

# Éléments de droit public et administratif, ou Exposition méthodique des principes du droit public positif, précédé de la [...]

Foucart, Émile-Victor (1799-1860). Éléments de droit public et administratif, ou Exposition méthodique des principes du droit public positif, précédé de la Constitution du 14 janvier 1852 et des Senatus-consultes des 7 novembre et 25 décembre 1852. Tome III (4e éd. revue et mise au courant de la législation nouvelle par l'auteur) par. 1856.

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](mailto: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**  
**SENATUS-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 III.**

---

**PARIS,**  
**A. MARESCQ ET E. DUJARDIN, LIBRAIRES-ÉDITEURS,**  
**RUE SOUFFLOT, 17, EN FACE LE PANTHÉON.**

**OCTOBRE 1856.**





Quem's  
P. no. 100  
7 rue de la  
Bouffie

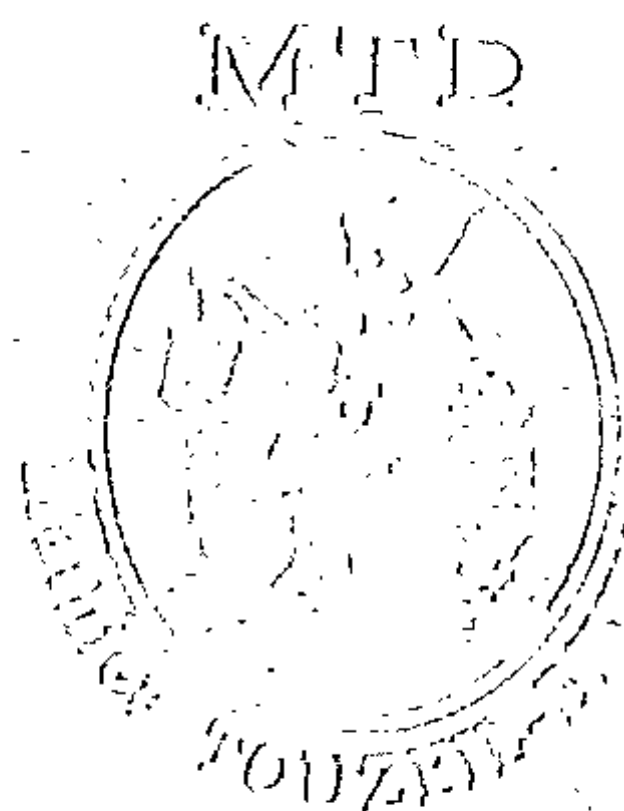
MENTS

DE

PUBLIC

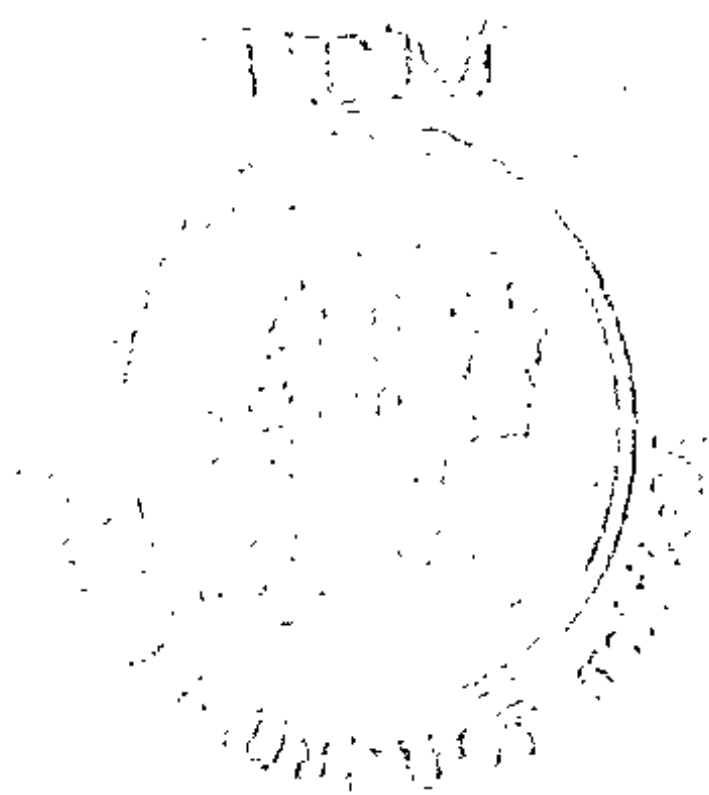
ET

NISTRATIF.



---

Poitiers,— Imp. de A. DUPRÉ.



388 26694

2002-6324

**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 III.**

---

**PARIS,**  
**A. MARESCQ ET E. DUJARDIN, LIBRAIRES-ÉDITEURS,**  
**RUE SOUFFLOT, 17, EN FACE LE PANTHÉON.**

**OCTOBRE 1856.**

(658)





**ÉLÉMENTS**  
**DE**  
**DROIT PUBLIC**  
**ET ADMINISTRATIF.**

---

**DEUXIÈME PARTIE.**

**DROIT ADMINISTRATIF.**

---

**LIVRE PREMIER.**

**DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.**

---

**TITRE II.**

**DES ROUTES ET DES CHEMINS.**

---

**DIVISION DE LA MATIÈRE.**

Les voies de communication, par terre ou par eau, consacrées à un usage public, et l'ensemble des règles relatives à leur établissement, à leur conservation et à leur police, sont connues, dans le droit administratif, sous le nom de *voirie*.

**TOME II.**



On distingue la voirie en *grande* et *petite*.

La *grande voirie* comprend les routes impériales, départementales et stratégiques, les chemins de fer, les cours d'eau navigables ou flottables ; la *petite voirie*, les voies de communication d'un intérêt plus restreint, établies principalement pour le service des communes (1).

On appelle *voirie urbaine* tout ce qui se rattache aux rues, places, quais, promenades des villes, des bourgs et même des villages. La voirie urbaine a quelques règles qui lui sont spéciales; elle rentre pour le reste dans la grande ou dans la petite voirie, suivant des distinctions que nous ferons connaître.

La voirie est régie en grande partie par les anciens règlements, confirmés par la loi du 19-22 juillet 1791, t. 1, art. 29, par l'art. 484 du Code pénal, et par la loi du 23 mars 1842.

Nous ne ferons pas, à proprement parler, un *traité de la voirie*, mais nous nous occuperons dans ce titre des *grandes routes*, des *chemins de fer*, des *chemins vicinaux ruraux* et des *rues, quais, promenades, places publiques*. Comme il y a beaucoup d'analogie entre les règles qui s'appliquent aux grandes routes et celles qui sont relatives aux chemins vicinaux, aux rues, places, etc., nous avons pensé qu'il convenait de ne pas les séparer, quoique les dernières eussent dû être renvoyées au droit communal, d'après le plan que nous avons adopté.

(1) Décret du 27 oct. 1808. A Paris, où les rues font partie de la grande voirie, on appelle *petite voirie* tout ce qui tient à la sûreté, à la propreté, à la commodité du passage. V. décr. du 12 messidor an VIII, 21.

## CHAPITRE PREMIER.

## DES GRANDES ROUTES ET DE LEURS ACCESSOIRES.

## SOMMAIRE.

- 1237. Ancienne classification des grandes routes.
- 1238. Classification établie par le décret du 16 décembre 1811 et la loi du 27 juin 1833.
- 1239. Routes impériales.
- 1240. Routes départementales.
- 1241. Création d'une route départementale.
- 1242. Exécution forcée des routes départementales.
- 1243. Transformation d'une route départementale en route impériale.
- 1244. Routes stratégiques.
- 1245. Chemins de fer. — Exécution.
- 1246. Propriété des grandes routes.
- 1247. Droits des riverains sur les routes.
- 1248. A qui appartient le sol des routes départementales.
- 1249. Inaliénabilité et imprescriptibilité des routes.
- 1250. L'Etat peut-il acquérir la propriété des routes par prescription?
- 1251. Des fossés des grandes routes et de leur curage.
- 1252. Curage mis à la charge de l'Etat.
- 1253. A qui appartiennent les fossés des grandes routes.
- 1254. A qui appartiennent les murs de soutènement, ponts, pontceaux, etc.
- 1255. De la propriété des arbres plantés sur le sol de la route. — Ancienne législation.
- 1256. Etat de la législation en 1789 et loi du 28 août 1792.
- 1257. Loi du 9 ventôse an XIII.
- 1258. Attribution à l'Etat des arbres existants sur le sol des routes. — Décret du 16 septembre 1811.
- 1259. Loi réparatrice du 12 mai 1825.
- 1260. La loi du 12 mai 1825 peut-elle être invoquée par les héritiers des anciens seigneurs voyers?
- 1261. Cette loi peut-elle être invoquée par ceux qui ont vainement réclamé sous l'empire du décret du 16 décembre 1811?
- 1262. De la propriété des haies qui bordent les routes.
- 1263. De la suppression des routes et des portions des routes abandonnées. — Droits des riverains. — Loi du 24 mai 1842.

1237. La détermination des routes dépendantes de

la grande voirie offrait autrefois de nombreuses difficultés, par suite de la diversité qui régnait à cet égard dans les anciennes coutumes. Un arrêt du Conseil du 6 février 1776, qui fut rendu pour établir une règle uniforme, divisait les routes en quatre classes. Il est nécessaire de faire connaître cette nomenclature qui était en vigueur à l'époque de la révolution, parce qu'elle a servi de point de départ à la nomenclature actuelle.

*La première classe* comprenait les grandes routes qui traversaient la totalité du royaume, ou qui conduisaient de la capitale dans les principales villes, ports ou entrepôts de commerce ;

*La seconde*, les routes par lesquelles les provinces et les principales villes communiquaient entre elles, ou qui conduisaient de Paris à des villes considérables, mais moins importantes que celles dont il est question dans le paragraphe précédent ;

*La troisième*, celles qui avaient pour objet la communication entre les villes principales d'une même province et des provinces voisines ;

*La quatrième*, les chemins particuliers destinés à la communication des petites villes ou bourgs.

1238. Le décret du 16 décembre 1811, qui forme aujourd'hui le droit commun, distingue deux espèces de grandes routes, les unes nommées *routes impériales*, les autres *routes départementales*.

L'article 6 de la loi du 27 juin 1833 prescrit, dans les départements de l'Ouest seulement, la confection d'une nouvelle espèce de routes nommées *routes stratégiques* (1).

(1) Nous parlerons *des chemins de halage* en traitant des cours d'eau, dont ils sont l'accessoire.



Enfin, la science moderne a créé les *chemins de fer*.

*Les routes impériales* sont celles qui, parcourant des lignes d'une vaste étendue, ouvrent des communications d'un intérêt général; celles qui existaient en 1811 ont été classées dans un tableau annexé au décret.

*Les routes départementales* sont celles qui établissent des communications dans l'intérieur d'un département, ou avec les départements voisins.

1239. *Les routes impériales* sont subdivisées en trois classes : celles de la première conduisent de la capitale aux frontières ou aux villes maritimes d'une grande importance; celles de la deuxième se dirigent également de la capitale vers les frontières ou vers les côtes, mais aboutissent à des lieux moins considérables; celles de la troisième assurent les communications intérieures, sans partir de la capitale, pour arriver aux frontières. Les routes comprises dans les deux premières classes devaient être construites et entretenues aux frais du Trésor; celles de la troisième, concurremment aux frais du Trésor et des départements qu'elles traversent; mais les lois de finances, et notamment celles des 25 mars 1817, 15 mai 1818, ayant établi la spécialité dans les budgets de l'Etat, des départements et des communes, ont définitivement mis à la charge de l'Etat les travaux de toutes les routes impériales. La création des routes impériales est autorisée ou ordonnée par un décret de l'Empereur, rendu dans la forme des règlements d'administration publique (n° 657); mais le crédit destiné à couvrir les frais doit être accordé par le Corps législatif avant le commencement des travaux d'exécution.

1240. *Les routes départementales* ne forment qu'une seule classe; elles sont à la charge des départe-



ments (1). Tel est du moins le principe général ; mais la rigueur en est adoucie dans la pratique , et le gouvernement vient quelquefois au secours des départements qui ne sont pas assez riches pour faire seuls les dépenses que nécessitent les routes dont ils ont besoin (2). Il faut alors que la dépense de l'Etat soit autorisée par une loi. Le tableau des routes départementales a été arrêté par le décret du 7 janvier 1813, d'après les délibérations des conseils généraux dans leur session de 1812 (3).

1241. Voici quelle est la marche à suivre, lorsqu'il s'agit de demander soit la construction d'une nouvelle route , soit la reconstruction ou l'entretien d'une ancienne. La demande peut en être formée par des arrondissements , des communes , des associations , ou même par de simples particuliers ; il est procédé à l'enquête prescrite par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841 (L. du 20 mars 1835 , le conseil général prend une délibération qui est communiquée aux conseils d'arrondissement et aux conseils municipaux intéressés. Si la route

(1) D'après le décret du 16 déc. 1811, les dépenses relatives aux routes départementales devaient être supportées par les départements, arrondissements et communes, en proportion des avantages que devaient leur procurer ces routes. C'était l'administration qui devait déterminer leurs parts contributives (art. 16 et 17); mais, cette répartition présentant beaucoup de difficultés, la loi du 25 mars 1817, art. 53, n° 2, a mis les frais des routes départementales au nombre des dépenses variables des départements, auxquelles il est pourvu au moyen des centimes additionnels votés par le Corps législatif. V. aussi art. 24 de la loi du 18 avril 1816. L'article 12, n° 10, de la loi du 10 mai 1838, met au nombre des dépenses ordinaires et obligatoires des départements les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie. Les frais de construction et de reconstruction sont rangés dans les dépenses facultatives ; mais ni les uns ni les autres ne sont à la charge des communes. (Avis du Conseil d'État du 15 mai 1844.)

(2) Décret du 16 déc. 1811 art. 7.

(3) *Id.* art. 13, 14 et 15.

concerne plusieurs départements, il est procédé dans chacun d'eux de la même manière. Les délibérations définitives des conseils généraux sont, avec les avis des préfets et les observations des ingénieurs en chef, adressées, par l'intermédiaire du directeur général des ponts et chaussées, au ministre, sur le rapport duquel l'Empereur rend un décret. (Décr. 16 décembre 1811, art. 16 à 23.) Il est statué par un règlement d'administration publique sur l'époque à laquelle la route doit être achevée et plantée, sur la somme nécessaire pour sa construction et son entretien, sur les offres faites par des communes, des propriétaires ou des associations de propriétaires, pour contribuer à ces différents travaux (1). Un décret impérial homologue le vote du conseil général. Une route impériale peut aussi, quand elle est abandonnée, être transformée en route départementale par un décret, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements intéressés. (L. du 24 mai 1842, 1.)

1242. Il arrivait quelquefois, lorsqu'une route intéressait plusieurs départements, que ceux qui ne l'avaient pas votée refusaient de faire les fonds nécessaires pour l'achever. Cette dépense n'étant point obligatoire, d'après la loi du 10 mai 1838, la route restait interrompue. Pour remédier à cet inconvénient, une loi du 25 juin 1841 statue que, lorsqu'une route intéressant deux ou plusieurs départements a été classée et est en voie d'exécution sur un ou plusieurs d'entre eux, et qu'un département sur lequel elle doit s'étendre refuse de classer ou d'exécuter la portion de route qui doit traverser son ter-

(1) Décret du 16 déc. 1811, art. 16 et 17; loi du 3 mai 1841, art. 3; loi du 10 mai 1838, art. 4, n° 10.

ritoire, le classement ou l'exécution peut être ordonné par une loi précédée d'une enquête. Cette loi détermine la proportion dans laquelle chaque département intéressé contribue aux dépenses de construction et d'entretien de la portion de route dont le classement ou l'exécution a été refusé. Les dépenses de construction peuvent, suivant les circonstances, être mises pour la totalité à la charge des départements qui ont réclamé le classement ou l'exécution sur le territoire d'un autre département. Les formes de l'enquête sont réglées par une ordonnance du 17 sept. 1842.

1243. *Les routes départementales* peuvent devenir *routes impériales*, et cesser ainsi d'être à la charge du département pour passer à celle de l'Etat; cette translation qui, suivant l'art. 40 de la loi du 24 avril 1832, ne pouvait avoir lieu qu'en vertu d'une loi, s'opère aujourd'hui par un décret impérial rendu dans la forme des règlements d'administration publique. L'art. 4 du S.-C. du 30 décembre 1852 porte en effet : « Tous les » travaux d'utilité publique, *notamment ceux désignés* » *par l'art. 40 de la loi du 24 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. » Il faut appliquer ici, pour les crédits, ce que nous avons dit plus haut concernant la création des routes impériales (v. n° 1239).

1244. Les routes dites *stratégiques*, que l'art. 6 de la loi du 27 juin 1833 autorise à créer dans l'Ouest, sont distinctes des routes impériales, départementales et communales. Prescrites dans le but de rendre impossible la guerre civile dans ces départements, jusque-là peu accessibles aux troupes, elles sont assimilées aux constructions militaires, et régies par les mêmes lois



pour ce qui concerne les occupations permanentes ou temporaires de terrains et de bâtiments. (L. du 30 mars 1831; v. n<sup>os</sup> 713 et suiv.) Mais parce qu'elles sont utiles aux pays qu'elles traversent, non-seulement comme moyen de pacification, mais encore sous le rapport industriel, les frais d'entretien qu'elles nécessitent doivent être supportés concurremment par les communes, les départements et le Trésor, dans des proportions arrêtées par les règlements d'administration publique rendus après l'avis des conseils municipaux et des conseils généraux de département. (L. 27 juin 1833, 6, 8, 9.)

1245. Les progrès de la science ont amené l'invention d'un moyen de communication beaucoup plus rapide que ceux que l'on connaissait jusqu'ici; des machines à vapeur, attelées à la place des chevaux, emportent les voyageurs et les marchandises avec une vitesse moyenne de dix lieues à l'heure, que l'on pourrait sans danger rendre plus considérable encore. Les chemins destinés à ce genre de transport sont construits sur un plan horizontal; ils sont garnis de deux bandes de fer que l'on appelle *rails*, posées parallèlement en saillie au-dessus du sol, sur lesquelles s'enchâssent et tournent les roues des wagons et des autres véhicules employés au transport.

Les chemins de fer de plus de 20,000 mètres de longueur ne pouvaient être exécutés autrefois qu'en vertu d'une loi (l. du 3 mai 1841, art. 3); mais aujourd'hui, ainsi que nous l'avons expliqué n<sup>o</sup> 657, d'après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, les chemins de fer, comme toutes les autres entreprises d'intérêt général, sont autorisés par un décret impérial rendu dans la forme des règlements d'administration publique. La recherche du meilleur mode d'exécution des chemins de fer souleva au sein des assemblées d'orageux



débats. Après avoir rejeté, à un an de distance seulement, en 1837 le système des concessions à des compagnies, et en 1838 le système de l'exécution par l'Etat, la Chambre des Députés s'était arrêtée au premier. Dès l'abord, le système des concessions, appliqué à des chemins de fer importants, éloignés les uns des autres, et ne se rattachant pas à un plan général de viabilité, présenta peu d'inconvénients. Mais bientôt le gouvernement entreprit d'étendre sur la surface du pays un réseau général de chemins de fer destinés à unir, par des voies rapides de communication, le Nord avec le Midi, l'Est avec l'Ouest, l'Océan avec la Méditerranée. Le centre de ce réseau devait être Paris, d'où les différentes lignes se dirigeraient sur la frontière d'Allemagne et de Belgique, sur l'Angleterre, sur l'Océan et sur la Méditerranée, tandis que d'autres lignes complèteraient la réunion de la Méditerranée au Rhin et de l'Océan à la Méditerranée. Les compagnies ne pouvaient suffire seules à l'exécution de ces grandes lignes, leurs capitaux n'étaient pas assez considérables ; de plus, les chemins de fer ne devant produire les résultats avantageux qu'on en espère qu'autant que les tarifs sont peu élevés, leurs produits ne pouvaient égaler l'intérêt du capital engagé dans l'opération ; aussi les premiers essais des compagnies sur ce nouveau terrain furent-ils ruineux. On imagina alors un système mixte qui consistait à répartir la dépense entre les compagnies et l'Etat, les départements et les communes traversés. (L. du 11 juin 1842.) Ce système avait vu le jour depuis trois ans à peine, quand la loi du 19 juillet 1845 vint décharger les départements et les communes de la partie des dépenses mise à leur charge, et laisser ainsi à l'Etat ou aux compagnies l'exécution des grandes lignes de fer. Depuis lors, la question s'est représentée plusieurs

fois à l'ordre du jour des assemblées délibérantes, elle y a été l'objet des discussions les plus vives, et elle y a reçu, suivant les circonstances, des solutions diverses. Aujourd'hui le S.-C. du 25 décembre 1852, en laissant au gouvernement le choix des modes d'exécution, lui permet d'apprécier froidement et sûrement celui qui peut le mieux concilier les intérêts du Trésor et le succès de l'entreprise. Qu'il choisisse le système mixte des lois de 1842 et de 1845, ou qu'il entreprenne seul le travail, il doit, avant tout commencement d'exécution, soumettre au Corps législatif la ratification de son engagement, ou la demande de crédit. (S.-C. du 25 déc. 1852, 4)

1246. Après cette énumération, nous devons exposer les droits respectifs de l'Etat et des particuliers sur les routes :

Les routes impériales sont la propriété de l'Etat (Cod. Nap., 538), mais elles sont consacrées à un usage public; ainsi chacun peut s'en servir pour passer à pied, à cheval ou en voiture, et pour y faire des transports, en se soumettant toutefois aux règlements établis dans l'intérêt de leur conservation et de la sûreté publique: tels sont ceux qui déterminent la forme des moyeux, la longueur des essieux, le maximum des chevaux, etc. (n° 1290), les précautions que doivent observer les charretiers dans la conduite de leurs chevaux, etc.

1247. Les propriétaires riverains ont sur les routes des droits plus étendus, que nous assimilons à des servitudes. Le premier, qui résulte de la destination même de la route, consiste à avoir des portes et des ouvertures propres à desservir les maisons, les enclos ou les champs. Il en est d'autres qui dérivent moins spécialement de la destination principale des

routes, et qui sont cependant d'une haute importance pour les particuliers : ce sont les droits de jour et d'égout. Les propriétaires de maisons contiguës aux routes peuvent ouvrir, dans ces maisons, le nombre de croisées qu'ils jugent convenable; ils ont aussi la faculté de faire écouler sur la voie publique les eaux pluviales et ménagères, à la charge toutefois de se conformer aux réglemens de police.

1248. Des doutes se sont élevés sur la question de savoir à qui appartient le sol des routes départementales. D'après un avis du Conseil d'Etat en date du 27 août 1834, il faut distinguer entre les routes ou portions de routes acquises et construites avec les fonds départementaux, et celles qui ont été concédées aux départements et déclarées départementales par l'art. 3 du décret du 16 décembre 1811. Les premières sont la propriété des départements, qui peuvent en vendre le terrain en cas de suppression de la route; les autres sont restées la propriété de l'Etat. Cependant une décision du ministre des finances, du 12 septembre 1842, à laquelle ont adhéré les ministres de l'intérieur et des travaux publics, porte que, dans le second cas, les départements ont droit, à titre de compensation ou dédommagement des dépenses de reconstruction et d'entretien mises à leur charge, aux prix des ventes et aux soultes d'échange des terrains devenus inutiles par suite de rectification d'alignement ou de changement de tracé, ainsi qu'au prix des arbres plantés sur le sol de ces routes.

1249. De ce que les routes sont consacrées à un usage public, il résulte qu'elles sont hors du commerce, et que par conséquent on ne peut en acquérir le sol par prescription. (C. Nap., 2226.) Ce principe est incontestable tant que leur destination subsiste; mais



lorsqu'une route est supprimée, les terrains qui la composaient, n'étant plus destinés à un usage public, deviennent susceptibles d'une propriété privée, et peuvent être prescrits. C'est ce qui résulte de la combinaison des articles 2226, 2227 et 541 du Code Napoléon. Ainsi, pour que la prescription puisse être invoquée, il faudra prouver d'abord le changement de destination : cette preuve pourra se faire par un décret impérial portant suppression de la route ; elle pourrait se faire aussi, selon nous, par l'acte de création d'une route nouvelle qui aurait rendu l'ancienne complètement inutile. (V. quant aux effets de la possession du sol de la route, n° 796.) Nous rappelons ici que la détermination de ce qui fait partie de la route est de la compétence de l'administration, conformément aux principes posés au n° 794.

1250. Nous venons de voir que la prescription n'avait pas lieu contre l'Etat relativement aux terrains consacrés aux routes ; pourrait-elle avoir lieu à son profit à l'égard des terrains appartenant à des particuliers ? Pour la négative, on peut s'appuyer sur l'art. 691 du Code Napoléon, qui interdit implicitement l'acquisition par prescription du droit de passage, à cause de sa qualité de servitude discontinue. Il faut observer qu'il ne s'agit pas ici d'acquérir la servitude de passage, mais bien la propriété même du sol sur lequel la route est établie ; l'Etat, en effet, en faisant sur un terrain les constructions et les travaux nécessaires pour l'ouverture d'une route, s'en empare *animo domini*, et sa possession a tous les caractères nécessaires pour engendrer la prescription (1).

(1) La Cour de cassation a décidé, le 2 déc. 1844 (ch. civ., C<sup>e</sup> de la Chapelle-Gautier), que la jouissance par les habitants d'une commune d'un



1251. Les fossés servent à l'écoulement des eaux et à la délimitation du terrain de la route d'avec les propriétés voisines. Les arrêts du Conseil des 26 mai 1705, 3 mai 1720, 16 février 1776, 17 juillet 1781, ordonnent l'établissement de fossés sur le bord des routes; celui de 1781 fixe leur dimension à une profondeur de trois pieds, et à une largeur de six pieds dans le haut et trois pieds dans le bas. Postérieurement à la révolution, l'art. 2 de la loi du 9 vent. an XIII prescrivit l'ouverture de fossés sur le terrain appartenant à l'Etat; et le décret du 16 septembre 1811, renouvelant en ce point les dispositions de l'arrêt du 3 mai 1720, imposa aux propriétaires l'obligation d'exécuter les travaux d'entretien, de curement et de réparation de ces fossés, d'après les indications et les alignements donnés par les agents des ponts et chaussées; en cas de refus de la part des riverains d'exécuter ces différents travaux aux époques indiquées, l'administration était autorisée à les faire faire à leurs frais.

1252. Depuis longtemps les propriétaires avaient réclamé contre les dispositions du décret de 1811, qui leur imposaient une servitude fort lourde, servitude répartie d'ailleurs avec inégalité, puisqu'elle était proportionnée non pas à la valeur de la propriété, mais à l'étendue de la partie de cette propriété qui bordait la grande route. La loi du 12 mai 1825 reconnut la jus-

chemin conduisant à l'église et au cimetière n'avait pas le caractère d'une servitude discontinue ou d'un simple passage sur un fonds en faveur d'un autre fonds, et qu'elle pouvait donner lieu à une plainte pour faire rétablir provisoirement la circulation publique interrompue par celui qui se prétendait propriétaire du chemin. La chambre des requêtes de la même Cour a décidé le contraire, mais dans un cas où il s'agissait non d'un chemin, mais d'une sente n'ayant d'autre destination que l'exploitation des propriétés particulières qui l'avoisinaient. (C. C. req., 15 février 1847, C<sup>e</sup> de Coutry.)

tesse de ces réclamations, et décida qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1827, le curage et l'entretien des fossés qui font partie de la propriété des routes impériales et départementales seraient faits par l'administration, et payés sur les fonds affectés à la viabilité des routes. (L. du 12 mai 1825, 2.) Il ne reste donc aujourd'hui pour les riverains, de l'ancienne servitude, que l'obligation de souffrir le rejet de la terre, qui ne pourrait sans inconvénient avoir lieu sur la route (1).

1253. La question de savoir à qui, de l'État ou des particuliers, appartient le sol des fossés creusés sur les bords de la route, présente dans plusieurs circonstances des difficultés assez sérieuses. Il nous semble que la présomption générale doit être que les fossés, qui sont des accessoires de la route, ont été creusés sur le terrain appartenant à l'État. Cette présomption devrait l'emporter sur celle de l'art. 666 du Code Napoléon, relative à la mitoyenneté des fossés placés entre deux héritages; elle l'emporterait également sur la présomption de propriété exclusive établie par les art. 667, 668 du même Code, au profit de celui sur le terrain duquel se trouve le rejet de terre, parce que, comme nous l'avons déjà fait observer, le rejet de terre est ici une servitude : mais elle tomberait devant des titres de propriété soutenus d'une possession suffisante pour empêcher la prescription de l'État.

Les propriétaires riverains pourraient aussi être admis à faire la preuve que, d'après les règlements locaux, ils ont été obligés de creuser ces fossés sur leur propre terrain; ce qui pourrait se rencontrer, par

(1) Arrêt du Conseil du 3 mai 1720, art. 4; instruction du 30 juillet 1835; règlement du 10 février 1835, art. 6. Conseil d'Etat, 9 avril 1849 (Dubernet).

exemple, dans les pays régis par l'ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris, du 17 juillet 1781, qui imposait aux propriétaires des héritages touchant les grands chemins l'obligation de les border de fossés *hors les largeurs fixées*. Mais dans aucun cas ils ne pourraient s'appuyer sur la possession seule, parce qu'elle ne peut engendrer de prescription contre les biens du domaine public (v. n° 794). Il faut observer que les riverains n'ont pas un grand intérêt à faire reconnaître leurs droits de mitoyenneté ou de propriété exclusive, puisqu'il en résulterait que le curage des fossés serait à leur charge pour partie ou pour le tout, la loi de 1825 ne s'appliquant qu'aux fossés qui sont la propriété de l'Etat.

1254. La propriété des murs de soutènement, des ponts, ponceaux, aqueducs, et en général de tous les accessoires d'une route, appartient à l'Etat comme la route elle-même; sauf la preuve du contraire qui peut être faite dans certaines circonstances par les particuliers, par exemple quand il s'agit d'un mur de soutènement antérieur à la construction de la route et faisant la clôture d'un riverain, ou d'un ouvrage d'art établi avec l'autorisation de l'administration, d'un pont qui a été construit par une commune sur un chemin vicinal transformé depuis en grande route, etc. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, cette preuve ne pourrait résulter uniquement d'une possession postérieure à la confection de la route. Et, dans ces différents cas, les particuliers ou les communes, bien qu'étant propriétaires, ne peuvent disposer de ces choses sans le consentement de l'administration, qui a le droit de les garder moyennant une indemnité (v. n° 794).

1255. Les arbres plantés sur le sol des riverains sont



leur propriété; quant à ceux plantés sur le sol de la route, il faut, pour comprendre quel est le droit à leur égard, entrer dans l'analyse de la législation compliquée qui les concerne.

La plus ancienne ordonnance sur cette matière est celle du mois de février 1522. Elle enjoint à tous seigneurs hauts justiciers, et à tous *manants* et habitants des villages et paroisses, de faire *planter le long et sur le bord des grands chemins publics*, dans les lieux qu'ils jugeraient à propos et commodes, des ormes ou autres arbres. Une ordonnance du 19 février 1552 renouvelle ces dispositions. L'ordonnance de Blois de l'an 1579, après avoir dit dans son art. 336 que les grands chemins seront remis à leur ancienne largeur, nonobstant toutes usurpations, ajoute : « Et à ce que » cy-après n'y soit fait aucune entreprise, seront » plantés et bordés d'arbres, comme ormes, noyers ou » autres, selon la nature et commodité du pays, au » profit de celui auquel *la terre prochaine appar-* » *tiendra.* » Un édit de 1583 contient des dispositions analogues.

La législation, à cet égard, a été changée par l'arrêt du Conseil du 26 mai 1705, lequel fait défense aux particuliers de planter à l'avenir des arbres, « sinon » sur leurs héritages et à la distance de *trois pieds* (un » mètre) des fossés qui les séparent du chemin. » Les arrêts du Conseil des 3 mai 1720, 17 juin 1721, et une ordonnance du bureau des finances du 29 mars 1754, portent à *six pieds* (deux mètres) la distance à laquelle les arbres devront être plantés, et imposent aux propriétaires l'obligation d'observer certaines formalités relatives au remplacement des arbres et aux soins qu'ils exigent.

1256. Ainsi, à l'époque de la révolution de 1789, il fallait distinguer les arbres plantés sur le sol de la



route avant le 26 mai 1705, et ceux plantés après : les premiers appartenait aux particuliers, les seconds à l'Etat, à moins qu'ils n'eussent été acquis par les particuliers, ou plantés en vertu d'une concession. Comme ces différentes distinctions présentaient des difficultés, la loi du 28 août 1792 décida, art. 18, que, jusqu'à ce qu'il eût été statué sur les arbres des routes nationales, *nul ne pourrait s'approprier lesdits arbres* et les abattre; que leurs fruits seulement et que les bois morts appartiendraient aux riverains, ainsi que les élagages quand il serait utile d'en faire; ce qui n'aurait lieu que de l'agrément des corps administratifs, et à la charge par les riverains d'entretenir les arbres et de remplacer ceux qui mourraient (1).

La loi annoncée n'était pas rendue; et, en attendant, le Directoire exécutif déclarait, par un arrêté en date du 28 floréal an IV, inséré au Bulletin des Lois, que le principe de la loi du 28 août 1792 était applicable même au concessionnaire du droit de plantation sur le bord d'une route; que cette concession devait être réglée par les lois des 22 novembre 1790, 22 septembre 1791 sur les domaines engagés, et que par conséquent le concessionnaire n'avait droit qu'au remboursement de la somme qu'il avait payée pour l'obtenir (2).

1257. La loi du 9 ventôse an XIII, sans rien statuer sur les arbres existants, décida que les propriétaires riverains auraient à l'avenir le droit de planter sur le sol des *grandes routes* dont la largeur serait reconnue suffisante; *qu'ils auraient la propriété des arbres et de*

(1) Il résulte de ces dispositions que, dans les cas prévus par la loi, l'élagage n'est pas une preuve de propriété.

(2) Ce n'était là qu'une décision particulière du Directoire, laquelle, d'après les principes constitutionnels, ne devait pas faire loi pour les tribunaux.

*leurs produits*, mais qu'ils ne pourraient les couper, les abattre ou arracher sans une autorisation donnée par l'administration, et à la charge du remplacement. La loi ajoutait que, s'ils n'usaient pas de ce droit dans le délai de deux ans, à partir de l'époque à laquelle l'administration aurait désigné les routes qui devaient être plantées, le gouvernement planterait à leurs frais des arbres dont la propriété leur appartiendrait, comme dans le cas précédent.

1258. Enfin le décret du 16 décembre 1811 prononça en ces termes sur la question restée indécise jusqu'alors : « Tous les arbres plantés avant la publication du présent, sur les routes impériales, en dedans des fossés et sur le terrain de la route, sont reconnus appartenir à l'Etat, excepté ceux qui auront été plantés en vertu de la loi du 9 vent. an XIII (art. 86). » Cette disposition fut entendue et appliquée en ce sens qu'elle *transférait* à l'Etat la propriété de tous les arbres plantés sur le sol des routes, de telle sorte que les particuliers ne pouvaient être admis à prouver qu'ils en étaient propriétaires. (Arrêt du Conseil, 29 mai 1813, Flamen.)

1259. D'après cette jurisprudence, le décret de 1811 opérait une véritable spoliation ; les nombreuses réclamations auxquelles il a donné lieu ont produit la loi du 12 mai 1825, dont l'article 1<sup>er</sup> est ainsi conçu : « Seront reconnus appartenir aux particuliers les arbres *actuellement existants* sur le sol des routes royales et départementales, que ces particuliers justifieraient avoir légitimement acquis à titre onéreux, ou avoir plantés à leurs frais en exécution des anciens réglemens. » Ainsi la présomption est en faveur de l'Etat, propriétaire de la route, sauf aux riverains à faire la preuve du contraire, en dé-

montrant soit qu'ils ont usé du droit ou satisfait à l'obligation de planter qui leur était imposée par les anciens règlements, soit qu'ils ont acquis de l'État ou le droit de planter ou la propriété des arbres.

1260. Les héritiers d'un ancien seigneur ayant réclamé la propriété des arbres que leur auteur avait plantés sur le sol de la route en qualité de seigneur voyer, l'État soutint que leur réclamation devait être repoussée comme fondée sur un droit féodal aboli par les lois de la révolution ; mais la Cour de cassation repoussa ce système, et décida que la loi de 1825, conçue en termes généraux, s'applique sans distinction à tous ceux qui ont planté les arbres en vertu des anciens règlements, et notamment aux anciens seigneurs auxquels ces règlements imposaient l'obligation de planter sur le sol de la route en leur accordant la propriété des arbres ; que par conséquent la réclamation, fondée sur un droit de propriété et non sur un droit féodal, devait être admise. (C. C. req., 24 déc. 1835, St-Aldegonde.)

