mois. C'est ce qu'on appelle *voter des douzièmes provisoires*.

1188. Il ne suffit pas de fixer d'une manière générale la somme qui sera consacrée aux dépenses publiques, il faut encore déterminer le montant de chacune de ces dépenses, et mettre à la disposition des différents ministres les sommes nécessaires pour les acquitter. Ces évaluations se nomment *crédits*. Le temps auquel les crédits sont affectés se nomme *exercice*. On considère comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'État et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à cet exercice. (Ord. du 31 mai 1838, 2 et 3.) Cependant les services du matériel qui n'ont pas été terminés avant le 31 décembre peuvent être achevés jusqu'au 1^{er} février de l'année suivante. (*Id.*, article 4, combiné avec décr. du 11 août 1850, art. 1.)

1189. Le budget général comprend les budgets de tous les ministères; celui de chaque ministère est divisé

en chapitres qui présentent le chiffre du crédit ouvert pour chacun d'eux; pareille désignation a lieu pour chacun des articles dans lesquels se subdivisent les chapitres. D'après la loi du 15 mars 1817, il n'y avait d'obligatoires que les déterminations de crédits par ministère; celles qui avaient lieu par chapitre et par article n'étaient que des indications destinées à faciliter la délibération, mais qui n'obligeaient nullement le pouvoir exécutif; de telle sorte qu'une ordonnance du Roi pouvait affecter à un service tout ou partie des fonds votés pour un autre, pourvu que cela n'eût lieu que dans les limites du même ministère. Cette latitude laissée à l'administration fut, sous la restauration et le gouvernement de juillet, l'objet de réclamations bruyantes de la part de l'opposition parlementaire; telle fut l'origine de l'art. 41 de la loi du 29 juillet 1831, qui voulait que le budget de dépenses de chaque ministère fût divisé en *chapitres spéciaux*, que chaque chapitre ne contînt que des services corrélatifs ou de même nature. L'art. 42 de la même loi défendait de transporter les sommes d'un chapitre à un autre.

L'art. 42 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, inspiré, dit le rapport de M. Troplong, « par la nécessité d'opérer en faveur de la couronne une restitution en entier contre un partage qui portait atteinte à ses droits actuels, » est ainsi conçu :

« Le budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions administratives par chapitres et par articles. Il est voté par ministère; la répartition par chapitre du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret de l'Empereur rendu en Conseil d'Etat. »

Nous ne pouvons mieux expliquer cette modification importante à la loi de 1831 qu'en citant l'exposé des

motifs : « Lorsque le gouvernement de juillet s'établit,
» l'opposition dont il était sorti proposa et fit décider
» en janvier 1831, dans le règlement du budget de
» 1828, que le vote des dépenses aurait lieu désormais
» par chapitres spéciaux... Ce premier succès obtenu,
» les commissions de budget en développèrent rapi-
» dement les conséquences, et, sous le nom de chapi-
» tres, elles tendirent à réaliser la spécialité par arti-
» cles. Chaque fois qu'on voulait concentrer une
» allocation ou une réduction sur un objet déterminé,
» on faisait sortir du chapitre l'article qu'on avait en
» vue, et on le transformait en un chapitre spécial.
» C'est par suite de ces décompositions successives que
» le nombre des chapitres du budget s'élève aujour-
» d'hui à plus de quatre cents. Qu'est-il résulté de cet
» envahissement de l'administration par les assemblées?
» Un relâchement dans la hiérarchie administrative, la
» nécessité d'exagérer les évaluations des services pour
» ne pas être pris au dépourvu ; un entraînement na-
» turel à faire la dépense une fois votée, par suite
» l'impossibilité pour un ministre de combiner un
» plan sérieux d'économie dans cette comptabilité com-
» posée et méticuleuse qui ne laisse aucune liberté
» d'action. Les dispositions du projet présenté feront
» disparaître cette confusion de pouvoirs et cette com-
» plication dangereuse » (Exposé des motifs.)

..... « Il est entendu désormais que le Corps lé-
» gislatif recevra communication officielle du budget
» avec ses divisions administratives par chapitres
» et par articles..... Mais, au lieu de voter le budget
» par articles séparés, ce qui faisait régner les Cham-
» bres sur les détails les plus minimes de l'admi-
» nistration, le Corps législatif le votera par minis-
» tère. » (Rapport de M. Troplong.)

1190. Un décret de l'Empereur opère dans chaque chapitre la répartition du crédit accordé par ministère ; ce travail a lieu à l'approche de l'exercice, en présence des nécessités actuelles, et le décret, pour plus de garantie, est rendu dans la forme des règlements d'administration publique (n° 99). Des virements de crédits peuvent être autorisés dans le cours de l'année par des décrets spéciaux rendus également dans la forme des règlements d'administration publique. (S.-C. 23 décembre 1852, art. 12.)

« Ainsi, disait l'exposé des motifs en parlant de
» cette modification considérable à la législation anté-
» rieure, un budget voté ordinairement dix-huit mois
» avant sa mise en exercice pourra toujours être mo-
» difié et approprié par le pouvoir exécutif aux besoins
» nouveaux nés de circonstances imprévues, ou d'évé-
» nements politiques accomplis dans cet intervalle.
» La garantie de la spécialité des chapitres n'en sera pas
» moins maintenue ; la régularité des dépenses sera con-
» trôlée par un examen solennel et approfondi de la Cour
» des comptes, et le Corps législatif conservera la surveil-
» lance de l'emploi des fonds votés par l'examen et le
» vote de la loi des comptes. » (Exposé des motifs.)

1191. Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux ; le ministre des finances ne peut aussi, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministère. (L. du 15 mai 1850, 9.) Cependant il peut arriver que des circonstances extraordinaires donnent lieu à des dépenses plus considérables que celles qui ont été prévues, ou même à des dépenses pour lesquelles aucune allocation n'a été faite. Telles seraient, pour le premier cas, une guerre qui naîtrait tout à coup ; pour le second, une

maladie contagieuse qui porterait ses ravages dans toute la France. Si, au moment où la cause de ces dépenses existe, le Corps législatif est réuni, on doit, par un projet de loi particulier, lui demander soit des crédits *supplémentaires* dans le premier cas, soit des crédits *extraordinaires* dans le second. Mais lorsque la session est close et qu'il y a urgence, il suffit d'un décret de l'Empereur, qui, à la session suivante, est soumis au Corps législatif pour être converti en loi. (Ord. du 3 mai 1838, 20, 23, 26, 27.)

Lorsqu'il a été accordé, en l'absence du Corps législatif, des crédits supplémentaires pour des services prévus au budget ou des crédits extraordinaires pour des dépenses urgentes et imprévues, et que ces crédits n'ont pu être couverts par des virements de chapitres, les décrets qui les ont autorisés sont soumis à la sanction législative, savoir : ceux relatifs aux crédits extraordinaires, dans les deux premiers mois de la session qui suit l'ouverture desdits crédits extraordinaires, et ceux relatifs aux crédits supplémentaires, dans les deux premiers mois de la session qui suit la clôture de chacun des exercices sur lesquels les suppléments ont été accordés. (L. du 5 mai 1855, 24.)

1192. Les impôts et les droits de toute nature, payés à des percepteurs et à des receveurs placés à la portée des redevables, sont versés, à des époques très-rapprochées, dans les caisses des receveurs d'arrondissement. Ceux-ci vident leurs caisses dans celle du receveur général du département, lequel met les sommes qu'il a reçues à la disposition du *Trésor* (v. ch. suiv.), soit par des versements dans les caisses des payeurs, soit par des envois en espèces dans les lieux désignés par le directeur général du mouvement des fonds, soit par des remises en bons effets de commerce sur Paris et

autres places indiquées, soit par l'acquittement des crédits ouverts sur eux par le Trésor (1).

1193. Occupons-nous maintenant du mode d'opérer des dépenses. Les dépenses sont effectuées sous la direction d'un agent supérieur du ministère des finances, qui porte le titre de *directeur général du mouvement des fonds*, savoir : par le *payeur du Trésor* qui réside au chef-lieu du département, ou par ses préposés ; et, dans les lieux où il n'y a pas de préposés du payeur, par les receveurs particuliers, qui ne payent que sur son visa (2).

1194. Aucune dépense ne peut avoir lieu qu'autant qu'elle a été prescrite par un ministre, ou par un fonctionnaire inférieur, en vertu d'une délégation du ministre. C'est ce qui s'appelle *ordonnancer* une dépense ; celui qui ordonnance reçoit le nom d'*ordonnateur*. On conçoit que les fonctions d'ordonnateur doivent être incompatibles avec celles de comptable, puisque les actes du premier servent à contrôler la gestion du second. Tous les mois, le ministre des finances propose à l'Empereur, d'après la demande des autres ministres, la distribution des fonds dont ils pourront disposer dans le mois suivant ; les ministres répartissent ensuite les fonds entre les différents services de leurs départements, au moyen d'*ordonnances*.

(1) Décret du 4 janv. 1808, art. 19, 24, 26 et 30; ord. du 18 nov. 1820; arrêté minist. du 9 nov. 1820; ord. du 19 nov. 1826. V. pour tout ce qui tient à la comptabilité des préposés comptables de la recette, l'ord. du 31 mai 1838, art. 259 à 305 et 324 à 330.

(2) Ord. du 18 nov. 1817, art. 7, 8 et 9. Cette ordonnance établissait des payeurs de la marine qui ont été supprimés depuis. V. pour tout ce qui tient à la comptabilité des ordonnateurs, l'ord. du 31 mai 1838, art. 250 à 258; à la comptabilité des payeurs du Trésor, *id.*, art. 306 à 330.

1195. Les ordonnances des ministres se divisent en *ordonnances de paiement* et en *ordonnances de délégation*. Les *ordonnances de paiement* sont celles qui sont délivrées directement par le ministre au profit et au nom d'un ou de plusieurs créanciers de l'Etat. Les *ordonnances de délégation* sont celles qui autorisent un *ordonnateur secondaire* à délivrer des *mandats de paiement*. Les ordonnances ne doivent être acquittées par les payeurs, ou par ceux qui en remplissent les fonctions, qu'autant qu'elles portent sur des crédits régulièrement ouverts, qu'elles se renferment dans les limites de la distribution mensuelle des fonds, et qu'elles sont accompagnées de pièces qui constatent que leur effet est d'acquitter en tout ou en partie une dette de l'Etat suffisamment justifiée. (Ord. 31 mai 1838, 58 à 67.)

1196. Lorsque le payeur croit devoir suspendre le paiement d'une ordonnance ou d'un mandat, ce qu'il n'a le droit de faire qu'autant qu'il y a omission ou irrégularité matérielle dans les pièces justificatives qui sont produites (ord. 31 mai 1838, 69) (1), il est obligé de remettre au porteur une déclaration écrite et motivée de son refus, dont il adresse copie au ministre des finances. Si, malgré cette déclaration, le ministre, ou l'ordonnateur secondaire qui a délivré l'ordonnance ou le mandat, requiert par écrit et sous sa responsabilité qu'il soit passé outre au paiement, le payeur doit y procéder sans autre délai, en annexant à l'ordonnance ou au mandat une copie de sa déclaration et l'original de l'acte de réquisition; il est tenu de rendre compte sur-le-champ du tout au ministre des finances. (*Id.*,

(1) Nous ne parlerons pas ici du cas de saisie-arrêt, qui est naturellement un obstacle au paiement dans les cas où elle est autorisée. (V. n° 1232.)