1261. La loi de 1825 peut-elle être invoquée par ceux qui, ayant réclamé sous l'empire du décret du 16 décembre 1811, ont été repoussés par les dispositions de ce décret ? Nous nous étions décidé d'abord pour la négative (1), en nous fondant sur le double principe de la non-rétroactivité de la loi et de l'autorité de la chose jugée ; mais, en examinant de plus près le décret de 1811 et la loi de 1825, nous avons cru devoir abandonner cette opinion, parce qu'il nous a semblé que l'un et l'autre principe étaient inapplicables. En effet la loi de 1811 était une loi de *spoliation*, celle de 1825 est une loi de *restitution* ; la première donnait à l'État des arbres appartenant aux particuliers, la

(1) Première édition, t. 2, p. 203 et 204, en note.



seconde rend ces mêmes arbres à ceux qui prouvent qu'ils en étaient propriétaires avant 1811. Ainsi se trouve créé au profit de ces individus un droit nouveau, à l'exercice duquel on ne peut opposer ni la loi de 1811, ni des jugements qui n'avaient qu'elle pour base, parce que ce serait tomber dans l'excès contraire à la rétroactivité, celui de prolonger l'existence d'une loi abrogée. De 1811 à 1825, le décret a produit tous ses effets ; l'État a été propriétaire, et en conséquence a joui de l'élagage, a coupé les arbres, etc. A partir de 1825, il a cessé d'être propriétaire, les particuliers le sont devenus à sa place, sous la condition de prouver qu'ils avaient ce titre autrefois. C'est ainsi qu'un émigré qui aurait été repoussé, avant 1814, dans la réclamation faite contre l'État d'une de ses anciennes propriétés confisquées, aurait pu cependant, après la loi du 16 décembre 1814, qui ordonne la restitution des biens non vendus, intenter de nouveau une action en revendication des mêmes biens, en vertu des droits que lui aurait donnés cette loi nouvelle, sans qu'on eût pu lui opposer l'ancien jugement.

Un auteur qui adopte cette opinion (1) en tire une conséquence que nous n'admettons pas, en décidant que les propriétaires dont les arbres ont été coupés et vendus par l'État sous l'empire du décret de 1811 peuvent aujourd'hui réclamer une indemnité. Cette indemnité serait équitable sans doute, mais elle ne résulte pas de la loi, qui statue au contraire sur les arbres *actuellement* existants. Lorsqu'une injustice a été commise, il n'est pas toujours facile d'en réparer toutes les suites, et l'on trouve dans la législation un grand nombre d'exemples de ces réparations incomplètes. La loi prend ici les choses dans l'état où elles

(1) M. Garnier, *Traité des Chemins*, p. 103 et 110.



sont; elle reconnaît les droits de propriété à l'égard des arbres existants, mais elle n'oblige pas l'État à payer une indemnité aux propriétaires de ceux qu'il a vendus. Cette indemnité ne pourrait donc pas être prononcée par les tribunaux, et ne pourrait résulter que d'une nouvelle disposition législative analogue à celle qui a donné une indemnité aux émigrés dont les biens ont été vendus (1).

1262. Les lois de la voirie ne contiennent aucune disposition relative à la propriété des haies, qui font cependant, dans quelques départements, la clôture des champs et la bordure des routes. Nous pensons que, dans le silence du droit administratif, cette matière est régie par l'art. 670 du Code Nap., qui présume mitoyenne toute haie qui sépare des héritages, à moins qu'il n'y ait qu'un seul des héritages en état de clôture, ou qu'il n'y ait titre ou possession suffisante du contraire. Il nous semble que cet article, appliqué avec discernement, peut suffire à résoudre les différentes difficultés de la matière. Ainsi, toutes les fois que la haie ne sera pas sur la ligne séparative de la route et des propriétés privées, il n'y aura pas de question. Quand la haie sera placée sur les limites de l'une et de l'autre, il faudra examiner si, d'après l'inspection des lieux et les usages locaux, elle paraît destinée plutôt à la clôture des héritages qu'à la bordure de la route, et réciproquement.

La possession, même annale, qui se manifeste suffisamment à l'égard d'une haie par la tonte fréquente qui en est faite, peut fournir une présomption de propriété; il ne faudrait pas opposer à cette dernière proposition qu'il s'agit ici du domaine de l'État qui est imprescriptible, parce que l'on distingue, comme nous l'avons vu tout à l'heure, entre le sol de la route et les arbres qui

(1) *V.* quant aux arbres plantés depuis le décret de 1811, le chap. 2.

y sont plantés. Le sol n'est jamais l'objet d'une propriété privée; il n'en est pas de même des arbres, qui peuvent appartenir aux particuliers (n° 1256). Quand la haie est mitoyenne, l'un des propriétaires ne peut exiger qu'elle soit abattue sans que l'autre y consente; il en est autrement, d'après l'art. 673, des arbres qui se trouvent dans cette haie; l'un des propriétaires peut forcer l'autre à les abattre. Si les arbres dont il s'agit servaient à la bordure de la route, ils seraient régis par le droit que nous avons développé précédemment, et ne pourraient être abattus sur la réquisition du propriétaire, parce que l'existence d'une haie au milieu de laquelle il seraient placés ne pourrait le soustraire à l'application des lois sur la grande voirie.

1263. Le déclassement de tout ou partie d'une route ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret impérial; c'est là un acte du pouvoir discrétionnaire de l'administration qui ne peut être attaqué par la voie contentieuse. Un décret ordonnant la rectification d'une grande route n'emporterait pas immédiatement le déclassement des parties qui doivent être délaissées; il faudrait en outre un acte de l'administration reconnaissant que ces parties sont devenues inutiles; jusque-là elles restent soumises aux règles de la grande voirie. (C. d'Et., 19 nov. 1852, Berthon; 5 janv. 1855, Bernasse.) Le plus ordinairement il arrive que des parties de routes impériales sont délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route; si les portions délaissées sont encore utiles à la viabilité publique, elles peuvent être classées par un décret impérial, sur la demande ou avec l'assentiment des conseils généraux des départements, ou des conseils municipaux des communes intéressées, soit parmi les chemins vicinaux de grande communication, soit parmi les simples



chemins vicinaux. Lorsque le classement n'est pas ordonné, les terrains délaissés sont remis à l'administration des domaines, qui est autorisée à les aliéner.

Dans le cas de suppression d'une route, les riverains ne pourraient, par voie d'action possessoire, se faire maintenir ou remettre en possession des servitudes dont ils jouissaient sur la voie publique. (C. C. req., 15 juillet 1851, Rouffigny.) Mais, d'après la rigueur des principes, les riverains ne pourraient être privés, en cas de vente, des servitudes dont ils jouissent sur le sol de la route, sans une juste et préalable indemnité (1). Une loi du 24 mai 1842 a pour but de concilier les droits de l'Etat et ceux des riverains, en accordant à ceux-ci des avantages qui compensent ceux dont ils sont privés (2). Ces avantages consistent en ce qu'ils ont le droit d'acquérir de préférence à tous les autres, soit à l'amiable, soit en faisant fixer le prix par le jury, chacun en droit soi, les parcelles attenantes à leur propriété; ils doivent faire cette acquisition dans un délai de trois mois à partir de l'avis qui leur en est donné avec tous les moyens de publicité prescrits par l'art. 6 de la loi du

(1) Cette opinion est consacrée par la jurisprudence de la Cour de cassation, 5 juill. 1836 (Aribert); req., 27 mai 1851 (Courbet); et du Conseil d'Etat, 17 août 1825 (Thomas), 15 juin 1842 (Phalipau). Dans ces différents cas, il est vrai que la question ne s'était élevée que par rapport aux rues et places faisant partie du domaine public municipal; mais les principes doivent être les mêmes quand il s'agit des routes impériales.

(2) Voir le rapport fait à la Chambre des Députés par M. Renouard (*Moniteur* du 27 mars 1842, et Duvergier, *Bulletin des Lois*, 1842, p. 111, note). La majorité de la commission n'a point admis que les riverains eussent un droit de *servitude* sur la route; elle a reconnu cependant que *l'équité* exigeait qu'on leur donnât un dédommagement. La minorité, dont faisait partie M. Renouard, considérait la loi comme une transaction entre *des droits*.

3 mai 1841. Bien plus, quand la situation des propriétés riveraines l'exige, il peut être réservé, par un arrêté du préfet rendu en conseil de préfecture, un chemin d'exploitation dont la largeur ne peut excéder cinq mètres. (L. du 24 mai 1842, art. 2 et 3.) Si les riverains n'usent pas du droit de préemption, les portions de terrain qui ne servent plus à la viabilité sont aliénées selon les règles qui s'appliquent aux aliénations du domaine de l'Etat, ou échangées avec des terrains pris pour la construction des routes nouvelles, conformément à l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836, et alors les riverains ne peuvent réclamer aucune indemnité pour raison des servitudes qu'ils perdent. (L. du 24 mai 1842, art. 1, 2 et 3; C. C. civ., 5 juillet 1836, Aribert; req., 27 mai 1851, Courbet; et C. d'Et., 17 août 1825, Thomas.)

---

## CHAPITRE II.

### SERVITUDES RÉSULTANT DE L'EXISTENCE DES ROUTES. — POLICE DES ROUTES ET DU ROULAGE.

---

#### SOMMAIRE.

#### § 1<sup>er</sup>. — *Servitudes portant sur les terrains voisins des routes.*

- 1264. Obligation pour les riverains de planter sur leur terrain. — Plantations sur le sol de la route.
- 1265. Restrictions aux droits des riverains sur les arbres plantés à moins de six mètres de la route.
- 1266. Plantation de haies.
- 1267. Essartement des bois dans le voisinage des grandes routes.
- 1268. Défense d'ouvrir des carrières dans le voisinage de la route.
- 1269. Obligation de recevoir les eaux de la route.

§ II. — *Servitudes portant sur les constructions riveraines de la route.*

- 1270. Alignement des constructions riveraines des grandes routes.
- 1271. Par qui est donné l'alignement ?
- 1272. Recours contre l'alignement.
- 1273. Modifications à l'alignement. — Effet quant aux alignements concédés antérieurement.
- 1274. Pénalité.
- 1275. Exécution immédiate ou successive des plans d'alignement. — Cas où le propriétaire doit reculer. — Indemnité.
- 1276. Cas où le propriétaire doit avancer. — Prix du terrain.
- 1276 bis. Droits prétendus sur le terrain concédé.
- 1277. Autorisation préalable aux travaux des façades des maisons riveraines.
- 1278. Réparations confortatives et non confortatives.
- 1279. Cas où l'on doit ordonner la destruction de ce qui a été fait.
- 1280. Autorisation de construire des balcons, saillies, etc.
- 1281. Sur quelle partie des terrains riverains s'étend la servitude d'alignement.
- 1282. *Quid* de la partie retranchable ?
- 1283. *Quid*, s'il s'agit de terrains désignés pour faire partie d'une route projetée ?
- 1284. Droits de l'administration relativement aux édifices qui menacent ruine. — Recours.
- 1285. Servitudes résultant du voisinage des chemins de fer.
- 1286. Pénalité.

§ III. — *Police des routes et du roulage.*

- 1287. Police des routes.
- 1288. Police des chemins de fer.
- 1289. Système de la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage.
- 1290. Règles applicables à toutes les voitures en général.
- 1291. Règles applicables aux voitures de transport pour les personnes et les marchandises.

§ I<sup>er</sup>. — *Servitudes portant sur les terrains voisins des routes.*

1264. Les plantations contribuent à l'agrément des routes, dont elles font de longues avenues ; elles indiquent leur direction aux voyageurs lorsque la terre



est couverte d'eau ou de neige ; enfin elles offrent une ressource à l'industrie, à laquelle elles fournissent des bois de différentes natures. Nous avons fait connaître, nos 1255 et suiv., les anciens règlements relatifs à cette matière. La législation en vigueur aujourd'hui est celle du décret du 16 décembre 1811, qui oblige les propriétaires riverains des routes impériales ou départementales à faire des plantations sur leurs propriétés respectives : les plantations sont faites *à un mètre au moins du bord extérieur des fossés*, d'après un arrêté du préfet, pris sur l'avis du directeur général des ponts et chaussées, et approuvé par le ministre, arrêté qui détermine l'essence des arbres, leur distance du bord de la route, leur alignement, l'intervalle qui doit les séparer, et le délai dans lequel la plantation doit avoir lieu.

A l'expiration du délai fixé par l'arrêté, si les riverains ne se sont point conformés à ses dispositions, le préfet ordonne l'exécution, à leurs frais, des plantations non effectuées ou mal exécutées ; ils sont en outre condamnés par le conseil de préfecture à une amende d'un franc par chaque pied d'arbre. Les arbres morts ou manquants doivent être remplacés, sous les mêmes peines, aux frais du planteur, dans les trois derniers mois de l'année, sur la réquisition de l'ingénieur (1). Une circulaire du 9 août 1850 ramène l'administration au système des plantations sur les routes et permet d'adoucir la servitude résultant pour les ri-

(1) Décret du 16 décembre 1811, art. 88 à 98, pour les routes impériales ; et pour les routes départementales, même décret, art. 13, § 4. Un arrêt du Conseil du 28 mai 1835 (d'Andlau) décide formellement que les dispositions du décret de 1811, relatives à la plantation des routes impériales, s'appliquent aussi aux routes départementales. V. la circulaire du directeur des ponts et chaussées du 16 nov. 1820.



verains du décret de 1811 ; elle décide que, toutes les fois que l'État plantera lui-même sur le sol de la route, il n'usera pas du droit qu'il a de forcer les riverains à planter sur leur terrain. (V. aussi circulaire du ministre des travaux publics du 17 juin 1851 et l'instruction sur les plantations qui l'accompagne.) Lorsque l'État veut planter sur le sol des grandes routes, il ne doit le faire qu'en observant à l'égard des propriétés voisines la distance prescrite par l'art. 671 du Code Napoléon, auquel il n'a été fait aucune dérogation par le droit administratif.

1265. Les riverains sont propriétaires des arbres plantés sur leur terrain ; ils peuvent l'être aussi, comme nous l'avons dit n° 1255, de ceux plantés anciennement sur le terrain de la route ; mais, dans l'un comme dans l'autre cas, leur droit de propriété est restreint dans l'intérêt public ; ils ne peuvent couper ou arracher ces arbres qu'avec l'autorisation du préfet, donnée en cas de dépérissement ou lorsqu'ils sont arrivés à leur dernier degré d'accroissement, sous peine d'amende. (Décr. 16 décembre 1811, 99, 102 à 105 ; l. 12 mai 1825 ; ord. 29 mai 1830, 1.) Cette servitude s'étend à tous les arbres plantés à moins de six mètres du bord de la route, quand même ils l'auraient été avant le décret de 1811 (Conseil d'État, 10 mai 1839, Marsat.) Le Code pénal punit d'un emprisonnement de 20 jours à 6 mois les individus qui ont abattu ou mutilé de manière à les faire périr les arbres plantés sur les places, routes, etc. (C. pén., 445, 446, 448.) Ces dispositions sont-elles applicables aux individus qui, d'après la loi du 12 mai 1825, sont propriétaires des arbres ? Nous ne le pensons pas ; il nous semble trop rigoureux de leur appliquer une peine portée évidemment contre ceux qui n'étaient pas propriétaires des arbres ; nous pensons

qu'il n'y a là qu'une contravention analogue à celle prévue par le décret du 16 décembre 1844, et qui doit être punie de la même peine. (*Contrà*, C. d'Et., 6 août 1840, Renault.)

L'élagage ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un arrêté du préfet, pris sur le rapport de l'ingénieur en chef d'après les instructions qu'il doit donner, et sous la surveillance des agents des ponts et chaussées. Les particuliers qui n'observent point ces formalités sont poursuivis comme coupables des dommages causés aux plantations des routes. (Décr. du 16 déc. 1844, 102 à 105) (1). Enfin, aux termes de l'article 5 de la loi du 9 vent. an XIII, le propriétaire qui veut planter sur son terrain à moins de six mètres de la route doit demander l'alignement à suivre, et ne peut, sans autorisation, disposer des arbres qu'il a plantés, sous les peines portées par le décret du 16 décembre 1844.

1266. Les riverains ne peuvent planter de haies sur le bord de la route qu'avec l'autorisation de l'administration. L'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 défendait d'en planter à moins de 4 mètre 95 centimètres du fossé des routes, et de 9 mètres 75 centimètres du pavé, là où il n'y a point de fossé. L'administration permet actuellement la plantation des haies à la distance d'un demi-mètre prescrite par le Code Napoléon. Elle pourrait en autoriser la plantation sur le sol même de la route; mais elle aurait toujours le droit de les faire arracher sans indemnité. (Cons. d'Etat, 9 fév. 1850, Bailly.)

1267. L'ordonnance de 1669 sur les eaux et forêts

(1) Le Conseil d'Etat déclare applicable à cette contravention l'art. 43 du titre 2 de la loi du 28 sept. 1791, qui prononce une amende de la valeur du triple des arbres, et une détention qui ne peut excéder six mois. (Arrêt du Conseil du 6 août 1840, Renault.)



contient une disposition spéciale aux routes qui traversent les forêts. Elle veut que ces routes aient soixante-douze pieds de large, et, en outre, que les bois, épines et broussailles qui se trouvent dans l'espace de soixante pieds *ès routes* soient essartés et coupés, en sorte, y est-il dit, *que le chemin soit libre et plus sûr*. L'application de cette disposition a fait naître la question de savoir si l'essartement doit se confondre avec la route, et, dans le cas de la négative, si l'espace de soixante pieds doit être compté à partir du milieu de la route, ou à partir de chacun de ses bords.

La première question ne semble pas présenter de difficulté ; on ne comprend pas, en effet, que le législateur ait prescrit l'essartement sur le sol même du grand chemin, qui offre nécessairement un espace libre à la circulation. Quant à la seconde, l'ordonnance ayant fixé une première dimension de soixante-douze pieds pour la largeur de la route, et une seconde de soixante pieds pour l'essartement, il en résulte qu'il est dans son esprit que ces deux dimensions soient observées, chacune selon la destination qui lui est donnée : la première s'appliquant à la route elle-même, et la seconde aux terrains situés de chaque côté. Cette interprétation a été adoptée par un avis du Conseil d'État du 18 octobre 1824 ; mais un nouvel avis du Conseil d'État a donné une nouvelle interprétation de l'article 3 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669, et décidé : 1° que cet article « n'a prescrit l'essartement que sur les » soixante pieds qui devaient, aux termes de l'article 1, » former l'ouverture des routes ; 2° que l'adminis- » tration conserve le droit d'obliger les propriétaires » des forêts et bois traversés par les grandes routes à » essarter sur une ouverture de soixante pieds, quelle » que soit d'ailleurs la largeur de la route ; 3° qu'une

» loi seule pourrait établir une servitude d'essarte-  
» ment en dehors des soixante pieds dont parle l'arti-  
» cle 3 de l'ordonnance de 1669, et déterminer les  
» conditions et les limites d'une servitude nouvelle. »  
Nous persistons à préférer le sens donné à l'article 3 par  
l'avis du Conseil d'Etat du 18 octobre 1824, et adopté  
par une ordonnance du 16 novembre 1828, qui pres-  
crit l'essartement des bois domaniaux et communaux  
bordant les routes impériales, sur une largeur de 20  
mètres de chaque côté desdites routes.

L'essartement, qui constitue l'une des servitudes lé-  
gales auxquelles sont assujettis les riverains des grandes  
routes, ne peut être ordonné que par l'administration,  
qui a la faculté de le restreindre à un espace de  
moins de soixante pieds. D'après l'ordonnance de 1669,  
cette opération était à la charge du propriétaire; l'arrêt  
du 3 mai 1720 l'a mise à la charge du gouverne-  
ment. Une loi du 2 brumaire an VIII, qui ordonne  
l'essartement d'un bois, prescrit en même temps le  
payement d'une indemnité, dont la fixation doit être  
faite par arbitres, en cas de non-convention amiable.  
Nous pensons qu'aujourd'hui l'indemnité devrait être  
fixée par le conseil de préfecture, après expertise dans  
les formes prescrites par le décret du 16 septembre  
1807: il ne s'agit pas en effet d'une expropriation, mais  
d'un simple dommage. (L. 28 pluv. an VIII, art. 4.)

1268. Un arrêt du Conseil du 5 avril 1774 défend  
d'ouvrir des carrières de pierres de taille, de moellons,  
etc., ou de faire aucune fouille pour tirer de la marne,  
de la glaise ou du sable, à moins de 30 toises (58 mè-  
tres) de distance du pied des arbres plantés le long des  
routes, ou du bord même de la route, comme aussi de  
pousser des galeries souterraines à une moindre dis-  
tance. Un conseil de préfecture ayant jugé que ces

prescriptions étaient abrogées par l'art. 84 de la loi du 24 avril 1810, qui porte que l'exploitation des carrières à ciel ouvert a lieu sans permission sous la simple surveillance de la police, a été cassé par le Conseil d'Etat le 27 octobre 1837 (Chatelier).

1269. L'ordonnance du bureau des finances de la généralité de Paris, du 17 juillet 1784, défend, sous peine de 50 fr. d'amende, aux propriétaires dont les héritages sont plus bas que le chemin et en reçoivent les eaux, d'en interrompre le cours soit par l'exhaussement, soit par la clôture de leurs terrains, sauf à eux à faire à leurs dépens des aqueducs pour les débarrasser des eaux.

§ II. — *Servitudes portant sur les constructions riveraines de la route.*

1270. Les obligations les plus lourdes que le voisinage des routes fasse peser sur les propriétés sont relatives aux constructions qui les bordent. L'administration doit intervenir pour empêcher qu'elles n'empiètent sur la voie publique, ou qu'elles ne soient placées en arrière de la route, de manière à former, dans les rues des villes et des bourgs, des enfoncements nuisibles à la salubrité ou à la sûreté publiques. L'arrêt du Conseil du 25 fév. 1765, qui est encore aujourd'hui en vigueur d'après la loi du 19 juillet 1791, tit. 1, art. 29, et l'art. 484 du C. pén., est ainsi conçu : « Le Roi ordonne que... les » alignements pour constructions et reconstructions de » maisons, édifices ou bâtiments généralement quelconques, en tout ou en partie, étant le long et joignant » les routes construites par ses ordres, soit dans les » traverses des villes, bourgs et villages, soit en pleine » campagne, ainsi que les permissions pour toute



» espèce d'ouvrages aux faces desdites maisons, édifices  
 » et bâtiments, et pour l'établissement d'échoppes ou  
 » choses saillantes le long desdites routes, ne pourront  
 » être donnés en aucun cas par autres que les trésoriers de France, commissaires des ponts et chaussées....  
 » en se conformant aux plans levés et arrêtés par les  
 » ordres de S. M... Sa Majesté fait défense à tous particuliers, propriétaires ou autres, de construire, reconstruire ou réparer aucun édifice, poser échoppes ou choses saillantes le long desdites routes, sans en avoir obtenu les alignements ou permissions desdits trésoriers de France, à peine de démolition desdits ouvrages, confiscation des matériaux, et de 300 livres d'amende; et contre les maçons, charpentiers et ouvriers, de pareille amende, et même de plus grande, en cas de récidive. » (V. sur la possibilité de réduire l'amende, n° 1304.)

4274. Nous allons voir comment cet arrêt s'adapte aux institutions nouvelles. Quand il s'agit de la création d'une route, l'alignement fait nécessairement partie du plan qui en est dressé; il n'est arrêté par un décret impérial qu'après que les intéressés ont fourni leurs observations dans le cours de la procédure en expropriation pour cause d'utilité publique. A l'égard des routes déjà existantes, c'est aussi par un décret impérial, précédé d'une enquête, que l'alignement est fixé. (V. circul. du directeur des ponts et chaussées du 3 août 1833.) Une fois que le plan général est dressé, il ne s'agit plus que d'en faire l'application aux demandes d'alignement partiel. Cette application est faite par le préfet, qui a succédé, en matière de voirie, aux attributions des trésoriers de France, sur l'avis de l'ingénieur des ponts et chaussées. Les sous-préfets sont autorisés à délivrer des alignements dans les traverses des villes et villages qui



font partie de la grande route, sur l'avis de l'ingénieur ordinaire. (Circul. du min. des travaux publics, 18 mai 1849.) Mais lorsqu'il n'existe pas de plan général, le droit de fixer des alignements partiels n'appartient qu'au préfet (Conseil d'Etat, 1<sup>er</sup> février 1854, Marchesi) (1).

Le propriétaire qui demande un alignement ne doit pas se contenter d'une autorisation verbale ; mais il doit solliciter une autorisation écrite qui puisse lui servir de preuve qu'il a accompli l'obligation qui lui est imposée par la loi ; sa demande doit être accompagnée du plan des constructions projetées. (Décl. du Roi du 10 av. 1783.) Aux termes de l'ordonnance du bureau des finances de Paris, du 29 mars 1754, les alignements en matière de grande voirie sont donnés sans frais.

1272. Comment peut-on se pourvoir contre l'alignement donné par le préfet ? Il faut distinguer : lorsqu'il existe un plan général d'alignement dont on ne conteste pas l'application, on ne peut pas se pourvoir contre l'acte du préfet, qui n'est alors que la conséquence du décret impérial ; il faut attaquer le décret lui-même, ce qui ne peut avoir lieu par la forme contentieuse, parce que ce décret, qui est une émanation du pouvoir discrétionnaire exécutif, ne peut être modifié que par un autre décret rendu dans les mêmes formes (Conseil d'Etat, 8 janv. 1836, Chauvin), à moins qu'on ne soutienne que le plan d'alignement n'a point été précédé des formalités, cas dans lequel nous pensons qu'on peut toujours se pourvoir par la voie contentieuse (n° 170). Lorsqu'on soutient que le préfet a fait une mauvaise application du plan d'alignement, la question est contentieuse, puisque les particuliers ont droit d'exiger

(1) V. pour le cas où une grande route passe dans la rue ou sur la place d'une commune, au chapitre de la voirie urbaine. (V. n° 1359.)



l'exécution du plan, et en conséquence elle est portée devant le Conseil d'Etat, si le ministre de l'intérieur, auquel on doit préalablement s'adresser, n'a point réformé l'arrêté du préfet. (Cons. d'Etat, 14 août 1838, Bastier; 30 juin 1842, Genielle.) Ces différents recours peuvent être exercés soit par le propriétaire auquel l'alignement est donné, soit par des tiers auxquels l'alignement donné peut nuire. Lorsque le préfet prononce en l'absence d'un plan général, comme il exerce alors par délégation les attributions de voyer, il agit en vertu du pouvoir discrétionnaire, et ses décisions ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse.

4273. L'administration a toujours le droit d'apporter des changements à un alignement : ainsi le décret qui a fixé l'alignement général d'une route peut être modifié par un autre décret; l'alignement partiel résultant de l'arrêté d'un préfet, en cas d'absence du plan général, peut être changé par un autre arrêté, ou par un décret d'alignement général; mais ces modifications ne peuvent nuire aux droits acquis. (C. d'Etat, 20 avril 1854, Roux.) Les lettres patentes du 22 octobre 1733 ne permettaient d'user de l'alignement obtenu qu'au bout d'un an, pendant lequel il pouvait être modifié; ces lettres patentes ne sont plus en vigueur aujourd'hui, et le propriétaire peut construire immédiatement, à moins que le préfet ne lui ait imposé un délai. (C. d'Et., 18 juillet 1840, Lagnier.) Le Conseil d'Etat a décidé, le 3 mai 1839 (Maricot), qu'un particulier qui avait obtenu du préfet un alignement, et qui avait immédiatement commencé ses travaux, n'avait commis aucune contravention en les continuant, malgré le changement opéré par une ordonnance portant alignement général qui ne lui avait pas été notifiée. Qu'arriverait-il, dans un cas semblable, si l'acte emportant

modification était notifié ? Il faut distinguer : si le propriétaire n'avait pas encore commencé ses travaux, il serait obligé de se soumettre au nouvel alignement, parce qu'il n'aurait pas à proprement parler de droit acquis, et sans pouvoir réclamer d'indemnité, parce qu'il n'éprouverait pas de préjudice ; mais, s'il avait de bonne foi commencé à construire, nous avons émis l'opinion qu'on ne pourrait forcer à démolir qu'en employant la voie de l'expropriation. C'est ce qu'avait pensé aussi le ministre de l'intérieur ; mais le Conseil d'Etat a annulé son arrêté comme contrevenant aux dispositions de la loi du 16 sept. 1807, et faisant une fausse application de la loi sur l'expropriation ; il a reconnu toutefois le droit du propriétaire à une indemnité. (C. d'Etat, 14 juin 1836, ville de Boussac.) D'un autre côté, la Cour de cassation a décidé, le 16 avril 1836 (Ch. crim., Laurey), que l'on n'avait pu ordonner la démolition d'une maison achevée avant le changement d'alignement. Le Conseil d'Etat a jugé la même chose à l'égard d'une maison qui était élevée au troisième plancher quand le nouveau plan d'alignement avait été notifié au propriétaire. (C. d'Etat, 15 juillet 1841, de Turin.) Mais, par le même arrêt, il a ordonné la démolition sans indemnité de quelques autres constructions qui ne s'élevaient qu'à deux mètres au-dessus du sol, sans excepter celles qui étaient antérieures à la notification.

Voici la distinction qui nous semble devoir être admise. Tant qu'il n'existe que des constructions qui ne constituent pas une maison, le changement d'alignement notifié au propriétaire l'oblige à construire sur de nouvelles fondations, mais sauf une indemnité pour les travaux faits antérieurement à la notification du nouvel alignement. Quand les travaux sont assez

avancés pour constituer une maison, on ne peut plus procéder que par la voie d'expropriation, en faisant rendre un décret spécial. Mais à quel moment les constructions ont-elles le caractère de maison? Lorsque l'édifice est élevé à la hauteur du rez-de-chaussée. Il est de règle, en effet, en matière de voirie, que le rez-de-chaussée équivaut à la maison; s'il est solide, la maison ne peut être forcée de reculer, on ne peut même empêcher la reconstruction des étages supérieurs. (C. C. crim., 28 mars 1845, Bernard, et instr. minist., 13 fév. 1806.) Notre solution peut s'appuyer sur le considérant de l'arrêt Turin, qui constate que les constructions dont il a ordonné la démolition *n'existaient pas à hauteur de rez-de-chaussée*. S'il ne s'agissait que d'un simple mur de clôture, nous pensons que la notification du changement obligerait à le reculer tant qu'il n'aurait pas reçu son couronnement.

Par qui serait réglée l'indemnité dans le cas où il n'y aurait pas lieu d'employer la voie de l'expropriation? Nous pensons que ce serait par le jury, car le nouveau plan d'alignement obligera à reculer ou à avancer; l'indemnité due au propriétaire dans le premier cas et par lui dans le second étant réglée par le jury (n<sup>os</sup> 1275-1276), il paraît naturel d'y faire entrer le montant du dommage.

1274. La peine prononcée contre ceux qui construisent *le long des routes* sans avoir obtenu l'autorisation est, d'après l'édit de 1765, de 300 livres d'amende, de démolition et de confiscation des matériaux. (V. la possibilité de réduire l'amende, n<sup>o</sup> 1304.)

Dans la pratique, l'administration ne requiert pas, et par conséquent les conseils de préfecture et le Conseil d'État ne prononcent pas la démolition des édifices qui ne sont pas construits en dehors de l'alignement, ni,



dans le cas de démolition, la confiscation des matériaux. On trouve même un arrêt du Conseil qui se contente de condamner à l'amende un propriétaire, et, du consentement du ministre, décide qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la démolition de la terrasse qu'il a construite sur le bord d'une rivière navigable en dehors de l'alignement. ( C. d'Ét., 22 février 1850, Dartigue.)

4275. Il arrive quelquefois que, par suite d'un plan général d'alignement, les constructions qui bordent une route déjà existante doivent reculer ou avancer. Si l'État veut l'exécuter immédiatement, il est obligé de procéder par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique ( L. 16 septembre 1807, 51 ) ; mais, le décret appratif du plan d'alignement ayant été précédé d'une enquête, il n'est pas nécessaire d'accomplir les formalités prescrites par le titre 2 de la loi du 3 mai 1841 ; il ne reste plus qu'à prendre l'arrêté qui détermine les propriétés cessibles, et à requérir l'expropriation.

Comme cette manière d'agir est très-dispendieuse quand il existe des constructions sur le bord de la route, on attend ordinairement, pour exécuter les plans d'alignement, que les propriétaires fassent démolir leurs édifices ; ils sont alors obligés de céder une partie de leur terrain moyennant une indemnité qui ne représente plus que la valeur du sol devenu vacant, sans égard à la dépréciation de ce qui reste ( L. 16 sept. 1807, 50, et C. C. civ., 21 février 1849, Auquin. ) En cas de contestation, cette indemnité, réglée autrefois dans les formes prescrites par la loi du 8 mars 1840, l'est aujourd'hui par le jury, d'après la loi du 3 mai 1841 ; c'est une de ces expropriations implicites dont nous avons parlé dans le n° 708. Un arrêt de la Cour de cassation du 19 mars 1838 ( req., Cuvillier ) décide que la dé-



possession n'a lieu qu'au moment du paiement de l'indemnité, et que jusque-là le propriétaire peut valablement hypothéquer le terrain ou le céder. Nous ne partageons pas cette opinion. Il résulte de l'esprit de la loi que le terrain désigné pour faire partie d'une route s'y trouve incorporé immédiatement, s'il est vacant, et au moment de la démolition, dans le cas où il est couvert d'édifices. Peu importe que l'indemnité ne soit pas encore payée; l'expropriation implicite qui s'opère au moment de la démolition, en vertu du décret d'alignement dont l'effet était suspendu jusque-là, produit les mêmes conséquences que le jugement d'expropriation; elle transporte la chose au domaine public, en laissant cependant la possession à l'ancien propriétaire jusqu'au moment où l'indemnité est payée. (V. n° 671.) Ce principe a été reconnu par un autre arrêt de la chambre criminelle de la même Cour du 16 juillet 1840 (Delalande.)

1276. Lorsqu'au lieu de reculer, le propriétaire est obligé d'avancer, il doit payer la valeur du terrain qu'il acquiert; et, en cas de contestation, cette valeur est réglée par le jury dans les formes établies par la loi du 3 mai 1841, et d'après les bases fixées par la loi du 16 décembre 1807, art. 53. (C. d'État, 27 janvier 1853, Lecoq) (1). La faculté de reconstruire n'étant accordée au propriétaire qu'à condition qu'il se

(1) Le Conseil d'État est d'avis que, toutes les fois qu'un alignement donné par l'autorité compétente, sur une voie publique autre qu'un chemin vicinal, force un propriétaire à reculer ses constructions ou à s'avancer sur la voie publique, l'indemnité qui lui est due dans le premier cas et celle dont il est débiteur dans le second doivent être réglées, en cas de contestation, par le jury institué par la loi du 7 juillet 1833 (aujourd'hui du 3 mai 1841). (Avis du Conseil d'État du 1<sup>er</sup> avril 1841.) (V. pour les cessions ou les acquisitions à l'amiable, la circulaire du 11 février 1850, qui abrège et simplifie les formes.)



conformerà à l'alignement, il ne peut se refuser à faire cette acquisition sans se causer à lui-même un tort fort grave. Si cependant il laissait son terrain vacant, et qu'il pût en résulter quelque préjudice, l'administration aurait le droit de l'acquérir par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique. (L. 16 sept. 1807, 53, § 2.)

1276 *bis*. Le propriétaire auquel on accorde l'autorisation d'avancer sur la voie publique peut se mettre en possession immédiate du terrain, sans qu'il soit nécessaire d'employer une autre forme de cession, ni même d'attendre que le prix soit fixé. (C. C. req., 27 mai 1851, Cloz.) Mais en avançant ses constructions il peut exciter les réclamations d'un voisin qui prétend avoir sur le terrain concédé par l'administration soit des servitudes, soit même un droit de propriété. Comment ce voisin fera-t-il reconnaître son droit, quelles seront les conséquences du droit reconnu ? Si l'on veut résoudre la question par les principes du droit commun, on se trouve en présence de sérieuses difficultés : on est obligé alors d'admettre avec un arrêt de la Cour de cassation (req., 12 juillet 1842, David) que la faculté de bâtir sur une ancienne portion de la voie publique, concédée par l'administration, laisse intacte la question du droit des tiers, et que les tribunaux peuvent ordonner la démolition des constructions faites au préjudice de ces droits (1). Il faut alors accorder au concessionnaire une action en garantie contre l'État, à moins qu'on ne décide, comme le Conseil d'État, que les alignements sont donnés aux risques et périls de ceux qui les obtiennent.

(1) Il est vrai que, dans l'espèce, l'autorisation de construire avait été donnée sans préjudice des contestations qui pourraient s'élever entre le concessionnaire et le riverain. Mais l'arrêt de la Cour est formulé d'une manière générale.

(C. d'Ét., 31 mai 1855, Favatier.) Il résulte de ce système que l'administration pourrait contraindre un propriétaire auquel elle concède malgré lui une portion de terrain à subir toutes les conséquences d'un procès devant les tribunaux avec les voisins (Conseil d'État, 12 janvier 1854, Duclos) ; qu'un propriétaire obligé, par la décision administrative, à élever au moins un mur de clôture sur le terrain qui lui est concédé, pourrait être en même temps contraint par le tribunal à le démolir ; enfin que le terrain concédé par l'administration pourrait être revendiqué par l'ancien propriétaire.