68 à 71; v. pour les avances de fonds faites aux comptables, *id.*, 72 à 80.)

1197. Les crédits ouverts pour un exercice ne sont pas clos avec l'exercice lui-même. En effet, il n'est pas possible de payer, dans le cours d'une année, toutes les dépenses auxquelles ont donné lieu les différents services faits pendant cette année; il faut qu'on ait le temps d'en faire *la liquidation et l'ordonnancement* : ces deux opérations doivent être terminées au 1^{er} août suivant, et le porteur d'une *ordonnance* ou d'un mandat doit se faire payer avant le 1^{er} septembre, l'époque de la clôture *des paiements* étant fixée au 31 août par l'art. 2 du décret du 11 août 1850, qui modifie sur ce point les articles 90 et 91 de l'ordonnance du 31 mai 1838.

1198. Lorsqu'à l'époque de la clôture du compte d'exercice, des créanciers ne se sont pas présentés pour être liquidés, les crédits ouverts pour acquitter leurs créances sont annulés par la loi du règlement des comptes, et portés en recette au budget de l'année suivante. Les ordonnances et mandats délivrés à leur profit sont annulés, sans préjudice de leurs droits et sauf réordonnancement jusqu'au terme de la déchéance. (Décr. du 11 août 1850, 3, n° 1168.) Quand les créanciers viennent ensuite réclamer leur paiement, en vertu d'un décret impérial, sur l'exercice courant, les ministres doivent renfermer les ordonnances à délivrer sur cet exercice dans les limites des crédits par chapitre qui ont été annulés par la loi du règlement. Ces ordonnances sont imputées sur un chapitre spécial ouvert pour mémoire et pour ordre au budget de chaque ministère, afin qu'elles ne soient pas confondues avec les ordonnances relatives aux dépenses de l'année; le montant des paiements effectués pendant le cours d'une année pour les exercices clos est porté au crédit de ce

chapitre et compris parmi les crédits législatifs, lors du règlement de l'exercice. Si les créances réclamées n'ont pas fait partie des restes à payer arrêtés par les lois de règlement, il est pourvu à leur acquittement par des crédits supplémentaires. Il est rendu compte chaque année au pouvoir législatif des annulations de crédit et des paiements effectués sur les exercices clos. (Ord. du 31 mai 1838, 90 à 102.)

1199. Les dépenses votées par la loi, ordonnancées par les ministres, acquittées par les payeurs, sont arrêtées par le Corps législatif et le Sénat. Les comptes définitifs à produire à l'appui du projet de loi de règlement du dernier exercice clos sont établis et publiés dans les deux premiers mois de l'année qui suit la clôture de cet exercice. Quand le Corps législatif et le Sénat sont assemblés, le projet de loi leur est présenté dans le même délai ; au cas contraire, dans le mois qui suit l'ouverture de leur session. (L. 9 juillet 1836, 11.) La loi des comptes qui porte sur l'exercice dont le compte est clos, c'est-à-dire sur celui qui a été ouvert au moins deux années auparavant, contient la fixation définitive *des dépenses, des crédits et des recettes* de cet exercice. Si *des dépenses* ont excédé les évaluations du budget, nous avons dit qu'elles ont dû être autorisées par des lois, ou, en l'absence du Corps législatif et du Sénat, par des décrets confirmés ensuite par des lois. Si *des crédits* n'ont pas été employés, ils sont annulés et portés en recette à l'exercice suivant. Si les recettes ont été inférieures aux dépenses, le *déficit* est déterminé et figure dans la situation de l'administration des finances, comme avance du Trésor, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à son remboursement. La loi des comptes doit être soumise au Corps législatif et au Sénat dans le même cadre et dans la même forme que la loi de pré-

sensation du budget, afin que l'on puisse facilement rapprocher ces deux termes extrêmes de la comptabilité financière. (L. 27 juin 1819, 20.) (1).

1200. La loi de règlement s'applique à l'exercice clos. Les ministres doivent en outre présenter la situation provisoire de l'exercice qui suit immédiatement celui dont les comptes peuvent être réglés définitivement. Le ministre des finances présente : 1° le compte de la dette perpétuelle ; 2° le compte général du budget ; 3° le compte du Trésor ; 4° le compte du recouvrement des produits bruts des contributions directes et indirectes. Les ministres ordonnateurs de tous les départements présentent à chaque session les comptes imprimés de leurs opérations pendant l'année précédente. Les comptes qui se règlent par exercice comprennent l'ensemble des opérations qui ont lieu pour chaque service depuis l'ouverture jusqu'à la clôture de l'exercice. Les comptes annuels rappellent la situation, à l'époque du compte précédent, de chacun des exercices non consommés à cette époque, et le détail des opérations faites depuis, ainsi que la situation actuelle de chaque exercice. (L. du 25 mars 1817, 148, 149, 150, 153; ord. 31 mai 1838, 129 et suiv.)

Aux termes de l'art. 1^{er} de la loi du 9 juillet 1836, la situation provisoire de l'exercice courant, le compte général des finances, et tous les documents à établir au 31 décembre de chaque année, doivent être publiés dans le premier trimestre de l'année suivante. (V., pour le contrôle administratif des comptes ministériels, ord. 31 mai 1838, 163 à 167.)

(1) V. pour les tableaux qui accompagnent la loi des comptes, ord. du 31 mai 1838, 81 à 89; et pour les différents documents qui doivent y être joints, *id.*, 129 à 162.

1201. Les pouvoirs législatifs ne peuvent connaître que des résultats généraux ; ils ne peuvent pas entrer dans l'examen des pièces justificatives fournies par tous les comptables. Cet examen est fait par un tribunal administratif nommé *Cour des comptes*, dont nous ferons connaître l'organisation et les attributions au troisième volume. Le compte annuel des finances est accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des comptes, laquelle déclare d'une manière solennelle la conformité des faits soumis à ses vérifications avec ceux qui sont présentés au Corps législatif et au Sénat. (Ord. 31 mai 1838, 381 à 396.)

Pour arriver à un contrôle efficace de la comptabilité de tous les revenus publics, l'ordonnance du 8 novembre 1820 a soumis à des bases uniformes la comptabilité des régies et administrations qui ressortissent au ministère des finances ; l'ordonnance du 14 septembre 1822 a posé des règles dont les principales ont été analysées dans le cours de ce chapitre ; enfin l'ordonnance du 4 novembre 1824 a réuni au ministère des finances le travail de toutes les administrations financières.

1202. L'art. 14 de la loi du 6 juin 1843 veut que les comptes *de matières* soient soumis au contrôle de la Cour des comptes. Pour réaliser ce vœu de la loi, une ordonnance du 26 août 1844 a prescrit à chaque ministre de faire dresser un inventaire général de toutes les matières destinées à être consommées ou transformées existant au 1^{er} janvier 1845 dans les magasins, usines, arsenaux et autres établissements de son département. (Ord. du 26 août 1844, art. 14.) Il a été créé dans chacun de ces établissements un agent responsable qui est tenu d'inscrire sur des livres élémentaires l'entrée, la sortie, les transformations, les déte-

riorations, les pertes, déchets et manquants, ainsi que les excédants des matières confiées à sa garde. A des époques fixées par les règlements ministériels, les comptables forment des relevés résumant par nature d'entrée et de sortie, et pour chaque espèce de matière, toutes les opérations à charge et à décharge. Ces relevés, contrôlés sur les lieux, sont adressés au ministre avec toutes les pièces justificatives. Il est tenu dans chaque ministère une comptabilité centrale où sont résumés après vérification tous les faits relatés dans les documents fournis par les comptables. Cette comptabilité sert de base aux comptes généraux qui sont publiés chaque année par les ministres. Des règlements spéciaux pourvoient pour chaque ministère à l'exécution de cette ordonnance. (*Id.*, art. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 15.)

1203. Chaque ministre, après avoir fait vérifier les comptes individuels des comptables de son département, les transmet à la Cour des comptes avec les pièces justificatives. La Cour, après vérification, statue sur les comptes par voie de *déclaration*. Le ministre, sur le vu de cette déclaration et les observations du comptable, arrête définitivement le compte. La Cour prononce chaque année, en audience solennelle, une déclaration générale sur la conformité des résultats individuels des comptables en matière, avec les résultats des comptes généraux que les ministres ont publiés. La même Cour consigne dans son rapport annuel les observations auxquelles donne lieu l'exercice de son contrôle, tant sur les comptes individuels que sur les comptes généraux, ainsi que les vues d'amélioration et de réformes sur la comptabilité en matière. (*Id.*, articles 9, 10, 11, 12.)

CHAPITRE XIX.

DU TRÉSOR PUBLIC.

SOMMAIRE.

§ 1^{er}. — *Rapports du Trésor avec les comptables et les redevables.*

1204. Trésor public.

1205. Agents des recettes ; — leur hiérarchie ; — surveillance à laquelle ils sont soumis.

1206. Enumération des moyens de protection du Trésor.

1207. Contraintes. — Leurs effets.

1208. Quand et par qui elles sont décernées.

1209. Moyens de se pourvoir contre les contraintes.

1210. Privilèges et hypothèques du Trésor sur les biens des comptables.

— Loi du 5 septembre 1807.

1211. Obligation imposée aux comptables de déclarer leur qualité dans les actes translatifs de propriété.

1212. Suspension de la prescription à l'égard des comptables pendant la durée de leur gestion.

1213. A quelles personnes s'appliquent les obligations prescrites par la loi du 5 septembre 1807. — Compétence.

1214. Saisie des rentes constituées appartenant aux comptables.

1215. Cautionnement des comptables.

1216. Contrainte par corps contre les comptables.

1217. Intérêts dus par les comptables en débet.

1218. Prescription de l'action de l'Etat contre les comptables en débet.

1219. Contentieux en matière de comptabilité. — Compétence.

1220. Privilège du Trésor en matière de contributions directes.

1221. *Idem* en matière de contributions indirectes.

1222. *Idem* en matière de droits de douane.

1223. *Quid* en matière de droits de mutation pour décès? — *id.* de timbre?

1224. *Idem* pour la restitution des frais de justice en matière criminelle.

1225. *Idem* pour restitution des avances occasionnées par les poursuites d'office du ministère public.

1226. *Idem* sur les biens servant de cautionnement, en cas de mise en liberté provisoire.

1227. Hypothèques et privilèges sur les biens des fournisseurs, entrepreneurs et fermiers des biens de l'Etat.

1228. Radiation et réduction des inscriptions prises au profit du Trésor.
 1229. Contrainte par corps contre les débiteurs de l'Etat.