Voici la solution que nous proposons pour cette question délicate. Quand l'administration détermine les choses qui font partie du domaine public, les droits des tiers se résolvent en une indemnité (n° 794). Si l'administration oblige un riverain qui veut reconstruire sa maison à avancer, et lui fait cession d'un terrain, elle décide par là implicitement que ce terrain fait partie de la voie publique et, quand elle le transmet à un particulier par voie d'alignement, elle le libère des servitudes auxquelles il pouvait être assujetti. Ainsi le propriétaire qui reçoit le terrain n'a pas de procès à soutenir avec les voisins ; ceux-ci peuvent assigner l'Etat devant les tribunaux pour faire reconnaître leurs droits, et, quand cette reconnaissance a eu lieu, ils peuvent réclamer une indemnité, qui est réglée soit par le jury, s'ils étaient propriétaires du terrain, soit par le conseil de préfecture, s'ils avaient seulement des droits de servitudes. (C. d'État, 15 juin 1842, Phalipon.) Ces principes sont confirmés par un arrêt de la chambre des requêtes de la Cour de cassation, plus récent que celui que nous venons de citer, et qui, bien qu'il statue en matière de petite voirie, pose

*C. d'État 24 juillet 1856. Ser. 57. 399*

des principes applicables à la grande. « Attendu que  
» si les rues et places publiques sont affectées par la loi  
» à l'usage de tous, notamment des propriétaires rive-  
» rains, et si les servitudes exercées par eux en vertu  
» de cette affectation font partie de leurs propriétés et  
» participent aux mêmes garanties, il est cependant  
» toujours loisible aux villes, en observant les formes  
» prescrites par la loi, de faire à ces places et rues des  
» changements ou modifications dans un intérêt d'as-  
» sainissement ou de décoration; que ces changements  
» ou modifications ne pourraient s'accomplir si les ser-  
» vitudes riveraines qui y font obstacle étaient mainte-  
» nues; que dans ce cas les propriétaires subissent une  
» véritable expropriation pour cause d'utilité publique,  
» et que leurs droits se résolvent en une juste et préa-  
» lable indemnité; — attendu que les particuliers aux-  
» quels les terrains retranchés de la voie publique pour  
» l'alignement sont abandonnés exercent les droits  
» des villes dans l'intérêt desquelles les alignements ont  
» été tracés; qu'ils ont droit de s'avancer jusqu'à la li-  
» mite de la rue nouvelle en profitant de la suppres-  
» sion des servitudes qui gênaient l'exercice de ce droit;  
» — attendu que, pour le paiement de l'indemnité, les  
» sieurs Courbet (propriétaires évincés) se sont ré-  
» gulièrement adressés à la ville, etc. » (C. C. req.,  
27 mai 1854, Cloz.)

Ainsi, en résumé, la concession faite par l'admini-  
stration, à titre d'alignement, d'un terrain considéré  
par elle comme faisant partie du domaine public, a pour  
effet de purger les droits que les particuliers peuvent  
avoir sur ce terrain, sauf, quand l'existence de ces droits  
a été prouvée, le règlement d'une indemnité payée par  
l'Etat : cette indemnité est indépendante de celle qui  
est payée à l'Etat par le propriétaire concessionnaire,



laquelle est réglée par une décision spéciale distincte de la précédente.

1277. Nous avons dit que l'administration attend ordinairement le moment où les édifices tombent de vétusté pour exécuter les plans d'alignement. Mais les propriétaires pourraient retarder indéfiniment cette époque par des réparations confortatives. Aussi leur est-il défendu de faire, dans la façade des maisons et des constructions bordant la grande route, aucune réparation sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet, sous les peines prononcées par l'arrêt du Conseil de 1765, modifié par la loi du 23 mars 1842. Cette prohibition s'applique non-seulement aux propriétaires, mais *à tous autres*, ce qui comprend les locataires; si donc la contravention a été commise par un locataire, il doit être condamné à l'amende. Le Conseil d'Etat a décidé dans ce cas que les mesures répressives de grande voirie seraient illusoires, si elles n'atteignaient que le locataire; qu'elles devaient aussi atteindre le propriétaire, sauf son recours contre le locataire; qu'ainsi un conseil de préfecture avait pu condamner solidairement l'un et l'autre *à l'amende*, aux frais et à la destruction des travaux faits indûment. (C. d'Et., 4 mai 1826, Tardif.) Bien plus, il a déclaré passible de l'amende un propriétaire à la maison duquel son voisin avait, à son insu, fait des réparations. (C. d'Etat, 23 déc. 1845, Bourriat.) Cette jurisprudence, que nous n'approuvons pas, est la conséquence d'une doctrine que nous examinerons plus loin. (V. n° 1305.)

1278. L'autorisation ne doit être accordée aux bâtiments sujets à reculer (1) qu'autant que les répara-

(1) Quant aux édifices situés en retraite de l'alignement, l'administration n'a pas le droit de prohiber les réparations confortatives. (Avis du C. d'Etat, 21 août 1839.)



tions n'ajouteront rien à leur solidité. L'on doit, par conséquent, toujours prohiber les réparations confortatives des fondations et du rez-de-chaussée d'une maison; tout au plus peut-on autoriser les peintures et badigeonnages qui n'augmentent en rien la solidité. Lorsque les fondations et le rez-de-chaussée sont en bon état, l'administration ne peut refuser d'autoriser la reconstruction des étages supérieurs; « autrement, » dit le ministre de l'intérieur (circul. du 13 février 1806), on pourrait interdire au propriétaire tout » entretien même de la couverture établie sur la façade, » et cette doctrine serait attentatoire à la liberté, » contradictoire avec le principe qui l'établit, puisqu'on » n'ajourne la démolition que pour épargner à la com- » mune (ici à l'Etat) la nécessité de payer le prix de » l'immeuble, et dans la supposition que le proprié- » taire n'ayant à le démolir que lorsqu'il tombera de » lui-même en ruine, il subira une faible perte. »

Les propriétaires cependant ne sont jamais dispensés de demander l'autorisation, lors même que les réparations ne s'appliquent qu'aux étages supérieurs: on ne pouvait en effet les laisser juges de l'opportunité des travaux dans ces divers cas. C'est à l'administration seule qu'il appartient d'apprécier les circonstances qui peuvent donner lieu à accorder ou à refuser l'autorisation de faire des réparations, et par conséquent les décisions prises par elle sur cette matière ne peuvent être attaquées par la voie contentieuse. (Cons. d'Etat, 1<sup>er</sup> septembre 1844, Gautier.) Lorsque les travaux ont été autorisés comme non confortatifs, le propriétaire doit faire en sorte qu'ils ne le deviennent pas par la manière dont on les exécute. Il y aurait en effet alors une contravention punissable.

On a demandé si les propriétaires pouvaient, sans



autorisation, faire badigeonner la façade de leurs maisons. On a dit pour l'affirmative qu'un badigeonnage n'est pas *une réparation*, qu'il n'a rien de confortatif, que c'est une mesure de salubrité publique très en usage dans certains départements, et que par conséquent l'administration doit favoriser. Le ministre, tout en reconnaissant que le badigeonnage n'a rien de confortatif, a soutenu cependant que l'autorisation de le faire doit toujours être demandée, afin que l'administration puisse s'assurer qu'il ne sert pas à cacher des ouvrages confortatifs, tels que des crépis et des ravalements. Le Conseil d'Etat a décidé que le badigeonnage n'était pas un des ouvrages pour lesquels, aux termes de l'arrêt du Conseil du 27 février 1765, il fût nécessaire de se munir d'une autorisation préalable. (C. d'Et., 19 juillet 1851, Chambert.) Deux arrêts de la Cour de cassation du 20 juillet 1838 (crim., Canet) et 7 sept. 1838 (*id.*, Milleville) paraissent établir une doctrine contraire; mais il faut observer qu'ils font l'application d'arrêtés municipaux conçus dans des termes beaucoup plus généraux que l'édit de 1765, en ce qu'ils défendaient de faire *aucun changement* sans autorisation aux maisons joignant la voie publique. La jurisprudence du Conseil d'Etat a été étendue par un arrêt du 26 juillet 1854 (Dumaïne) à l'application d'une couche de peinture destinée à recevoir une enseigne.

1279. En thèse générale, les travaux exécutés sans autorisation doivent être démolis (édit de 1607, art. 5); c'est la réparation du tort causé à la société par le propriétaire, qui a voulu ainsi retarder l'époque de la démolition de sa maison. Mais, si les travaux non autorisés sont reconnus comme n'étant point confortatifs, il n'y a lieu qu'à l'amende. Telle est la jurisprudence du Conseil d'Etat. (Arrêt du 19 nov,

1852, Shallaben.) La jurisprudence de la Cour de cassation, appelée à statuer sur les mêmes questions en matière de petite voirie, est plus rigoureuse (n° 1376).

1280. Les balcons, auvents, en général toutes saillies en avant sur la voie publique, sans distinction entre les édifices sujets au reculement et les autres, ne peuvent être établis sans autorisation (édit de décembre 1607, arrêt du Conseil du 25 février 1765); le droit de donner cette autorisation appartient aux préfets pour les grandes routes, les rues, et les côtés des places publiques faisant partie des grandes routes. Quelques doutes s'étaient élevés sur ce point, à cause des art. 50 de la loi du 14 décembre 1789 et 46 de la loi du 19 juillet 1791, qui confient à l'autorité municipale *ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage sur les voies publiques*. Mais le Conseil d'Etat a décidé, par un avis du 20 novembre 1839 que le droit des maires se borne, en matière de grande voirie, à constater les contraventions, aux termes de la loi du 29 floréal an X. Les mêmes règles s'appliquent aux cas où les riverains veulent faire quelques travaux sur ou sous la voie publique, par exemple pratiquer un aqueduc, établir un passage sur le fossé d'une grande route, etc.

1281. A quelle distance du bord de la route les riverains peuvent-ils construire sans demander l'alignement, et sans être tenus des autres obligations de la grande voirie? L'arrêt du 27 février 1765, que l'on suit en matière d'alignement, s'applique aux édifices ou bâtiments *étant le long et joignant les routes*; d'où il résulte que les riverains, en laissant un intervalle entre le bord de la route et leurs constructions, les affranchissent des servitudes imposées par cet arrêt. Cependant l'administration active soutenait que la servitude

s'appliquait non-seulement à toutes les constructions qui bordent les routes, mais encore à celles qui y ont un accès direct, alors même qu'elles sont retirées en dehors des limites de la route. Cette interprétation, contraire à la lettre de l'arrêt, qui ne parle que des édifices *étant le long et joignant la route*, est également opposée à son esprit; car on ne peut admettre qu'il impose une servitude de cette nature sans fixer l'étendue dans laquelle elle devra s'exercer. Le Conseil d'Etat a jugé plusieurs fois, et notamment les 4 février 1824 (Legros), 2 avril 1828 (Marteau), qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les règlements de grande voirie aux bâtiments construits en arrière des alignements. Consulté par le ministre de l'intérieur, il a émis l'avis, le 24 août 1839, que l'administration n'a pas le droit de prohiber les réparations confortatives des constructions qui se trouvent en retraite de l'alignement. Le ministre de l'intérieur a adopté cet avis dans une circulaire du 40 décembre 1839. Depuis cette époque, le ministre des travaux publics a soutenu la thèse contraire devant le Conseil d'Etat; mais le Conseil a confirmé sa jurisprudence par des arrêts des 21 juin 1844 (Sollet), 16 janvier 1846 (Mombrun), 11 mai 1854 (Lequesne) (1). Le Conseil a aussi repoussé les prétentions du ministre des travaux publics, qui voulait obliger un riverain à construire sur l'alignement même de la route, et considérer comme une contravention le fait d'avoir bâti en arrière de cet alignement. (*Id.*, 6 déc. 1844, Taque.)

Le décret du 16 décembre 1811 oblige les riverains des routes impériales à planter sur leurs terrains à un mètre de distance du bord extérieur des fossés (88, 89

(1) V. une jurisprudence contraire de la Cour de cassation statuant en matière de petite voirie (n° 1376).



et 90). Ceux qui voudront construire dans cet espace seront-ils obligés d'en obtenir l'autorisation? Nous avons jusqu'ici admis l'affirmative; mais une plus mûre réflexion nous fait revenir sur cette opinion. Les servitudes légales ne s'établissent pas par induction, elles doivent être fondées sur des lois bien positives qu'on ne rencontre pas ici. L'obligation de planter s'applique évidemment à des terrains situés en pleine campagne, sur lesquels il n'est pas probable qu'on élève un jour des constructions, mais elle n'est pas exclusive du droit de le faire. Enfin le Conseil d'Etat, dans les arrêts que nous avons cités plus haut et dans un autre arrêt du 14 mars 1845 (Pajot), a décidé que dès qu'un propriétaire construit en retraite de la route, il n'est assujéti à demander aucun alignement. Dans le cas de l'arrêt du 21 janvier 1844 (Sollet), le bâtiment n'était situé qu'à quarante centimètres de la route.

L'on doit donc tenir comme un principe constant, reconnu par la jurisprudence du Conseil d'Etat, que les riverains d'une grande route peuvent sans autorisation faire des constructions dans le voisinage de la route, pourvu qu'elles ne lui soient pas contiguës, ou réparer les édifices construits en retraite. (C. d'Et., 8 avril 1846, Bertrand.) Lorsqu'un décret d'alignement a indiqué une portion de terrain comme devant être réunie au sol, si cette portion est libre de toute construction, elle est réunie à la route par l'effet du décret (n° 4275); quand même l'Etat n'en prendrait pas possession immédiatement, le propriétaire n'en aurait qu'une possession précaire qui ne lui permettrait pas d'y construire; mais nous pensons qu'alors le propriétaire pourrait requérir et qu'on ne pourrait lui refuser l'indemnité, qui, en cas de contestation, serait réglée, ainsi que nous l'avons dit, par le jury.



4282. Il n'en serait pas de même si la portion de terrain indiquée comme devant être réunie à la route était couverte de constructions ou entourée de murs; son incorporation à la route n'aurait lieu qu'au moment où les constructions seraient démolies (n° 4275): de là naît la question de savoir si le propriétaire pourrait en attendant construire sur la partie retranchable, ou réparer les constructions non contiguës à la route. D'un côté, l'on peut dire que l'existence du nouveau plan d'alignement soumet les parties vacantes du terrain à la servitude *non ædificandi*, et les édifices déjà construits aux mêmes charges que ceux qui bordent la route; que, s'il en était autrement, l'exécution du plan deviendrait impossible, puisque les propriétaires ne manqueraient jamais de faire des travaux de consolidation ou de reconstruction. De l'autre côté, on répond que les terrains compris entre des murs ne sont pas réunis à la route par l'effet de l'arrêté; que par conséquent, jusqu'à l'expropriation, le propriétaire a le droit d'y élever des constructions; que l'obligation de demander l'autorisation pour réparer des édifices existants n'est imposée qu'à l'égard des constructions qui bordent la route, et non à l'égard de celles qui sont en retraite.

Cette question est fréquemment soulevée à l'occasion de maisons ou de clôtures dont une partie doit être retranchée. Le Conseil d'Etat décide que le propriétaire peut faire des travaux sur la partie retranchable, pourvu qu'ils n'aient pas pour résultat de consolider le mur de face, sauf le contrôle de l'administration, qui a le droit de vérifier en tous temps si les travaux n'ont pas été confortatifs, et, dans le cas de l'affirmative, d'en ordonner la démolition (25 février 1844, Bajot; 2 février 1854, Dlle Lorient) (1); mais qu'il ne peut construire

(1) Un arrêt postérieur du 22 février 1850 (Piollet), tout en recon-



derrière le mur un nouveau mur qui pourrait remplacer l'ancien en cas de démolition. (*Id.* 16 mai 1827, [Calame.])

La Cour de cassation, appelée à statuer sur des questions analogues en matière de voirie urbaine, après avoir d'abord adopté la jurisprudence du Conseil d'Etat (Ch. crim., 25 juill. 1829, Chandesaïs), a décidé depuis, par plusieurs arrêts, que « la fixation de l'alignement des rues » d'une ville, faite conformément aux dispositions de l'art. 52 de la loi du 16 sept. 1807, en déterminant les retranchements qui doivent être opérés sur les propriétés riveraines pour l'élargissement ou le redressement de la voie publique, soumet les portions de terrain *ainsi légalement annexées à cette voie à une servitude* dont le but et le résultat sont d'empêcher le propriétaire de nuire à la viabilité, et de retarder indéfiniment l'exécution des plans d'alignement; — qu'il suit de ces principes que toute construction est interdite sur ces terrains, à moins d'une permission de l'autorité municipale....; que cette interdiction résulte formellement des dispositions de l'édit de déc. 1607 et de l'art. 50 de la loi du 16 sept. 1807. » (C. C., ch. réunies, 6 août 1846, Gamelin.) Nous croyons la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation préférable à celle du Conseil d'Etat, que nous avions adoptée d'abord, sans aller toutefois jusqu'à dire d'une manière générale que le décret d'alignement *annexe légalement le*

naissant que les travaux faits dans l'intérieur ne sont pas confortatifs et par conséquent ne doivent pas être démolis, confirme cependant la condamnation à l'amende, par le motif que ces travaux ont été faits malgré le *refus d'autorisation*. On voit, en lisant les faits, que le sieur Piollet avait *exhaussé le mur de clôture* et l'avait disposé de manière à supporter les fermes d'une charpente servant de couverture à un hangar. Pour avoir fait cet exhaussement malgré le refus d'autorisation, il devait être condamné à l'amende.

*terrain à la voie publique.* L'annexion n'a lieu qu'à l'égard des terrains sur lesquels n'existe aucune construction (n° 1275); quant aux autres, ils sont seulement grevés de la servitude dont la Cour détermine les effets. La jurisprudence du Conseil d'Etat, en n'interdisant que les travaux confortatifs, et en décidant que les autres peuvent être faits *sans autorisation*, sauf un examen postérieur, nous paraît insuffisante; car, dès qu'il y a lieu de distinguer entre les travaux, cette distinction doit être préalable, et l'autorisation de l'administration est nécessaire. On reconnaît la règle pour la façade et on la repousse pour les autres parties du terrain; cependant chaque parcelle de ce terrain est frappée de la même servitude que la façade; il y a donc lieu de lui appliquer les mêmes règles.

Il résulte de ces principes que l'administration doit faire connaître aux propriétaires les plans d'élargissement d'une manière officielle, soit par les moyens ordinaires de publicité, soit par des notifications spéciales, car ceux-ci pourraient prétexter cause d'ignorance; et, comme ils ne sont obligés de prendre l'alignement qu'autant qu'ils construisent *le long et joignant la route*, on ne pourrait les faire condamner à la démolition, lorsqu'ils auraient construit en retraite sur leur terrain, si on ne leur prouvait pas qu'ils avaient ou devaient avoir connaissance du nouveau plan et des servitudes qui en dérivent. L'avis du Conseil d'Etat du 25 prairial an XIII exige en effet qu'il soit donné connaissance des décrets aux personnes qu'ils concernent par publication, affiche, notification, signification, envoi fait ou ordonné par les fonctionnaires publics chargés de l'exécution, et décide qu'ils ne sont obligatoires qu'à partir de l'accomplissement de cette formalité.

1283. Lorsqu'il ne s'agit plus de l'alignement d'une route existante ou en construction, mais de l'ouverture d'une route nouvelle, les propriétaires des terrains compris dans le plan de cette route sont-ils obligés d'obtenir une autorisation pour faire des constructions nouvelles ou pour réparer les constructions anciennes? L'administration a quelquefois élevé la prétention de soumettre ces propriétaires aux mêmes obligations que ceux dont les terrains doivent être pris pour l'élargissement, en se fondant notamment sur l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807, qui porte que, dans le cas d'ouverture de *rues nouvelles*, les maires doivent donner *l'alignement* conformément aux plans arrêtés en Conseil d'Etat (1). On répond à cette prétention qu'en thèse générale les propriétaires des terrains qui ne joignent pas une route existante ne sont pas assujettis aux servitudes de la voirie; que l'article 52 de la loi de 1807, qui parle des *rues nouvelles*, suppose nécessairement l'acquisition préalable des terrains sur lesquels elles doivent être ouvertes. Ces principes, déjà développés à la tribune de la Chambre des Députés (séance du 9 février 1833) par M. Legrand, directeur général des ponts et chaussées, ont été consacrés par un arrêt de la Cour de cassation, rendu le 24 novembre 1837 (Mallez), toutes les chambres réunies, sur les conclusions conformes de M. le procureur général Dupin. Ce que nous venons de dire ne fait point obstacle à l'application de l'article 52 de la loi du 3 mai 1841, qui porte que les constructions, plantations et améliorations ne donnent lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de l'époque où elles ont été faites, le jury ac-

(1) La question s'est élevée principalement à l'occasion des rues des villes qui ne font pas partie de la grande voirie; mais les principes sont les mêmes pour les grandes routes.



quiert la conviction qu'elles l'ont été dans la vue d'obtenir une indemnité plus élevée. (V. n° 694, § der.)

1284. Parmi les droits que les lois des 16 août 1790, t. 44, art. 3, et 19 juillet 1791, t. 4, art. 46, confèrent à l'autorité, il faut remarquer celui d'ordonner la réparation ou la démolition des édifices qui menacent ruine, droit établi antérieurement par les déclarations des 18 juillet 1729 et 18 août 1730 pour la ville de Paris, mais qui sont aujourd'hui applicables à tout l'empire d'après la jurisprudence de la Cour de cassation (Ch. crim., 30 août 1833, Guerlin) et du Conseil d'État (19 mars 1823, Cavellier). Comme l'exercice de ce droit a des conséquences fort graves pour les propriétaires, il faut faire connaître la marche que l'administration doit suivre vis-à-vis d'eux. Lorsqu'il est constaté par des procès-verbaux qu'un bâtiment ou qu'un mur menace ruine, on doit distinguer s'il est possible ou non de le réparer, en observant qu'il s'agit ici non-seulement d'une possibilité physique, mais encore d'une possibilité légale, possibilité qui n'existe pas quand le bâtiment ou le mur est sujet au reculement.

Lorsque les réparations sont possibles, le préfet ordonne qu'elles seront faites dans un certain délai, sinon que l'édifice sera démoli, et signifie au propriétaire son arrêté, avec la désignation d'un expert pour le cas où il contesterait (1). Si le propriétaire reconnaît la nécessité des réparations, il doit les faire effectuer dans le délai fixé; sinon il doit former opposition à l'arrêté du préfet et désigner un expert; si le nouvel arrêté est conforme au premier, le propriétaire peut se pourvoir

(1) Arrêtés des 18 juillet 1729 et 18 août 1730. D'après l'art. 4 de l'arrêté de 1729, les notifications sont faites au propriétaire s'il est connu et domicilié dans le lieu même, sinon à la personne qui occupe la maison qui menace ruine, ou même à un mandataire du propriétaire.



devant le ministre des travaux publics (1). La même procédure s'observe lorsque, l'édifice n'étant pas susceptible de réparation, le préfet ordonne purement et simplement qu'il sera démoli.

La jurisprudence du Conseil d'État avait d'abord considéré la matière comme contentieuse, et elle décidait que l'opposition devait être portée devant le conseil de préfecture, et le recours devant le Conseil d'Etat. (C. d'Etat, 2 juillet 1820, Bibéron, et 19 mars 1823, Cavellier.) Nous avons signalé cette jurisprudence comme une exception aux principes généraux, puisqu'il s'agit ici de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Cette exception n'existe plus, et le Conseil d'Etat décide aujourd'hui que le droit d'ordonner la démolition des édifices menaçant ruine sur le bord des grandes routes appartient au préfet, à l'exclusion du conseil de préfecture (C. d'Etat, 30 déc. 1841, de Villages); que la décision du ministre des travaux publics confirmative de l'arrêté du préfet n'est pas susceptible d'être déférée au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (*id.* 9 fév. 1854, Corre). Si le propriétaire n'exécute pas l'arrêté du préfet ou l'arrêté confirmatif du ministre dans le délai qui lui est donné, l'exécution peut avoir lieu administrativement; elle peut aussi avoir lieu de la même manière en cas d'urgence; les frais des travaux effectués d'office sont avancés par la préfecture et prélevés sur les matériaux, et subsidiairement sur les fonds et superficie. (Décl. 18 juillet 1729, 9.)

Cette procédure, qui nécessite des délais, ne peut

(1) La déclaration du 18 juillet 1729 établissait un recours devant l'autorité judiciaire, qui aujourd'hui, d'après les principes de notre droit, est remplacé par le recours devant le ministre.



convenir quand il y a péril imminent. L'administration alors se borne à faire dresser procès-verbal, et à notifier au propriétaire l'arrêté du préfet qui contient la désignation d'un bref délai pour faire lui-même ou les réparations ou les démolitions. (Cons. d'Etat du 30 déc. 1844, de Villages.) S'il n'obéit pas, l'exécution a lieu administrativement. (Décl. du 18 juillet 1729, 10.) Dans ces divers cas, non-seulement il n'est dû aucune indemnité au propriétaire dont la maison est démolie, mais encore, comme nous venons de le dire, tous les frais sont supportés par lui. C'est que la jouissance d'un droit de propriété est toujours subordonnée à la sûreté publique, et que le propriétaire doit faire lui-même toutes les dépenses nécessaires pour que la chose ne puisse nuire à personne. Les propriétaires voisins dont les constructions sont ébranlées par la démolition ne peuvent demander non plus aucune indemnité à l'administration, et ils n'en pourraient demander au propriétaire que dans les cas prévus par les articles 1382, 1383, 1386 du Code Napoléon.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 2 juillet 1820 (Bibéron) décide que, même après la démolition de sa maison exécutée administrativement par ordre du préfet en cas d'urgence, un propriétaire pouvait être admis à prouver qu'elle ne menaçait pas ruine, et, dans le cas de l'affirmative, réclamer une indemnité, et que cette question était de la compétence du conseil de préfecture. Nous avons déjà dit que, d'après la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat, conforme aux principes généraux, l'arrêté de démolition du préfet ne pouvait jamais être soumis au conseil de préfecture; s'ensuit-il que dans aucun cas le propriétaire dont la maison aurait été démolie ne pourrait exercer de recours? Voici la solution que nous proposons. Le propriétaire

pourrait, même après la démolition exécutée d'urgence, être admis à prouver devant le ministre que sa maison ne menaçait pas ruine. Dans le cas où ce fait serait démontré, le ministre annulerait l'arrêté du préfet, et le propriétaire aurait droit à une indemnité qui devrait, selon nous, être réglée par le conseil de préfecture, comme résultant d'un dommage causé par l'administration en matière de grande voirie (L. 28 pluv. an VIII, 4, § 3, 51), et non par le jury, puisqu'il n'y a pas expropriation.

1285. L'art. 3 de la loi du 15 juillet 1845 étend aux propriétés riveraines des chemins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie, et qui concernent l'alignement (1), l'écoulement des eaux, l'occupation temporaire des terrains en cas de réparations, la distance à observer pour les plantations et l'élagage des arbres plantés, le mode d'exploitation des mines, minières, tourbières, carrières et sablières dans la zone déterminée à cet effet, enfin les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics.

Aucune construction, autre qu'un mur de clôture, ne peut être établie dans une distance de deux mètres d'un chemin de fer; cette distance est calculée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus de remblai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut, d'une ligne tracée à un mètre cinquante centimètres, à partir des rails extérieurs de la voie de fer. Cette servitude est imposée en vue d'éviter

(1) Le Conseil d'Etat a décidé, le 16 avril 1851, que c'est aux préfets qu'il appartient de donner l'alignement pour construire le long des chemins de fer; que les arrêtés pris par eux ne sont pas subordonnés à l'approbation du ministre des travaux publics. (16 avril 1851, *De Délice*.)

la chute sur la voie de fer de pierres ou d'autres débris de constructions qui pourraient occasionner des déraillements. Les constructions existant au moment de la promulgation de la loi ou lors de l'établissement d'un nouveau chemin de fer, dans la zone indiquée, peuvent être entretenues dans l'état où elles se trouvaient à cette époque. (*Id.*, 5.) Quant à celles qu'on veut élever au bord des chemins existants, les propriétaires doivent demander l'alignement, s'ils veulent construire le long de la zone de deux mètres calculés comme nous l'avons dit plus haut; mais ils n'ont pas besoin d'autorisation pour construire en retraite de cette zone. (Instr. du ministre des travaux publics, 27 sept. 1855.)

Dans les localités où le chemin se trouve en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, les riverains ne peuvent pratiquer, sans autorisation préalable donnée après avoir entendu ou appelé les fermiers ou concessionnaires, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai. (Loi du 15 juillet 1845, art. 6.) Il ne peut être établi, à une distance de moins de vingt mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu, des couvertures en chaume, des meules de paille, de foin, et aucun autre dépôt des matières inflammables, sauf les dépôts de récolte, mais seulement pour le temps de la moisson (*ibid.*, art. 7); à une distance de moins de cinq mètres, aucun dépôt de pierres ou d'objets non inflammables, sans l'autorisation préalable et toujours révocable du préfet. Il faut excepter les dépôts temporaires d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres, et, si le chemin est en remblai, des dépôts de matières non inflammables dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin. Ces différentes distances peuvent être diminuées en vertu de décrets



impériaux, rendus après enquêtes. (*Ibid.*, art. 7, 8, 9.)

1286. Si la sûreté publique ou la conservation du chemin de fer l'exige, l'administration peut faire supprimer, moyennant une juste indemnité, les constructions, plantations, couvertures en chaume, les amas de toute nature existant dans les zones ci-dessus spécifiées au moment de la promulgation de la loi; elle a le même droit lors de l'établissement des nouveaux chemins de fer. L'indemnité est réglée conformément à la loi du 3 mai 1841 pour la suppression des constructions, et conformément à la loi du 16 septembre 1807 pour tous les autres cas. Mais si l'on se trouvait dans le cas d'exiger la démolition de ces édifices comme menaçant ruine, on appliquerait les règles que nous avons exposées n° 1284, et il ne serait dû aucune indemnité. (L. du 15 juillet 1845, art. 10.)

### § III. — *Police des routes et du roulage.*

1287. Un grand nombre de règles relatives à la police des grandes routes sont établies par les anciens édits et arrêts du Conseil encore aujourd'hui en vigueur, d'après l'art. 484 du Code pénal, dans le but de garantir de toutes détériorations la route elle-même, les arbres et les fossés qui la bordent, d'entraver ou de gêner la circulation, etc. (1). Comme il n'est pas possible que les lois prévoient par avance toutes les mesures qui peuvent être nécessaires pour la conservation des routes, la facilité et la sûreté de la circulation, elles ont confié d'une manière générale aux administrateurs tout ce qui intéresse cette branche de la voirie. La loi du

(1) V. notamment le recueil méthodique et raisonné des lois sur la voirie de M. Davenne, chef de bureau au ministère de l'intérieur.



19 juillet 1791, t. 1, art. 46, attribue à l'autorité le droit de prendre des arrêtés pour remettre en vigueur les anciens règlements qui ordonnent des précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance. Ces arrêtés sont obligatoires, et leur violation est punie d'une amende. Cette sorte de pouvoir discrétionnaire appartient au préfet en matière de grande voirie.

1288. L'art. 2 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer leur rend applicables les règlements de grande voirie qui ont pour objet d'assurer la conservation des fossés, talus, levées et ouvrages d'art dépendant des routes, et d'interdire sur toute leur étendue le pacage des bestiaux, les dépôts de terre et d'autres objets. Les chemins de fer sont en outre soumis à une police spéciale dont les règles sont consignées dans l'ordonnance du 15 novembre 1846, à des règlements ministériels et à des arrêtés pris par les préfets avec l'approbation du ministre des travaux publics, en vertu de la loi ou de l'ordonnance. Ces règles concernent les stations et la voie du chemin de fer (l. du 15 juillet 1845, 4; — ord. du 15 nov. 1846, 1 à 7), le matériel employé à l'exploitation (ord. du 15 nov. 1846, 7 à 17), la composition des convois (*id.*, 17 à 25), le départ, la circulation et l'arrivée des convois (*id.*, 25 à 44), la perception des taxes et des frais accessoires (*id.*, 44 à 51), la surveillance de l'exploitation (*id.*, 51 à 61), les mesures concernant les voyageurs et les personnes étrangères au service du chemin de fer (*id.*, 61 à 69), enfin des dispositions diverses (*id.*, 69 à 80).

1289. Les abus de la circulation sont l'une des causes les plus actives de la prompte détérioration des routes. Placé entre les besoins de la circulation et les intérêts de la voirie, le législateur a longtemps cherché



une combinaison qui satisfît les uns sans blesser les autres ; il a mis successivement trois systèmes à l'essai.

Dès le principe, la liberté de la circulation était absolue. Pour la première fois, une déclaration du 14 novembre 1724 la restreignit en limitant le nombre des chevaux qui pourraient être attelés à certaines voitures. En 1793, l'introduction en France des jantes larges tendit à faire dévier la législation de cette voie ; enfin, d'essais en essais, on arriva au décret du 23 juin 1806, qui substitua définitivement au système de la limitation des chargements par le nombre des chevaux le système de la limitation des chargements par le poids, combiné avec la largeur des jantes, et créa les ponts à bascule.

Si le premier de ces deux systèmes était arbitraire, si son application entraînait une inégalité choquante entre les diverses parties du territoire, à raison de la force de traction plus ou moins grande des races de chevaux, et des difficultés plus ou moins grandes aussi du tirage selon les lieux et les saisons ; s'il tendait à la propagation de certaines races chevalines au détriment de certaines autres, le second système encourageait les chargements exagérés, sous le couvert de cette erreur que le poids d'une voiture pouvait s'élever impunément, pourvu que ses jantes fussent larges, et bientôt les ponts à bascule, établis contre la fraude, ne parurent créés que dans l'intérêt de la corruption.

Les nombreuses ordonnances qui se succédèrent de 1820 à 1849 sur cette matière accusent toutes les hésitations du législateur, qui cherchait dans des réformes de détails le moyen de pallier les inconvénients d'un système faux dans son principe ; en même temps, les études profondes qui, durant la même période, vinrent éclairer toutes les faces de la question, hâtèrent le mo-

ment où l'on devait se séparer des traditions de 1724 et de 1806, et amenèrent la loi du 30 mai 1851, complétée par le règlement d'administration publique du 10 août 1852 (1).

Partant de ce point que les lois antérieures ont été impuissantes à réprimer les abus de la circulation, et que le plus souvent l'intérêt même des voituriers les porte à ne pas exagérer leurs chargements, la loi nouvelle pose en principe que les voitures, suspendues ou non, servant au transport des personnes ou des marchandises, peuvent circuler sur les routes impériales et départementales *sans aucune condition de réglementation de poids ou de largeur de jantes*. (L. 30 mai 1851, 1.)

Des règles de police sont établies dans l'intérêt de la conservation des routes et de la sécurité publique. Les unes s'appliquent à toutes les voitures, les autres aux voitures qui ne servent pas au transport des personnes, les autres enfin aux voitures de messageries.

1290. Pour toutes les voitures, la forme des moyeux, le maximum de la longueur des essieux et le maximum de leur saillie au delà des moyeux sont spécialement fixés; il en est de même de la forme des bandes des roues, qui ne doivent être ni coniques ni anguleuses, et de la forme des clous des bandes, qui doivent être rivés à plat, de façon à ne pas faire, neufs, une saillie de plus de 5 millimètres.— Le maximum du nombre des chevaux de l'attelage est également déterminé, mais seulement pour les nécessités de la

(1) V. aussi circulaire du ministre des travaux publics du 18 juin 1851 et instruction du même ministre du 25 août 1852. (Bulletin officiel du ministre de l'intérieur, 1851, p. 341, et 1853, p. 113.) D'après l'art. 1 de la loi, elle s'applique aussi aux chemins vicinaux de *grande communication*, dont nous parlerons en traitant de la voirie vicinale.

police ou de la libre circulation des routes; autrement cette disposition serait en évidente contradiction avec le principe même de la loi. Ce maximum est de cinq chevaux pour les voitures servant au transport des marchandises, si elles ont deux roues; de huit, si elles sont à quatre roues, sans que jamais toutefois il puisse y avoir plus de cinq chevaux de file; il est de trois chevaux pour les voitures servant au transport des personnes, si elles ont deux roues; de cinq, si elles ont quatre roues, sauf les exceptions qui peuvent être autorisées dans les formes déterminées pour le transport des objets d'un poids considérable, ou le parcours de routes affectées de rampes d'une déclivité ou d'une longueur exceptionnelles. Les prescriptions de la loi sont suspendues de plein droit en temps de neige et de verglas. Enfin des mesures peuvent être prises, selon les lieux et les circonstances, pour régler la circulation pendant les jours de dégel et la traversée des ponts suspendus. (L. 30 mai 1854, art. 2, § 5, et décret réglement. du 40 août 1852, art. 4 à 9.)

Toutes les voitures doivent être munies d'une plaque, à l'exception des voitures particulières servant au transport des personnes, des voitures appartenant à l'administration soit des postes, soit de la guerre, et des voitures employées à la culture des terres, au transport des récoltes, à l'exploitation des fermes, lorsqu'elles se rendent de la ferme aux champs, ou des champs à la ferme, ou qu'elles servent au transport des objets récoltés du lieu où ils ont été recueillis jusqu'à celui où, pour les conserver ou les manipuler, le cultivateur les dépose ou les rassemble. Pour les voitures qui servent au transport des marchandises, la plaque doit porter les nom, prénoms, profession et domicile du propriétaire; pour celles qui servent au transport public



des personnes, la plaque doit indiquer le nom et le domicile de l'entrepreneur et le nombre des places de chaque compartiment. (L. 30 mai 1854, art. 3; décr. 10 août 1852, art. 16 et 29.) Enfin tout conducteur de voiture doit, à l'approche d'une autre voiture, se ranger à droite, de manière à laisser libre au moins la moitié de la chaussée. (Décr. 10 août 1852, art. 9.)

1291. Pour les voitures qui ne servent pas au transport des personnes, la largeur du chargement ne doit pas dépasser 2 m. 50 c., à moins qu'il ne s'agisse des voitures d'agriculture employées au transport des récoltes de la ferme aux champs et des champs à la ferme ou au marché, ou de chargements d'un volume exceptionnel. La largeur des colliers des bêtes de trait ne peut dépasser 90 centimètres. Lorsque plusieurs voitures marchent à la suite les unes des autres, elles doivent être distribuées en convois plus ou moins longs, selon le nombre des roues et des chevaux; la distance d'un convoi à l'autre doit toujours être de 50 mètres au moins. Le nombre des conducteurs varie également selon le nombre des voitures, des roues et des chevaux; tout conducteur doit se tenir constamment à portée de ses bêtes de trait et en mesure de les guider. Enfin toute voiture marchant la nuit, soit isolément, soit à la tête d'un convoi, doit être munie d'un falot. (L. 30 mai 1854, art. 2, § 2; décr. 10 août 1852, art. 11 à 16.)

Pour les voitures de messageries, la loi réglemente la largeur de la voie, qu'elle fixe au minimum de 4 m. 65 c. entre le milieu des jantes de la partie des roues reposant sur le sol, pour les voitures à deux roues, et la voie de derrière des voitures à quatre roues (la largeur de la voie de devant de ces dernières peut être restreinte à 4 m. 55 c.); la distance entre les axes des



deux essieux, dans les voitures à quatre roues; le maximum de la hauteur depuis le sol jusqu'au sommet du chargement, qu'elle fixe à 3 m. pour les voitures à quatre roues, et 2 m. 60 c. pour les voitures à deux roues, et la disposition de la bâche, qui ne peut dépasser certaines limites en largeur, et ne doit porter aucun objet en saillie. La loi réglemente encore la largeur des places et des banquettes, la distance et la hauteur des banquettes, le nombre et la disposition des portières et des marchepieds, le nombre des postillons et des cochers, leurs droits et leurs devoirs. Elle veut enfin que toute voiture publique porte à l'extérieur et en avant une lanterne à réflecteur, quand elle marche la nuit; qu'elle soit munie d'une machine à enrayer, et qu'elle porte à l'intérieur, dans chaque compartiment, le numéro de chaque place et le prix de transport du lieu de départ au lieu d'arrivée. (L. 30 mai 1851, art. 2, § 3; — décr. 10 août 1852, art. 17 à 42.)

---

### CHAPITRE III.

#### CONSTATATION ET POURSUITE DES CONTRAVENTIONS DE GRANDE VOIRIE.

##### SOMMAIRE.

- 1292. La répression des contraventions en matière de grande voirie est confiée à l'administration.
- 1293. Constatation des contraventions.
- 1294. Affirmation des procès-verbaux.
- 1295. Enregistrements des procès-verbaux.
- 1296. Foi due aux procès-verbaux.
- 1297. Mesures provisoires.
- 1298. Constatation des contraventions en matière de roulage. — Mesures provisoires.



- 1299. Compétence du conseil de préfecture.
- 1300. Compétence de l'autorité judiciaire.
- 1301. Les art. 471, 475 et 479 du Code pénal ont-ils abrogé la loi du 28 floréal an X?
- 1302. Cas où une contravention est commise dans une rue faisant partie d'une grande route.
- 1303. Comment le conseil de préfecture est saisi. — Procédure.
- 1304. Pénalité. — Amende.
- 1305. L'amende a-t-elle le caractère de réparation civile?
- 1306. Réparation du dommage causé.
- 1307. Cas où le conseil ne prononce que l'amende.
- 1308. Le conseil de préfecture ne prononce pas de peines corporelles.
- 1309. Exécution des arrêtés du conseil de préfecture. — Dépens.
- 1310. Prescription de l'action et de la peine.
- 1311. *Idem* en matière de roulage.
- 1312. *Quid* en cas de contravention permanente?

1292. L'importance de la viabilité des grandes routes et des chemins de fer, la nécessité de réprimer promptement et d'après une jurisprudence uniforme les actes des particuliers qui peuvent y mettre obstacle, ont fait confier le contentieux en matière de grande voirie aux tribunaux administratifs; cependant certaines contraventions sont de la compétence des tribunaux judiciaires. Nous nous occuperons d'abord de la règle, pour étudier ensuite l'exception.

La loi du 29 flor. an X, spéciale aux grandes routes, étendue sur certains points par l'art. 44 de la loi du 15 juill. 1845 relative aux chemins de fer, établit en règle générale que les contraventions sont constatées, poursuivies et réprimées par la voie administrative. Il faut étudier successivement les règles de la constatation, de la poursuite et de la répression, et indiquer les exceptions qu'a pu recevoir la loi du 29 floréal an X, soit de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, soit de la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage.

1293. La constatation des contraventions, pour les routes et le roulage, est faite concurremment par les mai-

res et adjoints, les ingénieurs des ponts et chaussées et leurs conducteurs, les commissaires de police et la gendarmerie (1), les gardes champêtres, les préposés aux contributions indirectes et aux octrois, les piqueurs des ponts et chaussées et les cantonniers-chefs, commissionnés et assermentés à cet effet. (L. 29 floréal an X, art. 2 et s.; décr. 18 août 1840, du 16 décemb. 1844, 412; l. 23 mars 1842, art. 2; l. 15 juill. 1845, art. 23; l. 30 mai 1851, art. 15.) Aux agents sus-indiqués il faut ajouter, pour la constatation des contraventions en matière de roulage, les agents forestiers et des douanes et les employés des poids et mesures ayant droit de verbaliser, les personnes commissionnées par l'autorité départementale pour la surveillance de l'entretien des voies de communication; pour la constatation des contraventions relatives aux chemins de fer, les agents de surveillance de l'administration et des concessionnaires ou fermiers, au moyen du serment qu'ils doivent prêter devant le tribunal civil de leur domicile. (L. 15 juill. 1845, art. 23; l. 30 mai 1851, art. 15.) Les simples particuliers sont sans qualité pour intervenir dans les poursuites faites par l'administration; mais ils peuvent sans contredit, dans le cas où un dommage leur a été causé par une contravention, former une demande en dommages-intérêts devant les tribunaux civils. (Décr. du 16 déc. 1844, 44.)

#### 1294. Les procès-verbaux relatifs à la police des

(1) Un arrêt du Conseil du 7 juin 1851 (Dudefoy) décide que tout militaire du corps de la gendarmerie, dans l'exercice de ses fonctions, a qualité pour dresser procès-verbal des contraventions en matière de grande voirie, non-seulement dans la circonscription de sa brigade, ou dans le ressort du tribunal de première instance devant lequel il a prêté serment, mais encore sur tout autre point du territoire de l'Empire. La solution contraire paraît résulter implicitement d'un arrêt de la C. C. crim., 8 nov. 1838 (Chareyre).

routes doivent être affirmés soit devant le juge de paix (décret du 18 août 1840, 2), soit devant le maire ou l'adjoint *du lieu* (décr. 16 déc. 1844, 142), au choix du rédacteur du procès-verbal, auquel la loi a voulu ménager une facilité en lui accordant cette alternative. (C. d'Et., 23 juin 1841, Schwartz.) Le premier décret mentionnant d'une manière générale le *juge de paix*, le Conseil d'Etat en a conclu que l'affirmation pouvait être faite soit devant le juge de paix *du lieu du délit*, soit devant celui de la *résidence* du fonctionnaire qui a dressé le procès-verbal. (Arr. du C., 31 janv. et 4<sup>er</sup> nov. 1838, 15 juin 1842.) Il y avait plus de doutes lorsque le procès-verbal était affirmé devant le maire, l'article 142 du décret du 16 déc. 1844 se servant des mots : « le maire ou l'adjoint *du lieu*. » Cependant le Conseil d'Etat a décidé, par plusieurs arrêts en date des 23 juillet 1844 (Lafleur) et 14 fév. 1842 (Poussi), que le décret ne désignant pas le maire ou l'adjoint du lieu sur lequel la contravention a été commise, l'affirmation pouvait avoir lieu soit devant le maire du lieu du délit, soit devant le maire de la résidence de l'agent. Ces solutions sont approuvées par les art. 24 de la loi de 1845 et 18 de la loi de 1851, qui veulent que les procès-verbaux, en matière de chemins de fer et de roulage, soient affirmés devant le juge de paix ou le maire soit du lieu de la contravention, soit du domicile de l'agent qui verbalise.

Les lois relatives à la police des routes ne s'expliquent pas non plus sur le délai dans lequel l'affirmation doit avoir lieu. La jurisprudence du Conseil d'Etat le fixe à trois jours, par analogie de l'art. 26 de la loi du 14 brumaire an VII, relative aux droits de péage sur les routes, et de l'art. 26 de l'arrêté du 8 prairial an XI, relatif à l'octroi de navigation. Si quelques doutes ont



pu surgir, à une autre époque, des dispositions de l'article 165 du Code forestier et de l'art. 44 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale, qui veulent que les procès-verbaux dressés pour constater les contraventions forestières ou de pêche soient affirmés le lendemain de leur clôture, il nous semble qu'ils doivent se dissiper complètement en présence des art. 24 de la loi de 1845 et 18 de la loi de 1851, qui prescrivent l'affirmation dans les trois jours des procès-verbaux dressés en matière de chemins de fer ou de roulage.

Les procès-verbaux non affirmés dans le délai de trois jours sont nuls, et ne peuvent faire foi jusqu'à preuve contraire (C. d'Etat, 16 juill. 1840, Commet); mais cela ne peut s'appliquer qu'aux procès-verbaux émanés des fonctionnaires auxquels la formalité de l'affirmation est imposée (1). Du reste, il suffit que la mention de l'affirmation soit faite sur l'original du procès-verbal (C. d'Et., 24 déc. 1844, Mayer), et

(1) Ces fonctionnaires sont, pour les contraventions de grande voirie proprement dites : les maires, adjoints, ingénieurs des ponts et chaussées, conducteurs, agents de la navigation, commissaires de police, gendarmes, préposés aux droits réunis et aux octrois (l. 29 floréal an X, 2, et décr. 18 août 1810, 1 et 2), cantonniers et autres agents de la police des routes (décr. du 16 déc. 1811, 112). Quant à la police du roulage, l'affirmation n'est exigée que des conducteurs, agents voyers, cantonniers-chefs et autres employés du service des ponts et chaussées, gendarmes, gardes champêtres, employés des contributions indirectes, agents forestiers et des douanes, employés des poids et mesures et de l'octroi ayant droit de verbaliser. (L. 30 mai 1851, 15, § 1, et 18.) En matière de police de chemins de fer, l'affirmation n'est imposée qu'aux agents de surveillance et gardes assermentés. (L. du 15 juillet 1845, 24.) Il est fâcheux qu'il y ait tant de diversité sur ces différents points, et que les mêmes agents, par exemple un ingénieur des ponts et chaussées, soit tenu à l'affirmation quand il constate une contravention de grande voirie proprement dite, et n'y soit point tenu quand il constate une contravention de roulage; ce sont là des causes d'erreurs que l'on aurait pu éviter par l'uniformité de la législation.



qu'elle soit signée par le magistrat qui l'a reçue (*id.*, 16 juillet, Moluçon.)

1295. La question de savoir si les procès-verbaux constatant les contraventions en matière de grande voirie sont assujettis à l'enregistrement, et si cet enregistrement est prescrit à peine de nullité, a reçu aussi des solutions diverses.

La jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat est que les procès-verbaux dressés en matière de grande voirie sont valables nonobstant le défaut d'enregistrement, par le motif que cette formalité est étrangère à la substance de l'acte, que son omission ne doit entraîner la nullité que dans le cas où la loi y a attaché cette peine ; que l'article 34 de la loi du 22 frim. an VII, qui prononce la nullité des procès-verbaux non enregistrés, est restreint par l'article 47 de la même loi, qui ne défend de rendre jugement sur des actes non enregistrés que lorsque le jugement serait rendu en faveur des particuliers ; que par cette restriction la loi a voulu conserver toute sa force aux actes qui intéressent l'ordre et la vindicte publique, et ne pas subordonner leur effet aux intérêts pécuniaires du fisc, sauf le recouvrement de ces droits à la charge de qui il appartient. (C. d'Et., 1<sup>er</sup> février 1851, Bestron ; 29 juin 1853, Rollier ; 19 avril 1854, Bouvier.) Quand il s'agit de contravention à la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage, la décision est contraire, parce que l'article 19 de cette loi dit d'une manière formelle que les procès-verbaux doivent être enregistrés en débet dans les trois jours de leur date ou de leur affirmation, *à peine de nullité*. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat serait applicable aux procès-verbaux dressés en vertu de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, parce que l'article 24, tout en disant que ces procès-verbaux seront visés pour



timbre et enregistrés en débet, n'ajoute pas que l'inaccomplissement de ces formalités entraînera leur nullité. On ne voit pas la raison de ces différences.

L'esprit de la jurisprudence du Conseil d'Etat est de s'attacher moins aux formes des procès-verbaux qu'au fond des choses, afin d'arriver à une prompte répression; ainsi il a décidé qu'un procès-verbal qui désignait inexactement un individu devait néanmoins produire son effet, si l'identité du contrevenant était d'ailleurs constatée (C. d'Etat, 20 juin 1844, Delmas); que la répression d'une contravention n'était pas subordonnée à sa constatation *de visu*, et que la circonstance que le procès-verbal aurait été rédigé sur des renseignements ne dispense pas le conseil de préfecture d'examiner la poursuite (27 décembre 1854, Pinchenat); que, bien que le procès-verbal ne mentionnât pas le lieu où il avait été affirmé, il n'était pas nul pour cela, et que le conseil de préfecture devait faire des vérifications à ce sujet, et ne statuer qu'en connaissance de cause (27 juillet 1853, Ferrary).

1296. Il a régné aussi de l'incertitude sur la foi due aux procès-verbaux. La jurisprudence du Conseil d'Etat a subi sur ce point une révolution complète; elle n'attribue aujourd'hui d'autre effet aux procès-verbaux que celui de faire foi jusqu'à preuve du contraire. (C. d'Etat, 14 juill. 1841, Lahore.) Il résulte en effet du principe posé par l'art. 154 du Code d'instruction criminelle que les rapports des officiers de police ne font foi jusqu'à inscription de faux qu'autant que la loi les a formellement revêtus de cette autorité. Or la loi du 29 flor. an X et les décrets de 1810 et 1811, énumérant les fonctionnaires qui auront le droit de verbaliser en matière de grande voirie, n'accordent point à leurs actes cet effet important; il faut donc en conclure avec

le Conseil d'Etat que la preuve qui en résulte peut être combattue par la preuve contraire. Ici encore la jurisprudence du Conseil est confirmée par les art. 23 de la loi de 1845 et 15 de la loi de 1851, qui disposent formellement que les procès-verbaux dressés en matière de chemins de fer et de roulage ne font foi que jusqu'à preuve contraire.

1297. On ne pourrait sans inconvénient attendre la décision des conseils de préfecture pour faire cesser les dommages qui peuvent être causés aux routes et enlever les obstacles mis à la circulation ; il faut que l'autorité administrative ait le droit de faire cesser immédiatement tout ce qui peut occasionner un danger pour le public, un dommage pour l'Etat. L'article 3 de la loi du 29 floréal an X veut que les procès-verbaux soient adressés au sous-préfet, qui ordonne par provision, et sauf recours au préfet, ce que de droit pour faire cesser le dommage. Le sous-préfet est revêtu ici d'un droit qu'il ne possède pas ordinairement, parce qu'il est plus rapproché des lieux que le préfet et peut ainsi agir plus promptement ; mais cette délégation, qui était faite d'une manière générale par la loi du 29 floréal an X, paraît avoir été restreinte par l'art. 113 du décret du 16 décembre 1811 aux cas où il s'agit de *dégradations, dépôts de fumiers, immondices ou autres substances*. On en conclut que les sous-préfets ne peuvent plus prendre d'arrêtés que dans ces différents cas, et que, dans les autres circonstances moins urgentes, ils doivent envoyer les procès-verbaux aux préfets. L'article 4 ajoute qu'il sera statué définitivement en conseil de préfecture. Un arrêt du Conseil du 2 juillet 1820 (Biberon) décidait d'une manière générale, et nous avons admis avec lui, que les oppositions aux arrêtés des préfets en matière de grande voirie devaient être

déférées aux conseils de préfecture. Nous avons déjà signalé (n° 1284) un changement dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, changement conforme au principe qui ne permet pas de soumettre au conseil de préfecture, ni même au Conseil d'Etat, par la voie contentieuse, des actes de l'autorité discrétionnaire du préfet. Cette jurisprudence est confirmée dans l'espèce présente par les arrêts du Conseil des 14 juillet 1841 (Lahore), 16 nov. 1850 (de Caze). C'est donc au ministre que le recours devrait être porté. Cependant le conseil de préfecture pourrait être saisi d'une demande d'indemnité, si le sous-préfet ou le préfet avait à tort causé un préjudice au propriétaire, si, par exemple, la construction démolie ou le fossé comblé n'étaient pas sur la route, mais sur le terrain des riverains. Il faut se rappeler que les questions de limites sont résolues par l'administration active, et les questions de propriété pas l'autorité judiciaire (n° 794).

L'article 4 de la loi de floréal an X signifie donc seulement que le conseil de préfecture prononcera l'amende si la contravention est prouvée. L'article 45 de la loi du 15 juillet 1845, relative à la police des chemins de fer, porte que l'administration pourra prendre immédiatement toutes mesures provisoires pour faire cesser le dommage, ainsi qu'il est procédé en matière de grande voirie. Il faut donc appliquer pour ce cas les règles exposées ci-dessus. Enfin le même article rappelle une règle générale en décidant que les frais qu'entraîne l'exécution sont recouvrés contre le concessionnaire ou fermier par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques.

1298. En matière de roulage, si le contrevenant n'est pas domicilié en France, la voiture est provisoirement retenue par les agents qui ont verbalisé, et le



procès-verbal est immédiatement porté à la connaissance du maire de la commune où il a été dressé, ou de la commune la plus proche sur la route que suit le contrevenant. Le maire arbitre provisoirement le montant de l'amende et les frais de réparation, s'il y a lieu, et il en ordonne la consignation immédiate, à moins qu'il ne lui soit présenté une caution solvable; à défaut de consignation ou de caution, la voiture est retenue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le procès-verbal, et les frais sont à la charge du propriétaire.

La même marche doit être suivie quand une voiture est trouvée dépourvue de plaque et que le propriétaire n'en est pas connu, quand il y a présomption que la plaque porte un nom faux ou supposé, quand le conducteur d'une voiture dépourvue de plaque déclare un nom ou un domicile autre que le sien ou que celui du propriétaire de la voiture, quand enfin un conducteur d'une voiture de roulage ou de messagerie est inconnu dans le lieu où il est surpris en contravention et n'est pas muni d'un passe-port, d'un livret ou d'une feuille de route, à moins cependant qu'il ne justifie que la voiture appartient à une entreprise de roulage ou de messagerie, ou qu'il ne résulte des lettres de voiture ou des autres papiers qu'il a en sa possession que la voiture appartient à celui dont le domicile est indiqué sur la plaque. (L. 30 mai 1854, art. 20 et 24.)

Après l'accomplissement de ces formalités dans les cas que nous venons d'énumérer, après sa rédaction et son affirmation dans les cas ordinaires, le procès-verbal est soumis à l'enregistrement, comme nous l'avons dit déjà (n° 1295); puis, dans les deux jours de son enregistrement, il est transmis au sous-préfet de l'arrondissement, qui, dans les deux jours de la réception, doit le transmettre au préfet si la contraven-



tion est de la compétence du conseil de préfecture, au procureur impérial si elle est de la compétence des tribunaux.

S'il s'agit de contraventions commises par les concessionnaires ou fermiers des chemins de fer, les procès-verbaux sont, dans les quinze jours de leur date, notifiés administrativement au domicile élu par eux, à la diligence du préfet, et transmis dans le même délai au conseil de préfecture du lieu de la contravention. Il nous paraît résulter du rapprochement des articles 12 et 13 de la loi du 15 juillet 1845 d'un côté, 23 et 24 de l'autre, que les procès-verbaux dont il s'agit ici n'ont besoin ni d'enregistrement ni d'affirmation. Il faut remarquer aussi qu'ils ne peuvent être faits que par les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les conducteurs, gardes-mines et piqueurs dûment assermentés. (L. du 15 juillet 1845, 12.)

4299. La compétence des conseils de préfecture, en matière de contravention aux règles de la grande voirie, est établie par les articles 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, 1 et 4 de la loi du 29 floréal an X, et par l'article 114 du décret du 16 décembre 1811, dont nous croyons devoir donner ici le texte.

Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4 : « Le conseil » de préfecture prononcera..... sur les difficultés qui » pourront s'élever en matière de grande voirie. »

Loi du 29 floréal an X, art. 1<sup>er</sup> : « Les contraven- » tions en matière de grande voirie, telles qu'antici- » pations, dépôts de fumiers ou d'autres objets, et » toutes espèces de détériorations commises sur les » grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur » les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur » entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navi- » gables, leurs chemins de halage, francs-bords et ou-



» vrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative.

» Art. 4. Il sera statué définitivement en conseil de préfecture..... »

Décret du 16 décembre 1811, art. 114 : « Il sera statué sans délai par les conseils de préfecture tant sur les oppositions qui auraient été formées par les délinquants que sur les amendes encourues par eux, nonobstant la réparation du dommage.

» Seront en outre renvoyés à la connaissance des tribunaux, les violences, vols de matériaux, voies de fait ou réparations de dommages réclamés par des particuliers. »

La loi du 15 juillet 1845, sur la police des chemins de fer, reproduit la disposition de la loi du 29 floréal an X pour ce qui concerne les contraventions aux charges imposées par le voisinage de ces chemins aux propriétés riveraines. (Art. 11; v. n° 1285.) Elle attribue également aux conseils de préfecture le jugement des contraventions commises par les concessionnaires ou fermiers de chemins de fer aux clauses du cahier des charges ou aux décisions rendues en exécution de ces clauses, en ce qui concerne le service de la navigation, la viabilité des routes impériales, départementales, vicinales, ou du libre écoulement des eaux (*id.*, 12, 13, 14).

La loi du 31 mai 1851, sur la police du roulage, ne laisse à la connaissance des conseils de préfecture que les contraventions aux dispositions qui règlent, pour toutes les voitures, la forme des moyeux, le maximum de la longueur des essieux et le maximum de leur saillie au delà des moyeux, la forme des bandes des roues, la forme des clous des bandes, le maximum du nombre des chevaux de l'attelage, la circulation pen-

dant les jours de dégel et sur les ponts suspendus; pour les voitures ne servant pas au transport des personnes, la largeur du chargement, la saillie du collier des chevaux, et les modes d'enrayage. Elle leur donne en outre la connaissance des poursuites contre les conducteurs qui, par négligence ou imprudence, causent un dommage quelconque à une route ou à ses dépendances. (Art. 17.)

Les conseils de préfecture saisis par les lois que nous venons de citer des contraventions en matière de grande voirie ne doivent pas s'arrêter devant les réclamations de propriété; la preuve même que le délinquant est propriétaire du sol sur lequel la contravention a été commise ne le justifierait pas, puisque la détermination de ce qui constitue le domaine public faite par l'administration suffit pour résoudre les droits des propriétaires en une indemnité. (C. d'Etat, 13 avril 1842, Guyard. ) Mais s'il y a du doute sur la question des limites du domaine public, le conseil doit surseoir jusqu'à ce que la question soit résolue par l'autorité administrative. (C. d'Etat, 2 août 1838, Gaëtan de la Rochefoucauld; n° 794.)

1300. Un examen attentif de la loi de floréal an X avait depuis longtemps conduit la jurisprudence et la doctrine à cette conclusion, que la compétence des conseils de préfecture en matière de grande voirie s'appliquait seulement aux contraventions dont le résultat est de rétrécir ou de détériorer la route, ou d'entraver la viabilité. Le Conseil d'Etat renvoyait donc aux tribunaux ordinaires les contraventions aux règles de police destinées à assurer la sécurité des routes et des voyageurs, la solidité des voitures, le mode de chargement, l'indication des places, etc. Sa jurisprudence a été confirmée d'abord par la loi de 1845, qui donne

aux tribunaux ordinaires la connaissance de toutes les contraventions aux dispositions réglementaires de l'ordonnance de 1846 sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer (art. 21); puis par la loi de 1851, qui, sauf les exceptions que nous venons d'énumérer, leur renvoie la connaissance de la plupart des contraventions à la police du roulage (art. 17).

La loi de floréal ne s'applique pas davantage aux crimes et délits qui peuvent être commis sur les routes, sur les chemins de fer ou par le roulage, soit que ces crimes ou ces délits rentrent dans les catégories déjà établies par le Code pénal, soit qu'ils aient été spécialement prévus par les lois de 1845 et de 1851. Le décret du 16 décembre 1844 en a une disposition spéciale pour les grandes routes (art. 114, § 2), la loi du 15 juillet 1845 pour les chemins de fer (art. 16 à 23), la loi du 31 mai 1851 pour le roulage (art. 5, 6, 8, 10, 11).

1301. Plusieurs articles du Code pénal s'appliquent à des contraventions en matière de voirie, et punissent ceux qui ont embarrassé la voie publique par des dépôts de matériaux ou d'autres objets; les voituriers qui ont contrevenu aux règlements qui les obligent à se tenir à portée de leurs chevaux, à n'occuper qu'un seul côté des chemins, à se ranger à l'approche des autres voitures et de leur laisser libre la moitié de la route; ceux qui ont violé les règlements relatifs à la solidité des voitures, au mode de leur chargement, au nombre et à la sûreté des voyageurs, à l'indication dans les voitures du nombre de places qu'elles contiennent, etc.; les individus qui ont *détérioré* ou *dégradé*, de quelque manière que ce soit, les chemins publics, ou *usurpé* sur leur largeur; ceux qui, sans y être autorisés, ont *enlevé* de ces chemins les gazons,



terre, pierres, etc. (C. pén., 471, n° 4; 475, n°s 3, 4; 479, n°s 11, 12.)

La comparaison de ces différentes dispositions avec l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 29 floréal an X avait fait naître une question grave qui a perdu depuis de son étendue. La plupart des faits prévus par le Code pénal l'étaient également par la loi de l'an X; or, aux termes des articles 137 et 138 du Code d'instruction criminelle, les contraventions prévues par les art. 471, 475 et 479 du Code pénal sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Fallait-il en conclure que le Code pénal avait complètement dérogé, pour la compétence, à la loi de l'an X? La question a été tranchée, pour tout ce qui regarde la police du roulage, par la loi de 1851; elle n'en reste pas moins entière sur les autres points. Nous pensons que le Code pénal n'a pas dérogé aux dispositions de la loi de floréal an X: cette loi en effet est spéciale aux grandes routes dont la viabilité est d'un intérêt général et dont les dépenses sont supportées par le Trésor; c'est pour obtenir une répression plus prompte et plus complète qu'elle attribue la connaissance de certaines contraventions à un tribunal administratif. Or les lois spéciales qui ont un caractère d'utilité publique ne sont abrogées par les lois de droit commun, telles que le Code pénal, qu'autant que ces dernières en contiennent la mention expresse; à défaut de cette mention, les unes et les autres s'appliquent simultanément, les premières aux cas spéciaux qu'elles prévoient, les secondes à tous les autres cas qui ne sont point formellement exceptés. C'est ce qui résulte du décret du 16 décembre 1811, art. 113 et 114, qui renvoie positivement devant le conseil de préfecture les individus qui ont fait sur les routes des dépôts de fumier et d'immondices, quoique l'art. 471 du Code pé-



nal existât à l'époque où ce décret a été promulgué. La loi de floréal, n'étant point abrogée, continuera donc à avoir son exécution pour les grandes routes dans les limites indiquées ci-dessus, et le Code pénal s'appliquera aux contraventions analogues commises sur les chemins qui ne font point partie de la grande voirie. (Conseil d'Etat, 8 avril 1842, Denayrouse.)

1302. Une difficulté plus sérieuse résulte de l'art. 3 du titre 11 de la loi du 24 août 1790, qui charge spécialement les municipalités de tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques. D'un autre côté, l'art. 471, n° 4, du Code pénal punit d'une peine de police municipale ceux qui ont embarrassé *la voie publique* : or, par ces mots, on entend les rues, places, carrefours des villes, bourgs et villages ; d'où l'on tire la conséquence qu'un dépôt de fumier ou d'immondices, par exemple, qui est fait dans une rue, doit être poursuivi devant le tribunal municipal, lors même que cette rue fait partie d'une grande route, parce que les lois que nous venons de citer ne distinguent pas.

La question s'est plusieurs fois présentée au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; le Conseil d'Etat n'a point admis la compétence des tribunaux de simple police, et il a plusieurs fois, notamment le 31 juillet 1822 (Mesnard), et le 17 novembre 1824 (Viguiier), proclamé la compétence exclusive des tribunaux administratifs, en confirmant des arrêtés de conflits élevés par les préfets devant des tribunaux de simple police qui avaient été saisis de contraventions de cette nature.

Mais, dans d'autres circonstances, le conflit n'ayant pas été élevé, le tribunal de simple police a cru devoir se déclarer incompétent. La Cour de cassation a plusieurs fois annulé des jugements d'incompétence rendus



en cette matière, et décidé en principe que les contraventions aux règlements de police, commises sur les terrains qui servent à la fois de rues et de grandes routes, peuvent être poursuivies concurremment devant le conseil de préfecture ou devant les tribunaux ordinaires. Cette jurisprudence a été confirmée par un arrêt rendu le 8 avril 1839, toutes chambres réunies (Fluquet) :

« La Cour, vu la loi du 4 août 1790, titre 41, articles 1<sup>er</sup> et 3, et l'art. 471 C. pén.; — vu aussi la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie; — attendu que de la combinaison des art. 1<sup>er</sup> et 3, titre 41 de la loi du 24 août 1790, et de l'art. 471 C. pén., il résulte que tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, a été confié à l'autorité des corps municipaux; — que le maire a le droit de prendre des arrêtés et d'ordonner des mesures locales sur tous les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité; — qu'enfin, c'est aux tribunaux de police municipale qu'il appartient de faire l'application des peines prononcées par le Code pénal pour les contraventions à ces règlements;

» Attendu qu'on ne saurait voir dans la loi du 29 flor. an X aucune dérogation aux lois sur la police intérieure des cités, et que, loin que les dispositions de ces lois soient inconciliables, elles ont pour objet de faire cesser des encombrements également nuisibles au bon état des routes et à la libre circulation dans les rues;

» Attendu que les dépôts faits dans une rue formant le prolongement d'une route, ou longeant un canal, peuvent constituer une double contravention, et

» donner lieu soit à une poursuite devant le tribunal  
 » de simple police, s'ils sont qualifiés de contraven-  
 » tions aux lois sur la police urbaine, soit à une pour-  
 » suite devant le conseil de préfecture, s'ils sont qua-  
 » lifiés de contraventions aux lois et règlements sur la  
 » grande voirie ;

» Attendu, d'un autre côté, que la loi du 29 flor.  
 » an X sur les contraventions en matière de grande  
 » voirie a eu essentiellement pour objet de transférer  
 » au conseil de préfecture la police de conservation  
 » des routes, que l'art. 6 de la loi du 11 septembre  
 » 1790 avait attribuée aux tribunaux de district ; que  
 » c'est dans cette vue qu'elle a rangé au nombre des  
 » contraventions aux règlements de la grande voirie les  
 » anticipations et les dépôts de fumier ou autres objets,  
 » et toute espèce de détériorations commises sur les  
 » grandes routes ; — qu'il résulte de ces dernières ex-  
 » pressions que les contraventions soumises aux règle-  
 » ments de la grande voirie sont celles qui sont de  
 » nature à opérer *soit des anticipations, soit la détério-*  
 » *ration* des routes, et que, s'il pouvait naître quelques  
 » doutes sur le véritable sens de cette loi, ils seraient  
 » levés par l'exposé des motifs développés par l'ora-  
 » teur du gouvernement qui a été chargé de la pro-  
 » poser ;

» Attendu en fait que par un procès-verbal.... il a  
 » été constaté qu'au mépris d'un règlement de police....  
 » Fluquet laissait depuis longtemps séjourner sur la voie  
 » publique..... une pierre d'environ un mètre carré,  
 » et qu'il n'a pas été allégué que ce dépôt fût de nature  
 » à *opérer la détérioration de la route* ;

» Attendu que, saisi de l'appel...., le tribunal cor-  
 » rectionnel de Nevers s'est déclaré incompétent, en  
 » décidant que l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 29 floréal an X

» attribuait d'une manière absolue à l'autorité administrative la connaissance de toutes les contraventions de grande voirie, et notamment de dépôts, de quelque nature qu'ils soient et *abstraction faite de toute espèce de détériorations*; qu'en jugeant ainsi, le tribunal correctionnel de Nevers a fausement appliqué l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 flor. an X, et a formellement violé l'article 3, titre XI de la loi du 24 août 1790, et l'article 471 du Code pénal. »

La chambre criminelle de la Cour de cassation décidait d'abord que la loi du 29 floréal an X ne s'appliquait pas à la partie des grandes routes qui traverse les villes, lesquelles, pour ce qui est relatif à leur commodité, sûreté ou salubrité, pouvaient devenir l'objet de règlements municipaux dont l'exécution était sanctionnée par l'article 475 du Code pénal. (C. C. crim., 25 avril 1839, Double.) Mais, par un arrêt du 3 octobre 1851 (Lepage), elle a adopté la jurisprudence de l'arrêt solennel que nous venons de citer.

Conformément aux principes que nous avons exposés ci-dessus, nous pensons que la juridiction des conseils de préfecture, établie par la loi du 29 floréal an X, coexiste avec les attributions municipales telles qu'elles sont fixées par les lois de 1790 et de 1837, ainsi qu'avec les différentes dispositions du Code pénal, et nous croyons devoir décider que, toutes les fois qu'il y aura *anticipation, dépôt de fumier ou d'autres objets, détériorations* ou autres contraventions prévues par la loi du 29 floréal an X, commises dans les rues ou places faisant partie de la grande voirie, ces différentes contraventions seront réprimées par le conseil de préfecture, quand même elles seraient aussi prévues par le Code pénal ou par des règlements de police municipale, car la surveillance de l'administration en matière de grande



voirie ne peut être interrompue dans la traversée des villes, bourgs et villages; mais que les contraventions aux arrêtés municipaux statuant sur des points non prévus par la loi du 29 flor. an X seront de la compétence de l'autorité judiciaire.

Quant à la concurrence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires, avec préférence pour le premier saisi, elle offre cet inconvénient que, la pénalité étant différente suivant la juridiction, le même fait, un dépôt de fumier ou d'immondices par exemple, pourrait être puni d'une amende s'élevant jusqu'à 500 fr., s'il était poursuivi devant le conseil de préfecture (arrêt du Cons. du 4 août 1733), tandis que, s'il était poursuivi devant le tribunal de simple police, il ne pourrait être puni, aux termes de l'art. 471, n° 4, que d'une amende de 1 à 5 fr. On ne peut admettre cette différence dans la pénalité pour le même fait, surtout lorsque l'on considère que, si les amendes en matière de grande voirie sont plus considérables qu'en matière de petite voirie, c'est à cause de l'importance des grandes routes, et que des contraventions commises dans une rue peuvent avoir des conséquences beaucoup plus graves que celles qui sont commises en pleine campagne. Enfin nous repoussons la distinction faite par l'arrêt entre les dépôts qui sont de nature à entraîner la détérioration de la route et ceux qui ne produisent pas ce résultat, parce que l'art. 1 de la loi du 29 floréal an X défend d'une manière générale *les dépôts de fumier et d'autres objets*, et en cela nous préférons la jurisprudence du Conseil d'Etat à celle de la Cour de cassation (C. d'Et., 22 août 1839, Blanpain) (1).

(1) La Cour de cassation n'étend pas sa jurisprudence aux réparations faites sans autorisation aux maisons qui bordent une rue faisant le prolongement d'une grande route, car elle a décidé, le 3 février 1854



1303. Lorsqu'il s'agit des contraventions à la police des routes et des contraventions à la police des chemins de fer, assimilées par l'article 11 de la loi du 15 juillet 1845 aux contraventions ordinaires de grande voirie, aucune loi n'exige que les procès-verbaux qui les constatent soient notifiés au contrevenant, et le conseil de préfecture est valablement saisi soit par la remise du procès-verbal, soit par l'opposition du réclamant. (Cons. d'Et., 18 nov. 1842, Fillon.)

Lorsqu'il s'agit de contraventions commises par les concessionnaires ou fermiers aux clauses du cahier des charges des chemins de fer ou aux décisions rendues en exécution de ces clauses, en ce qui concerne le service de la navigation, la viabilité des routes impériales, départementales et vicinales, ou le libre écoulement des eaux, les procès-verbaux doivent être notifiés administrativement, dans les 15 jours de leur date, au domicile que les concessionnaires ou fermiers doivent élire à cet effet, puis transmis au conseil de préfecture du lieu où la contravention a été commise. (L. 15 juill. 1845, art. 12 et 13.)