§ II. — *Rapports du Trésor avec les tiers.*

1230. Le Trésor public est une personne morale représentée par le ministre des finances et un agent judiciaire.
 1231. Actions contre le Trésor. — Formes. — Exceptions au droit commun.
 1232. Oppositions et significations de transports relatifs à des créances sur le Trésor public et autres caisses de l'Etat.
 1233. Péremption des oppositions et significations faites au Trésor.
 1234. *Idem* de celles faites à la caisse des dépôts et consignations.
 1235. Versement des sommes saisies-arrêtées à la caisse des dépôts et consignations. — Ses effets.
 1236. Oppositions sur les cautionnements.

§ I^{er}. — *Droits du Trésor sur les comptables et les redevables.*

1204. Le *Trésor public* est cette partie du ministre des finances chargée de centraliser, au moins fictivement, les recettes et d'opérer les dépenses publiques. Créé sous le nom de *trésorerie nationale* par la loi du 25 avril 1791, le Trésor fut érigé en ministère particulier par l'arrêté du 7 vendémiaire an X, et réuni au ministère des finances par la loi du 18 novembre 1817.

1205. Les recettes du Trésor sont faites, dans toute la France, par l'intermédiaire des receveurs de toute nature, qui vident leurs caisses dans celles des receveurs particuliers d'arrondissement; ceux-ci font leurs versements entre les mains des receveurs généraux des départements, lesquels tiennent leurs fonds à la disposition du ministre. L'ordonnance du 19 novembre 1826 place les percepteurs sous la surveillance des receveurs particuliers, et ceux-ci sous la surveillance des receveurs généraux; elle déclare les receveurs généraux responsables de la gestion des receveurs particu-

liers de leur département, et les receveurs particuliers responsables de la gestion des percepteurs de leur arrondissement. Enfin une ordonnance du 8 décembre 1832 porte que tous les comptables ressortissant au ministère des finances sont responsables du recouvrement des droits liquidés sur les redevables, dont la perception leur est confiée ; ils doivent justifier de leur entière réalisation avant l'expiration de l'année qui suit celle à laquelle les droits se rapportent ; ils ne peuvent obtenir la décharge de cette responsabilité qu'en justifiant qu'ils ont pris toutes les mesures, et fait en temps utile toutes les poursuites et toutes les diligences nécessaires contre les redevables et les débiteurs. Les questions de responsabilité sont résolues par le ministre des finances, sauf recours au Conseil d'Etat. (*V.* cep. nos 948, 949.) Les comptables qui ont soldé de leurs deniers personnels les droits dus par les redevables ou débiteurs, sont subrogés dans tous les droits du Trésor public, conformément aux dispositions de l'art. 2251, n° 3, du Code Napoléon (1).

Les receveurs particuliers doivent exercer la surveillance la plus suivie sur les percepteurs. Lorsqu'ils constatent des irrégularités dans le compte de ces agents, ils sont autorisés à les suspendre de leurs fonctions et à les faire remplacer par des gérants provisoires à leur nomination, en donnant avis de ces dispositions au préfet du département (2).

Les percepteurs doivent verser le produit de leurs recettes chez le receveur au moins une fois tous les dix jours : ce versement doit comprendre la totalité des recettes. En cas de retard, le receveur peut donner

(1) Ord. du 19 nov. 1826, art. 1, 2, 7, 8 et 10 ; ord. du 8 déc. 1832, art. 1, 2 et 6.

(2) *Id.*, art. 9.

contre eux une contrainte qui est mise à exécution sur le simple visa du juge de paix. (V. n° 1207.) S'il y a divertissement de deniers, le receveur fait toutes les saisies et tous les actes conservatoires (1).

Les receveurs particuliers doivent verser également tous les dix jours, et même plus fréquemment, suivant les circonstances et les localités, dans la caisse du receveur général, toutes les sommes qu'ils ont recouvrées. Nous avons déjà vu comment le produit des contributions était mis à la disposition du Trésor, et comment étaient effectuées les dépenses (n°s 1192 et suiv.) La comptabilité des receveurs et des percepteurs est régie par les articles 259 à 274 de l'ordonnance du 31 mai 1838.

1206. Le Trésor public, qui est la caisse commune destinée à supporter les charges sociales, doit jouir de moyens prompts et efficaces pour faire payer ses débiteurs, de garanties contre les malversations de ses comptables, de privilèges et d'hypothèques qui lui assurent la préférence sur les autres créanciers, et enfin de moyens de vaincre la mauvaise volonté, de punir la mauvaise foi.

Nous allons examiner successivement :

1° Les contraintes qui peuvent être décernées dans son intérêt;

2° Les privilèges et hypothèques dont il jouit sur les biens des comptables et des redevables;

3° Les cautionnements que fournissent les comptables;

4° La contrainte par corps à laquelle ils sont exposés.

(1) Pour connaître les différents moyens de contrainte qui peuvent précéder la saisie des biens et l'emprisonnement de la personne, voir arrêté du 6 ther. an VIII, art. 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 42; loi du 17 brum. an V, art. 2 et 10. -

1207. Les règles d'une bonne administration veulent que le Trésor ne soit point obligé de poursuivre ses débiteurs devant les tribunaux pour faire prononcer contre eux, à grands frais et en perdant beaucoup de temps, des condamnations qui deviendraient souvent illusoires. L'administration est en général armée du droit de déterminer le chiffre de la dette; sa décision a pour elle une présomption de vérité et peut être exécutée par tous les moyens de droit. L'autorité de l'administration se manifeste ici par un acte qui a reçu le nom de *contrainte*, parce qu'il contient l'ordre d'employer les moyens légaux à l'aide desquels un créancier se fait payer de ses débiteurs. Merlin définit la contrainte un *mandement* décerné contre un redevable de deniers publics, parce qu'elle est à la décision administrative ce qu'est le *mandement* aux décisions judiciaires.

Cette théorie, qui pouvait présenter quelques doutes, a été développée et confirmée en ces termes par un avis du Conseil d'Etat du 25 thermidor an XII, qui a la force d'un décret impérial : « Le Conseil d'Etat, après
» avoir entendu le rapport des sections de législation
» et des finances sur le renvoi qui leur a été fait de
» celui du ministre du Trésor public, présentant la
» question de savoir si le § 2 de l'art. 3 de la loi du
» 4^{er} brum an VII sur le régime hypothécaire, et l'ar-
» ticle 2123 du Code civil des Français, qui accordent
» l'hypothèque aux condamnations judiciaires, à la
» charge d'inscription, s'appliquent aux actes émanés
» de l'autorité administrative, considérant que les
» administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour
» les matières qui y sont désignées, le droit de pro-
» noncer des condamnations ou de décerner des con-
» traintes, sont de véritables juges dont les actes doivent
» produire les mêmes effets et obtenir la même exécu-

» *tion que ceux des tribunaux ordinaire*, est d'avis :
» 1° que les condamnations et les contraintes émanées
» des administrateurs, dans les cas et pour les matières
» de leur compétence, emportent hypothèque de la
» même manière et aux mêmes conditions que celles
» de l'autorité judiciaire. » Ce que dit le Conseil d'Etat
consulté spécialement sur l'hypothèque, il faut le dire
des autres actes d'exécution, puisque la contrainte est
assimilée à un jugement; il faut le dire même de la con-
trainte par corps. (V. l. du 17 avril 1832, art. 8, 9, 10,
11, 12, 13.)

Toutefois la Cour de cassation, dans un arrêt rendu le 28 janvier 1828 par la chambre civile, a décidé que l'avis du Conseil d'Etat du 26 therm. an XII ne s'applique qu'aux contraintes que les administrations ont le droit de décerner *en qualité de juges*, et sans que ces actes puissent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux. Nous ne voyons aucune distinction dans l'avis du 25 therm. an XII; bien plus, si cet avis ne s'appliquait qu'aux *jugements administratifs*, tels que les arrêtés du ministre des finances, il aurait été inutile, puisqu'on ne pouvait raisonnablement élever aucun doute sur la question de savoir si des jugements produiraient hypothèque et permettraient de faire une saisie. La nécessité de l'intervention de l'autorité judiciaire proprement dite est si peu nécessaire pour faire produire à la contrainte administrative tous les effets d'un jugement, que le Conseil d'Etat, ayant été consulté sur la question de savoir s'il pouvait être pris inscription en vertu des contraintes que l'article 32 de la loi du 6-22 août 1791 autorise l'administration des douanes à décerner, répondit, le 12 novembre 1811, que la question était décidée par l'avis du 25 therm. an XII. Nous devons donc admettre comme un des principes

du droit administratif que les contraintes, dans les cas où les lois attribuent aux administrateurs le droit de les décerner, ont les mêmes effets que les jugements. Il nous reste à déterminer quels sont ces cas.

1208. Le directeur de l'administration des domaines décerne contre les débiteurs des revenus de biens domaniaux et de droits échus des contraintes qui doivent être visées par le président de tribunal civil de la situation des biens. (L. du 19 août 1791, art. 4.)

Les receveurs de l'enregistrement décernent, pour le recouvrement des droits d'enregistrement et le paiement des peines et amendes prononcées par les lois sur la matière, des contraintes qui sont visées et déclarées exécutoires par le juge de paix du canton où le bureau est établi. (L. du 22 frim. an VII, art. 64.)

Les receveurs des douanes délivrent, pour le paiement des droits dont ils ont fait crédit, et pour le défaut de rapport des certificats de décharge des acquits-à-caution, des contraintes qui sont visées par un des juges du tribunal civil. (L. du 6 août 1791, 31, 32, 33.)

Les directeurs et receveurs des contributions indirectes décernent contre les contribuables en retard des contraintes visées et déclarées exécutoires par le juge de paix du canton où le bureau de perception est établi. (L. du 1^{er} germinal an XIII, art. 43, 44.)

Les receveurs particuliers décernent, dans leurs arrondissements respectifs, contre les percepteurs et les contribuables en retard de se libérer, des contraintes qui ne peuvent être mises à exécution qu'après avoir été visées par le sous-préfet de l'arrondissement. (Arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 30.)

Enfin, l'arrêté du 12 ventôse an VIII porte : « Le » ministre des finances, comme spécialement chargé » de l'administration du Trésor public, est autorisé à

» prendre tous les arrêtés nécessaires et exécutoires
» par provision contre les comptables, entrepreneurs,
» fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques
» en débet, dans les cas et aux termes prévus par les
» lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire derniers, le
» tout ainsi que les commissaires de la trésorerie natio-
» nale y avaient été autorisés par lesdites lois. » Ce
sont ici de véritables jugements qui portent avec eux
leur contrainte.