En matière de roulage, le procès-verbal doit être notifié avec citation par la voie administrative au domicile du propriétaire de la voiture trouvée en contravention, tel qu'il est indiqué sur la plaque, ou tel qu'il est indiqué par le contrevenant, si la plaque manque ; dans les cas où le conducteur est seul poursuivi, c'est à son domicile qu'est faite la notification. Si le domicile du conducteur est demeuré inconnu, la notification est valablement faite à celui du propriétaire. Elle doit être faite dans le mois de l'enregistrement du procès-verbal, à peine de déchéance ; ce délai est étendu à deux mois (crim., V<sup>e</sup> Letulle), que cette contravention était de la compétence du conseil de préfecture.

quand le contrevenant n'est pas domicilié dans le département où la contravention a été constatée, et à un an quand le domicile du contrevenant n'a pu être constaté au moment du procès-verbal. Le prévenu, dans ce cas, doit produire ses moyens de défense devant le conseil de préfecture dans les trente jours de la notification du procès-verbal ; à l'expiration de ce délai, le conseil prononce, que les moyens aient été produits ou non. (L. du 30 mai 1854, art. 23, 24.)

1304. La loi du 29 floréal an X et le décret du 16 décembre 1811 renvoient les contraventions en matière de grande voirie devant le conseil de préfecture, mais sans indiquer les peines applicables ; ces peines sont ordinairement des amendes, résultant principalement des anciens règlements, édits ou arrêts du Conseil encore en vigueur aujourd'hui, qui sont quelquefois disproportionnées avec le délit. Ainsi l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 punit d'une amende de 300 francs les propriétaires qui ont entrepris des constructions ou des reconstructions le long des grandes routes, sans avoir demandé et obtenu l'alignement ; ceux qui, sans autorisation préalable, ont exécuté des réparations aux bâtiments longeant la voie publique, ou établi des saillies aux façades de leurs maisons, etc. L'arrêt du Conseil du 4 août 1734 punit d'une amende de 500 francs ceux qui ont déchargé des graviers, fumiers et autres immondices sur les grandes routes (1). La même contravention

(1) Il n'entre point dans notre plan de présenter un tableau de la pénalité. On pourra consulter sur ce sujet les ouvrages spéciaux, et notamment le *Recueil des lois sur la voirie*, de M. Davenne ; le *Code de la voirie*, de Fleurignon ; le *Traité des grands chemins*, de M. Garnier ; la seconde livraison du *Code municipal*, de MM. Gillon et Stourm ; le *Traité des travaux publics et de la voirie*, de M. Husson, etc. V. aussi n° 1171, en note.

est punie d'une amende de 4 à 5 francs par l'article 474, n° 4, du Code pénal.

Les amendes établies par les anciens règlements consistaient dans une somme fixe, et n'avaient ni *maximum* ni *minimum*, comme celles que prononce le Code pénal; le conseil de préfecture était obligé de les appliquer sans réduction, quelle que fût d'ailleurs la légèreté de la contravention, par la raison que, s'il avait diminué la peine déterminée par la loi, il aurait empiété sur le droit de faire grâce qui n'appartient qu'à l'Empereur; c'est ainsi que le Conseil d'Etat l'a décidé par un grand nombre d'arrêts. Mais, comme les décisions du Conseil sont revêtues de la forme des décrets impériaux, et deviennent par la signature de l'Empereur un acte de sa puissance, elles prononçaient elles-mêmes cette réduction.

Pour éviter les inconvénients de cet état de choses, la loi du 23 mars 1842 décide que les amendes fixes, établies par les règlements de grande voirie antérieurs à la loi des 19 et 22 juillet 1791, pourront être modérées, eu égard au degré d'importance ou aux circonstances atténuantes des délits, jusqu'au vingtième desdites amendes, sans toutefois que ce minimum puisse descendre au-dessous de 16 francs. (Art. 4, § 1.) Le Conseil d'Etat cependant, dont les décisions n'ont de valeur qu'autant qu'elles sont confirmées par l'Empereur, conserve le droit, même après la loi du 23 mars 1842, d'abaisser l'amende au-dessous du minimum. (C. d'Et., 14 mars 1845, Grésillon.) Quelques-uns des anciens règlements prononcent des *amendes arbitraires*. Le Conseil d'Etat décidait qu'il n'y avait lieu, dans ces différents cas, à appliquer aucune peine. (Arrêt du Cons., 20 avril 1840, Kerriot.) La loi du 23 mars 1842 statue que les amendes, dont le taux était laissé à l'arbitraire



du juge par les anciens règlements, pourront varier entre un minimum de 16 fr. et un maximum de 300 fr. (Art. 1, § 2.) La loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer contient l'indication de la pénalité. (V. art. 16 et suivant). Il en est de même de la loi du 30 mai 1854 sur la police du roulage. (Art. 4 et suiv.)

Les amendes prononcées en matière de grande voirie appartiennent pour un tiers à l'agent qui a constaté le délit, pour un tiers à la commune du lieu du délit, et pour le troisième tiers au Trésor. L'article 28 de la loi du 30 mai 1854 contient la même disposition relativement aux contraventions de la police du roulage, mais seulement quand la contravention a été constatée par l'un des agents désignés au § 1 de l'art. 15. L'effet de cette restriction est de ne pas faire bénéficier de l'amende les maires, adjoints, commissaires de police, ingénieurs des ponts et chaussées, officiers et sous-officiers de gendarmerie. Il nous semble que la distinction établie par cet article doit s'appliquer à toutes les contraventions de grande voirie. Les amendes sont recouvrées par le receveur de l'enregistrement. (Décr. du 16 décembre 1811, art. 115 et 116; instruc. des ponts et chaussées du 7 juin 1820.)

1305. L'on a dit que les amendes en matière de grande voirie avaient le caractère de dommages-intérêts, et l'on a cité à l'appui de cette opinion l'art. 4 de la loi du 29 floréal an X, l'art. 8 de l'ordonnance du 23 décembre 1808, qui disaient positivement que les amendes étaient payées à titre de *dommages-intérêts*. Il ne s'agissait, dans les deux cas ci-dessus, que de contraventions à la police du roulage, et le Conseil d'Etat a fait l'application de cette règle, en décidant que l'art. 365 du C. d'instr. crim., qui veut que, lorsqu'un individu se trouve



convaincu de plusieurs crimes ou délits, la peine la plus forte soit seule prononcée contre lui, ne s'appliquait pas en matière de roulage, et qu'on devait prononcer autant d'amendes qu'il y avait de contraventions (C. d'Etat, 15 juillet 1841, Bizard); que les contraventions commises par le conducteur d'une voiture devaient être poursuivies contre celui qui en était propriétaire (*id.*, 15 juin 1842, Lelièvre). Ces lois sont aujourd'hui remplacées par la loi du 30 mai 1851, qui a formulé et limité l'exception dans son article 12, ainsi conçu : « Lorsqu'une même contravention ou un même » délit prévu par les articles 4, 7 et 8 a été constaté à » plusieurs reprises, il n'est prononcé qu'une seule » condamnation, pourvu qu'il ne se soit pas écoulé plus » de 24 heures entre la première et la dernière consta- » tation. — Lorsqu'une même contravention ou un » même délit prévu à l'article 6 a été constaté à plu- » sieurs reprises pendant le parcours d'un même relais, » il n'est prononcé qu'une seule condamnation. — Sauf » les exceptions mentionnées au présent article, lors- » qu'il aura été dressé plusieurs procès-verbaux de con- » travention, il sera prononcé autant de condamna- » tions qu'il y aura eu de contraventions constatées. » La responsabilité du propriétaire de la voiture a été réglée ainsi par l'art. 13: « Tout propriétaire de voiture » est responsable des *amendes*, des dommages-intérêts » et des frais de réparation poursuivis, en vertu des arti- » cles du présent titre, contre toute personne préposée » par lui à la conduite de sa voiture. Si la voiture n'a » pas été conduite par ordre ou pour le compte du » propriétaire, la responsabilité est encourue par celui » qui a préposé le conducteur. » Le but de cette dernière disposition est, dit le rapporteur, de ne pas rendre

le propriétaire qui prête ou qui loue sa voiture responsable des contraventions commises par ceux qui la font alors circuler.

En dehors des exceptions restreintes aujourd'hui par la loi de 1851, le Conseil d'Etat a étendu au propriétaire l'amende encourue pour des travaux faits par un locataire et même par des voisins à son insu, sauf son recours contre l'auteur de la contravention (C. d'Etat, 4 mai 1826, Tardif; — 23 déc. 1845, Bourriat); à un maître, l'amende encourue par ses ouvriers pour détérioration d'une route (*id.*, 19 avril 1854, Closménil). Nous croyons que le Conseil d'Etat est allé trop loin; en effet, le Code Napoléon déclare certaines personnes responsables des faits d'autrui (1384); mais cette responsabilité ne s'entend que des réparations civiles, et non des amendes (C. C. crim., 21 juillet 1847, Siret), à moins qu'une loi spéciale ne le décide autrement (1). Excepté dans les cas prévus par la loi du 30 mai 1851, nous pensons qu'on doit se renfermer dans l'application du principe général; en effet, lorsqu'il s'agit de dommages causés aux routes, de constructions faites sans autorisation, etc., le conseil de préfecture doit, outre l'amende, prononcer la réparation du dommage causé, soit par le paiement d'une somme d'argent, soit par la destruction des choses construites ou des réparations faites indûment. L'amende n'a donc pas ici le caractère d'une indemnité, et il n'y a plus aucune raison pour l'ap-

(1) La Cour de cassation a décidé que le propriétaire d'une maison doit être condamné à l'amende pour défaut de balayage de la rue, même lorsqu'il ne l'habite pas ou qu'il a confié ce soin à un locataire. (Crim., 6 avril 1833, Bernard; 10 août 1833, Martin, 13 février 1834, Gobert.) Il s'agit dans ce cas d'une obligation de faire dont l'inexécution peut justement entraîner une amende contre celui sur lequel elle repose. Dans le cas, au contraire, où un acte est défendu, on ne peut infliger de peine qu'à celui qui l'a fait ou fait faire.

pliquer à ceux qui n'ont pas commis le délit ou n'en ont pas été complices. Il résulte de cette doctrine que, si le contrevenant vient à mourir avant la condamnation, l'amende ne peut plus être prononcée contre lui; c'est ce qui est décidé par le Conseil d'Etat. (*V. not.* 24 mai 1851, Marot.) Nous appliquerions cette décision même aux amendes en matière de roulage, parce que la loi du 30 mai 1851 ne les qualifie pas de dommages-intérêts.

1306. La réparation du dommage causé consiste dans la destruction de ce qui a été fait, dans la reconstruction de ce qui a été défait, ou dans le paiement d'une somme d'argent lorsque le dommage ne peut pas être réparé autrement. Il faut observer, avec l'art. 114 du décret de 1811, qu'il ne s'agit ici que de la réparation due à l'Etat par un délinquant, et non pas de celle qu'un particulier prétendrait avoir droit de réclamer contre un autre particulier, même comme partie civile, parce que les conseils de préfecture ne sont pas appelés en général à statuer sur des intérêts privés.

1307. Il arrive quelquefois que la contravention n'a occasionné aucun préjudice; le conseil se borne alors à prononcer la condamnation à l'amende, ce qui peut avoir lieu, par exemple, lorsqu'un propriétaire a fait, sans être autorisé, des réparations à la façade de sa maison, mais que ces réparations ne sont pas de nature à la consolider; ou bien encore lorsqu'il a construit sans autorisation, mais qu'il n'a point dépassé l'alignement. Dans ces différents cas, l'amende doit être prononcée, parce que la contravention existe; mais il n'y a pas lieu d'ordonner la destruction des travaux, à l'exécution desquels l'administration n'aurait pu refuser son autorisation. (*V. jurisprudence contraire de la Cour de cassation, n° 1376.*)



1308. Aucune loi ne donne aux conseils de préfecture le droit de prononcer des peines corporelles ; d'où il résulte que si un prévenu encourt à la fois l'amende et l'emprisonnement, le conseil de préfecture ne doit prononcer que la première peine, et renvoyer le prévenu devant les tribunaux compétents pour prononcer la seconde (1). Ce n'est point là, comme on pourrait le croire, une violation du principe *non bis in idem* ; on trouve en effet dans nos lois pénales bien des cas où l'emprisonnement et l'amende sont prononcés simultanément pour le même fait ; peu importe que ces deux peines soient appliquées par le même tribunal, ou par des tribunaux différents. (C. d'Et., 31 mars 1847, Balias.)

Lorsque des travaux pratiqués sur les propriétés privées refoulent les eaux pluviales ou courantes et causent ainsi des dégradations au sol de la route, doit-on considérer ces travaux comme constituant une contravention punie par la loi du 29 floréal an X ? Pour la négative on dit que le propriétaire qui fait des travaux sur son fonds use de son droit ; que si ces travaux causent indirectement des dommages aux propriétaires voisins, il ne s'agit que d'une question régie par le droit commun, qui est de la compétence des tribunaux ordinaires. On cite à l'appui de cette opinion un arrêt du Conseil du 6 février 1831 (Giraud). Mais on répond que l'on ne peut jouir de sa propriété d'une manière contraire aux règlements ; que, d'après l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 floréal an X, toutes les dégradations commises sur les routes sans distinction constituent des contraventions. Cette jurisprudence a été adoptée par le Con-

(1) Décision du ministre de la justice du 28 vend. an XI ; circul. du directeur général des ponts et chaussées du 13 frim. an XI.



seil d'Etat dans deux arrêts des 25 avril 1833 (Ledos) et 2 février 1844 (Courbis). Elle est confirmée par un arrêt plus récent encore du 5 janv. 1855 (de Vaublanc), qui, tout en déclarant que l'inondation de la route ne pouvait être attribuée au propriétaire d'un étang, mais à des cas de force majeure, admet par cela même que si le fait du propriétaire était intervenu, il y aurait eu contravention. Cette distinction explique l'arrêt du 6 février 1834 (Giraud), dans lequel il s'agissait de dommages causés par l'infiltration de l'eau d'un canal existant depuis longtemps, et de la question de savoir si le propriétaire de ce canal devait ou non des dommages-intérêts.

1309. Les arrêtés du conseil de préfecture, ainsi que nous le verrons plus tard, sont exécutoires comme les décisions judiciaires, sans qu'il soit besoin de visa et de mandement; ils emportent hypothèque et contrainte par l'envoi de garnisaires et la saisie des meubles. L'exécution est précédée d'une signification, et n'est point suspendue par le recours. Dans la pratique cependant, lorsqu'il y a recours, le préfet suspend ordinairement l'exécution, à moins qu'il n'y ait péril en la demeure (1). Lorsque l'arrêté condamne un particulier à réparer le dommage qu'il a causé, il lui fixe un délai pour accomplir cette obligation; quand le délai est passé sans que les travaux aient eu lieu, le préfet requiert des ouvriers qui les exécutent aux dépens du condamné, contre lequel le recouvrement des frais est effectué par les agents de l'administration du domaine, comme le recouvrement des amendes et des autres condamnations, sur un exécutoire délivré par le conseil de préfecture (2). En matière de grande voirie, les frais de tim-

(1) Loi du 29 flor. an X, art. 4; arrêté du 16 therm. an XII; décrets des 17 avril 1812, 24 juin 1813; l. 30 mai 1851, art. 24 et 25.

(2) Loi du 22 germ. an IV; décret du 18 juin 1821, art. 114.

bre, d'enregistrement, de procès-verbaux, de recouvrement des amendes et les frais de poursuites, sont mis à la charge des contrevenants. (C. d'Et., 12 juin 1842, Gaulet.)

1310. Les lois spéciales qui établissent des peines en matière de grande voirie sont muettes sur la prescription de l'action et de la peine. On ne peut supposer cependant qu'il existe, dans notre droit criminel, des actions qui ne s'éteignent point par le défaut de poursuites pendant un certain temps. Sans doute l'action en revendication d'une portion du sol de la route usurpée par un riverain pourra toujours être exercée, parce que le sol de la route est imprescriptible; il y a là un grand principe d'ordre public qui établit une dérèglement au droit commun; mais aucune raison de cette nature ne motiverait la perpétuité d'une action qui a pour but de frapper un particulier d'une amende. Nous avons adopté, dans nos précédentes éditions, l'opinion des jurisconsultes qui, assimilant les faits punis d'une amende de 15 francs et au-dessous aux contraventions de simple police, leur appliquaient par analogie les art. 639 et 640 du Code d'instruction criminelle, et les déclaraient prescrits par un an, tandis qu'ils appliquaient la prescription de 3 ans, établie par l'article 638 à l'égard des délits correctionnels, aux contraventions punies d'une peine plus forte. Mais le Conseil d'Etat s'est prononcé pour la prescription la plus courte, et il a décidé par un grand nombre d'arrêts que, conformément à l'article 640 du Code d'instruction criminelle, l'action publique est éteinte après une année révolue à compter du jour où la contravention a été commise, même lorsqu'il y a eu procès-verbal, instruction, etc., si dans cet intervalle il n'est point intervenu de condamnation. (V. C. d'Et., 13 août 1852,

messageries générales, et les arrêts cités en note.) Nous devons décider par la même raison que la peine sera prescrite par deux ans à compter du jour de l'arrêt du Conseil d'Etat, s'il y a eu appel, et s'il n'y a pas eu appel, à compter du jour où l'arrêté du conseil de préfecture ne pouvait plus être attaqué. (Arg. de l'art. 639 du C. d'instruct. crim. *V.* cependant le n° suiv.)

1341. La loi de 1854 a tranché en termes exprès les questions qui précèdent dans leurs rapports avec la police du roulage. « L'instance à raison des contraventions de la compétence des conseils de préfecture, dit son art. 26, est périmée par six mois à compter de la date du dernier acte des poursuites, et l'action publique est éteinte, à moins de fausses indications sur la plaque, ou de fausse déclaration, en cas d'absence de plaque. » — « Les amendes, poursuit l'art. 27, se prescrivent par une année à compter de la date de l'arrêté du conseil de préfecture, ou à compter de la décision du Conseil d'Etat, si le pourvoi a lieu. — En cas de fausses indications sur la plaque ou de fausses déclarations de nom ou de domicile, la prescription n'est acquise qu'après cinq années. »

1342. Lorsqu'il s'agit d'une contravention permanente, par exemple de la construction d'un mur en dehors de l'alignement, la prescription peut-elle être invoquée par le délinquant? On peut dire pour la négative que la contravention, subsistant toujours, peut toujours être punie; le Conseil d'Etat l'a décidé ainsi par plusieurs arrêts. (*V.* arrêts des 2 janvier et 4<sup>er</sup> nov. 1838, Lerebours, Clisson.) Mais il est revenu sur cette jurisprudence, fondée peut-être sur la confusion faite entre l'amende et les dommages-intérêts, et il décide aujourd'hui que la prescription s'applique à l'amende, mais que le fait délictueux peut toujours être réprimé,



dans l'intérêt de la viabilité toujours subsistant, intérêt qui ne permet pas, ainsi que nous l'avons dit, de prescrire contre le domaine public. Ainsi l'on peut toujours réprimer les anticipations, détruire les travaux confor-  
tatifs, etc. (C. d'Etat, 28 juill. 1849, Gorin.) C'est ainsi qu'un arrêt du 19 mars 1845 (Legueux) a ordonné la répression d'une contravention qui remontait à 25 ans, au dire du propriétaire (1). (V. Jurisprud. de la C. C., n° 1376.)

---

## CHAPITRE IV.

PETITE VOIRIE. — CHEMINS VICINAUX ET RURAUX. — POLICE.  
— RÉPRESSION DES CONTRAVENTIONS.

---

### SOMMAIRE.

#### § 1<sup>er</sup>. — *Chemins vicinaux.*

- 1313. Législation sur la matière.
- 1314. Chemins vicinaux proprement dits.
- 1315. Chemins vicinaux de grande communication.
- 1316. Reconnaissance et classement des chemins vicinaux.
- 1317. Effets de l'arrêté de classement. — Recours.
- 1318. Les chemins privés ne peuvent être classés comme vicinaux.
- 1319. Occupation préalable des terrains compris dans les limites du chemin.
- 1320. Règlement de l'indemnité due au propriétaire.
- 1321. Création de chemins nouveaux et redressement des anciens.

(1) Nous avons cité, n° 383, un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 21 février 1845 (Frémont), qui déclare punissables même après le délai d'une année les modifications apportées sans autorisation à un établissement classé ; mais cette décision se justifie par cette considération de l'arrêt, « que l'exploitation qui a motivé la poursuite constitue, chaque fois qu'elle se renouvelle, une infraction punissable. »



- 1322. Procédure spéciale en expropriation.
- 1323. Règles particulières aux chemins vicinaux de grande communication.
- 1324. Servitudes imposées aux propriétés à l'occasion de la confection des chemins vicinaux.
- 1325. Prescription de l'action en indemnité.
- 1326. Enregistrement des actes relatifs à l'ouverture des chemins vicinaux.
- 1327. Déclassement des chemins vicinaux. — Droits des riverains.
- 1328. Propriété des chemins vicinaux.
- 1329. Propriété des arbres bordant les chemins vicinaux.
- 1330. Droit de planter sur la route.
- 1331. Imprescriptibilité des chemins vicinaux.
- 1332. Répartitions des dépenses des chemins vicinaux entre les communes qu'ils intéressent.
- 1333. Cas dans lesquels les particuliers sont obligés d'y concourir. — Dégradations extraordinaires.
- 1334. Augmentation de valeur des propriétés riveraines.
- 1335. Prestations en nature.
- 1336. Par qui elles sont dues.
- 1337. Conversion des prestations en argent et en tâches.
- 1338. Rôle des prestations. — Réclamations.
- 1339. Centimes spéciaux. — Dépenses et travaux obligatoires.
- 1340. Contributions extraordinaires. — Subventions des départements.
- 1341. Règles spéciales aux chemins vicinaux de grande communication.
- 1342. Propriétés de la commune et de l'Etat soumises aux charges relatives aux chemins vicinaux.
- 1343. Droits du préfet en matière de chemins vicinaux.

## § II. — *Chemins ruraux.*

- 1344. Qu'entend-on par chemins ruraux ?
- 1345. Classement des chemins ruraux. — Effets de l'arrêté du préfet.
- 1346. Les chemins ruraux sont-ils imprescriptibles ?
- 1347. Entretien des chemins ruraux.

## § III. — *Police des chemins vicinaux et ruraux.*

- 1348. Police réglementaire des chemins vicinaux. — Alignements, etc.
- 1349. Police de surveillance.
- 1350. Police de répression. — Compétence des tribunaux ordinaires.
- 1351. Compétence du conseil de préfecture.
- 1352. *Quid*, quand un individu poursuivi soulève la question de propriété ?

1353. Les habitants peuvent-ils demander *ut singuli* la répression des contraventions?

1354. Police du roulage sur les chemins vicinaux de grande communication.

1355. Police réglementaire des chemins ruraux. — Alignements. — Droits de l'administration.

1355 *bis*. Répression des contraventions. — Compétence.

1356. Droits des passants quand un chemin est impraticable.

4313. La France est traversée dans tous les sens par des grandes routes qui établissent entre les principales villes des moyens faciles de communication : les communes rurales ont aussi besoin de communiquer entre elles et avec les grandes routes ; il leur faut des chemins qui facilitent l'exploitation des terres et le transport des denrées. Quand ces chemins n'existent pas, ou quand ils sont mal entretenus, l'agriculture languit, le commerce est entravé, les habitants vivent misérablement sur une terre qui leur procurerait l'aisance si elle était fertilisée par le travail, et si ses produits pouvaient être facilement transportés sur les marchés.

Depuis un demi-siècle, le système des communications générales a beaucoup gagné; nos grandes routes, créées et entretenues par le Trésor public ou par les départements, présentent aujourd'hui un ensemble satisfaisant. Il n'en a pas toujours été de même des chemins qui existent dans l'intérieur du pays et qui sont à la charge des communes; longtemps ils ont été établis avec peu de discernement et sans l'observation des règles de l'art, et abandonnés par l'incurie des administrations locales et l'égoïsme des habitants à l'action destructive du temps et aux envahissements des rive-rains. La loi du 28 juillet 1824 s'est efforcée la première de les tirer de ce mauvais état; mais, reconnue



insuffisante, elle a été remplacée par la loi du 24 mai 1836, aujourd'hui en vigueur.

1314. Il faut distinguer les *chemins vicinaux* proprement dits et les chemins vicinaux *de grande communication*.

On appelle *chemins vicinaux* (de *vicus*, bourg) les chemins publics établis dans l'intérêt de la généralité des habitants d'une commune. On entend par là non-seulement les chemins qui établissent des communications entre les communes, mais encore ceux à l'aide desquels les habitants d'une commune jouissent des choses d'un intérêt général pour eux : tels sont ceux qui conduisent à une rivière, à une fontaine, à l'église, à la maison commune, à la grande route, etc. (V. instr. du min. de l'int. du 24 juin 1836.) On a longtemps employé indistinctement les mots *chemins vicinaux* et *chemins communaux* ; la loi de 1836 a évité cette confusion, et le ministre de l'intérieur, dans son instruction de 1836, déclare que désormais les mots *chemins vicinaux* désigneront seuls les chemins que les communes seront forcées d'entretenir, et auxquels s'applique la législation spéciale qui nous occupe.

1315. Parmi les chemins vicinaux, il en est qui servent à un grand nombre de communes, et forment ainsi des communications dont l'intérêt a quelque chose de départemental. Ces chemins, auxquels on donne le nom de *chemins vicinaux de grande communication*, sont désignés par le conseil général, sur la proposition du préfet, après l'avis des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement ; ils sont placés sous l'autorité du préfet (1), et, sans cesser d'être à la charge des

(1) D'où il résulte que c'est le préfet qui accorde l'autorisation nécessaire pour bâtir le long de ces chemins, quand le règlement qu'il a fait le porte ainsi. (C. cass. crim., 29 août 1840, Jouffret.)



communes, ils peuvent recevoir des subventions sur les fonds départementaux (l. du 21 mai 1836, 7, 8, 9) et sont régis par la police du roulage (l. du 31 mai 1851, 4; — décr. du 10 août 1852). Les délibérations des conseils généraux sur cette matière ne peuvent pas être attaquées, quant au fond, devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse, parce que ce sont des actes d'administration pure (Conseil d'Etat, 31 mai 1839, C<sup>e</sup> de Montgaroult); mais ils peuvent l'être pour violation des formes prescrites par la loi du 21 mai 1836, par exemple, si l'on n'avait pas pris l'avis des conseils municipaux. (Cons. d'Etat, 19 février 1840, ville de St-Etienne.) Nous verrons plus loin quelles sont les autres règles particulières applicables aux chemins de grande communication (n<sup>os</sup> 1323, 1341, 1354).

1316. Lorsqu'on s'est occupé de substituer l'ordre à la confusion qui régnait depuis si longtemps dans cette branche importante de l'administration, une première opération était nécessaire : c'était la reconnaissance et la déclaration des chemins qui, par le degré d'utilité qu'ils présentaient, devaient être déclarés *chemins vicinaux*, entretenus comme tels par les communes et soumis à une police spéciale; ce qui emportait l'indication de leur direction, de leur largeur, et souvent la répression des usurpations que la négligence de l'administration avait laissé opérer. Cette opération, qui a reçu le nom de *classement*, a dû être faite dans toutes les communes de France; mais elle n'a pas épuisé le droit de l'administration. Il peut se faire que des omissions aient eu lieu, ou que de nouveaux besoins motivent le classement de nouveaux chemins; il est donc toujours utile de connaître la marche que doit suivre l'administration et les effets de ses décisions.

Le préfet charge le maire de dresser un état des che-



mins qu'il regarde comme nécessaires aux communications ; cet état indique : 1° la direction de chaque chemin , c'est-à-dire le lieu où il commence , celui où il aboutit , et les hameaux ou autres localités principales qu'il traverse ; 2° la longueur des chemins sur le territoire de la commune ; 3° leur largeur actuelle et les portions qu'il pourrait être nécessaire d'élargir (1). L'état des chemins ainsi préparé est déposé à la mairie pendant un mois ; les habitants de la commune sont prévenus de ce dépôt par une publication faite dans la forme ordinaire ; ils sont invités à prendre connaissance de l'état des chemins dont le classement est projeté , et avertis que , pendant le délai du dépôt , ils pourront adresser au maire toutes les observations et réclamations dont le projet de classement leur paraîtra devoir être l'objet , soit dans leur intérêt privé , soit dans l'intérêt de la commune. Après l'expiration du délai d'un mois , l'état dressé par le maire , ainsi que les oppositions ou réclamations auxquelles il a donné lieu , sont soumis au conseil municipal , qui donne son avis sur le tout ; sa délibération , ainsi que les pièces à l'appui , sont transmises au sous-préfet , lequel y joint son avis et les envoie au préfet ; après l'examen de ces divers documents , le préfet rend un arrêté portant *que tels chemins de telle largeur font partie des chemins vicinaux de la commune de....* (Instr. du 24 juin 1836.) La marche à suivre est la même quand il s'agit d'une déclaration isolée.

4317. Il est important de bien déterminer la nature et les effets de l'arrêté du préfet qui classe des chemins vicinaux. Cet arrêté est une émanation de l'autorité

(1) Le ministre, dans son instruction, engage les préfets à prendre pour maximum de la largeur des chemins ordinaires six mètres, et pour les chemins de grande communication, huit mètres.

discretionnaire de l'administration qui, après avoir pris tous les renseignements de nature à l'éclairer, prononce sur le *quid utilis*. Par conséquent, les réclamations auxquelles il donne lieu ne peuvent être formées que par la voie administrative, et non portées devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse (C. d'Et., 4 janvier 1854, Aulet), à moins qu'il ne soit attaqué pour incompétence et excès de pouvoir (C. d'Et., 11 avril 1848, Delpont), et, selon nous, pour inobservation des formalités requises dans l'intérêt des particuliers (n° 170) (1).

Les effets de l'arrêté sont déterminés par l'article 15 de la loi du 24 mai 1836, ainsi conçu :

« Les arrêtés du préfet portant reconnaissance et  
» fixation de largeur d'un chemin vicinal attribuent  
» définitivement au chemin le sol compris dans les li-  
» mites 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  
» nommés conformément à l'art. 47. »

Cet article n'est qu'une application du principe général qui revêt l'autorité administrative du droit de déterminer ce qui fait partie du domaine public, et qui, subordonnant l'intérêt particulier à l'intérêt général,

(1) V. arrêt du Conseil d'Etat, 14 août 1837 (Guttin). Cependant un arrêt du Conseil du 17 août 1836 (Coudère) décide que l'absence de publications et d'affiches n'entraîne pas la nullité de l'arrêté du préfet. Le motif donné par le Conseil d'Etat est que la publicité n'est pas prescrite par les lois et règlements, et que les publications et affiches, utiles et pratiquées dans certains cas, ne sont pas prescrites d'une manière générale et absolue. L'instruction du 7 prairial an XIII, qui était applicable aux faits de la cause, se sert en effet de ces mots : *il paraît convenable que*, etc. L'instruction du 24 juin 1836 est au contraire conçue d'une manière impérative. Enfin, dans l'espèce, il était prouvé que le propriétaire avait connu le projet du préfet. (V. plus bas la théorie des recours.)

résout en une indemnité les droits individuels. (*V.* n° 794.)

Ce que l'administration doit considérer pour statuer sur la vicinalité, c'est l'usage public du chemin ; dès que ce fait est prouvé, la vicinalité peut être déclarée. L'effet de cette déclaration est d'opérer l'expropriation implicite des terrains compris dans les limites du chemin qui pourraient appartenir aux particuliers, terrains dont l'administration peut se mettre immédiatement en possession, sauf règlement postérieur de l'indemnité. Le propriétaire ne peut plus exercer l'action en revendication, il peut seulement faire reconnaître par les tribunaux l'existence de son droit au moment où la déclaration a eu lieu ; il ne peut pas non plus intenter l'action possessoire afin d'être maintenu ou réintégré dans sa possession, il doit la restreindre à la reconnaissance de sa possession ; si cette reconnaissance a lieu, c'est à la commune à prouver contre lui qu'elle était propriétaire (n° 794, et C. d'Etat, 13 déc. 1845, Leloup ; C. C. civ., 13 janv. 1847, Pierrot). Cette action doit être intentée dans l'année de la publication ou de la notification individuelle de l'arrêté de classement ; et s'il n'y a eu ni publication ni notification, dans l'année de la prise de possession. (Trib. des conflits, 24 juillet 1854, Bellonis. *V.*, n° 794, une jurisprudence différente de la Cour de cassation.)

L'on a prétendu que l'article 15 n'était pas applicable au cas où la propriété tout entière du chemin était contestée, mais seulement à celui où le préfet déterminait la largeur d'un chemin, et pour les parcelles qu'il déclarait en faire partie ; c'est même ce qui a été décidé par la chambre des requêtes de la Cour de cassation le 9 mars 1847 (Renard). Mais la jurisprudence de l'administration est contraire ; il suffit, d'après l'instruction



du 24 juin 1836, que le chemin soit fréquenté par le public, soit en vertu d'un droit positif, si le sol appartient à la commune, soit en vertu d'un long usage, si le sol est la propriété d'un particulier, pour qu'il soit déclaré vicinal. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens, notamment dans une affaire où le chemin avait été déclaré par l'autorité judiciaire appartenir au propriétaire réclamaant : « Considérant, y est-il dit, qu'il » résulte de l'instruction que le chemin dont il s'agit est » depuis un temps immémorial à l'usage du public ; » qu'ainsi c'est avec raison que le préfet des Deux- » Sèvres et le ministre de l'intérieur ont procédé con- » formément aux règles prescrites par l'article 15 de » la loi sus-visée. » (C. d'Etat, 22 juillet 1848, Garnier-St-Aubin, et 1<sup>er</sup> juin 1849, V<sup>e</sup> Remy Cabon.) Enfin la chambre criminelle de la Cour de cassation a reconnu le même principe et décidé que, « quand la voie de » communication était ouverte au public et pratiquée » par lui avant l'arrêté préfectoral, quand il ne s'agit » plus que de la reconnaissance et de la fixation de » largeur d'un chemin préexistant... l'article 15 est » applicable, et l'arrêté du préfet attribue alors défi- » nitivement au chemin le sol compris dans les limites » par lui déterminées, et le droit du propriétaire » dépossédé se résout en une indemnité. » (C. C. crim. 10 février 1848, Peigné.) Il y a dans ce cas une possession de la commune, un usage public qu'il y aurait de l'inconvénient à interrompre.

1318. Mais si le chemin qu'il paraît utile de déclarer vicinal n'est pas public, c'est par la voie d'expropriation que l'administration doit opérer. La question de publicité est donc fort importante ; elle peut donner lieu à un recours par la voie contentieuse, parce que si, en



fait, cette publicité n'existait pas, le préfet excéderait ses pouvoirs en déclarant la viabilité, et son arrêté devrait être annulé. (C. d'Etat, 14 avril 1848, Delpont.) C'est là une appréciation de fait très-délicate dans la pratique, parce qu'il arrive souvent que des propriétaires qui ont ouvert des chemins sur leur terrain, et uniquement dans leur intérêt, y laissent passer les habitants, et ne s'opposent pas à un usage dont ils ne voient pas les inconvénients. Il peut cependant résulter de cette tolérance prolongée pendant un long espace de temps que la véritable nature d'un chemin devienne fort douteuse, et que le fait le plus apparent soit la publicité, de telle sorte que le préfet, par une simple déclaration, puisse le rendre vicinal; mais l'administration ne doit pas user de tant de rigueur; son devoir est de consulter les titres, d'examiner l'état des lieux, et de ne déclarer l'existence de vicinalité qu'autant qu'elle lui paraît bien prouvée. « Plus le » pouvoir confié à l'administration est étendu, plus » l'administration doit se montrer sage et réservée dans » l'exercice de ce pouvoir, » dit l'instruction du 24 juin 1836.

1319. Une des conséquences du principe posé par l'article 15 de la loi de 1836 est que la commune devient propriétaire immédiatement, par l'effet de l'arrêté du préfet, du terrain désigné, qu'elle peut l'occuper même avant d'avoir payé l'indemnité, la loi faisant exception pour ce cas au principe de l'indemnité préalable. (C. C. crim., 2 février 1844, Louvrier.)

L'article 15 s'applique-t-il aux propriétés bâties? Une instruction du ministre de l'intérieur du 15 août 1845 se prononce pour l'affirmative; elle décide en conséquence que si l'autorité voulait, en cas d'urgence,

exiger l'incorporation immédiate du sol, ce qui entraînerait la démolition des constructions, le payement de l'indemnité pourrait n'être pas préalable. Nous ne pouvons adopter cette doctrine, qui est contraire aux principes généraux, et qui donnerait à l'autorité, en matière de vicinalité, un droit qu'elle n'a pas en matière de grande voirie. Le texte de l'article 15 repousse aussi cette interprétation, puisque cet article ne parle que d'incorporation *du sol*, ce qui limite son application aux terrains non construits, ou tout au moins aux terrains qui ne sont séparés de la route que par un mur de clôture. (C. d'Etat, 15 mai 1852, Pontavice.) Quant aux autres édifices, ils restent dans le droit commun, et nous croyons que l'administration ne pourrait en exiger la démolition immédiate qu'en employant les formalités d'expropriation de la loi du 3 mai 1841, et moyennant une préalable indemnité.

1320. Le règlement de l'indemnité se fait ou à l'amiable ou par la voie judiciaire. Le règlement à l'amiable a lieu entre la partie intéressée et le maire; il doit être autorisé par un arrêté du préfet, après délibération du conseil municipal, comme le veut l'art. 10 de la loi du 28 juillet 1824, qui est encore en vigueur sur ce point; mais l'enquête *de commodo aut incommodo*, qui devait avoir lieu lorsque la somme à payer excédait 3,000 francs, n'est plus nécessaire, le préfet ayant le droit, d'après la loi nouvelle, d'attribuer les terrains aux chemins, quelle que soit leur valeur, par un simple arrêté. (V. aussi décr. du 25 mars 1852, T. A., n° 41.)