Un arrêté du 28 floréal an XI autorise le ministre des finances à prendre des arrêtés exécutoires par provision contre les préposés des *payeurs généraux*. Ces fonctionnaires ont été supprimés; mais le principe posé a reçu une application plus étendue du décret du 12 janvier 1811, ainsi conçu : « Le mode de poursuites
» réglé par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire
» an VIII et par les arrêtés du gouvernement des
» 18 ventôse an VIII et 28 floréal an XI, pour le re-
» couvrement des débets des comptables directs du
» Trésor public, est déclaré commun à tous agents ou
» préposés des comptables directs du Trésor public,
» lorsque ces mêmes agents ou préposés ont person-
» nellement fait la recette des deniers publics. »

1209. L'acte administratif qui détermine le chiffre de la dette et la contrainte qui en autorise la poursuite n'établissent qu'une présomption qui peut tomber devant la preuve du contraire; on peut donc, en thèse générale, y former opposition. Quand la contrainte a été décernée par le receveur de l'enregistrement, l'opposition motivée, avec assignation à jour fixe devant le tribunal civil, interrompt l'exécution. (L. du 22 frim. an VII, art. 63, 64, 65.) Le même effet était attribué par la loi du 4^e germinal an XIII, art. 45, aux oppositions formées contre les contraintes décernées par

les receveurs des contributions indirectes; mais l'article 239 de la loi du 28 avril 1816 porte qu'à l'avenir ces contraintes seront obligatoires, nonobstant opposition et sans y préjudicier; par conséquent l'opposition, qui doit être motivée et contenir assignation devant le tribunal civil de l'arrondissement où est situé le bureau, n'a plus d'autre effet que de saisir le tribunal, qui prononce sur la quotité des droits et en ordonne la restitution, s'il y a lieu. Le même principe est établi par les art. 31, 32, 33, quant aux oppositions formées aux contraintes décernées pour le paiement des droits de douane; seulement, c'est devant le juge de paix dans le canton duquel est situé le bureau de douane d'où émane la contrainte, que la citation doit être donnée aujourd'hui. (Décret du 14 fructidor an III, art. 3 et 10.) Les oppositions formées aux contraintes décernées en matière de contributions directes ne peuvent jamais en retarder le paiement. Si elles sont dirigées par les receveurs contre les percepteurs, il s'agit d'une question de comptabilité qui est résolue par l'autorité compétente; si elles sont dirigées contre les contribuables, ceux-ci ne peuvent opposer que des demandes en décharge ou en réduction, qui doivent être formées dans les trois mois de la mise en recouvrement des rôles, ou prouver qu'ils ont payé leur contribution. Ces différentes réclamations sont portées devant le conseil de préfecture et ne retardent pas le paiement. Enfin, les comptables, entrepreneurs, fournisseurs et agents quelconques déclarés en débet par le ministre des finances, peuvent se pourvoir contre son arrêté devant le Conseil d'Etat; mais leur pourvoi n'empêche pas l'exécution provisoire. (V. arrêté du 12 ventôse an VIII.)

1240. Les articles 2098 et 2124 du Code Napoléon

établissent en principe le privilège et l'hypothèque du Trésor sur les biens de ses comptables; mais ils renvoient, pour les détails, à des lois spéciales qu'il est important de connaître, parce qu'elles complètent notre système hypothécaire. La loi dont nous avons à nous occuper d'abord est celle du 5 septembre 1807. D'après cette loi, le Trésor a un privilège et une hypothèque légale sur les biens des comptables. Le privilège porte :

1° Sur les meubles, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour tous les meubles trouvés dans les habitations du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Ce privilège s'exerce après ceux énoncés dans les art. 2101 et 2102 du Code Napoléon (1);

2° Sur les immeubles acquis *à titre onéreux* par les comptables postérieurement à leur nomination, et sur ceux acquis au même titre par leurs femmes, même séparées de biens, à moins qu'elles ne justifient légalement que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient. Ce privilège doit être inscrit dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte de translation de propriété; et alors son effet remonte au jour de l'acquisition; sinon il se transforme dans une hypothèque légale qui n'a plus rang que du jour de l'inscription. Il prend rang après les privilèges généraux et les pri-

(1) Loi du 5 sept. 1807, art. 2. Cette disposition de la loi du 5 septembre 1807 remplace celle de l'art. 47 du décret du 1^{er} germ. an XIII, relative au privilège du Trésor sur les meubles et effets mobiliers des comptables des contributions indirectes. Ainsi le privilège du locateur, qui était réduit à six mois de loyer, est aujourd'hui réglé par l'art. 2102 du Code Napoléon. Il en est de même des créanciers de l'art. 2101, dont ne parlait pas le décret de germinal; mais l'article du décret continue à subsister quant au privilège sur les meubles des redevables. (Cour de cass. civ., arrêt du 11 mars 1835, Mougeot.)

vilèges spéciaux sur les immeubles énumérés dans les art. 2103 et 2104 du Code Napoléon, et il ne peut nuire aux créanciers hypothécaires des précédents propriétaires, dont les hypothèques ont été conservées conformément à la loi (1). Ainsi, il a effet vis-à-vis les créanciers dont l'hypothèque se trouverait acquise dans le temps intermédiaire entre l'acquisition du comptable et l'inscription prise en temps utile par le Trésor public, et même vis-à-vis la femme et le pupille dont l'hypothèque légale, bien qu'elle remonte au jour du mariage ou de l'entrée en gestion de la tutelle, est primée par un privilège qui est préféré à toutes les hypothèques, même les plus favorisées. (C. N., 2095.)

L'hypothèque légale existe à la charge de l'inscription et à la date de cette inscription :

1^o Sur les immeubles des comptables qui leur appartenaient avant leur nomination ;

2^o Sur les biens acquis par les comptables, *autrement qu'à titre onéreux*, postérieurement à leur nomination ;

3^o Enfin, sur les immeubles qui étaient soumis au privilège, lorsqu'on a laissé passer deux mois sans prendre l'inscription requise par l'art. 5, d'après ce que nous avons dit plus haut (2).

Comme on le voit, la loi, pour prévenir les fraudes que les comptables pourraient commettre en plaçant sous le nom de leurs femmes des meubles précieux, ou des immeubles d'une plus grande valeur encore, établit la présomption que les meubles trouvés dans les maisons d'habitation des comptables, et que les immeubles acquis au nom de leurs femmes postérieurement à la

(1) Loi du 5 sept. 1807, art. 4 et 5 ; C. N., art. 2101, 2104 et 2105.

(2) Loi du 5 sept. 1807, art. 5, 6, § 1^{er} ; C. N., art. 2113, 2121 et 2134. Pour la forme et les effets de l'inscription, art. 2152 et 2148, n^o 5.

nomination de leurs maris, appartiennent à ces derniers et doivent être le gage du Trésor. Cette présomption, qui résulterait des principes du Code Napoléon, quant aux époux mariés en communauté (art. 1401, 1402 et 1421), est étendue par la loi même aux femmes séparées de biens, et par analogie aux femmes mariées sous le régime dotal. Elle ne peut tomber que devant des preuves incontestables, desquelles il résulterait que les biens appartenaient à la femme avant le mariage, ou qu'ils lui sont échus depuis à titre de succession ou de donation, ou bien qu'ils ont été achetés de ses deniers. Il faudrait en outre, si la femme était mariée sous le régime de la communauté, qu'elle prouvât qu'elle a le droit de conserver la propriété distincte de tout ou de partie de son mobilier, ce qui peut résulter soit de son contrat de mariage, soit de l'acte de donation du mobilier.

La loi borne la présomption de fraude aux biens acquis par les femmes des comptables ; il serait facile à ces derniers d'en éluder les effets en employant les fonds du Trésor à acquérir des immeubles sous le nom de leurs enfants ou de leurs amis. La loi ne prévoit pas cette fraude, et la présomption qu'elle établit ne peut s'étendre d'un cas à un autre. On rentrerait alors dans les règles du droit commun, qui permettent toujours d'attaquer des actes comme frauduleux ; mais il y aurait cette différence entre ce cas et le précédent, que ce serait au Trésor à faire la preuve que l'acquéreur est le prête-nom du comptable. Si cette preuve était faite, le privilège porterait sur l'immeuble : c'est ce qui a été jugé avec raison par la Cour de Limoges le 22 juin 1808.

Les dispositions de la loi du 5 septembre 1807 ne font point exception aux principes du droit commun

relatifs à la purge des privilèges et des hypothèques non inscrits dans le délai fixé par la loi. Ainsi, la Cour de cassation a décidé, sous l'empire de l'art. 834 du Code de procédure, que, malgré le délai de deux mois accordé alors au Trésor pour faire inscrire son privilège, si le comptable qui venait d'acheter un immeuble le revendait sur-le-champ, et si l'acquéreur faisait faire la transcription, le Trésor était tenu de prendre inscription dans la quinzaine de cette transcription, conformément à l'article précité du Code de procédure civile ; sinon que l'immeuble était libre du privilège entre les mains de l'acquéreur, duquel la loi n'exige l'accomplissement d'aucune formalité extraordinaire. Aujourd'hui que l'art. 834 du Code de procédure civile est abrogé par la loi du 23 mars 1855, le Trésor n'aura que jusqu'à la transcription pour prendre son inscription. (L. 23 mars 1855, art. 6. C. C. civ., 8 mai 1811.)

1211. Pour conserver les droits du Trésor et le mettre à l'abri des pertes qui pourraient résulter d'actes translatifs de propriété passés à son insu, l'article 7 de la loi impose aux receveurs généraux de département, aux receveurs particuliers d'arrondissement, aux payeurs généraux et divisionnaires, aux payeurs des départements, des ports et des armées, l'obligation d'énoncer leurs titres et leurs qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange, et autres actes translatifs de propriété qu'ils sont dans le cas de passer, sous peine d'encourir la destitution, et, en cas d'insolvabilité envers le Trésor public, d'être poursuivis comme banqueroutiers frauduleux. D'un autre côté, le receveur de l'enregistrement et le conservateur des hypothèques sont tenus, aussi à peine de destitution, et, en outre, de dommages-intérêts, l'un de requérir,

l'autre de faire, au vu desdits actes, l'inscription au nom du Trésor public pour la conservation de ses droits, et d'envoyer au procureur impérial de l'arrondissement, et à l'agent du Trésor public à Paris, le bordereau prescrit par les art. 2148 et suivants du Code Napoléon (1). Toutes ces formalités cependant deviennent inutiles, lorsque le comptable obtient du ministre des finances un certificat portant que l'aliénation qu'il veut faire n'est pas sujette à l'inscription de sa part. Ce certificat est énoncé dans l'acte d'aliénation. (L. 5 sept. 1807, 7.)

Le Trésor, averti de l'aliénation faite par un comptable de biens qui lui sont affectés par un privilège ou par hypothèque, examine la situation de ce comptable. S'il est déjà reconnu en débet, on poursuit contre lui, par toutes les voies de droit, le recouvrement des sommes dont il est redevable. Dans le cas contraire, le Trésor, inscrit sur ses biens, a trois mois, à partir de la notification qui lui est faite par l'acquéreur, aux termes de l'art. 2183 du Code Napoléon, pour fournir et déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus un certificat constatant la situation du comptable. S'il est en débet, les poursuites ont lieu contre lui, comme nous l'avons dit tout à l'heure, et le Trésor se paye tant sur ses biens que sur le prix de l'immeuble vendu, quand il vient en ordre utile (2).

(1) Lorsque l'inscription n'avait pas été prise au moment de la transcription de l'acte d'aliénation d'un bien appartenant à un comptable, le conservateur des hypothèques pouvait et devait la prendre d'office dans la quinzaine de la transcription, d'après l'art. 834 du C. de proc. civ.; mais aujourd'hui que cet article est abrogé par la loi du 23 mars 1855, qui n'autorise à prendre d'inscription que jusqu'à la transcription, cette dernière ressource échappe au Trésor, qui doit prendre ses précautions en conséquence.

(2) D'après la loi du 28 pluv. an III, ch. 3, art. 8, et celle du 2 mes-

Quand le certificat est favorable au comptable, ou que les trois mois sont expirés sans qu'il ait été fourni, la mainlevée de l'inscription a lieu de plein droit et sans qu'il soit besoin de jugement. Ce n'est donc quelquefois qu'au bout de ces trois mois que l'acquéreur peut connaître sa position, et payer son prix avec sûreté. (L. du 5 sept. 1807, 8 et 9.)

1212. Enfin, la loi se termine par une disposition qui suspend, pendant toute la durée de la gestion des comptables, et fait courir seulement du jour où leur gestion a cessé, la prescription que l'art. 2227 du C. Nap. permet aux débiteurs de l'Etat d'invoquer contre lui ; mais cette disposition ne change rien aux droits des tiers acquéreurs qui n'auraient pas purgé, et qui pourraient toujours invoquer contre l'Etat la prescription établie par l'art. 2180 du Code Napoléon, prescription qui court à partir de la transcription. (L. 5 sept. 1807, 10; C. Nap., 2227, 2180, 4^o § 2.)

1213. La loi dont nous venons de donner l'analyse a pour titre : *Loi relative aux droits du Trésor public sur les biens des comptables*. Que doit-on entendre par le mot *comptables*? On a émis l'opinion qu'il n'indiquait que les fonctionnaires qui, en compte avec le Trésor, sont à ce titre justiciables de la Cour des comptes. (Merlin, Rép., v^o Hyp., sect. 2, § 3, art. 4.) On peut citer à l'appui de cette opinion l'art. 7 de la loi, qui n'impose

sidor an VI, art. 10, si, trois mois après l'établissement du séquestre sur leurs biens, les comptables n'avaient pas présenté leurs comptes ou bordereaux de comptes, ils étaient contraints par la vente de leurs biens, qui avait lieu dans la même forme que s'il se fût agi de biens nationaux. Mais ces lois ont été abrogées par celle du 11 brum. an VII, et aujourd'hui les biens des comptables ne peuvent plus être vendus que dans les formes prescrites par le Code Napoléon. (Avis du C. d'Etat du 8 mai 1806.)

les obligations qu'il énumère qu'aux receveurs généraux de département, aux receveurs particuliers d'arrondissement, aux payeurs généraux et divisionnaires, aux payeurs des départements, des ports et des armées. Un receveur de l'enregistrement ayant requis une inscription hypothécaire sur les biens d'un percepteur, celui-ci réclama auprès du ministre des finances, qui décida, le 24 mars 1809, que la réclamation était fondée, et qu'il y avait lieu d'ordonner la radiation des inscriptions.

Cette décision est sans doute motivée sur les inconvénients qu'il y aurait à grever de privilèges et d'hypothèques légales un trop grand nombre d'immeubles, et sur ce que la bonne gestion et la solvabilité des autres comptables sont suffisamment garanties par la surveillance à laquelle ils sont soumis, par les cautionnements qu'ils sont obligés de fournir, par l'obligation imposée à la plupart d'entre eux de verser leurs fonds entre les mains des receveurs dans un bref délai, et enfin par la responsabilité de ces receveurs. La Cour de cassation a décidé que la loi du 7 septembre 1807 et l'art. 2121 du Code Napoléon, qui frappent d'un privilège et d'une hypothèque légale les biens des comptables de l'Etat, des communes et des établissements publics, n'admettent aucune distinction entre ces comptables, qui sont tous responsables au même titre; que l'art. 7 crée des garanties spéciales applicables à ceux qui y sont dénommés, mais n'affranchit pas les autres des obligations générales. (C. C. req., 5 mars 1855, V^e Roman.) Ainsi le mot *comptable* comprend tous ceux qui manient des deniers pour le compte du Trésor public; d'où il résulte que les lois spéciales qui établissaient des garanties au profit du Trésor sur les

biens de certains comptables, telles que celles des 6 août 1791 sur les douanes, 1^{er} germinal an XIII sur les contributions indirectes, sont remplacées par les articles 2098 et 2124 du Code Napoléon et la loi du 5 sept. 1807. (C. C. civ., 11 mars 1835, Mougest.) Leurs dispositions s'étendent même aux comptables des deniers de la liste civile qui sont consacrés à un service public.

Toutes les questions qui peuvent naître à l'occasion de la loi du 5 septembre 1807 sur l'effet, l'inscription et le rang des privilèges et de l'hypothèque légale du Trésor, à l'égard soit des comptables ou de leurs créanciers, héritiers ou ayants cause, soit des tiers acquéreurs ou autres, soit du Trésor, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, puisqu'il s'agit ici du Trésor, considéré comme personne morale, dans ses rapports avec les tiers.

1214. Il est sursis au paiement des arrérages des rentes des comptables, fournisseurs, et autres reliquataires des deniers publics constitués en débet, jusqu'à ce qu'ils se soient libérés, ou qu'ils aient transféré jusqu'à due concurrence, au profit du Trésor public, la propriété de leurs inscriptions au grand-livre. (Arrêté du 24 messidor an XI.)

1215. La seconde garantie du Trésor consiste dans un *cautionnement* en numéraire, fixé d'après l'importance des sommes que le comptable peut avoir entre les mains, et versé au Trésor qui en paye les intérêts. Le service des cautionnements, précédemment attribué à la caisse d'amortissement, a été transféré au Trésor par l'ordonnance du 8 mai 1816. Les cautionnements sont affectés, par premier privilège, à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre les comptables qui les ont fournis, à l'occasion de

l'exercice de leurs fonctions, pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils peuvent être chargés par la même administration, quel que soit le lieu où ils exercent leurs fonctions; par second privilège, aux personnes qui ont prêté les sommes qui les composent, quand elles ont observé les formalités prescrites par les décrets des 28 août 1808, art. 1, 2, 3, et 22 décembre 1812, art. 1, 2, 4; et, subsidiairement, au paiement dans l'ordre ordinaire des créances particulières qui seraient exigibles sur eux (1). Les oppositions faites par l'agent judiciaire du Trésor sur les cautionnements des comptables sont des actes administratifs qui ne peuvent être appréciés, ni pour le fond, ni pour la forme, par les tribunaux ordinaires. (Arr. du Conseil du 20 août 1840, Leramey.)

1216. Enfin, comme les deniers publics ne sont entre les mains des comptables qu'un dépôt dont ils ne peuvent user sans se rendre coupables, il est juste de frapper de peines sévères leur infidélité. Aussi la loi du 17 avril 1832 soumet-elle à la contrainte par corps, pour raison du reliquat de leurs comptes, de déficit ou débet constatés à leur charge, et dont ils ont été déclarés responsables :

1° Les comptables de deniers publics ou d'effets mobiliers publics et leurs cautions ;

2° Leurs agents ou préposés qui ont personnellement géré ou fait la recette ;

3° Toutes personnes, telles que les préposés des

(1) Lois des 25 niv. et 6 vent. an XIII, 28 avril 1816, art. 80, 81, 82, 83, 92, 93 et 97; avis du Conseil d'Etat du 12 août 1807; décret du 28 août 1808; ord. des 14 février, 25 sept. 1816, 22 mai 1825, 28 avril 1816.

comptables, qui ont perçu des deniers publics dont elles n'ont pas effectué le versement ou l'emploi, ou qui, ayant reçu des effets mobiliers appartenant à l'Etat, ne les représentent pas, ou ne justifient pas de l'emploi qui leur avait été prescrit.

La contrainte par corps peut être prononcée, dans ces différents cas, aussi bien contre les femmes et les filles que contre les hommes; il n'y a d'excepté que les personnes septuagénaires. Mais, d'un autre côté, une mesure aussi grave ne pouvant être employée pour des sommes très-modiques, il faut que l'intérêt du Trésor soit supérieur à une somme de trois cents francs.

Comme il s'agit ici de questions purement administratives, qui d'ailleurs se réduisent toujours à un rapprochement de chiffres, la contrainte par corps contre les comptables du Trésor est exercée sans jugement et en vertu des contraintes décernées administrativement. C'est ce qui résulte de l'art. 46 de la loi, qui déclare subsistantes les dispositions concernant le mode des poursuites à exercer contre les débiteurs de l'Etat, consignées dans les lois précédentes. Or, les articles 10 et 24 de la loi du 9 messidor an VI, l'art. 3 de la loi du 12 vendémiaire an VIII, la loi du 13 frimaire an VIII, autorisaient les commissaires de la trésorerie, et l'arrêté du 18 ventôse an VIII autorise à leur place le ministre des finances à prendre contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, etc., en débet, des arrêtés exécutoires par toutes les voies de droit, et les contraintes en général sont assimilées à des jugements. (N° 1207 et arrêt du C. du 28 août 1827, Belot.)

1217. Des avis du Conseil d'Etat des 20 juillet 1808

et 10 mars 1809 portent que les préposés de l'enregistrement doivent les intérêts de leurs débet à partir du moment où ils auraient dû faire le versement, lorsque le déficit résulte de soustraction ou d'omission. Un arrêt du Conseil du 20 janvier 1819 (Jouvencel) décide qu'à l'égard des déficits résultant d'erreurs de calcul, les intérêts ne doivent courir qu'à partir de la signification du procès-verbal de vérification. Ces décisions, bien qu'elles ne statuent que sur les receveurs de l'enregistrement, semblent devoir s'appliquer à tous les comptables, car elles sont basées sur les principes du droit commun.

4218. L'action de l'État en répétition des deniers publics soustraits par un comptable n'est pas soumise à la prescription de l'action criminelle qui peut être exercée contre lui pour le même fait. Elle dure, ainsi que l'action en reddition de compte, pendant trente années à partir du jour de la cessation de leurs fonctions. (L. 5 sept. 1807, 40.) Quant aux intérêts de la somme dont le comptable est redevable, ils se prescrivent, comme tous les arrérages, par cinq ans.