Le § 2 de l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836 porte qu'à défaut d'un traité à l'amiable, l'indemnité est réglée par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts, *conformément à l'art. 17*. Or l'art. 17, relatif

au règlement de l'indemnité due pour extraction de matériaux et occupation de terrain, dit que l'un des experts est nommé par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire, et qu'en cas de discord, le *tiers expert* est nommé par le *conseil de préfecture* : ce qui est rationnel, puisque l'indemnité dont il est question dans l'art. 47 est réglée par le conseil de préfecture ; mais ce qui, entendu à la lettre pour le cas de l'art. 45, où l'indemnité est réglée par le juge de paix, constituerait une exception que rien ne justifierait. Il faut donc remonter à l'esprit de la loi, qui est de faire nommer le tiers expert par le tribunal compétent pour régler l'indemnité, et dire avec le Conseil d'Etat que ce tiers expert sera nommé par le juge de paix. (C. d'Et., 26 avril 1844, Breton.) Mais le droit du juge de paix est seulement de régler l'indemnité pour les dommages résultant de la dépossession ; s'il était dû en même temps une indemnité pour dommages causés au reste de la propriété par les travaux, le juge de paix devrait en renvoyer le règlement au conseil de préfecture. (C. d'Etat, 15 juillet 1841, Fatin.) C'est la théorie que nous avons déjà exposée en traitant de l'expropriation ordinaire (V. nos 691 et 704) (1).

1321. Les règles que nous venons de tracer ne s'appliquent qu'aux chemins qui ont le caractère de *chemins publics*, c'est-à-dire à ceux dont le public est en jouissance par droit ou par usage ; la déclaration de vicinalité ne fait que reconnaître l'état de choses existant ; elle constate la viabilité, fait disparaître les ob-

(1) Il résulte d'un avis du comité de législation du 19 mars 1840 que la commune doit être autorisée par le conseil de préfecture pour plaider sur l'indemnité, et que les décisions des juges de paix sont susceptibles d'appel quand l'importance de l'indemnité excède la compétence qui leur est attribuée en dernier ressort.



stacles qui pourraient lui nuire, et prescrit les mesures qui la facilitent. Il en est autrement lorsqu'il s'agit de créer un chemin nouveau, ou, ce qui revient au même, de rendre public un chemin privé, ou bien encore de redresser un ancien chemin. Dans ces différents cas, il faut agir par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsque les propriétaires ne consentent pas à une cession amiable.

1322. C'est le préfet qui, par un arrêté, déclare l'utilité publique, quelle que soit d'ailleurs la somme à laquelle les travaux s'élèveront. (L. du 21 mai 1836, 46.) L'arrêté du préfet remplace ici le décret impérial exigé par l'art. 4 du S.-C. du 25 décembre 1852. D'autres modifications encore sont apportées aux règles générales par l'art. 46 de la loi du 21 mai 1836. Les jurés qui prononcent sur l'indemnité sont choisis, par le tribunal de première instance qui prononce l'expropriation, sur la liste générale prescrite par l'article 29 de la loi du 3 mai 1841; il n'y a que quatre jurés titulaires et trois supplémentaires; l'administration et la partie intéressée ont respectivement le droit d'exercer une récusation péremptoire; le jury est présidé par un des membres du tribunal, ou par le juge de paix du canton; ce magistrat assiste aux délibérations, et a voix délibérative en cas de partage. (L. 21 mai 1836, 46; C. de cass., 23 juin 1840, Marceau.)

La loi de 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique est-elle ici le droit commun, ou bien la loi de 1836 a-t-elle organisé pour la matière qu'elle régit un système particulier et distinct? Une instruction ministérielle du 24 juin 1836, après avoir fait ressortir le but de l'art. 46 de la loi de 1836, ajoutait : « Le législateur a donc extrait de la loi du 7 juillet » 1833 (qui réglait alors l'expropriation) *les seules* » *dispositions* qu'il lui a paru nécessaire de conserver



» pour régulariser les opérations relatives aux chemins  
» vicinaux, et l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836 pré-  
» sente *l'ensemble complet de ces formalités.* »

Dès notre seconde édition, nous avons combattu ce passage de l'instruction ; depuis lors la jurisprudence et les discussions de la loi de 1841 sont venues confirmer notre opinion. — Dans la discussion de la loi de 1841, M. Gillon disait avec l'assentiment de la Chambre :  
« Notre loi dominera celle du 21 mai 1836 sur les che-  
» mins vicinaux, *en ce sens qu'elle remplacera toutes*  
» *les dispositions que cette même loi empruntait à celle*  
» *du 7 juillet 1833* ; par exemple, les causes du pourvoi  
» en cassation, réglées par notre loi nouvelle, passent  
» dans la loi du 21 mai ; de même cette dernière s'amé-  
» liore virtuellement, nécessairement de toutes les  
» dispositions qui ne sont pas inconciliables avec le  
» caractère spécial et exceptionnel de cette loi. » Enfin l'art. 12 de la loi du 3 mai 1841, en dispensant, par une disposition nouvelle, de l'application des art. 8, 9 et 10 les *travaux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux* (1), prouve que son intention est d'étendre à ces travaux celles de ses autres dispositions qui ne sont pas inconciliables avec la loi de 1836 (24 juin 1844, Laroche).

C'est d'après ces motifs que nous nous rangeons à l'opinion de ceux qui pensent que l'enquête préalable prescrite par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841 doit précéder l'arrêté du préfet, quoique l'art. 16 de la loi du 31 mai 1836 n'en parle pas. Cette enquête est faite conformément à l'ordonnance du 23 août 1835, quand il s'agit de chemins vicinaux qui ne sortent pas de la commune, et conformément à l'ordonnance du 18 février 1834, quand il s'agit de chemins vicinaux

(1) Ces mots, qui n'étaient pas dans l'art. 12 de la loi du 7 juillet 1833, ont été ajoutés dans l'art. 12 de la loi de 1841. (V. note 1 de la p. 110.)

qui traversent le territoire de plusieurs communes.

La publication des plans parcellaires et l'enquête qui la suit doivent avoir lieu conformément aux art. 5, 6, 7 de la loi du 3 mai 1841 (*V.* n° 662); le procès-verbal dressé par le maire, contenant les déclarations et les réclamations des parties, est transmis au conseil municipal, qui tient la place de la commission d'enquête; ses observations et l'avis du sous-préfet sont transmis au préfet, qui, par un second arrêté, pris en conseil de préfecture (L. du 3 mai 1841, art. 12; — C. C. civ., 22 mai 1843, Randhuit), détermine les propriétés qui doivent être cédées (C. C. civ., 30 avril 1845, Desplats); sauf le cas où le conseil municipal a proposé des modifications, parce que la décision alors appartient à l'administration supérieure. (L. du 3 mai 1841, 12; — C. C. civ., 21 août 1843, Reulos.)

A défaut de cessions amiables, l'expropriation est prononcée par le tribunal de première instance, dont nous avons fait connaître la mission nos 664 et suivants; le tribunal nomme un des juges ou le juge de paix du canton pour présider le jury organisé conformément à l'article 16 de la loi du 24 mai 1836. Cet article ajoute : « Le juge recevra les acquiescements des » parties; son procès-verbal emportera *translation* » *de propriété*. » Ces derniers mots sont impropres, car la mission du juge président du jury ne commence qu'après le jugement du tribunal; or c'est le jugement du tribunal qui, en prononçant l'expropriation, opère la translation de propriété. (Loi du 3 mai 1841, art. 14.) Le procès-verbal du juge, soit qu'il constate l'acceptation faite par la partie de la somme qui lui est offerte, soit qu'il contienne la déclaration du jury qui fixe l'indemnité, n'a donc plus à opérer que *l'envoi en possession*. (*Id.*, art. 41.)

En résumé, les modifications suivantes à la loi de 1844 nous paraissent résulter de l'art. 46 de la loi de 1836 : 1° substitution de l'arrêté du préfet au décret impérial; 2° possibilité de choisir le juge de paix pour présider le jury; 3° choix des jurés par le tribunal de première instance dans tous les cas; 4° diminution dans le nombre des jurés, et par conséquent dans le nombre des récusations; 5° droit donné au juge de délibérer avec le jury, *en cas de partage*. (Pour le cas où l'administration s'empare d'un terrain sans observer les formalités voulues, v. n° 706.)

4323. Toutes les règles que nous venons d'exposer s'appliquent aux chemins vicinaux de grande communication (1). Il faut seulement observer que le classement en est fait et que la direction en est fixée par le conseil général, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet (n° 4345); mais que le préfet fixe seul leur largeur et leurs limites (2). Ainsi le corps électif, composant

(1) Un arrêt de la Cour de cassation du 20 août 1838 (ch. civ., Gouhier) décide qu'en matière d'ouverture de chemins vicinaux de grande communication, on n'est pas dispensé de l'observation des art. 8, 9, 10 de la loi du 7 juillet 1833, parce que l'art. 12 de cette loi ne dispense de l'application de ces articles que lorsque l'expropriation est demandée par une commune et dans un intérêt purement communal, et que l'expropriation en matière de chemins vicinaux de grande communication est prescrite par le préfet et dans un intérêt cantonal. Cette doctrine ne pourrait plus être soutenue aujourd'hui, en présence de la disposition qui dit que les art. 8, 9 et 10 ne s'appliquent pas *aux travaux d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux*, disposition ajoutée dans l'art. 12 de la loi du 3 mai 1841 à l'ancien article 12 de la loi du 7 juillet 1833, sur la proposition de M. Renouard, afin de décider législativement la question dans un sens différent de celui de la Cour de cassation.

(2) V. instruction ministérielle du 18 février 1839 sur les limites des attributions respectives des préfets et des conseils généraux en ce qui concerne les chemins vicinaux de grande communication. (Bulletin officiel, 1839, p. 59.) Il appartient au préfet de régler seul les travaux



l'administration délibérante, vote le principe, et c'est l'agent du pouvoir exécutif qui pourvoit aux détails d'exécution. L'art. 6 de la loi du 9 ventôse an XIII, qui fixait le *maximum* de largeur des chemins vicinaux à six mètres, est abrogé; le ministre de l'intérieur conseille de ne pas excéder huit mètres, non compris les fossés. (L. 21 mai 1836, 7; instr. 24 juin 1836.)

Les travaux de construction s'exécutent sous la surveillance du maire, de l'adjoint, ou d'un conseiller municipal délégué, d'après les projets approuvés par le préfet, et conformément aux indications fournies par l'agent voyer, et au besoin par les conducteurs et piqueurs qui peuvent lui être adjoints. Les entrepreneurs chargés de ces travaux sont considérés comme entrepreneurs de travaux publics, et les difficultés qui surgissent entre eux et l'administration sont de la compétence des tribunaux administratifs. (Cons. d'Et., v. *travaux communaux*.)

1324. La construction des chemins vicinaux, comme celle des grandes routes, impose sur les propriétés du voisinage des servitudes dont nous avons parlé en traitant des grandes routes. L'art. 47 de la loi, dans le but de régulariser l'exercice de ce droit, résume en ces termes les dispositions qui étaient éparses dans plusieurs actes législatifs : « Les extractions de matériaux, » les dépôts ou enlèvements de terre, les occupations » temporaires de terrain, seront autorisés 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. Si l'indemnité ne » peut être fixée à l'amiable, elle sera réglée par le conseil

de rectification et de redressement, en se conformant à la décision arrêtée par le conseil général. (C. C. civ., 16 août 1852, Richalet-Remy; C. d'Etat, 5 fév. 1849, de la Barthé.)



» de préfecture, sur le rapport d'experts nommés, l'un  
» par le sous-préfet, et l'autre par le propriétaire. En cas  
» de discord, le tiers expert sera nommé par le conseil  
» de préfecture. » (V. pour les différentes questions  
qui peuvent naître à cette occasion, nos 722 et suiv.)

Lorsque l'extraction des matériaux a lieu dans l'enceinte des bois soumis à la surveillance de l'administration forestière, la conservation de ces bois exige des garanties qui sont fixées par l'ordonnance du 8 août 1845, et consistent principalement dans l'intervention et le contrôle des agents de l'administration.

1325. Il arrivait souvent qu'un propriétaire consentait soit à l'extraction sans indemnité des matériaux nécessaires aux travaux, soit à l'abandon gratuit des terrains nécessaires à l'élargissement du chemin; ces cessions étaient presque toujours verbales, afin d'éviter des formalités et des frais; l'administration faisait travailler avec confiance, et cependant, plusieurs années après, elle pouvait se trouver exposée à des répétitions, soit que le propriétaire eût changé d'intention, soit que ses héritiers vinssent contester la légalité d'une occupation faite sans titre. Pour mettre l'administration à l'abri de ces exigences tardives, l'art. 48 de la loi lui donne le droit d'opposer la prescription après un délai de deux années. (Instruct. du 24 juin 1836.) Mais nous croyons pouvoir conclure de la nature exceptionnelle de cette disposition qu'elle ne sera pas applicable lorsqu'il aura été passé acte de la cession ou fait un marché écrit pour l'extraction des matériaux.

1326. Afin d'économiser les revenus des communes, l'art. 20 de la loi de 1836 porte que les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, marchés, adjudications de travaux, quittances et autres actes ayant pour objet exclusif la construction, l'entre-

tion et la réparation des chemins vicinaux, seraient enregistrés moyennant le droit fixe d'un franc; et, pour éviter des lenteurs ruineuses, il prescrit aux tribunaux de juger comme affaires sommaires et urgentes, conformément à l'art. 405 du Code de procédure, les actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles relativement à leurs chemins.

La seconde de ces dispositions subsiste encore. La première, suivant une décision du ministre des finances du 26 août 1846, a été modifiée par l'art. 58 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation publique, portant que les actes qu'il énumère doivent être visés pour timbre et enregistrés gratis. (Instr. du min. de l'int., 4 février 1847.)

Or, les actes énumérés dans l'art. 58 de la loi de 1841 sont les plans, procès-verbaux, certificats, jugements, contrats, quittances et tous actes faits en vertu de ladite loi; d'où la conclusion que l'art. 20 de la loi de 1836 ne s'applique plus aujourd'hui qu'à ceux des actes désignés dans son texte qui ne rentrent pas dans la disposition de l'art. 58 de la loi de 1841, par exemple, aux marchés et adjudications de travaux. (Instr. de l'ad. de l'enregist., 25 nov. 1846.) La dispense est aussi accordée aux actes de cession amiable postérieurs à la déclaration d'utilité publique des terrains désignés pour faire partie du chemin.

1327. Du droit qu'a l'administration de déclarer par un arrêté la vicinalité des chemins qui sont utiles aux communications de la commune, dérive celui de déclarer qu'un chemin vicinal ayant cessé d'être utile perdra son caractère et cessera de figurer dans les tableaux. Il ne s'agit ici en effet que de rapporter un acte administratif, et il est de principe général que les préfets peuvent rapporter leurs arrêtés et ceux de leurs prédéces-

seurs pris en matière administrative. L'arrêté de déclassement doit être précédé des mêmes formalités que l'arrêté de classement lui-même ; le ministre de l'intérieur veut en outre que le préfet fasse délibérer les conseils municipaux des communes qui peuvent avoir intérêt à la conservation du chemin, et, s'il n'y a pas unanimité, qu'il fasse ouvrir une enquête dans ces communes. (Instruction du 24 juin 1836.) S'il s'agit d'un chemin de grande communication, le principe est le même, mais c'est le conseil général qui a qualité pour réformer sa première délibération. La décision d'un préfet qui accorde ou qui refuse le déclassement d'un chemin vicinal est un acte de pure administration qui ne peut être attaqué, quant au fond, que par la voie de simple pétition au ministre. (C. d'Etat, 30 avril 1852, C<sup>e</sup> de Sarron.)

Lorsqu'un chemin est déclassé, il peut être utile de le conserver, soit comme chemin purement vicinal si c'était un chemin de grande communication, soit comme chemin rural ou d'exploitation ; souvent il convient de le supprimer et de le rendre à l'agriculture, comme le recommandait l'arrêté du Directoire du 23 messidor an V. C'est l'acte de déclassement qui statue sur ce point, d'après la proposition du conseil municipal.

Quand le conseil municipal a résolu la vente du sol d'un chemin vicinal délaissé, comme ce terrain convient surtout aux propriétaires riverains, l'art. 19 de la loi leur accorde un privilège qui consiste en ce qu'ils peuvent obtenir la préférence sur tous autres acquéreurs, en se soumettant à payer la valeur qui sera fixée par des experts nommés dans la forme de l'art. 17. La loi ne dit pas quelle est l'autorité qui statuera sur le rapport d'experts ; nous pensons que c'est le juge de paix qui,



d'après l'article 15, règle, sur un rapport d'experts nommés conformément à l'article 17, l'indemnité due aux propriétaires dont les terrains sont désignés comme faisant partie du chemin. (V. n° 1276, note 1.)

Lorsque le chemin coupe une propriété en deux, l'application de la loi ne présente aucune difficulté; mais lorsqu'il est bordé des deux côtés par des propriétaires différents, qui tous deux veulent l'acquérir, on peut dire que ceux-ci, ayant des droits égaux, peuvent se faire attribuer le terrain qui est de leur côté jusqu'à la ligne du milieu. Mais la loi ne parle pas de cette division, et il nous semble qu'il est plus avantageux pour la commune d'adjuger le chemin à celui des voisins qui en offrira le prix le plus élevé. Si les propriétaires riverains ne veulent pas user du droit que leur donne la loi, le terrain est vendu dans la forme ordinaire. La délibération du conseil municipal relative à la vente est rendue exécutoire par un arrêté du préfet. (Décret du 15 mars 1852, art. 1<sup>er</sup>, et tabl. A, n° 44.) Nous pensons que les riverains qui n'auraient pas voulu profiter du bénéfice de la loi n'auraient pas d'indemnité à réclamer pour la perte des servitudes qu'ils pourraient avoir sur la route. (V. n° 1263.)

1328. D'après les principes que nous venons de développer, il semble qu'il ne puisse pas s'élever de difficulté sur la propriété des chemins vicinaux. Ils appartiennent incontestablement aux communes, quand ils ont été acquis de leurs deniers. Mais la question n'est pas aussi nette quand il s'agit des chemins existants avant 1789. Ces chemins étaient considérés comme la propriété des seigneurs; la loi des 26 juillet et 5 août 1790, qui détermine les conséquences de l'abolition de la féodalité quant aux chemins vicinaux, ne



dit pas à qui ils appartiendront; celle des 22 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1790, art. 1<sup>er</sup>, range *les chemins publics*, sans distinction, parmi les choses dépendantes du domaine public; et un arrêté du ministre des finances du 4 germinal an VII ordonne de vendre au profit de l'Etat les chemins vicinaux qui seront supprimés.

Ce système se trouve contredit par la loi du 6 octobre 1791, qui met les chemins vicinaux à la charge des communes; par la loi du 10 juin 1793, art. 4 et 5, qui, après avoir prescrit le partage des *biens communaux*, en exempte formellement les places, promenades, *voies publiques* à l'usage des communes; et surtout par l'art. 538 du Code Napoléon, duquel il résulte que les chemins, routes et rues qui font partie du domaine public, sont ceux qui sont *entretenus aux frais de l'Etat*. Le principe de la propriété des communes a été reconnu dans la discussion du Conseil d'Etat sur l'art. 538; il l'a été également par le ministre de l'intérieur en 1824, lors de la présentation de la loi sur les chemins vicinaux, et, plus tard, par une circulaire du ministre de l'intérieur du 19 février 1828, qui décide formellement que la commune est propriétaire des chemins vicinaux, qu'elle a le droit de les vendre quand ils sont remplacés par des routes impériales ou départementales, et que, dans le cas où ils sont nécessaires pour la construction de ces routes, si la commune ne consent pas à les céder gratuitement à l'Etat, on dresse un acte qui détermine l'étendue et la situation du terrain, afin d'établir le droit de la commune à la propriété, et de le lui réserver formellement dans le cas où la grande route viendrait à être abandonnée pour suivre une autre direction. Enfin, l'instruction du 24 juin 1836 dit d'une manière générale

que le prix des terrains provenant des chemins vicinaux supprimés doit être versé dans les caisses communales à titre de recette accidentelle.

1329. La propriété des arbres plantés antérieurement à la révolution sur les chemins vicinaux peut offrir également quelques difficultés à cause des variations de la législation. Les seigneurs, propriétaires du sol des chemins, avaient seuls le droit d'y faire des plantations; dans quelques provinces même ils étendaient ce droit jusqu'à planter sur le sol des riverains. La loi du 26 juillet 1790, art. 1 et 4, abolit pour l'avenir les droits des seigneurs sur les chemins, et donna aux riverains la faculté d'acquérir les arbres plantés vis-à-vis leurs fonds, en payant une indemnité au seigneur. Mais, deux ans plus tard, intervint la loi du 28 août 1792, qui déclara, dans son art. 14, les riverains propriétaires de tous les arbres, même de ceux plantés par les seigneurs, excepté quand les communes justifieraient de leur propriété par titre ou par possession.

1330. La question de savoir si les riverains ont le droit de planter sur le sol du chemin n'a pas été nettement résolue par la loi du 9 ventôse an XIII. Cette loi établit d'abord, relativement aux grandes routes, des règles fort claires; elle autorise les riverains à planter sur le sol de la route quand elle est assez large, sinon sur leur terrain à la distance de 6 mètres de la route; puis, s'occupant ensuite des chemins vicinaux, elle dit dans son art. 7 : « A l'avenir, nul ne » pourra planter sur le bord des chemins vicinaux, » *même dans sa propriété*, sans leur conserver la largeur qui leur aura été fixée en exécution de l'article » précédent. » Cet article est assez obscur; on ne com-

prend pas en effet comment, quand on plante sur son terrain, on peut rétrécir la route, et comment on peut planter sur le sol de la route en conservant cependant sa largeur.

Toutefois la doctrine et la jurisprudence sont venues expliquer la loi dans les deux hypothèses dont nous parlions tout à l'heure. M. Garnier pense qu'en exigeant que les riverains qui plantent sur leur terrain conservent la largeur du chemin, on a parlé du cas où l'élargissement à donner au chemin a été indiqué, mais non exécuté; alors les riverains ne doivent pas planter sur la partie de leur propriété qui doit être réunie à la route. Cette interprétation paraît très-vraisemblable, quand on remarque que l'article 7 parle de la largeur qui *sera fixée* en exécution de l'article précédent; or l'article précédent prescrit à l'administration de déterminer la largeur à laquelle les chemins devront être portés.

L'autre hypothèse s'explique par la supposition qu'il existe des chemins vicinaux dont la largeur a été déterminée par l'administration de telle sorte qu'il reste à droite et à gauche un espace vacant; c'est dans cet espace que les riverains peuvent planter des arbres, dont ils sont propriétaires. (V. C. de Paris, 12 juillet 1833, de Gourgues.) Nous n'admettrions cette jurisprudence que sauf le droit qu'a toujours la commune de planter elle-même sur son propre terrain; quand elle ne l'a pas aliéné; l'obligation pour le propriétaire riverain d'obtenir de la commune l'autorisation de planter, et la nécessité de prouver qu'il a obtenu cette autorisation pour pouvoir revendiquer les arbres.

1334. On discutait autrefois la question de savoir si les chemins vicinaux étaient prescriptibles. Nous pen-



sions que la question devait être résolue négativement, d'après le principe que l'on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont pas dans le commerce (C. Nap., 2226); ce qui comprend bien certainement les chemins vicinaux consacrés à un usage public. Aujourd'hui la question ne peut plus être douteuse, du moins pour l'avenir; car elle est tranchée par l'article 40, qui porte que les chemins vicinaux reconnus et maintenus comme tels sont imprescriptibles. (V. n° 796.) Mais le sol des chemins peut être acquis par prescription par la commune. (V. n° 1250.)

1332. Les dépenses de création et d'entretien des chemins vicinaux sont à la charge des communes *qu'ils intéressent*. Lorsque le même chemin *intéresse* plusieurs communes, la dépense doit être répartie entre elles. C'est le préfet qui, sur l'avis des conseils municipaux, désigne les communes qui devront concourir à sa construction et à son entretien, et fixe la proportion dans laquelle chacune d'elles y contribuera. (L. du 24 mai 1836, art. 6.) Il résulte du terme dont se sert la loi que la répartition des charges entre les communes doit être basée moins sur la longueur du chemin compris dans leur enclave que sur les avantages qu'elles en retirent; il en résulte même qu'une commune peut être obligée de concourir à la dépense d'un chemin qui n'est pas situé sur son territoire, si ce chemin établit une communication qui lui soit utile. Cependant il ne faut pas pousser les choses trop loin, et faire contribuer à la dépense d'un chemin toutes les communes dont les habitants ont quelquefois occasion de s'en servir, car on se jetterait alors dans des difficultés inextricables. Cette disposition ne doit concerner que les communes pour lesquelles le chemin en question est un moyen habituel et indispensable de communication,



et qui le dégradent assez pour qu'il soit juste qu'elles payent leur part dans les réparations. C'est aux conseils municipaux et aux maires à signaler au préfet les communes qui doivent concourir à ces dépenses. Le préfet soumet cette prétention aux conseils municipaux des communes indiquées, pèse les objections, recueille les renseignements, et statue par un arrêté motivé, en ayant soin d'exprimer le degré d'intérêt de chaque commune par un chiffre proportionnel, afin que la même base puisse être appliquée tous les ans, tant qu'il n'y aura pas de cause de changement. (Instr. minist. du 24 juin 1836.) L'arrêté de répartition est un acte purement administratif qui ne peut être attaqué quant au fond que devant le ministre. (Arr. du Cons., 19 juin 1838, commune de Fontenay-le-Comte, et 13 juin 1845, ville d'Elbeuf.)

1333. Enfin, des particuliers et l'Etat lui-même peuvent être exceptionnellement contraints de contribuer aux dépenses, lorsque l'usage extraordinaire qu'ils ont fait d'un chemin lui a occasionné des dégradations. On considère comme *usage extraordinaire* celui qui est nécessité par l'exploitation de mines, de carrières, forêts, ou de toute autre entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne ou à l'Etat. Il y a lieu, dans ces différents cas, de faire contribuer ceux qui profitent des exploitations à la réparation des dégradations qu'elles occasionnent, quand même les établissements dont l'exploitation cause la dégradation ne seraient pas situés sur le territoire des communes dont ils dégradent les chemins. (C. d'Et., 49 avril 1855, houillères de l'Aveyron.) L'art. 6 de la loi du 21 mai 1836 n'atteint pas les exploitations agricoles, en vue desquelles surtout sont créés les chemins vicinaux, à l'entretien des-

quels elles contribuent par la prestation en nature.

Afin de résoudre les difficultés qui s'élevaient sur la question de savoir qui profitait de l'exploitation, et qui devait par conséquent supporter les charges, la loi établit la distinction suivante : « Il pourra y avoir lieu » à imposer aux entrepreneurs ou aux propriétaires, » suivant que l'exploitation et les transports auront » lieu pour les uns et pour les autres, des subventions » spéciales, etc. » L'instruction du 24 juin 1836 tendait à donner de cette disposition une interprétation rigoureuse contre le propriétaire. (V. dans l'instr., les explications sur l'art. 14.) La jurisprudence récente du Conseil d'Etat leur est plus favorable ; c'est ainsi qu'il a été décidé, le 17 mai 1855 (Elleaume), que le transport n'était pas censé fait par un propriétaire qui se contentait de recevoir une redevance fixe par chaque mètre cube de pierres enlevées. Nous n'adopterions cette jurisprudence qu'autant que le traité serait fait par une seule personne ; car, si plusieurs individus peuvent venir prendre un certain nombre de mètres cubes de pierre moyennant une redevance, nous pensons, comme l'instruction, qu'il n'y a pas là l'exploitation régulière dont parle la loi, mais une vente par le propriétaire d'une denrée qu'il permet d'enlever, et que c'est à son profit et pour son compte que se font les transports. *Quid*, lorsque les coupes de bois d'une forêt sont vendues ou adjudgées ? Le Conseil d'Etat a décidé, le 11 mai 1850 (C<sup>e</sup> de Savigny), que la subvention est due par le propriétaire, sauf à lui à exercer un recours contre les adjudicataires. Mais un arrêt du 12 mai 1853 (duc d'Uzès) a jugé au contraire que l'adjudicataire de la coupe entière d'une forêt était tenu de la subvention ; une décision semblable a été rendue contre les acquéreurs d'une coupe de bois vendue par lots le 20 juillet 1854.

(prince de Chimay), contrairement à l'instruction du 24 juin 1836. La solution dépend ici de faits dont l'appréciation peut varier. En principe, nous considérons le propriétaire comme étant habituellement responsable, à moins que l'exploitation tout entière ne soit faite par un concessionnaire; on ne peut en effet imposer aux communes l'obligation de diviser leur action, de rechercher tous les concessionnaires, de déterminer la part de chacun. Le propriétaire exercera, s'il s'y croit fondé, un recours contre les divers concessionnaires devant les tribunaux ordinaires.

Si les dégradations extraordinaires proviennent de la confection de travaux publics, les entrepreneurs sont-ils tenus de contribuer aux réparations? Le Conseil d'Etat a varié sur cette question; il a décidé, le 19 décembre 1838 (Guemy), que l'indemnité n'était pas due, parce que les entrepreneurs agissaient au lieu et place de l'Etat, et non dans un intérêt privé. Mais des arrêts plus récents ont reconnu que l'art. 14 n'établit aucune distinction entre les diverses entreprises qui peuvent occasionner des dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux, et ne fait aucune exception pour les entreprises de travaux publics. (C. d'Et., 9 janv. 1843, Aubelle; — 17 juin 1848, Deguerre; — 18 juin 1852, Hébert.) Les arrêts que nous venons de citer condamnent les entrepreneurs; un arrêt du 28 juillet 1849 (compagnie du chemin de fer de Rouen au Havre) décide que c'est la compagnie concessionnaire, et non les entrepreneurs qu'elle emploie, qui est tenue vis-à-vis la commune dont les chemins ont été dégradés, parce qu'aux termes de son cahier des charges, elle est obligée de faire exécuter les travaux nécessaires à l'établissement du chemin, et qu'elle n'a pu, par des conventions particulières, changer le débiteur de la com-



mune. Nous pensons que dans ce cas, comme dans les cas de dommages causés aux propriétés par suite de la confection de travaux publics, on peut s'adresser aux entrepreneurs d'abord, mais que le principal débiteur est l'Etat ou le concessionnaire mis à sa place. (V. n° 737.)

L'art. 14 de la loi statue sur les chemins *entretenus à l'état de viabilité*, d'où nous avons conclu que l'état de viabilité devait être constaté contradictoirement entre les parties intéressées avant les différentes exploitations, et, de plus, chaque année, s'il s'agissait d'une exploitation permanente. Le Conseil d'Etat n'a point confirmé cette opinion; il a, au contraire, décidé plusieurs fois qu'il n'est pas nécessaire que la constatation de viabilité soit antérieure à l'usage; qu'il suffit que l'existence de la viabilité à l'époque où l'usage a commencé soit prouvée d'une manière quelconque. (C. d'Etat, 3 août 1850; minist. des finances, 16 février 1853, Boignes; 26 mai 1853, Debains.) Les subventions, dont la quotité doit être proportionnée aux dégradations extraordinaires attribuées aux exploitations, sont réglées annuellement par le conseil de préfecture, sur la demande du maire pour les chemins vicinaux ordinaires, et du préfet pour ceux de grande communication, d'après une expertise contradictoire. Les experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire, et le tiers expert, en cas de discord, par le conseil de préfecture. (L. 21 mai 1836, 14 et 17.) Si le propriétaire ne nomme pas son expert, la nomination est faite d'office par le conseil de préfecture. (C. d'Etat, 17 janvier 1849, de Luynes.) Les experts doivent, à peine de nullité, prêter serment avant de procéder à leur opération. (*Id.*, 22 février 1849, adm. des forêts.)

L'art. 14 dit formellement que les indemnités *sont*



*réglées annuellement.* Ils s'agit en effet ici de dégradations dont l'importance peut varier d'une année à l'autre. Ainsi le conseil de préfecture ne pourrait statuer par avance (C. d'Et., 18 nov. 1837, Fontenay), ni pour un temps moindre d'une année (C. d'Et., 11 mai 1850, Huyart), ni pour une partie d'une année réunie au commencement de l'autre (*id.*, 28 juillet 1849, l'Empereur), ni pour une campagne ; mais pour une année ordinaire du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre (*id.*, 12 février 1849, Petit) ; et la subvention doit être réclamée, à peine de déchéance, dans l'année qui suit celle où les dégradations ont été commises (*id.*, 26 juillet 1851, minist. des finances, et 13 avril 1853, Vuillet).

Quelques conseils de préfecture ont opéré, pour déterminer la subvention, en faisant un total des dépenses nécessaires pour l'entretien du chemin, en en déduisant les dépenses supposées ordinaires, et en répartissant ensuite les dépenses présumées extraordinaires entre les divers entrepreneurs en raison du poids des matières transportées pour le compte de chacun d'eux. Le Conseil d'Etat a proscrit ce mode d'évaluation ; il veut que l'évaluation des subventions spéciales ait pour but unique les dégradations extraordinaires causées par chaque propriétaire ou entrepreneur. (C. d'Et., 27 août 1854, Hubert.)

Les décisions du conseil de préfecture en matière de subventions extraordinaires aux chemins vicinaux sont soumises au recours devant le Conseil d'Etat. L'art. 14 disant que ces subventions seront recouvrées comme en matière de contributions directes, il en résulte qu'on leur a appliqué le mode de recours gratuit par l'intermédiaire du préfet. (V. n° 944. C. d'Et., 17 juillet 1848, Deguerre )

Les parties peuvent éviter le règlement de l'indem-

nité en stipulant avec les communes un abonnement annuel ; cet abonnement est réglé *par le préfet en conseil de préfecture*, parce qu'il ne s'agit plus de prononcer sur une question contentieuse, mais de sanctionner une convention faite entre les parties. Quand il s'agit de chemins de grande communication, c'est le préfet qui poursuit la demande d'indemnité. (L. 21 mai 1836, 14.) Les subventions sont acquittées, au choix des subventionnaires, en argent ou en prestations en nature, et sont exclusivement affectées à ceux des chemins qui y ont donné lieu. (L. du 21 mai 1836, 14.)

1334. Les particuliers peuvent encore être forcés de contribuer à la dépense de création des chemins vicinaux dans le cas prévu par le décret du 16 septembre 1807, c'est-à-dire lorsque l'établissement de ces chemins procure à leurs propriétés une notable augmentation de valeur. (L. 16 sept. 1807, 32, 43, 58.) Enfin il arrive quelquefois que des propriétaires ou des associations, soit en vue de l'intérêt général seulement, soit parce que leur intérêt privé est lié à l'intérêt général, s'obligent volontairement à subvenir à une partie de la dépense ; ces offres deviennent obligatoires quand elles sont acceptées par le préfet. Nous considérons l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836, qui statue ainsi à l'occasion des chemins vicinaux de grande communication, comme applicable aux chemins vicinaux ordinaires.

1335. Les frais d'ouverture et d'entretien des chemins vicinaux sont acquittés :

- 1° Par les revenus ordinaires des communes ;
- 2° Par des prestations en nature ;
- 3° Par des centimes additionnels ;
- 4° Par des contributions extraordinaires ;
- 5° Par des subventions sur les fonds départementaux. (L. 21 mai 1836, 1, 2, 3.)

Le cas le plus simple est celui où les revenus des

communes sont suffisants pour subvenir aux dépenses. Mais, comme ce cas est malheureusement le plus rare, on a dû chercher un moyen qui, sans épuiser les ressources des communes, sans exiger de trop grands sacrifices des propriétaires, mît cependant à leur charge une dépense qui est tout entière dans leur intérêt. On y est parvenu en imposant une sorte de *contribution en travail*, qu'il est plus facile d'acquitter, pour les habitants de la campagne, qu'une *contribution en argent*. Ce système a été critiqué par quelques personnes, comme entraînant le rétablissement de l'ancienne *corvée* abolie par les lois de la révolution; il en diffère cependant sur plusieurs points essentiels. *La corvée* ne portait que sur une partie de la population, la plus malheureuse de toutes; elle était imposée sans limites, et trop souvent pour des travaux qui n'avaient point un but d'utilité générale. Les prestations en nature, au contraire, sont dues par tous les habitants d'une commune; elles sont limitées de manière à ne pouvoir être onéreuses pour personne; enfin elles ne peuvent être exigées que pour des travaux dont l'utilité communale est reconnue.

« En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, dit l'art. 2 de la loi du 21 mai 1836, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq. Le conseil municipal pourra voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurremment. Le concours des plus imposés ne sera pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article. »

1336. Parlons d'abord de la prestation en nature;



cette espèce d'impôt est due : 1° par chaque habitant, qu'il soit célibataire ou marié, et quelle que soit sa profession, si d'ailleurs il est porté au rôle des contributions directes, mâle, valide, et âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus. Une indisposition momentanée ne donnerait pas lieu à la libération, mais seulement à l'ajournement de l'obligation.