4219. Le contentieux relatif à la comptabilité appartient, en thèse générale, à la Cour des comptes, dont nous parlerons au troisième volume; mais cette Cour ne prononce que lorsqu'elle a entre les mains toutes les pièces de la comptabilité. Si l'on était toujours obligé d'attendre sa décision, elle arriverait souvent trop tard pour empêcher la dilapidation des deniers de l'État. Le ministre des finances a le droit de statuer sur les débet des comptables placés sous sa surveillance, de décerner contre eux des contraintes, sauf l'opposition portée devant lui et l'appel porté devant le Conseil d'État. (C. d'Et., 6 juillet 1843, Bosc.) Si cependant l'oppo-

sition, sans toucher au fond du droit, était fondée sur une exception dont les tribunaux seuls pussent connaître, telle, par exemple, que l'exception du bénéfice d'âge invoquée par le comptable en débet pour échapper à la contrainte par corps, elle devait être portée devant l'autorité judiciaire. (C. d'Etat, 28 août 1827, Belot.) Le ministre des finances prononce aussi sur les difficultés qui s'élèvent entre les comptables au sujet de leur comptabilité, par exemple sur les réclamations élevées par un receveur particulier contre le procès-verbal du receveur général qui le constitue en débet (C. d'Et., 14 nov. 1824, Jégou-Laroche), sur les difficultés relatives aux recouvrements faits par un percepteur pour le compte de son prédécesseur (C. d'Et., 13 avril 1828, Nicolas). C'est seulement lorsque ces questions de comptabilité sont décidées qu'on peut saisir les tribunaux des questions de droit commun qui peuvent s'y rattacher (même arrêt).

1220. Nous croyons utile, pour compléter autant que possible cette matière, de rappeler ici quels sont les droits que des lois spéciales attribuent au Trésor sur les redevables. Ce sont d'abord :

En matière de contributions directes, un privilège qui s'exerce avant tout autre, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, loyers, fruits et revenus des biens immeubles sujets à la contribution; et pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilières, des portes et fenêtres, des patentes, et de toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. (L. 12 novembre 1808. *V.* nos 956 et suiv.)

1221. Pour les contributions indirectes, un privilège sur les meubles et les effets mobiliers des redevables, privilège qui n'est primé que par celui des frais de justice et par celui du locateur pour six mois de loyer. (L. 1^{er} germ. an XIII, 47. *V.* 1006.)

1222. Pour les droits de douanes, un privilège qui frappe sur les meubles et effets mobiliers des redevables, et qui est primé, dit la loi de 1791, par les frais de justice et *autres privilèges* sur les meubles, sauf la revendication des marchandises en nature qui sont encore sous balle ou sous corde (n° 1034). Ce privilège est étendu, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, aux meubles des cautions des redevables. (Arr. du 12 déc. 1822.) La régie a de plus une hypothèque sur les immeubles des redevables, à compter du jour où leurs soumissions ont été faites sur les registres et signées par eux ou leurs facteurs, pourvu que les extraits de ces registres, contenant leurs soumissions, aient été soumis à l'enregistrement dans le délai fixé pour les actes de notaire (l. 6 août 1791, t. 13, art. 23, et n°s 1034 et 1117); mais à la charge de prendre inscription (C. N., 2135).

1223. Pour le paiement des droits de mutation par décès, le Trésor a, non un privilège, mais une action sur les revenus des biens à déclarer, dans quelques mains qu'ils se trouvent (n° 1053). Le droit de timbre est protégé par le privilège des contributions directes. (L. 28 août 1816, 76.) (*V.* n° 1061.)

1224. Le Trésor public est obligé de faire l'avance des frais nécessaires à la poursuite des crimes et délits. La loi du 5 septembre 1807 lui accorde, pour le remboursement de ces avances, un privilège sur les biens meubles et immeubles des condamnés, en

matière criminelle, correctionnelle et de police.

Le privilège sur les meubles et effets du condamné est primé par les privilèges désignés aux articles 2101 et 2102 du Code Napoléon, et par celui qui est accordé pour les frais de la défense personnelle du condamné ; en cas de contestation sur la quotité de ces frais de la part de l'administration des domaines, ils sont réglés, d'après la nature de l'affaire, par le tribunal qui a prononcé la condamnation.

Le privilège sur les biens immeubles des condamnés doit être inscrit dans les deux mois à dater du jour du jugement de condamnation, sinon il dégénère en une hypothèque légale qui n'a plus de rang qu'à dater du jour de son inscription. Il est primé :

1° Par les privilèges de l'article 2101 du Code Napoléon, dans les cas prévus par l'article 2105 ;

2° Par les privilèges de l'article 2103 du Code Napoléon, lorsque les conditions prescrites pour leur conservation ont été accomplies ;

3° Par les hypothèques légales existant indépendamment de l'inscription, pourvu qu'elles soient antérieures au mandat d'arrêt, dans le cas où il en aurait été décerné contre le condamné, sinon au jugement de condamnation ;

4° Par les autres hypothèques, pourvu qu'elles résultent d'actes ayant une date certaine antérieure au mandat d'arrêt ou au jugement de condamnation, et qu'elles aient été inscrites avant le privilège du Trésor (L. 5 sept. 1807) ;

5° Enfin, par les sommes dues pour la défense personnelle du condamné.

La partie civile, aux termes de la loi du 18 germinal an VII, art. 5, avait le droit de prélever les indemnités

qu'elle avait obtenues avant les frais adjugés à l'Etat. Cette disposition a été abrogée par la loi du 5 pluviôse an XIII, qui rend les parties civiles responsables du remboursement des frais de poursuite, sauf leur recours contre les condamnés, et par la loi du 5 septembre 1807 ; mais si la partie civile a été obligée de payer les frais au Trésor, elle doit être subrogée à ses droits et privilèges, aux termes de l'article 1254 du Code Napoléon.

1225. Les frais des actes et procédures faits sur la poursuite d'office du ministère public dans les cas prévus par le Code Napoléon, pour les poursuites en rectification des actes de l'état civil, et pour les poursuites prescrites par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat, et généralement ceux faits dans tous les cas où le ministère public agit dans l'intérêt de la loi, sont garantis par un privilège qui s'exerce conformément aux règles prescrites par la loi du 5 septembre 1807. En cas de poursuite en interdiction, le privilège porte sur les biens de l'interdit, et, s'ils sont insuffisants, sur ceux de ses père, mère, époux ou épouse. (Lois des 6 août 1791, tit. 13, art. 22, et 4 germinal an II, tit. 6, art. 4.)

1226. Lorsqu'un prévenu a fait le dépôt de la somme fixée par la loi, ou justifié d'immeubles suffisants pour obtenir sa liberté provisoire, les espèces déposées et les immeubles servant de cautionnement sont affectés par privilège :

1° Au Trésor pour les frais faits par la partie publique ;

2° Au paiement des réparations civiles et des frais avancés par la partie civile ;

3° Aux amendes.

Le procureur impérial et la partie civile peuvent prendre inscription hypothécaire sans attendre le jugement. L'inscription prise à la requête de l'un ou de l'autre profite à tous les deux. (C. d'instr. crim., 121.)

1227. L'État, comme nous l'avons dit dans un des chapitres précédents, a une hypothèque sur les biens des entrepreneurs, des fournisseurs et des fermiers des biens de l'État, en vertu de l'acte d'adjudication ou du marché (v. n° 1117); il a aussi un premier privilège sur les cautionnements, dans le cas où il en doit être fourni.

1228. Les inscriptions hypothécaires prises au profit du Trésor public ne peuvent être rayées, dit une instruction du ministre des finances du 6 juillet 1833, art. 55, qu'en vertu d'une décision spéciale du ministre des finances, ou sur une mainlevée par acte notarié signé de l'agent judiciaire et relatant la date de la décision du ministre, ou sur un arrêté du préfet relatant la date de la décision du ministre qui l'autorise à cet effet (1). Cette instruction ne parle que du cas où la radiation est consentie par le ministre; elle peut aussi être ordonnée par la Cour des comptes, quand il s'agit des biens des comptables (l. du 16 sept. 1807, article 13, § 2), et même par les tribunaux, quand les hypothèques ont été prises pour garantir des créances sur lesquelles les tribunaux sont compétents pour statuer (arg. des art. 2157 et suiv. du C. N.) La réduction et la translation des inscriptions peuvent aussi, à défaut du consentement du ministre, être opérées par la Cour des comptes (l. du 16 sept. 1807, art. 15), et par les tribunaux dans les cas ci-dessus indiqués (arg. des art. 2161 et suiv. du C. N.).

(1) V. aussi instruction du 12 avril 1853, Bulletin officiel du ministère de l'intérieur, t. 1853, p. 213.

1229. Enfin il faut ajouter à toutes ces dispositions celles des art. 8, 10, 11 et 12 de la loi du 17 avril 1832, qui autorisent la contrainte par corps non-seulement contre les comptables, leurs agents et préposés, les dépositaires d'effets publics, les fournisseurs et entrepreneurs, mais encore contre les redevables des contributions indirectes, et contre les cautions de tous ces débiteurs, dans les cas qu'ils déterminent et que nous avons déjà énumérés.

§ II. — *Du Trésor dans ses rapports avec les tiers.*

1230. Le Trésor, dans ses rapports avec les tiers, est considéré comme une personne morale représentée par le ministre des finances. La défense et la poursuite de ses droits devant les tribunaux est confiée à un *agent judiciaire* dont les attributions sont réglées par le décret du 27 août 1791.

L'agent judiciaire, placé sous la direction du ministre, ne doit rien faire qui soit de nature à engager les intérêts du Trésor sans son autorisation, mais il peut seul faire les actes conservatoires, sauf à en prévenir immédiatement le ministre. Il peut, avec l'autorisation du ministre, former une demande, s'en désister, renoncer à l'appel, consentir à l'exécution d'un jugement, adhérer à un contrat d'union et à un concordat. (Décret du 27 août 1791, 3, 4. — Avis du C. d'Etat du 14 août 1832.) Mais, aux termes de l'art. 4, les transactions ne peuvent avoir lieu qu'avec l'approbation du Corps législatif (1). Le ministre ne peut non plus renoncer à une

(1) Dans un traité de la législation spéciale du Trésor public, p. 18 et suivantes, M. Dumesnil fait remarquer que l'intervention du Corps législatif est ici fort incommode et peu utile; qu'en fait, on ne trouve aucune transaction qui lui ait été soumise; il exprime le vœu que les transactions soient à l'avenir approuvées par un décret rendu en Conseil d'Etat dans la forme des règlements d'administration publique.

prescription ni à une déchéance acquise. (Art. 2222 C. N.)

1231. C'est au bureau de l'agent judiciaire que sont déposées les assignations et significations faites au Trésor; elles doivent, à peine de nullité, être visées par cet agent. (Décret 27 août 1791, 6; C. P. C., 69, nos 2 et 5.) Les demandes qui intéressent l'Etat sont dispensées du préliminaire de conciliation (C. pr. civ., 49), et celles qui intéressent le Trésor ne sont pas assujetties aux règles posées par la loi du 28 octobre 1790, qui ne s'applique qu'en matière domaniale. (V. n° 836.) Le ministère public doit être entendu, à peine de nullité, dans les affaires qui intéressent le Trésor. (C. pr. civ., 83, n° 4.)

Quelques exceptions au droit commun sont faites dans l'intérêt du Trésor public aux règles relatives à l'exécution des jugements. D'après la loi du 14 fructidor an V, les jugements rendus sur les instances dans lesquelles l'agent du Trésor a été partie, soit en demandant, soit en défendant, sont exécutoires par provision contre ses adversaires, tandis que ceux-ci ne peuvent obtenir l'exécution provisoire contre le Trésor que moyennant caution.

En thèse générale, le pourvoi en cassation, en matière civile, n'arrête pas l'exécution du jugement. (L. 27 nov. 1790, 46.) Mais si le Trésor était obligé de payer nonobstant son pourvoi en cassation, il pourrait se faire que la partie adverse devînt insolvable et ne présentât plus qu'un recours illusoire, dans le cas où, après le succès de son pourvoi, une nouvelle Cour lui donnerait gain de cause. Pour éviter cet inconvénient, le décret du 19 juillet 1793 veut qu'on ne puisse demander au Trésor, ou à une caisse quelconque de l'Etat, l'exécution d'un jugement ou arrêt frappé d'un pourvoi en cassa-

tion, qu'au préalable on ait fourni bonne et solvable caution. La faveur due au Trésor, qui est toujours censé solvable, l'a fait dispenser par la loi du 24 février 1827 de l'obligation de donner caution, lorsque l'Etat requiert la mise aux enchères dans les cas prévus par les art. 2185 du C. N. et 832 du C. de pr. civ. Enfin le Trésor, quand il se pourvoit en cassation, est dispensé de consigner, et, en cas de condamnation, de payer l'amende imposée aux particuliers. (L. du 2 brum. an IV, art. 17.)

1232. Les sommes dues par l'État, à l'exception de celles déclarées insaisissables (*v. notam. n° 1083*), peuvent être l'objet de saisies-arrêts dont la forme est réglée par le décret du 18 août 1807 et les art. 561 et 569 du C. de pr. civ. (1); elles peuvent aussi être cédées par les créanciers. Il existe au ministère des finances un *conservateur des oppositions*, auquel doivent être faites les significations exigées par les lois dans ces deux cas, lorsqu'il s'agit de sommes dont le paiement doit être effectué à la caisse du Trésor central; à l'égard de celles qui doivent être acquittées par d'autres caisses, c'est entre les mains des payeurs, agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont délivrés, que doivent être faites les oppositions, les significations de transport, et toutes celles qui ont pour objet d'en arrêter le paiement (2). Les mandats de paiement ne sont acquittés que sur la preuve qu'il n'existe pas d'opposition.

(1) Le décret du 8 août 1807 et les art. 561, 569 du C. pr. civ. ont été déclarés applicables aux fonds déposés dans les caisses d'épargne par l'article 11 de la loi du 5 juin 1835, et à ceux déposés à la caisse des dépôts et consignations par le § 3 de l'article 11 de la loi du 8 juillet 1837.

(2) Loi du 9 juillet 1836, art. 13. Les dispositions de cet article ont été provoquées par un arrêt de la Cour de cass., en date du 21 déc. 1835 (Chartrey), qui décidait que toutes les oppositions étaient valablement faites entre les mains du ministre des finances, quelque part que la somme dût être payée, ce qui exposait le Trésor à payer deux fois.

1233. Les saisies-arrêts, oppositions et significations de transport n'ont d'effet que pendant cinq années à compter de leur date; elles doivent donc être renouvelées dans ce délai, quels que soient d'ailleurs les actes, traités ou jugements intervenus sur ces oppositions ou significations. En conséquence, lorsqu'il n'y a point eu de renouvellement à l'expiration du délai, elles sont rayées d'office des registres sur lesquels elles ont été inscrites, et ne sont plus comprises dans les certificats délivrés par le Trésor. (V. n° 1234.) Quant aux actes de la même nature qui ont été faits avant la loi du 9 juillet 1836, il a fallu les renouveler dans le délai d'un an à partir de la publication de cette loi, sinon ils ont dû être rayés des registres. (L. 9 juillet 1836, articles 14, 15.)

1234. L'art. 11 de la loi du 8 juillet 1837 déclare ces dispositions applicables aux saisies-arrêts ou oppositions faites sur des sommes versées, à quelque titre que ce soit, à la caisse des dépôts et consignations et à celles de ses préposés; mais le délai de cinq ans ne court, pour les oppositions et significations faites ailleurs qu'à l'une de ces caisses, qu'à partir du dépôt des sommes qui en sont frappées. Le projet de cette loi imposait l'obligation du renouvellement quinquennal à l'égard des significations de *transports*; plusieurs orateurs de la Chambre des Pairs firent remarquer que les cessionnaires étant devenus propriétaires des créances, il y aurait un grand inconvénient à les en dépouiller, par cela seul qu'ils auraient laissé s'écouler un délai de cinq ans sans renouvellement, et la Chambre, malgré la résistance du ministre des finances, retrancha les cessionnaires de l'article. Mais la loi du 8 juillet 1837 ne statue que pour des sommes versées à la caisse des dépôts et consignations, et les articles 14 et 15 de

la loi du 9 juillet 1836, relatifs aux sommes dues par le Trésor, continuent à s'appliquer aux significations de transport comme aux oppositions. A l'égard du Trésor, la signification du transport n'a pas plus d'effet qu'une opposition : c'est ce qui a été dit formellement par le commissaire du Roi à la Chambre des Députés (M. Delaire). Cette proposition est en contradiction avec les principes du Code Napoléon, d'après lesquels la signification du transport faite au débiteur saisit le cessionnaire à l'égard des tiers, et à plus forte raison à l'égard du débiteur lui-même (art. 1690), et elle peut donner lieu à de très-graves difficultés. On doit regretter que la règle posée par la loi du 8 juillet 1837 ne soit pas applicable aux sommes dues par le Trésor comme à celles versées à la caisse des dépôts et consignations.

1235. Le § 2 de l'article 9 de la loi du 19 janvier 1831 voulait que le montant des créances frappées d'opposition fût versé en fin d'exercice à la caisse des dépôts et consignations. Mais l'application de cette mesure, qui exigeait le concours des créanciers ou de leurs ayants droit, ayant éprouvé des difficultés, l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837 a rapporté le § 2 de l'art. 9 de la loi du 29 janvier 1831, et l'on est ainsi rentré dans le droit commun, en vertu duquel les créanciers opposants ou les cessionnaires ont le droit de faire effectuer le dépôt par le Trésor et ses agents, ou, en cas de refus après sommation, de le faire prononcer par les tribunaux. Le dépôt à la caisse des consignations a deux résultats très-avantageux : il fait produire des intérêts à la somme déposée ; il la met à l'abri de toute déchéance et de toute prescription (n° 1180) ; ce que ne fait pas la simple opposition. Mais il ne dispense pas les créanciers, ainsi que nous venons de le voir, de renouveler leur opposition entre les mains des préposés de la caisse

dans les délais indiqués ci-dessus, sous peine de la radiation d'office. (N° 1234.)

1236. Les oppositions sur les cautionnements en numéraire sont régies par des lois particulières auxquelles l'article 43 de la loi du 9 juillet 1836 déclare qu'il n'est pas dérogé. D'après la loi du 25 nivôse an XIII, art. 2, les oppositions sur les cautionnements des officiers publics peuvent être faites soit directement à la caisse d'amortissement (aujourd'hui au Trésor), soit au greffe des tribunaux dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions, savoir : pour les notaires, commissaires-priseurs, avoués, greffiers, huissiers, au greffe des tribunaux civils ; pour les agents de change ou courtiers, au greffe des tribunaux de commerce. La loi du 6 ventôse an XIII a rendu applicable l'article 2 de la loi du 25 nivôse an XIII aux oppositions formées sur les cautionnements des receveurs généraux et particuliers et des autres comptables publics ou préposés des administrations. Les oppositions à faire sur les cautionnements des titulaires, inscrits sans désignation de résidence sur les livres du Trésor, doivent être signifiées à Paris au bureau des oppositions. (Ord. du 31 mai 1838, art. 127-128.)

Les oppositions faites au Trésor diffèrent des oppositions faites aux greffes quant à leurs effets : 1^o les premières ont effet sur les capitaux et les intérêts ; 2^o les secondes n'ont d'effet que sur les capitaux, et doivent être notifiées au Trésor pour valoir sur les intérêts. (Avis du Conseil d'Etat du 18 juillet, approuvé le 12 août 1807.) Mais, d'un autre côté, les oppositions faites au Trésor sont soumises au renouvellement, sinon à la péremption quinquennale prononcée par l'art 44 de la loi du 9 juillet 1836, tandis que celles faites au greffe, ne tombant pas sous le coup de l'art. 44 de la

loi du 9 juillet 1836, qui n'est applicable qu'aux oppositions faites au Trésor, ne sont pas limitées dans leur durée. (Instr. de l'administration des domaines, 30 nov. 1849.)

FIN DU TOME SECOND.

TABLE

DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE VOLUME.

LIVRE V.

DÉS CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES ET SUR LES PROPRIÉTÉS.

TITRE PREMIER.

DÉS CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES.

	Pages.
CHAPITRE 1 ^{er} . Du jury.	2
CHAPITRE II. Du service militaire dans les armées actives. .	8
SECTION 1 ^{re} . Du service militaire et des personnes qui en sont tenues.	9
SECTION II. Des opérations du recrutement et de la révision.	28
SECTION III. Exonération du service. — Engagements. — Rengagements.	37
SECTION IV. De l'inscription maritime.	50
CHAPITRE III. Service de la garde nationale.	56

TITRE II.

DÉS CHARGES QUI PORTENT SUR LA PROPRIÉTÉ.

CHAPITRE 1 ^{er} . De l'expropriation pour cause d'utilité publique en matière ordinaire.	69
CHAPITRE II. Suite de l'expropriation. — Règlement de l'indemnité.	112

	Pages.
CHAPITRE III. Expropriations exceptionnelles. — En cas d'urgence.	
— Pour la confection des fortifications.	161
§ I ^{er} . Expropriation en cas d'urgence.	163
§ II. Expropriation pour la confection des fortifications.	166
CHAPITRE IV. Charges imposées et dommages causés aux propriétés par suite de travaux ou de mesures d'utilité publique. — Assainissement et interdiction des logements insalubres.	174
§ I ^{er} . Charges imposées et dommages causés aux propriétés par suite de mesures d'utilité publique.	175
§ II. Assainissement et interdiction des logements insalubres.	204
CHAPITRE V. Expropriation implicite, — Mines, — Minières, — Carrières.	209
§ I ^{er} . Des mines.	210
§ II. Des minières. — Terres pyriteuses. — Forges. — Usines.	236
§ III. Des carrières et tourbières.	240

DEUXIÈME PARTIE.

DROIT ADMINISTRATIF.

LIVRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

TITRE PREMIER.

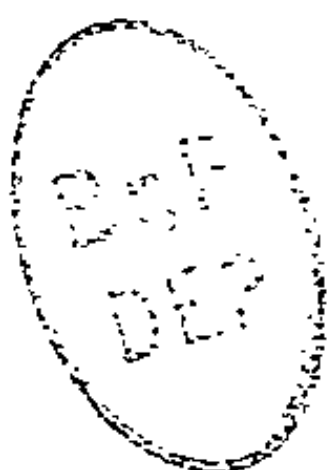
DE LA FORTUNE PUBLIQUE.