2° Par tout habitant réunissant les mêmes conditions, et qui est, en outre, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur ou de colon partiaire. Dans ce cas, il la doit pour sa personne d'abord, puis pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 ans au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune ; il la doit encore pour chaque charrette ou voiture attelée, et pour chaque bête de somme, de trait ou de selle, au service de la famille ou de l'établissement dans la commune (1).

3° Par tout individu même non porté nominativement au rôle des contributions directes de la commune, même âgé de moins de 18 ans et de plus de 60, même invalide, même du sexe féminin, même enfin n'habitant pas la commune, si cet individu est chef d'une famille qui l'habite, ou si, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, il est chef d'une exploitation agricole ou d'un établis-

(1) Les prestations ne sont pas dues par les maîtres de poste pour les chevaux exigés par le règlement, ni par les postillons titulaires, quand même les uns et les autres seraient employés à l'agriculture, et en général pour les chevaux que certains employés du gouvernement sont obligés d'entretenir. (Arrêt du Conseil du 29 janv. 1842.)

Un conseil municipal ne peut voter un nombre différent de journées de diverse nature, par exemple plus de journées d'hommes que de bêtes de somme ; ce serait un moyen de faire peser la charge inégalement. (Circ. du minist. de l'intér. du 11 avril 1839.)



sement situé dans la commune. Dans ce cas, il ne doit pas la prestation pour sa personne, mais il la doit pour les personnes ou les choses qui dépendent de l'établissement dont il est propriétaire ou qu'il gère à quelque titre que ce soit. (L. 21 mai 1836, 3; instr. 24 juin 1836.)

1337. En imposant aux citoyens l'obligation de consacrer quelques journées à la réparation des chemins vicinaux, la loi les autorise à s'acquitter en argent. Le conseil général de chaque département apprécie annuellement en argent, sur la proposition des conseils d'arrondissement, la valeur de chaque espèce de journées de travail pour chaque commune ; cette évaluation sert de base à la conversion. Toutes les fois que le contribuable n'a pas opté dans les délais fixés par le règlement du préfet, la prestation est de droit exigible en argent. Enfin, pour prévenir les résultats de la paresse ou de la mauvaise volonté des contribuables, la loi autorise les conseils municipaux à fixer des tâches qui représentent les journées de travail. (L. 24 mai 1836, 4.) Ainsi, par exemple, si le prix de la journée est fixé à vingt sous, un habitant tenu de fournir trois journées pourra être astreint à faire un travail équivalent à une valeur de trois francs ; en cas de non-exécution de son obligation, il sera poursuivi par les voies de droit en vigueur pour le recouvrement des contributions directes.

1338. Le rôle des prestations est dressé dans chaque commune par les commissaires répartiteurs, ou, si le temps leur manque, par des commissaires spéciaux nommés par les sous-préfets sur la proposition des maires. Une première rédaction reste pendant un mois à la maison commune, où tous les contribuables peuvent en prendre connaissance et faire leurs réclama-

tions ; puis le travail définitivement arrêté est rendu exécutoire par le préfet. Comme il s'agit ici de contributions de la même nature que les contributions directes, les particuliers peuvent réclamer devant le conseil de préfecture d'abord, et devant le Conseil d'Etat ensuite. On applique les délais, les formes, l'instruction, les règles en usage pour les contributions directes. (V. n<sup>os</sup> 942 et suiv.)

La contribution n'étant pas dans l'intérêt du Trésor, mais dans celui de la commune, le recours contre un arrêté du conseil de préfecture qui prononcerait une décharge ne pourrait être valablement formé par le ministre des finances. (C. d'Et., 5 mars 1851, de la Bretèche.) Le Conseil n'indique pas la personne compétente pour former ce recours ; M. Dufour pense que c'est le maire (4<sup>e</sup> édit., t. 4, p. 319).

Les prestataires qui, dûment mis en demeure, n'acquittent pas leur obligation, peuvent être contraints de payer leur prestation en argent. (Circ. du 24 juin 1836.) Mais, d'un autre côté, ceux qui n'ont pas été mis en demeure sont libérés lorsque le délai fixé par l'arrêté réglementaire du préfet pour l'emploi des prestations en nature est écoulé. (C. d'Et., 20 janv. 1843, Mallat.) Il en est autrement lorsque les prestations sont exigibles en argent ; leur recouvrement étant assimilé à celui des contributions directes, la prestation n'est acquise que pour trois ans (N<sup>o</sup> 964, C. d'Etat, 28 avril 1848, Lippmann) (1).

1339. Nous avons dit qu'en remplacement des prestations en nature, ou concurremment avec elles, le conseil municipal peut voter des centimes spéciaux addi-

(1) V. sur les prestations en nature les solutions données par le ministre de l'intérieur, années 1836 et 1837, et la jurisprudence du Conseil d'Etat.

tionnels aux contributions directes, dont le maximum est fixé à cinq. (L. du 21 mai 1836. 2.) Les dépenses des chemins vicinaux sont obligatoires (l. du 21 mai 1839, 1), et en conséquence, s'il y a mauvaise volonté de la part d'une commune, le préfet peut porter d'office les dépenses au budget dans la limite de ses ressources; si elles sont insuffisantes et que le conseil municipal, mis en demeure par un arrêté du préfet, n'ait pas voté les prestations en nature et les centimes additionnels dans les limites fixées par l'art. 2 de la loi du 21 mai 1836, le préfet impose d'office. L'état des contributions ainsi établies d'office doit être communiqué chaque année par le préfet au conseil général. (*Id.*, 5.) Il ne suffisait pas de créer des ressources, il fallait encore qu'elles fussent utilisées. Si les communes n'ont pas fait emploi dans les délais prescrits des sommes votées ou imposées d'après les règles ci-dessus, le préfet peut d'office faire exécuter les travaux. (*Id.*)

1340. Enfin, si les ressources dont nous venons de parler ne suffisent pas, les communes peuvent être autorisées à s'imposer extraordinairement; c'est une conséquence du principe général par suite duquel les communes peuvent être autorisées à s'imposer extraordinairement pour des objets d'utilité communale. En cas de refus de leur part, les contributions extraordinaires pourraient même être établies d'office par un décret impérial dans la limite fixée par la loi de finances. (L. du 18 juillet 1837, 39; circ. du min. de l'intér. du 30 avril 1839, v° *Administration communale.*)

Enfin, les subventions sur les fonds départementaux peuvent aussi, mais dans les cas extraordinaires, venir au secours des communes pour les aider à supporter la dépense des chemins vicinaux proprement dits. Le



conseil général est juge de ces circonstances et vote les fonds. (L. 26 mai 1836, 8.)

1341. Les chemins vicinaux de grande communication, intéressant un assez grand nombre de communes, sont soumis, quant aux dépenses d'ouverture et d'entretien, à des règles particulières; c'est le conseil général qui désigne, sur l'avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, et sur la proposition du préfet, les communes qui doivent contribuer à leur construction et à leur entretien; c'est le préfet qui détermine annuellement la proportion dans laquelle chaque commune doit concourir à l'entretien de la ligne vicinale dont elle dépend, eu égard au degré d'intérêt de chacune des communes et en raison de ses ressources; c'est lui aussi qui statue sur les offres faites par les particuliers, associations de particuliers ou communes. (L. 21 mai 1837, 7.) Les arrêtés qu'il rend dans cette matière sont considérés comme émanés de son autorité discrétionnaire, et ne sont pas susceptibles, quant au fond, de recours par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 9 déc. 1845, C<sup>e</sup> de Cérences, et n<sup>o</sup> 1315.)

Les communes acquittent la portion de dépense mise à leur charge au moyen de leurs revenus ordinaires, et, en cas d'insuffisance, au moyen des prestations en nature et des centimes additionnels dont nous avons parlé plus haut : on peut consacrer à cet emploi jusqu'à deux journées sur les trois qui sont autorisées par la loi, et jusqu'aux deux tiers des centimes votés par le conseil municipal. Le département peut venir au secours des communes au moyen des centimes facultatifs, lorsqu'il a été pourvu à toutes les dépenses qui sont à la charge de ces centimes. En cas d'insuffisance, les conseils généraux peuvent voter, pour le même objet, des centimes spéciaux dont le maximum est fixé chaque année par la loi de finances. La distribution de ces



subventions est faite, en ayant égard aux ressources, aux sacrifices et aux besoins des communes, par le préfet, qui en rend compte chaque année au conseil général (1).

1342. Les propriétés de l'Etat et celles de la couronne sont exemptes de l'impôt foncier ; nous avons expliqué pourquoi aux n<sup>os</sup> 892, 893 : mais les raisons qui motivent cette exemption n'existent plus quand il s'agit des dépenses relatives aux chemins vicinaux, qui profiteront à ces propriétés comme à celles des particuliers. Aussi l'art. 13 de la loi de 1836 veut que les propriétés de l'Etat *productives de revenus*, c'est-à-dire les forêts, les biens susceptibles d'être cultivés ou affermés, contribuent aux dépenses des chemins vicinaux dans les *mêmes proportions que les propriétés privées*. L'article 12 du sénatus-consulte du 12 déc. 1852 déclare que les propriétés de la couronne supportent toutes les charges communales ; elles sont portées à cet effet sur les rôles pour leur revenu estimatif, de la même manière que les propriétés privées ; il est donc facile de connaître leur cote dans la contribution. Quant aux biens de l'Etat, le préfet doit en faire l'évaluation comparativement aux propriétés privées de la même nature, d'après les renseignements qui lui sont fournis par l'administration des contributions directes et par l'administration forestière. S'il s'élève des réclamations contre le rôle fixé par le préfet, soit de la part des communes, soit de la part de l'administration forestière ou du domaine, ces réclamations sont portées devant le ministre (instr. 24 juin 1836), et la décision du ministre n'est pas de nature à être attaquée par la voie contentieuse. (19 déc. 1838, min. des finances.)

(1) Loi du 21 mai 1836, art. 5, 8 et 12. V. pour le mode d'imposition d'office, la circul. du ministre de l'intérieur du 20 avril 1839.

L'instruction ministérielle fait observer que, la loi disant que *les propriétés de l'Etat contribuent aux dépenses des chemins vicinaux dans les mêmes proportions que les propriétés privées*, il en résulte que, lorsque les communes pourvoient à l'entretien des chemins au moyen de leurs revenus ordinaires, ou lorsqu'elles votent pour cet effet des prestations en nature, elles n'ont pas de quote-part à demander à l'Etat. La dernière proposition nous paraît avoir besoin d'explication. Sans doute l'Etat et la couronne ne seront pas tenus de payer la contribution en argent représentant la prestation en nature; mais cette prestation sera due par les fermiers, régisseurs, gens de service, bêtes de somme, charrettes, etc., employés à l'exploitation, et sous ce rapport l'Etat et la couronne sont tenus comme les propriétaires qui n'habitent pas la commune dans laquelle leurs domaines sont situés. Lorsque les biens sont affermés, ce qui arrive ordinairement pour les biens de l'Etat, c'est le fermier qui en apparence supporte la charge; mais en définitive elle retombe sur l'Etat lui-même, parce qu'elle influe sur le prix du bail.

En soumettant les propriétés de l'Etat et de la couronne aux mêmes charges que celles des particuliers, la loi n'a pas seulement entendu parler des centimes votés par les conseils municipaux; elle s'exprime d'une manière absolue, et comprend dans la généralité de ses termes les subventions votées pour cet objet par les conseils généraux en vertu du § 2 de l'art. 8 de la loi.

1343. Les délais nécessaires à l'exécution de chacune des mesures que nous venons d'énumérer, les époques auxquelles les prestations en nature doivent être faites, le mode de leur emploi ou de leur conversion en tâches, tout ce qui tient à la confection des rôles, à la comptabilité, aux adjudications et à leur forme, pou-

vant varier suivant des circonstances toutes locales, la loi a donné aux préfets le droit de statuer sur ces différentes matières par des règlements qui, dans l'année de la promulgation de la loi, ont dû être communiqués au conseil général, et transmis avec ses observations au ministre de l'intérieur pour être soumis à son approbation, et auxquels il ne peut être apporté de modification que dans les mêmes formes (art. 24). Il existe donc dans chaque département une sorte de législation spéciale qui est le développement et le complément de la législation générale, et qui doit être, comme elle, étudiée avec soin.

## § II. — *Chemins ruraux.*

1344. Il se trouve, dans toutes les communes, des voies de communication publiques qui, bien qu'elles aient moins d'importance que les chemins vicinaux proprement dits, sont cependant utiles à cause des lieux auxquels elles donnent accès. Ces voies de communication ont reçu le nom de *chemins ruraux*.

Il y a en outre dans les campagnes un grand nombre de sentiers, de chemins d'exploitation, de passages établis par des particuliers sur leur propriété, mais qui ne servent au public que par tolérance. Nous n'avons pas à nous occuper de ces voies de communication, qui sont régies par les règles du droit privé.

1345. Il existait un très-grand nombre de chemins publics qui enlevaient sans utilité du terrain à l'agriculture; afin de supprimer et de vendre tous ceux qui étaient inutiles, une circulaire du ministre de l'intérieur, en date du 16 novembre 1839, a prescrit dans chaque commune la formation d'un état général de tous les chemins ruraux, avec les mêmes formalités que



celles prescrites pour la formation de l'état des chemins vicinaux. Ainsi le tableau est déposé pendant un mois à la mairie; des publications annoncent que tous les propriétaires de la commune peuvent en prendre communication et présenter leurs réclamations; le conseil municipal donne son avis; il est statué par un arrêté du préfet. D'après l'instruction du 16 novembre 1839, la disposition de l'article 15 de la loi du 21 mai 1836, portant que l'arrêté de classement d'un chemin vicinal attribue au chemin le sol compris dans les limites qu'il détermine, ne serait pas applicable aux chemins ruraux; d'où il résulterait qu'ils seraient régis par le droit commun. La Cour de cassation, adoptant ce système, en a tiré ses conséquences et a décidé que si un riverain poursuivi pour usurpation d'un chemin rural soulevait la question de propriété, le tribunal saisi de la poursuite devait surseoir jusqu'après le jugement des tribunaux civils (C. C. crim., 1<sup>er</sup> mars 1849, Michel); que l'arrêté par lequel un maire enjoignait provisoirement à un riverain de remettre les lieux dans leur état primitif était illégal (*id.*, 6 sept. 1850, Plisson); que les chemins ruraux étaient prescriptibles, et, comme tels, susceptibles d'une complainte possessoire ou d'une action en réintégrande (C. C. civ., 3 juillet 1850, Dumareau; — req., 20 mars 1854, Leigne). Enfin le tribunal des conflits a jugé aussi que l'arrêté n'avait pas pour effet légal d'attribuer au domaine public communal la propriété ou la possession de l'objet litigieux, et ne faisait pas obstacle à ce que les parties fissent valoir leurs droits devant l'autorité judiciaire. (Trib. confl., 27 mars 1854, Delert; *sic* C. C. crim., 15 oct. 1852, Tourneydre.)

Dans l'édition précédente, nous avons rapporté sans observation l'instruction de 1839; mais les conséquen-



ces qu'elle produit ont appelé notre attention sur une théorie qu'après mûre réflexion nous considérons comme contraire au droit et nuisible à la viabilité. Il est de principe que l'administration a la haute surveillance des choses du domaine public, qu'elle seule peut déclarer de quoi il se compose, et déterminer les portions de terrain nécessaires à l'usage auquel il est destiné. Ce principe est incontestable quant aux choses dépendantes du domaine public national. (V. n° 794.) Il doit s'appliquer aussi aux choses du domaine public départemental ou communal, car la considération de l'intérêt général sur laquelle il repose embrasse tout ce qui est livré à la publicité. S'il en était autrement, des chemins dont l'utilité est reconnue, puisqu'on ne les supprime pas, seraient soustraits à la surveillance de l'administration et soumis aux décisions quelquefois contradictoires des tribunaux, conservés sur un point, interceptés ou rétrécis sur un autre. Un tel régime serait incompatible avec le caractère de *voies publiques* que leur reconnaît le ministre dans l'instruction de 1839. Ces principes étaient admis par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat avant la loi du 24 mai 1836. (C. C., req., 12 fév. 1834, Folliet; C. d'Et., 16 fév. 1825, Presson.) L'argument *à contrario* tiré de l'art. 15 de la loi du 24 mai 1836 n'a aucune valeur, puisque la loi, ne s'occupant que des chemins vicinaux, ne statuait ni directement ni indirectement sur les chemins ruraux et les laissait sous l'empire du principe général dont il n'est lui-même qu'une application. Sans doute, les chemins ruraux ayant moins d'importance que les chemins vicinaux, nous dirons avec le ministre qu'il est convenable que le préfet en suspende le classement jusqu'à ce que les contestations sur la propriété soient vidées; mais ce n'est point là une obligation, et nous pensons

que l'arrêté de classement doit avoir les mêmes effets, quant à la transformation des actions possessoires et pétitoires, que s'il s'agissait de chemins vicinaux ou de toute autre chose du domaine public. (V. n<sup>os</sup> 1317 et suivants.)

1346. L'on a décidé, ainsi que nous l'avons dit, que les chemins ruraux étaient prescriptibles parce que l'article 10 de la loi du 21 mai 1836 ne prononce l'imprescriptibilité qu'à l'égard des chemins vicinaux. (V. n<sup>o</sup> 1345.) C'est là un raisonnement semblable à celui que nous repoussions tout à l'heure en faisant observer que la loi de 1836, ne statuant que sur les chemins vicinaux, laisse les autres dans le droit commun ; or le droit commun est établi par l'article 2226 du Code Napoléon, qui déclare qu'on ne peut prescrire l'usage des choses qui ne sont pas dans le commerce. C'est surtout quand il s'agit de chemins qu'on sent la sagesse et la justice de cette doctrine : la sagesse, car elle a pour résultat de soustraire aux envahissements toujours imminents une chose d'une utilité générale ; la justice, car l'usage journalier que le public fait d'un chemin réclame contre l'appropriation qui pourrait résulter de la possession de quelques-unes de ses parties. Les chemins ruraux sont-ils publics ? Cela est incontestable. Dès qu'ils sont publics, ils sont imprescriptibles. (V. n<sup>os</sup> 796 et 1249.)

La Cour de cassation, dont nous citons tout à l'heure la jurisprudence, a reconnu la publicité des chemins ruraux, en décidant que ceux qui usurpent sur leur largeur tombent sous le coup du § 2 de l'art. 479 du Code pénal, relatif aux usurpations sur les *chemins publics*. (C. C. crim., 21 avril 1841, Gauthier.) Elle reconnaît également en fait *la publicité* des chemins ruraux dans son arrêt du 3 juillet 1850 (Dumareau) ; mais elle se met, selon nous, en contradiction avec elle-même

en décidant « qu'un chemin, fût-il *public* et communal,  
» reste soumis au principe du droit commun, à moins  
» qu'il n'ait été reconnu et classé administrativement  
» comme chemin vicinal....; que le possesseur troublé  
» par une voie de fait peut agir par voie de *complainte*...  
» ou par voie de *réintégration*. » Nous préférons à cette doctrine celle que la même Cour a consignée dans un arrêt du 3 mars 1846. (Req., de Kerautem.) « Attendu,  
» y est-il dit, qu'il résulte des faits déclarés constants  
» par le jugement attaqué que le chemin dont il s'agit  
» a existé de tout temps comme *voie publique* sans  
» cesse fréquentée par les habitants pour leurs besoins  
» journaliers, et nécessaire pour la communication de  
» commune à commune; que, dans de telles conditions,  
» ce chemin *a un caractère qui le place hors du com-*  
» *merce et le rend imprescriptible*, conformément aux  
» dispositions de l'article 2226 du C. C.;—attendu que  
» la loi du 21 mai 1836 n'a pu porter atteinte aux prin-  
» cipes consacrés par cet article; que si elle a déclaré,  
» article 10, que les chemins vicinaux reconnus et  
» maintenus sont imprescriptibles, il ne s'ensuit pas  
» que les chemins non classés, mais non supprimés, et  
» de la nature de celui dont il s'agit dans la cause, aient  
» perdu le caractère de chose publique qu'ils doivent  
» à leur destination et à l'usage qu'on en fait; que dès  
» lors l'article 2226 du C. C. reste avec toute son auto-  
» rité pour les maintenir hors du commerce et en  
» protéger la conservation par le principe de l'impres-  
» criptibilité. »

1347. Les dispositions de la loi du 21 mai 1836, relatives aux charges qui pèsent sur les particuliers pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux, ne s'appliquent point aux chemins ruraux; par conséquent, les ressources provenant de cette loi ne



peuvent être employées ni directement ni indirectement au profit de ces chemins. L'administration municipale elle-même ne pourrait voter aucune somme pour leur entretien qu'autant que ses revenus ordinaires seraient plus que suffisants pour l'entretien des chemins vicinaux et pour toutes les autres dépenses obligatoires de la commune. C'est donc aux particuliers auxquels les chemins ruraux peuvent être utiles à s'entendre pour les réparer à leurs frais, car le Conseil d'Etat a décidé qu'il ne peut être imposé aucune charge pour cet objet, même aux propriétaires qui auraient un intérêt particulier à leur bon état de viabilité; qu'on ne saurait non plus autoriser légalement pour cet objet la formation d'un syndicat de surveillance, ni rendre exécutoires les rôles de répartition de la dépense. (Avis du 24 avril 1839.) A plus forte raison ne peut-il en être créé de nouveaux par la voie de l'expropriation, puisqu'ils n'ont jamais un caractère d'utilité publique suffisant pour motiver cette mesure. (Avis du C. d'Etat, 8 février 1855.)

### § III. — *Police des chemins vicinaux et ruraux.*

1348. La police réglementaire des chemins vicinaux appartient aux préfets d'après l'art. 24 de la loi du 24 mai 1836, qui leur donne le droit de fixer dans un règlement communiqué au conseil général et approuvé par le ministre tout ce qui est relatif « aux alignements, » aux autorisations de construire le long des chemins, » à l'écoulement des eaux, aux plantations, à l'élargissement, aux fossés, à leur curage, et à tous autres détails de surveillance et de conservation. » Il y a donc sur cette matière des règlements qui peuvent varier d'un département à l'autre, mais qui ont entre eux



des caractères communs, et qui se rapprochent des règlements de grande voirie.

Nous renvoyons, pour ce qui est relatif à l'alignement, aux autorisations de construire le long des chemins, aux n<sup>os</sup> 1270 et suivant, en faisant observer que le ministre engage les préfets à laisser aux maires le droit de donner des alignements pour les chemins vicinaux ordinaires, sous la condition de l'approbation du sous-préfet, et de se réserver le droit de régler ceux des chemins de grande communication, sur la proposition du maire, du sous-préfet et de l'agent voyer.

Les maires peuvent prendre des arrêtés réglementaires relatifs à la police des chemins vicinaux; mais ils doivent s'abstenir de statuer sur les matières qui, d'après la loi du 21 mai 1836, sont réglementées par le préfet. (C. C. cr., 27 juin 1839, Bouvyer.) Tous les anciens règlements faits sur cette matière, soit par le maire, soit par le préfet, sont réputés abrogés à partir du jour où le règlement du préfet, approuvé par le ministre conformément à l'art. 21 de la loi, a été promulgué. (C. C. crim., 26 août 1841, Devermy.) Les maires peuvent, par des arrêtés spéciaux, procurer la sûreté et la liberté de la circulation, par exemple, ordonner l'abatage de barrières ou de clôtures, l'enlèvement des matériaux qui gênent la circulation, etc. (L. du 16 août 1790, t. xi, art. 3 et 4, et l. du 18 juill. 1839, 11.)

1349. La police de surveillance appartient à l'autorité municipale, c'est-à-dire au maire, à ses adjoints, aux gardes champêtres. La loi du 21 mai 1836 crée, sous le nom *d'agents voyers*, des fonctionnaires qui sont nommés par le préfet, et dont le traitement est fixé par le conseil général et prélevé sur les fonds affectés à la vicinalité. Ces agents, qui prétent ser-

ment, ont le droit de constater les contraventions, les délits, et d'en dresser des procès-verbaux. L'art. 454 du Code d'instruction criminelle n'exigeant pas l'affirmation des procès-verbaux, il est inutile de remplir cette formalité à l'égard des contraventions de petite voirie (C. de cass., 15 nov. 1839, Vacheron; C. d'Et., 14 mars 1845, Billet), à la différence de ce qui a lieu en matière de grande voirie (V. n° 1294).

1350. La répression appartient aux tribunaux de simple police pour les dégradations de chemins, enlèvement de gazon, de pierre, de terre, etc., les dépôts de matériaux sans nécessité sur la voie publique, etc., et en général toutes les contraventions autres que les usurpations du sol. (Code pén., 474, n°s 4 et 5; 479, n°s 11, 12, et C. d'instr. crim., 137 et 138.) Les infractions aux règlements faits par les préfets, en vertu de l'art. 21 de la loi de 1836, sur les plantations, l'alignement, et en général à tous les arrêtés spéciaux pris par les maires et les préfets, dans les limites de leur compétence, pour l'entretien et la police des routes, sont aussi de la compétence des tribunaux de simple police. (C. pén., 474, § 15.)

1351. Par suite d'une combinaison de la loi du 9 vent. an XIII avec l'art. 479, n° 11, du Code pénal, contestable et longtemps contestée (1), mais admise enfin aujourd'hui par la Cour de cassation comme par le Conseil d'Etat, le conseil de préfecture est compétent pour faire cesser les usurpations commises sur les chemins vicinaux. (C. d'Et., 16 mars 1848, Renduel; trib. des conflits, 24 mars 1850, Morel-Vasse;

(1) V. notamment C. d'Etat, 5 mars 1811; C. C. crim., 10 septembre 1840, Villaret; 12 déc. 1846, V<sup>e</sup> Bonnaud; mais, dans le sens contraire, 19 juin 1851, Bausseron.

C. C. crim., 19 juin 1851, Bausseron.) Mais il n'appartient qu'au juge de police d'appliquer une pénalité et de prononcer l'amende à raison de ces contraventions. (Trib. des conflits, 21 mars 1850, Morel-Vasse.) Un arrêt du Conseil du 27 mai 1846 (Chantemesse) limite la compétence du conseil de préfecture à la répression des anticipations, et déclare qu'aucune loi ne leur a conféré le droit de connaître des dégradations. La Cour de cassation, dans son arrêt du 19 juin 1851 (Baussent), étendait cependant à ce cas la compétence du conseil de préfecture. Nous croyons, comme le Conseil d'Etat, que c'est à tort, parce que la loi du 9 vent. an XIII, sur laquelle on fonde sa compétence, ne parle que d'anticipations.

Lorsque la contravention est prouvée, le tribunal de répression doit prononcer contre le contrevenant, en matière de petite voirie, non-seulement la peine portée par la loi, mais encore ordonner la réparation des dégradations commises, ou la destruction de ce qui a été fait en contravention. Mais, comme l'action des tribunaux est lente, le maire peut, par un arrêté, prescrire les mesures ayant pour but de réparer les dégradations ou de rétablir la circulation interceptée. Le tribunal, soit administratif, soit judiciaire, devant lequel est renvoyé le procès-verbal constatant la contravention, prononce la condamnation aux dépens nécessités par la réparation du chemin. (Décision ministérielle du 3 juin 1839. *V.* sur la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de petite voirie, n° 1376.)

1352. Il arrive souvent qu'un individu poursuivi comme coupable de contravention, en matière de petite voirie, repousse l'accusation en soutenant qu'il est propriétaire de tout ou de partie du chemin vicinal. Il faut se rappeler ici les principes que nous avons déjà



posés, et desquels il résulte que les tribunaux civils seuls sont compétents pour prononcer sur les questions de propriété (n<sup>os</sup> 794, 1317). Mais il ne faut pas oublier non plus que, s'il s'agit d'un chemin que le préfet a déclaré vicinal, l'arrêté du préfet a attribué à ce chemin le terrain compris dans les limites qu'il détermine; que par conséquent la prétention de propriété, fût-elle résolue en faveur du particulier, n'excuse pas la contravention; que le conseil de préfecture doit toujours prononcer préalablement, et renvoyer devant les tribunaux pour faire statuer sur la question de propriété, laquelle se résout en une indemnité. (C. C. civ., 21 février 1842, Mesnier.) Quant aux chemins ruraux, v. n<sup>o</sup> 1355.)

Nous terminerons en rappelant le principe qu'en cas de doute sur la nature du chemin, sur le terrain qu'il embrasse, les limites qui le terminent, les tribunaux et le conseil de préfecture lui-même doivent surseoir jusqu'après la décision du préfet. (C. C. crim., 7 fév. 1845, Rampon; trib. des conflits, 24 juillet 1854, Belloni; C. d'Et., 9 mai 1836, Barré; 6 février 1837, Robert. V. aussi n<sup>o</sup> 794.) Bien plus, il a été décidé plusieurs fois par le Conseil d'Etat qu'un arrêté de classement avait pour effet de déterminer la compétence du conseil de préfecture même pour une contravention antérieure à sa date. (C. d'Et., 18 juin 1823, C<sup>e</sup> de Lambézellec; 7 déc. 1823, Peydière; 6 février 1837, Robert.) Cette doctrine est la conséquence du principe posé dans le n<sup>o</sup> 794. Il en résulte encore que l'action en répression de l'usurpation est imprescriptible, tandis que l'action en poursuite des contraventions se prescrit par un an (n<sup>o</sup> 1310).

1353. Il nous reste à savoir qui peut se plaindre des empiétements et des usurpations commis sur les



chemins vicinaux et ruraux. Nul doute que chaque habitant ne puisse les dénoncer au maire ou au préfet; mais l'un et l'autre ne sont pas forcés d'agir : s'ils ne le font pas, les individus qui souffrent un préjudice peuvent-ils, sans attendre l'intervention de l'administration, agir en leur propre nom? On admettait, avant la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales, que chaque habitant, ayant un droit personnel à la jouissance des biens communaux, pouvait intenter en son nom les actions relatives à l'exercice de ce droit; mais que les actions concernant la propriété, appartenant non à chaque individu en particulier, mais à la commune en corps, ne pouvaient être intentées que par les administrateurs chargés de veiller aux intérêts des communes. (C. d'Et., 27 novembre 1814, habitants de Bouguenais.) Le premier principe nous semble tout à fait applicable aux chemins; c'est surtout quand il s'agit d'une propriété particulièrement consacrée au public qu'il faut donner à chaque individu les moyens de faire entendre ses réclamations. Ainsi, quand un chemin est reconnu comme public, les différents habitants, agissant dans leur intérêt privé, *ut singuli*, peuvent en demander la jouissance, et réclamer par la voie civile l'enlèvement des obstacles que les riverains apportent à la circulation, etc.

Le Conseil d'Etat cependant ne paraît pas reconnaître le droit des particuliers; il a jugé, le 5 septembre 1836 (Lapeyrade), qu'il n'appartient qu'à la commune, par l'organe de son maire, de poursuivre sur un procès-verbal régulier la répression d'une usurpation, et qu'un particulier n'a dans ce cas d'autre faculté que de porter plainte devant l'administration. Mais la Cour de cassation a décidé, le 12 février 1834 (req., Folliet), sous l'empire de la loi du 29 vendémiaire an V, qui n'ac-

cordait les actions des communes qu'à leurs agents, que nul individu ne pouvait se permettre de barrer un chemin public, et que le riverain qu'on voulait empêcher de passer avait le droit individuel de réclamer la jouissance de ce chemin sans l'intervention du maire. Le droit communal, disait la Cour, n'est pas mis en question ; les droits de la commune et des particuliers n'en reçoivent au fond aucune atteinte, et sont réservés. Aujourd'hui, d'après les art. 49, 50 et 51 de la loi du 18 juillet 1837, le droit communal lui-même pourrait être mis en question, en cas de refus du conseil municipal, par un contribuable de la commune, avec l'autorisation du conseil de préfecture.

La Cour de cassation a même décidé, par un arrêt du 6 octobre 1837 (crim., Casimir), qu'un tribunal de police avait statué compétemment sur une contravention aux réglemens de la voirie, dont il avait été saisi par citation donnée au contrevenant, par la partie lésée, en réparation civile et en cessation de trouble, s'il ne l'avait fait qu'après avoir entendu les réquisitions du ministère public. Dans l'espèce, le plaignant avait conclu à la cessation du trouble et à des dommages-intérêts, et le tribunal avait prononcé la cessation du trouble et une amende.

La jurisprudence de la Cour de cassation nous paraît, sur ce point, préférable à celle du Conseil d'Etat. Il ne peut dépendre en effet du mauvais vouloir ou de la négligence d'un maire de priver les citoyens de l'usage d'un chemin reconnu public ; ceux-ci doivent avoir toujours le droit de se pourvoir devant les tribunaux, non pour demander dans l'intérêt général la répression d'une contravention, mais pour réclamer la jouissance d'un droit qui leur appartient et la réparation du dommage dont ils souffrent ; et ils peuvent le faire sans

obtenir l'autorisation du conseil de préfecture, parce qu'ils n'agissent pas au nom de la commune, mais en leur nom particulier et dans leur propre intérêt.

1354. Avant 1854, aucune loi ne réglementait la police du roulage sur les chemins vicinaux. La loi du 30 mai 1854 a étendu aux chemins vicinaux de grande communication les règles qu'elle a édictées sur la police du roulage pour les routes impériales et départementales. « Cette extension était commandée, non pas seulement par le roulage, qui depuis quelques années » emprunte assez fréquemment les chemins de grande » communication, mais encore et surtout par l'agriculture, qui réclame depuis longtemps les bienfaits de » la liberté, et dont les intérêts auraient gravement à » souffrir des restrictions qui pourraient être apportées » au parcours des lignes presque exclusivement affectées » aux transports de ses denrées. »

Il faut donc appliquer ici tout ce que nous avons dit plus haut, n° 1289.

1355. Les chemins ruraux, n'ayant été l'objet d'aucune loi spéciale, continuent à être régis par l'article 3 du titre XI de la loi des 16 et 24 août 1790, qui confie les chemins communaux à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux. Ils sont soumis à la police réglementaire et de surveillance des maires. (Circ. 16 nov. 1839.) Il nous semble résulter de la loi de 1790 et de l'édit de 1607, qui ne distinguent pas entre les différentes espèces de chemins, que les riverains qui veulent construire sur le bord des chemins ruraux doivent demander l'alignement. Ceux qui contestent que cette obligation existe de plein droit admettent qu'elle peut être imposée par un arrêté du maire. Il y a aussi des doutes sur la question de savoir si l'alignement des chemins ruraux peut être modifié par l'arrêté de clas-



sement du préfet. L'affirmative résulte pour nous des principes que nous avons développés n<sup>os</sup> 1345, 1346, auxquels nous renvoyons, en rappelant que la jurisprudence de la Cour de cassation est contraire à notre opinion. Un arrêt de la chambre criminelle du 7 juillet 1854 (Chambourdon) constate en fait que le chemin dont l'élargissement avait été prescrit par le maire est indiqué au tableau des chemins de la commune comme chemin privé, et il considère comme ayant la même signification les mots *chemins ruraux* et *chemins privés*. Il y a là une confusion qui donne l'explication de la doctrine de la Cour sur cette matière.

Nous nous contentons de rappeler que les chemins ruraux sont qualifiés des *chemins publics* par l'instruction ministérielle qui ordonne le classement, et qui est le premier acte officiel où cette qualification ait été employée. On ne peut donc considérer les *chemins ruraux* que comme des *chemins publics*, et c'est en partant de cette base incontestable que nous leur avons appliqué toutes les règles relatives aux choses du domaine public. Ainsi nous décidons que le tribunal de répression ne doit pas surseoir à statuer quand le prévenu excipe de son droit de propriété; que le maire a le droit d'enjoindre provisoirement au riverain de remettre les lieux dans leur premier état; enfin, qu'en cas de doute sur la publicité d'un chemin, il n'appartient pas à l'autorité judiciaire, mais à l'autorité administrative, et ici au préfet, de déclarer la publicité. Toutes ces décisions sont contraires à la jurisprudence nouvelle de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, ainsi que nous l'avons dit n<sup>o</sup> 1345.

1355 bis. Les procès-verbaux constatant les anticipations, les dégradations, enlèvements de terre, etc., sont dressés par les fonctionnaires ou agents ayant



qualité pour dresser les procès-verbaux pour les délits ruraux. La police répressive appartient à l'autorité judiciaire ; les contraventions sont poursuivies devant le tribunal de simple police (v. circul. du ministre de l'intér. du 16 novemb. 1839), sans qu'on distingue ici, comme en matière de chemins vicinaux, les anticipations des autres contraventions. (C. d'Et., 18 janv. 1845, Poignant.)

1356. L'article 41 de la loi du 28 sept. 1791 sur la police rurale établit une règle qui s'applique aux chemins vicinaux comme aux chemins ruraux, en décidant que, lorsqu'un chemin est impraticable, on peut passer sur les terrains voisins, sauf une indemnité qui, dans ce cas, est payée au propriétaire par la commune. C'est le juge de paix qui prononce sur la question de fait et règle l'indemnité.

## CHAPITRE V.

VOIRIE URBAINE. — RUES. — QUAIS. — PLACES. — PROMENADES. —  
POLICE ET RÉPRESSION DES CONTRAVENTIONS.

### SOMMAIRE.

1357. Ce qu'on entend par voirie urbaine.

1358. Règles spéciales aux rues de Paris.

1359. Parties des rues, quais, places, etc., qui sont la continuation des grandes routes ou des chemins vicinaux de grande communication.