CHAPITRE I ^{er} . Du domaine national.	244
CHAPITRE II. Gestion du domaine de l'État.	287
CHAPITRE III. Portions du domaine national régies par des lois spéciales. — Domaine de la couronne. — Domaine militaire.	336
SECTION I ^{re} . Domaine de la couronne.	Ib.

	Pages.
SECTION II. Du domaine militaire et des servitudes qui s'y rattachent.	346
CHAPITRE IV. Domaine forestier.	361
CHAPITRE V. Des contributions en général. — Contributions directes. — Contribution foncière et cadastre. — Taxe des biens de mainmorte.	380
§ I ^{er} . Principes généraux.	381
§ II. Contributions directes.	384
§ III. De la contribution foncière.	390
§ IV. Taxe des biens de mainmorte.	409
CHAPITRE VI. Suite des contributions directes.	413
§ I ^{er} . De la contribution personnelle et mobilière.	414
§ II. De l'impôt des portes et fenêtres.	423
§ III. Des patentes.	428
§ IV. Centimes additionnels.	435
§ V. Taxes assimilées, sous quelques rapports, aux contributions directes.	438
CHAPITRE VII. Suite des contributions directes. — Perception. — Dégrèvement. — Poursuites et contentieux.	439
CHAPITRE VIII. Contributions indirectes. — Droits sur les boissons.	485
§ I ^{er} . Droit à la fabrication	488
§ II. Droit de circulation.	490
§ III. Droit d'entrée.	494
§ IV. Droit perçu à la vente.	499
§ V. Droit de consommation.	508
§ VI. Droit de licence.	509
CHAPITRE IX. Suite des contributions indirectes. — Droits divers.	510
§ I ^{er} . Droit sur les cartes.	Ib.
§ II. Droit sur le sel.	511
§ III. Droit sur le sucre indigène.	514
§ IV. Monopole du tabac.	516
§ V. De la poudre à feu.	518
§ VI. Droit sur les voitures publiques.	519
§ VII. Droits de navigation et de passage d'eau, de péage pour la correction des rampes sur les routes.	521
§ VIII. Droit de garantie.	522

CHAPITRE X. Suite des contributions indirectes. -- Recouvrement. — Poursuites et contentieux.	523
CHAPITRE XI. Des droits de douane.	533
CHAPITRE XII. Droits d'enregistrement, de mutation, d'hypothèque, de greffe et de timbre.	554
§ I ^{er} . Droits d'enregistrement et de mutation.	16.
§ II. Des droits d'hypothèque et de greffe.	570
§ III. Du timbre.	571
CHAPITRE XIII. Des postes.	575
CHAPITRE XIV. Des charges de l'Etat.	602
§ I ^{er} . Dette perpétuelle. — Rentes.	603
§ II. Dette flottante.	613
§ III. Dette viagère. — Pensions.	614
§ IV. Dépenses annuelles.	625
CHAPITRE XV. Des marchés de fournitures contractés par l'Etat.	627
CHAPITRE XVI. Des marchés pour les travaux publics.	646
CHAPITRE XVII. Liquidation des charges de l'Etat. — Contentieux. — Déchéances. — Contrôle des versements.	678
CHAPITRE XVIII. De la comptabilité générale.	711
CHAPITRE XIX. Du Trésor public.	725
§ I ^{er} Rapports du Trésor avec les comptables et les redevances.	726
§ II. Rapports du Trésor avec les tiers.	750

FIN DE LA TABLE DU TOME SECOND.



A LA MÊME LIBRAIRIE :

LES CODES FRANÇAIS conformes aux textes officiels, avec la conférence des articles entre eux, contenant l'indication de la législation intermédiaire, les Lois, Décrets, Ordonnances, Avis du conseil d'Etat. Circulaires qui expliquent, complètent, modifient ou abrogent certaines dispositions des Codes, les lois de la Presse, les Tarifs en matière civile et criminelle, les *Lois sur l'organisation et la discipline judiciaires*, l'Enregistrement, le Timbre, les Hypothèques, les droits de greffe, etc. Nouvelle édition entièrement refondue et mise au courant de la législation jusqu'à ce jour, par M. ROYER-COLLARD, professeur à la Faculté de Droit de Paris, avec la collaboration de M. MOURLON, docteur en droit, auteur des *Répétitions écrites sur le Code Napoléon*. Un beau volume grand in-8°, raisin collé. Broché. 12 fr.

Les mêmes Codes, édition in-18, contenant les matières de Thèses, à l'usage des élèves des Facultés. 4 fr.

Les mêmes, édition elzévirienne, format de poche. 4 fr.

CHABOT (de l'Allier). — *Commentaire sur la loi des successions*, formant le titre premier du livre III du Code civil, nouvelle édition, accompagnée de nombreuses observations et conférée avec la jurisprudence récente, par M. BELOST-JOLIMONT, ancien premier président à la Cour d'appel de Dijon ; 2 très-gros volumes in-8° demi-compactes. 12 fr.

MOURLON. *Répétitions écrites sur les trois examens du Code Napoléon*, contenant l'exposé des principes généraux, leurs motifs, et la solution des questions théoriques, 3^e édit. 1854, 3 vol in-8. 27 fr.

— Chaque examen formant 1 vol. se vend séparément 9 fr.

— *Traité de la Subrogation*. 1848, in-8. 8 fr.

— *Examen critique et pratique du Commentaire de M. Troplong sur les privilèges*, contenant : 1° la réfutation d'un grand nombre de décisions soutenues par M. Troplong ; 2° des dissertations sur les points qu'il n'a pas touchés ; 3° des raisons nouvelles apportées à l'appui de quelques-unes de ses doctrines. 2 vol. in-8. 1855. 14 fr.

PROUDHON, doyen, membre de l'Institut. — *Traité sur l'état des personnes et sur le titre préliminaire du Code civil* : troisième édition, considérablement augmentée, par M. VALETTE, professeur de Code civil à la Faculté de droit de Paris ; 2 gros vol. in-8°, 1848. 16 fr.

LIVRE V. DES CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES ET SUR LES PROPRIETES.

TITRE PREMIER. DES CHARGES QUI PORTENT SUR LES PERSONNES.

- CHAPITRE I^{er}. Du jury
- CHAPITRE II. Du service militaire dans les armées actives
- SECTION I^{re}. Du service militaire et des personnes qui en sont tenues
- SECTION II. Des opérations du recrutement et de la révision
- SECTION III. Exonération du service. - Engagements. - Rengagements
- SECTION IV. De l'inscription maritime
- CHAPITRE III. Service de la garde nationale

TITRE II. DES CHARGES QUI PORTENT SUR LA PROPRIETE.

- CHAPITRE I^{er}. De l'expropriation pour cause d'utilité publique en matière ordinaire
- CHAPITRE II. Suite de l'expropriation. - Règlement de l'indemnité
- CHAPITRE III. Expropriations exceptionnelles. - En cas d'urgence. - Pour la confection des fortifications
- § I^{er}. Expropriation en cas d'urgence
- § II. Expropriation pour la confection des fortifications
- CHAPITRE IV. Charges imposées et dommages causés aux propriétés par suite de travaux ou de mesures d'utilité publique. - Assainissement et interdiction des logements insalubres
- § I^{er}. Charges imposées et dommages causés aux propriétés par suite de mesures d'utilité publique
- § II. Assainissement et interdiction des logements insalubres
- CHAPITRE V. Expropriation implicite, - Mines, - Minières, - Carrières
- § I^{er}. Des mines
- § II. Des minières. - Terres pyriteuses. - Forges. - Usines
- § III. Des carrières et tourbières

DEUXIEME PARTIE. DROIT ADMINISTRATIF.

LIVRE PREMIER. DE L'ADMINISTRATION GENERALE.

TITRE PREMIER. DE LA FORTUNE PUBLIQUE.

- CHAPITRE I^{er}. Du domaine national
- CHAPITRE II. Gestion du domaine de l'Etat
- CHAPITRE III. Portions du domaine national régies par des lois spéciales. - Domaine de la couronne. - Domaine militaire
- SECTION I^{re}. Domaine de la couronne
- SECTION II. Du domaine militaire et des servitudes qui s'y rattachent
- CHAPITRE IV. Domaine forestier
- CHAPITRE V. Des contributions en général. - Contributions directes. - Contribution foncière et cadastre. - Taxe des biens de mainmorte
- § I^{er}. Principes généraux
- § II. Contributions directes
- § III. De la contribution foncière
- § IV. Taxe des biens de mainmorte
- CHAPITRE VI. Suite des contributions directes
- § I^{er}. De la contribution personnelle et mobilière
- § II. De l'impôt des portes et fenêtres
- § III. Des patentes
- § IV. Centimes additionnels
- § V. Taxes assimilées, sous quelques rapports, aux contributions directes
- CHAPITRE VII. Suite des contributions directes. - Perception. - Dégrèvement. - Poursuites et contentieux
- CHAPITRE VIII. Contributions indirectes. - Droits sur les boissons
- § I^{er}. Droit à la fabrication
- § II. Droit de circulation
- § III. Droit d'entrée
- § IV. Droit perçu à la vente
- § V. Droit de consommation
- § VI. Droit de licence
- CHAPITRE IX. Suite des contributions indirectes. - Droits divers
- § I^{er}. Droit sur les cartes
- § II. Droit sur le sel
- § III. Droit sur le sucre indigène
- § IV. Monopole du tabac
- § V. De la poudre à feu
- § VI. Droit sur les voitures publiques
- § VII. Droits de navigation et de passage d'eau, de péage pour la correction des rampes sur les routes
- § VIII. Droit de garantie
- CHAPITRE X. Suite des contributions indirectes. - Recouvrement. - Poursuites et contentieux
- CHAPITRE XI. Des droits de douane
- CHAPITRE XII. Droits d'enregistrement, de mutation, d'hypothèque, de greffe et de timbre
- § I^{er}. Droits d'enregistrement et de mutation
- § II. Des droits d'hypothèque et de greffe
- § III. Du timbre
- CHAPITRE XIII. Des postes
- CHAPITRE XIV. Des charges de l'Etat
- § I^{er}. Dette perpétuelle. - Rentes
- § II. Dette flottante
- § III. Dette viagère. - Pensions
- § IV. Dépenses annuelles
- CHAPITRE XV. Des marchés de fournitures contractés par l'Etat
- CHAPITRE XVI. Des marchés pour les travaux publics
- CHAPITRE XVII. Liquidation des charges de l'Etat. - Contentieux. - Déchéances. - Contrôle des versements
- CHAPITRE XVIII. De la comptabilité générale
- CHAPITRE XIX. Du Trésor public
- § I^{er} Rapports du Trésor avec les comptables et les redevances
- § II. Rapports du Trésor avec les tiers
- FIN DE LA TABLE DU TOME SECOND.