1360. Propriété des rues, quais, places, promenades, et des arbres qui y sont plantés.

1361. Création de nouvelles rues, places, etc. — Expropriation.

1362. Rues, places, etc., ouvertes par les particuliers sur leurs terrains.

1363. Noms des rues, quais, places, etc.

1364. Pavage des rues, quais, places, etc.

1365. Trottoirs.

1366. Suppression des rues, quais, places, etc.

- 1367. Alignements. — Plans généraux.
- 1368. Préparation et approbation des plans généraux d'alignement.
- 1369. Moyen de recours contre les plans d'alignement.
- 1370. Alignements partiels.
- 1371. Obligations des riverains. — Recours contre les alignements.
- 1372. Droits de voirie.
- 1373. Effets de l'alignement. — Règlement des indemnités.
- 1374. Réparation ou démolition d'un édifice qui menace ruine.
- 1375. Police répressive. — Compétence.
- 1376. Jurisprudence de la Cour de cassation en matière de petite voirie.

1357. Les rues, quais, places, promenades, etc., des villes, bourgs et villages, paraissent au premier aspect faire partie des chemins vicinaux, car elles sont établies dans l'intérêt de la commune; souvent même elles ne sont que la continuation de ces chemins. Cependant elles ne sont pas soumises à la même législation, notamment quant à l'ouverture, à l'expropriation, à l'alignement, à la fixation de la largeur, au pavé. Les règles spéciales sur cette matière constituent ce qu'on appelle la *voirie urbaine*.

1358. Les rues de Paris sont placées dans une situation exceptionnelle dont nous parlerons d'abord, à cause de leur importance. D'après d'anciens règlements et une jurisprudence constante, les rues de Paris font partie de la *grande voirie* (1), tandis que l'on considère comme faisant partie de la *petite voirie* tout ce qui est adhérent et fait saillie au mur de face des maisons donnant sur la voie publique. (C. de cass., 28 mars 1840, Jaillot.) Le décret du 27 octobre 1808, portant tarif des droits de voirie, contient l'énumération de ce qui rentre dans l'une ou dans l'autre de ces deux catégories. Il résulte de cette distinction que tout ce qui se rattache à la

(1) Edit de mars 1693; déclaration du 16 juin 1693, du 10 avril 1783, et décr. du 27 oct. 1808.

grande voirie, demandes d'autorisation, surveillance, poursuite des contraventions, est attribué au préfet de la Seine, que les contraventions sont de la compétence du conseil de préfecture (arrêt du Cons. du 13 août 1823, Dubois), tandis que tout ce qui est relatif à la petite voirie est placé dans les attributions du préfet de police, qui est revêtu à Paris de la plupart des attributions municipales, et que les contraventions sont de la compétence du tribunal de simple police. (Cour de cass., 28 mars 1840, Jaillet; et décr. du 27 octobre 1808, 2.)

Un décret du 26 mars 1852, relatif à Paris, mais dont les dispositions peuvent être étendues par des décrets spéciaux aux villes qui en font la demande, a augmenté, dans l'intérêt de la salubrité, de la propreté et de l'élégance, les droits de l'administration pour ce qui se rattache à l'élargissement, au redressement ou à la formation des rues. Lorsque l'administration juge que les parties restantes des immeubles qu'elle acquiert par expropriation ne sont pas d'une étendue et d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres, elle a la faculté de comprendre la totalité de ces immeubles dans l'expropriation; elle peut aussi acquérir par la même voie les immeubles situés en dehors de l'alignement, lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies publiques jugées inutiles. Les parcelles de terrain acquises en dehors de l'alignement sont réunies aux propriétés contiguës soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés, ainsi que nous l'avons expliqué, n° 4276, à l'égard des terrains cédés aux riverains qui doivent avancer sur la route. La fixation du prix est faite par le jury. L'art. 58 de la loi du 3 mai 1841 est applicable aux actes et contrats relatifs aux terrains



acquis pour la voie publique par simple mesure de voirie. (Décr. 26 mars 1852, 2.)

La façade des maisons doit être constamment tenue en bon état de propreté ; elles doivent être grattées, repeintes ou badigeonnées au moins une fois tous les dix ans, sur l'injonction qui en est faite au propriétaire par l'autorité municipale, sous peine d'une amende qui peut s'élever jusqu'à cent francs. (*Id.*, 5.) Toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égouts doit être disposée de manière à y conduire les eaux ménagères ; la même disposition doit être prise, pour toute maison ancienne, en cas de grosses réparations, et en tout cas avant dix ans de la date du décret. (*Id.*, 6.) Les propriétaires riverains des voies publiques empierrées supportent les frais du premier établissement des travaux, comme lorsqu'il s'agit de voies pavées. (*Id.*, 7 ; n° 1364.) La hauteur des maisons, des combles et des lucarnes est déterminée par des règlements d'administration publique.

1359. Les rues, places et promenades des villes et villages qui servent de continuation aux grandes routes, font partie de ces grandes routes, et sont sous l'empire des règles de la grande voirie ; par conséquent les contraventions sont poursuivies et réprimées suivant les règles que nous avons exposées aux n°s 1292 et suivants. Quand les rues et places des villes qui servent à établir la continuité des grandes routes ont une largeur trop grande, l'administration doit en déterminer les limites, et tout ce qui est en dehors reste soumis à la police municipale. (C. d'Et., 23 août 1836, ville de Mortagne.)

Doit-on considérer comme placées sous l'empire de la législation relative à la voirie vicinale les portions de rues, places, quais, etc., qui sont la continuation



des chemins vicinaux? La jurisprudence administrative distingue : elle se prononce pour l'affirmative quand il s'agit de chemins vicinaux de grande communication, et pour la négative quand il s'agit de chemins ordinaires. (Avis du C. d'Et. du 25 janvier 1837 ; circul. 10 déc. 1839.) La raison de décider ainsi est la crainte qu'on ne trouve sur ces lignes de grande communication autant de lacunes qu'il y aurait de communes intermédiaires, puisque les intérêts particuliers de chacune d'elles ne tendent pas toujours au même but, que souvent même ils sont opposés entre eux et contraires à l'intérêt départemental. Le Conseil d'Etat a fait l'application de cette distinction dans un arrêt du 25 mars 1852 (Pontavice). Les motifs sur lesquels repose la doctrine de l'administration ont sans doute de la gravité, mais nous doutons qu'ils suffisent pour enlever les rues à la législation de la voirie urbaine et pour les soumettre à celle de la voirie vicinale, qui donne plus de droits à l'autorité et moins de garanties aux particuliers, change les compétences, etc. ; il faudrait pour cela une loi spéciale. La loi 24 mai 1844, qui attribue à un arrêté du préfet le droit de prononcer l'expropriation formelle et implicite en matière de voirie vicinale, nous paraît avoir en vue des terrains ordinairement dépourvus de construction, et non les édifices d'une ville. On peut sans doute invoquer, pour justifier cette décision, l'assimilation aux grandes routes, et par suite la soumission aux règles de la grande voirie, des rues qui sont la continuation des routes impériales ou départementales ; mais il faut remarquer que cette assimilation ne diminue pas les garanties des riverains, comme celle que nous combattons. Quoi qu'il en soit, les portions de rues soumises à un régime exceptionnel ne doivent pas, selon nous, être complètement soustraites

à la police municipale, dont les règlements, en tout ce qui concerne la sûreté, la commodité du passage, la salubrité publique, peuvent sans nul inconvénient s'ajouter à ceux de la grande voirie, sans être exposés à les contredire, puisque les arrêtés municipaux qui les contiennent ne sont exécutoires qu'un mois après qu'ils ont été envoyés au préfet, qui a le droit de les annuler. (L. du 18 juillet 1837, 1, § dernier.)

1360. La question de propriété des rues, places, quais et promenades publiques, ne peut donner lieu aux mêmes difficultés que celle relative aux chemins vicinaux (n° 1328), car elle est formellement résolue en faveur des communes par la loi du 10 juin 1793, art. 5. Quant aux arbres qui y ont été plantés antérieurement à 1792, il faut distinguer : la loi du 28 août de cette année, art. 14 et 15, porte que tous les arbres existants, à l'époque de sa promulgation, sur *les rues* des villes, bourgs et villages, sont censés appartenir aux propriétaires riverains, à moins que les communes ne justifient en avoir acquis la propriété par titre ou par possession ; mais que les arbres existants à la même époque sur *les places* des villes, bourgs et villages, sont censés appartenir aux communautés, sans préjudice des droits que des particuliers non seigneurs pourraient y avoir acquis par titre ou par possession. Les arbres plantés postérieurement à cette loi sont censés appartenir aux communes, aux termes de l'art. 553 du Code Napoléon, sauf la preuve contraire. Toutes les questions de cette nature sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

1361. La loi du 21 mai 1836 prescrit un mode exceptionnel d'expropriation pour l'ouverture des chemins vicinaux ; mais, comme nous l'avons dit, la législation et la jurisprudence ont toujours établi une distinction

entre les rues et les chemins vicinaux proprement dits : la loi de 1836 est spéciale à ceux-ci ; d'où il résulte que l'ouverture d'une rue ou l'établissement d'une place nouvelle restent soumis aux règles ordinaires de l'expropriation pour cause d'utilité publique communale. Ainsi il faudra un décret impérial, précédé et suivi des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, art. 3 et titre 2 ; l'ord. du 23 août 1835, et la loi du 18 juillet 1837, art. 19, n° 7. (*V. nos* 657 et suiv.) La ligne de démarcation entre le chemin vicinal et la rue à laquelle il aboutit est déterminée par l'arrêté du préfet portant reconnaissance du chemin vicinal (n° 1316).

1362. Des particuliers entreprennent quelquefois d'ouvrir des rues ou d'établir des places sur leur propre terrain ; s'ils veulent les rendre publiques et jouir pour les édifices qui les borderont des avantages de cette publicité, ils doivent obtenir l'autorisation municipale et se soumettre aux obligations qui leur sont imposées quant à la police de la voirie, etc. Dans ce cas, ils doivent aussi concéder à la commune le terrain qui devient propriété publique communale, et ils sont assimilés, pour l'exécution des obligations qu'ils ont contractées, à des entrepreneurs de travaux publics, de telle sorte que les difficultés qui peuvent naître à cette occasion sont de la compétence des conseils de préfecture. (C. d'Etat, 24 mars 1844, André et Cottier.) L'autorité municipale peut ordonner la clôture des rues et passages qui ont été ouverts sans autorisation, et qui, restés propriétés privées, échappent à la police municipale, si ce n'est au point de vue de la salubrité publique, en vertu de l'article 3 du titre XI de la loi du 16-24 août 1790. (C. C. crim., 13 mai 1854, Bonamy, Etasse, Azeau.)



1363. Le droit de donner un nom à une rue ou à une place nouvelle appartient au maire, en vertu du pouvoir de police municipale qui lui est confié, sans qu'il soit obligé de consulter le conseil municipal. L'arrêté du maire est approuvé par le préfet (Décr., 25 mars 1852, t. A, n° 55). Cependant, si le nom est destiné à conserver ou rappeler le souvenir de personnages illustres, de citoyens distingués par leur mérite ou leurs services, ces dénominations, ayant alors le caractère d'hommage public décerné par une autorité constituée, ne peuvent être données qu'autant qu'elles sont autorisées par un décret impérial. (Ordon. du 40 juillet 1816.) Lorsque le nom d'homme qu'on veut donner à la rue est celui du propriétaire ou de l'entrepreneur qui la fait ouvrir, comme il ne s'agit pas alors d'une récompense ou d'un hommage public, il suffit d'employer les formes ordinaires. (Circulaire du 3 août 1841.) Le nom peut être changé par le maire quand il a été donné par lui ou qu'il provient d'un ancien usage ; mais, s'il a été donné par un décret, il ne peut être changé que par un autre décret (*id.*).

1364. La législation relative au pavage des rues dans les villes, bourgs et villages, consiste dans le n° 1<sup>er</sup> de l'article 4 de la loi du 14 frimaire an VII, qui range au nombre des dépenses communales *l'entretien* du pavé pour les parties qui ne sont pas grandes routes. Le laconisme de la loi a donné naissance à des difficultés sérieuses, compliquées encore par des usages locaux, et par un avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807. La dépense du pavé doit-elle, comme toutes les charges communales, peser sur la généralité des habitants, ou doit-elle être supportée uniquement par les riverains qui en tirent le plus grand avantage ? Le premier système paraît conforme à l'équité et à l'esprit de la loi ; car il est juste que tout le monde contribue à



une dépense qui profite à tous, sauf à exiger des propriétaires riverains le paiement d'une indemnité, conformément à la loi du 16 septembre 1807, à cause de l'augmentation de valeur que le pavage peut avoir procurée à leurs propriétés. Le second système présente l'inconvénient d'être contraire à l'égalité des charges. C'est celui cependant qui a été adopté par l'avis du Conseil d'Etat du 25 mars 1807, qui décide que, dans les villes dont les revenus ordinaires ne suffisent pas à l'établissement, restauration ou entretien du pavé, on doit suivre l'usage établi pour chaque localité, et mettre cette dépense à la charge des propriétaires, ainsi que cela se pratiquait avant la loi du 11 frimaire an VII... L'article 17 de la loi du 20 juillet 1837 est venu, en ces termes, mettre fin aux discussions qui s'étaient élevées sur la valeur de cet avis du Conseil d'Etat : « Conti-  
» nueront d'être faites... au profit des communes... la  
» perception... des taxes et *frais de pavage* des rues,  
» dans les villes où l'usage met ces frais à la charge des  
» propriétaires riverains. (Dispositions combinées de  
» la loi du 11 frimaire an VII et du décret de principe  
» du 25 mars 1807.) » Il faut remarquer que l'avis du Conseil d'Etat auquel se réfère l'article de la loi ne met le pavé à la charge des riverains qu'autant que cela est conforme aux usages locaux et que les revenus ordinaires ne suffisent pas à son établissement. Ce sont donc là deux points à constater préalablement.

L'usage est constaté par une enquête faite dans la commune et une délibération du conseil municipal (1). Le maire prend un arrêté qui est soumis à l'approbation du préfet, sauf recours devant le ministre de l'intérieur. Lorsque le ministre de l'intérieur a reconnu

(1) Cette enquête n'est pas prescrite à peine de nullité. (C. d'Etat, 18 août 1849, Brossard.)

l'usage, l'administration dresse le rôle des propriétaires qui doivent contribuer ; ce rôle est rendu exécutoire par le préfet, et, en cas de refus par les particuliers, les travaux sont exécutés à leurs frais, et les dépenses sont recouvrées par la voie administrative. (C. d'Et., 14 février 1838, Laforge.) Les particuliers ont le droit de se pourvoir contre la taxe de pavage comme en matière de contributions directes. (C. d'Et., 9 mars 1853, D<sup>e</sup> Cormerais ; n<sup>os</sup> 941 et suivants.) Enfin, d'après l'article 28 de la loi du 25 janvier 1848, les frais de pavage peuvent être convertis en une taxe fixe, recouvrable comme les cotisations municipales. Les formalités sont : 1<sup>o</sup> une délibération du conseil municipal contenant le tarif de la conversion ; 2<sup>o</sup> une enquête ; 3<sup>o</sup> une nouvelle délibération du conseil municipal discutant les réclamations consignées dans l'enquête ; 4<sup>o</sup> l'avis des ingénieurs des ponts et chaussées ; 5<sup>o</sup> l'avis du sous-préfet ; 6<sup>o</sup> un arrêté du préfet. (Décr. du 25 mars 1852, t. A, n<sup>o</sup> 55, et instr. du 5 mai 1852.)

Nous avons dit que le pavage des rues qui font partie de la grande route est à la charge de l'Etat ; mais la chaussée seule est pavée, les revers ne le sont pas. Une ordonnance du 10 février 1821 porte que l'autorité municipale peut ordonner le pavage du reste de la route, mais que la dépense doit être exécutée suivant les règles établies pour le paiement des autres dépenses des communes, et que les propriétaires riverains ne sont tenus d'y pourvoir qu'en vertu d'usages locaux suivis depuis longtemps. On appliquera donc ici ce que nous avons dit dans l'alinéa précédent.

1365. L'établissement des trottoirs peut être déclaré d'utilité publique par un arrêté préfectoral, sous la double condition que la demande en soit faite par le conseil municipal, et que le plan d'alignement de la ville

ait été dressé dans les formes voulues et après l'exécution des formalités indiquées pour la fixation des alignements. L'arrêté partage les frais d'établissement entre la commune et les riverains, de telle façon que la part afférente à la commune ne soit jamais inférieure à la moitié de la dépense totale, sauf les usages contraires. Les frais à la charge des propriétaires sont recouverts dans les formes déterminées par l'art. 28 de la loi du 25 juin 1841. (V. n° 1364. — L. 7 juin 1845. — Décr. du 25 mars 1852. — Circul. du 5 mai 1852.) Un décret du 5 janvier 1853 établit une répartition particulière entre l'Etat et les villes des frais d'entretien des chaussées et trottoirs qui, dans les ports de commerce, sont compris entre le terre-plein des quais et les maisons.

1366. La suppression d'une rue ou d'une place est entourée des mêmes formalités que son établissement ; il faut donc une enquête, une délibération du conseil municipal et un décret impérial. Les propriétaires riverains ont, comme nous l'avons dit n° 1263, des droits dont ils ne peuvent être privés sans une indemnité qui, lorsque la suppression est la conséquence de travaux d'utilité publique, est réglée par le conseil de préfecture. (C. d'Etat, 15 juin 1842, Phalipan.) L'article 3 de la loi du 24 mai 1842 sur la grande voirie et l'article 19 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux ne s'appliquent pas à la voirie urbaine ; mais un avis du comité de l'intérieur du 1<sup>er</sup> mars 1833 engage à donner aux propriétaires toutes facilités pour acquérir à l'amiable le terrain de la rue supprimée, parce que c'est le meilleur moyen de les indemniser. Lorsqu'une portion seulement du terrain d'une rue ou d'une place doit, par suite d'un plan d'alignement, être ajoutée aux propriétés privées, on suit les règles indiquées au n° 1276 *bis*.



1367. Les plans généraux d'alignement dans les villes devaient être arrêtés en Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'intérieur, aux termes de l'article 52 de la loi du 16 sept. 1807. Aujourd'hui ils sont approuvés par les préfets d'après le n° 50 du tableau A, annexé au décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation. L'instruction du 5 mai 1852 dit que « toutes les localités » réputées villes et les communes ayant une population » agglomérée de 2,000 âmes doivent être pourvues » d'un plan général d'alignement. » Il peut en être fait par les autres communes; c'est l'esprit de la loi du 18 juillet 1837, qui énumère parmi les dépenses obligatoires des communes en général les frais de plans d'alignement.

1368. Le projet des plans d'alignement, dans les villes et dans les agglomérations de 2,000 âmes et au-dessus, est rédigé par un agent voyer, un architecte ou un homme de l'art, suivant les prescriptions de la circulaire du 2 octobre 1845. Il est ensuite soumis à l'examen du conseil municipal, qui donne son avis sur les alignements proposés. Puis on procède à une enquête dans les formes prescrites par l'ordonnance du 23 août 1835 en matière de travaux publics, et le plan est déposé pendant 15 jours à la mairie, afin que chaque habitant puisse en prendre connaissance et présenter les observations qu'il juge convenables. Quand il y a des réclamations, le conseil municipal est appelé à les examiner et à les apprécier. Cela fait, les pièces sont transmises au sous-préfet, qui les transmet lui-même au préfet avec son avis. Le préfet prend l'avis d'hommes spéciaux, et, si l'importance du plan l'exige, transmet le dossier au ministre, qui consulte le conseil général des bâtiments civils.

La transmission du dossier au ministre et l'avis du



conseil général des bâtiments civils, facultatifs dans la plupart des cas, sont obligatoires : 1° quand il s'agit d'arrêter, dans une place de guerre ou dans un port de mer, les alignements des voies publiques avoisinant les établissements militaires; 2° quand ces alignements doivent affecter un monument historique ou précieux sous le rapport de l'art, ou un bâtiment quelconque appartenant au domaine de l'Etat. (Circul. du 5 mai 1852, § 50 du tableau A.) Lorsque les hommes spéciaux consultés par le préfet, ou le conseil général des bâtiments civils, pensent qu'il y a lieu de modifier le plan proposé, une nouvelle enquête doit être provoquée et l'avis du conseil municipal demandé de nouveau sur les modifications. Enfin le préfet prend un arrêté pour homologuer le plan. (*V.* pour le cas où il y a inaccomplissement de ces formalités, le chapitre des recours.)

1369. Le plan général d'alignement est un acte du pouvoir discrétionnaire qui peut être modifié à quelque époque que ce soit, quand l'intérêt public l'exige; on peut donc toujours en demander la réformation, qui ne peut être opérée qu'avec l'accomplissement des formalités à la suite desquelles il a été approuvé. Sous l'empire de la loi de 1807, il devait être statué par le Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'intérieur; le Conseil d'Etat ayant arrêté le plan d'alignement était le juge naturel des réclamations qu'il soulevait. Depuis le décret du 25 mars 1852, le recours a lieu du préfet au ministre de l'intérieur (C. d'Et., 19 juill. 1855, Crouzet). Mais peut-on désormais réclamer devant le préfet contre un plan arrêté dans l'ancienne forme, c'est-à-dire par ordonnance royale ou décret impérial? Nous pensons qu'on doit résoudre la question par l'affirmative, car le droit conféré au préfet de statuer sur les plans d'alignement des villes est général et comprend non-

seulement le droit d'approuver des plans nouveaux, mais encore celui de modifier les anciens ; s'il en était autrement, la nouvelle prérogative attribuée aux préfets serait illusoire, la plupart des villes étant pourvues de plans d'alignement. Mais l'interprétation ne pourrait être donnée que par l'autorité qui s'est appropriée le plan en l'approuvant.

1570. Comme l'établissement de plans généraux d'alignement pour toutes les villes de France exigeait un temps considérable, un décret du 27 juillet 1808 autorisa provisoirement les maires à donner des alignements dans les villes, d'après les avis des ingénieurs, et sous l'approbation du préfet, jusqu'à ce que les plans d'alignement fussent arrêtés, et au plus pendant deux ans à partir du jour du décret ; en cas de réclamation, il était statué par le Conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'intérieur. Deux ordonnances, en date des 29 février 1816, 18 mars 1818, ont successivement prorogé le droit accordé temporairement aux maires jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1819. Puis la législation est demeurée muette sur ce point, et alors s'est élevée la question de savoir à qui revenait le droit de donner l'alignement. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat dans plusieurs arrêts, les comités de législation et de l'intérieur dans un avis du 6 avril 1824, décidaient que l'autorité municipale était revêtue, antérieurement à la loi du 16 septembre 1849, du droit de dresser des plans d'alignement, et même de faire reculer les constructions dans un intérêt d'assainissement, de sûreté et d'amélioration, et que ce droit ne lui avait point été enlevé par cette loi. (V. notamment C. d'Etat, 16 mars 1836, Picot ; C. C. crim., 30 juin 1847, Baffoy.) Dans la discussion de la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions municipales, M. Vivien, rapporteur, présenta comme

constant le droit du maire de délivrer les alignements, et cette doctrine ne fut contredite par personne. Nous considérons aujourd'hui la question comme tranchée par le décret du 25 mars 1852, qui, en donnant aux préfets le droit d'approuver les plans généraux d'alignement, leur confère implicitement le droit d'approuver les alignements partiels donnés par les maires en l'absence des plans généraux. Mais alors il nous semble que ces alignements devraient être précédés des mêmes formalités que les plans généraux. (V. n° 1368.)

1371. Les riverains qui veulent reconstruire les édifices contigus à la voie publique, dans les villes et même dans les bourgs et villages, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation (ch. réun., 14 déc. 1846, Michelini), doivent demander l'alignement au maire dans les départements, et à Paris au préfet de police (1). S'il y a un plan général d'alignement, les riverains qui pensent qu'on ne leur en fait pas une juste application ont un recours par la voie contentieuse, puisqu'ils réclament en vertu d'un droit résultant pour eux d'un plan régulièrement arrêté (n° 166). S'il n'y a pas de plan général, le recours contre l'arrêté qui accorde un alignement partiel ne peut avoir lieu que devant l'autorité discrétionnaire. (C. d'Et., 19 juill. 1855, Crouset.) Nous nous référons, pour tout ce qui est relatif aux servitudes résultant de l'alignement, à ce que nous avons dit sur la grande voirie, n°s 1277 à 1283. (V. pour connaître la jurisprudence de la Cour de cassation, n° 1376.)

1372. En matière de grande voirie, les autorisations de construire ou de réparer sont données gratuitement;

(1) Dans les places de guerre, ce n'est pas à l'autorité municipale, mais au génie militaire que les propriétaires contigus aux terrains dépendant du domaine militaire doivent s'adresser pour obtenir l'alignement. (C. C. crim., 25 juillet 1845, min. pub. c. Astre.)



mais la délivrance de ces différentes autorisations en matière de petite voirie donne lieu à la perception de droits déterminés par des tarifs, lesquels sont réglés par des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique. Le produit de ces droits figure parmi les revenus ordinaires des communes (L. 18 juillet 1837, 31, n° 8, 43.)

Un avis du Conseil d'Etat, du 11 janvier 1848, porte : 1° qu'il n'y a pas lieu de percevoir des droits de voirie sur les points du territoire de la commune où il n'y a pas d'habitations agglomérées ; 2° que, dans ces limites, les droits de voirie sont applicables à toutes les constructions, quel qu'en soit le propriétaire, fût-ce même l'Etat, pour les édifices affectés à un service public ; 3° que le recouvrement de ce droit doit être poursuivi dans les formes indiquées par l'article 63 de la loi du 18 juillet 1837.

1373. Le plan d'alignement, dûment approuvé, devient obligatoire pour les riverains. Si l'administration veut l'exécuter immédiatement, elle doit procéder conformément à la loi du 3 mai 1841, modifiée par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 4, et par conséquent faire déclarer l'utilité publique par un décret, et observer les autres formalités prescrites par la loi. Si elle veut procéder par la voie ordinaire et exécuter l'alignement au fur et à mesure des reconstructions, il n'y a pas besoin de déclaration d'utilité publique. Il est de principe en effet qu'un plan d'alignement dûment approuvé emporte expropriation implicite des terrains qui doivent être réunis à la rue au moment où les édifices qui les couvrent sont démolis pour être reconstruits. L'acte d'alignement a également pour résultat d'attribuer aux riverains, moyennant une indemnité, le terrain qu'il retranche de la voie publique. L'indemnité



due aux riverains dans le premier cas, et pareux dans le second, est, en cas de contestation, réglée par le jury de la loi du 3 mai 1841. (Avis du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> avril 1841.) Les cessions de terrains faites dans ces différents cas jouissent des dispenses de droits d'enregistrement accordées par l'article 58 de la loi du 3 mai 1841. (Circ. du 2 sept. 1848.)

1374. Lorsqu'un édifice menace ruine, le maire, et à Paris le préfet de police (arrêté du 12 messidor an VIII, 21), fait dresser le procès-verbal circonstancié des dégradations existantes, le dénonce au propriétaire avec l'injonction de réparer sa maison, s'il y a lieu, sinon de l'abattre dans un délai qu'il détermine suivant les circonstances, et lui désigne en même temps l'expert qu'il a nommé dans l'intérêt public. Si le propriétaire mis en demeure se refuse à obtempérer à la décision du maire, il fait choix d'un expert contradictoire, et forme son recours devant le préfet, lequel prononce, sauf recours au ministre de l'intérieur. (C. d'Et., 26 mai 1845, Chauvin.) S'il y a urgence et péril imminent, le maire peut ordonner sous sa responsabilité toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour la sûreté publique, et même faire exécuter d'office la démolition. (L. 16-24 août 1790, t. XI, art. 3; l. 19 juillet 1791, t. I, 46.) Lorsque, hors le cas d'urgence, le maire saisit le tribunal de simple police de la contravention à son arrêté, celui-ci ne peut que prononcer l'amende de l'article 471, § 5, et ordonner l'exécution de l'arrêté, sans pouvoir vérifier si le mur menace ruine (C. C. crim., 30 janvier 1836, Despictières), puisque cela est décidé par l'arrêté, ni accorder de délai (*id.*, 4 octobre 1845, Albert). Si la rue faisait partie de la grande voirie, le maire n'aurait en général que le droit de verbaliser; il devrait avertir immédiatement le préfet;

cependant, en cas d'urgence, il pourrait prendre les mesures indispensables pour éviter un accident.

1375. La police des rues, places, etc., des villes, bourgs et villages, est spécialement attribuée à l'autorité municipale par la loi du 16-24 août 1790, t. X, art. 3, 4 (1). Les contraventions sont constatées par les maires, adjoints, commissaires de police, agents voyers; aucune loi n'exige que leurs procès-verbaux soient affirmés (C. cass., 5 janv. 1838, Mayeur), et ils font foi jusqu'à preuve contraire (C. d'instr. crim., 11, 154). Ces contraventions sont poursuivies devant les tribunaux ordinaires, quelle qu'en soit la nature : en effet la loi du 29 floréal an X n'attribue compétence aux conseils de préfecture que pour les matières de grande voirie, celle du 9 ventôse an XIII que pour les usurpations de chemins vicinaux; il n'est question des rues, places, etc., dans aucune loi spéciale, par conséquent il faut appliquer le droit commun. (V. C. pénal, 471, § 4 et 15; 479, § 4, 11, 12.) C'est ce qu'a jugé un arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 1839 (ministre de l'intérieur), en annulant dans l'intérêt de la loi une décision du conseil de préfecture qui avait prononcé sur une question de cette nature.

Quand il s'agit d'une rue faisant partie d'une grande route, la juridiction se divise, comme nous l'avons dit (n° 1359): les délits spécialement prévus par la loi du 28 floréal an X sont réprimés par le conseil de préfecture, et les autres par le juge de paix.

En cas de doute sur les terrains dépendant de la rue,

(1) Cette police s'étend aux mêmes terrains attenant à la voie publique qui appartiennent à des particuliers et qui sont livrés à la circulation par leur propriétaire; de telle sorte que la contravention doit être punie quand même le riverain prouverait son droit de propriété. (C. C., ch. réun., 5 février 1844, Mellinet.)

sur la limite qui sépare les rues des chemins vicinaux et des grandes routes, et par conséquent sur la question de savoir ce qui dépend de la voirie urbaine, de la voirie vicinale ou de la grande voirie, sur la question de savoir si l'individu poursuivi s'est conformé à l'alignement, si les constructions faites sans autorisation à un édifice qui doit reculer sont confortatives, etc., les tribunaux doivent surseoir jusqu'à ce que l'administration ait prononcé, d'après le principe général, que c'est à l'administration à expliquer ses actes et à en vérifier l'exécution.

4376. Nous devons faire, en terminant, une remarque applicable à toutes les contraventions de *petite voirie*, qui sont, à l'exception des anticipations sur les chemins vicinaux, de la compétence de l'autorité judiciaire : c'est que la jurisprudence de la Cour de cassation, à laquelle aboutissent les recours, est plus sévère que celle du Conseil d'Etat, qui prononce en dernier ressort sur les contraventions de grande voirie.

Le Conseil d'Etat déclare affranchir des règlements de grande voirie ceux qui construisent sur leur terrain en arrière de l'alignement (*V. C. d'Et.*, 41 mai 1854, Lequesne, et n° 1284.) La Cour de cassation a appliqué l'amende à un individu qui, sans avoir demandé l'autorisation exigée par un règlement local, avait fait construire sa maison à un mètre soixante centimètres de l'alignement d'un chemin vicinal. (*C. C. crim.*, 30 avril 1846, Giudicelli.) Cependant le règlement local, en imposant la nécessité d'une autorisation à ceux qui construisaient *le long* du chemin, se servait des mêmes termes que l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. (*V. aussi id.*, 5 nov. 1853, Gaulant.) Dans cette espèce, le terrain laissé entre la construction et la route était en fait livré à la circulation, et la Cour a décidé qu'il était,



à cause de cela, soumis aux règlements de la voirie.

Le Conseil d'Etat, en punissant de l'amende ceux qui ont fait sans autorisation des travaux à une façade sujette au reculement, n'ordonne pas la démolition des travaux quand ils ne sont pas *confortatifs*. (V. C. d'Et., 20 janvier 1853, Martin, et n° 1279.) La Cour de cassation, au contraire, ordonne dans le même cas la destruction des travaux, en se fondant sur l'article 5 de l'édit de déc. 1607, qui prescrit la destruction de *la besogne mal plantée*. L'arrêt répute besogne mal plantée tout ce qui a été fait sans autorisation préalable dans la partie retranchable des édifices riverains. (C. C. crim., 6 août 1852, Romagni.) La Cour décidait autrefois, dans l'espèce posée, que si le prévenu soutenait que les travaux n'étaient pas confortatifs, il y avait là une exception préjudicielle qui forçait le tribunal à surseoir jusqu'à ce qu'elle fût résolue par l'autorité administrative, seule compétente pour statuer sur la nature des travaux. (C. C. crim., 5 octobre 1837, V<sup>e</sup> Caillot, et 28 septembre 1838, Verrine.) Nous préférons cette jurisprudence, et nous invoquons en sa faveur une raison donnée par la Cour elle-même dans une espèce qui n'est pas identique, mais qui offre quelque analogie avec celle de l'arrêt *Romagni* : « Attendu qu'aux termes de l'article 161 du C. d'instr. crim., la destruction de cette œuvre ne devait être ordonnée que comme réparation du préjudice causé à la voie publique...; que dès lors il n'y avait pas lieu de prononcer la démolition de cette œuvre. » (C. C. crim., 29 avril 1852, Pierson.) La besogne *mal plantée* dont parle l'édit de 1607 ne doit donc s'entendre que des constructions qui anticipent sur la route ou qui retardent la démolition des édifices qui doivent reculer. C'est d'après cette règle que la Cour de cassation, d'accord cette fois avec



le Conseil d'Etat, décide qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la démolition des constructions faites le long d'une route sans autorisation, lorsqu'il n'en résulte pas une usurpation sur le sol public. (C. C. crim., 2 janvier 1847, Chefdebien ; et v. n° 4274.)

Une autre différence existe encore quant à l'application de la prescription aux contraventions permanentes. Le Conseil d'Etat décide que si la contravention dure depuis plus d'un an, il n'y a pas lieu d'appliquer l'amende, mais que le fait délictueux peut toujours être réprimé dans l'intérêt de la viabilité. Il applique cette jurisprudence à des travaux confortatifs faits sans autorisation à la façade d'une maison sujette à reculement. (C. d'Etat, 28 juillet 1849, Gorin.) La Cour de cassation au contraire décide, dans le même cas, que la destruction de travaux étant l'accessoire de la poursuite en contravention, le renvoi de cette poursuite ne permet pas au tribunal de l'ordonner. (C. C. crim., 27 mai 1852, Bastard; 15 mai 1850, Lamant.) Cette différence dans la jurisprudence est la conséquence de celle qui existe dans les attributions des deux autorités. Aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, le conseil de préfecture statue sur les difficultés qui s'élèvent en matière *de grande voirie*; il entre donc dans ses attributions d'ordonner la répression de ce qui a été fait de contraire à la viabilité, ce qui peut avoir lieu en tout temps. Les tribunaux de police au contraire sont saisis principalement de l'application de la pénalité, et accessoirement de la réparation du dommage; si l'action publique est prescrite, l'action civile tombe avec elle. (C. Instr. crim., 640.) Quand il y a usurpation du sol de la voie publique, la Cour de cassation applique la même règle; elle ne croit pas pouvoir ordonner l'enlèvement des choses qui constituent

l'usurpation, telles que marches, bancs, escaliers, lorsque depuis le fait de l'usurpation il s'est écoulé une année, parce que la prescription de l'action publique entraîne celle de l'action civile. Mais, comme le sol de la voie publique est imprescriptible, le maire peut toujours prendre un arrêté pour enjoindre au riverain de cesser son usurpation, et s'il n'obéit pas dans le délai qui lui est donné, il en résulte une contravention nouvelle qui donne lieu à la poursuite devant le tribunal de police, lequel doit prononcer la peine et ordonner la cessation de l'usurpation. (C. C. crim., 25 mai 1850, Lamant; — 13 mars 1852, Collinet.)

Il existe aussi une divergence entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat sur la question de savoir si l'on peut sans autorisation faire des constructions ou des réparations sur une portion de terrain qui doit être réunie à la route. Nous en avons parlé n° 1282.

---

## TITRE III.

### DES EAUX.

---

#### CHAPITRE PREMIER.

##### DE L'EAU CONSIDÉRÉE SOUS SES DIFFÉRENTS ASPECTS.

---

#### SOMMAIRE.

1377. Sous quels rapports l'eau est considérée par le droit administratif?

1378. De l'eau comme chose commune,

§ I<sup>er</sup>. — *De la mer.*

- 1379. Communauté de la mer.
- 1380. Propriété des rivages de la mer. — Détermination de leurs limites.
- 1381. Police des rivages de la mer.
- 1382. Poursuite des contraventions.
- 1383. Lais et relais de la mer.
- 1384. Des polders et des schoores.
- 1385. Plantation des dunes.
- 1386. Récolte des varechs.

§ II. — *Des lacs, étangs et marais.*

- 1387. Des lacs.
- 1388. Des étangs.
- 1389. Des marais.
- 1390. Dessèchement des marais. — Concessions.
- 1391. Estimation des marais avant le dessèchement.
- 1392. Estimation des marais après le dessèchement. — Règlement de la plus-value.
- 1393. Entretien et garde des travaux.
- 1394. Contentieux en matière de dessèchement.
- 1395. Expropriation pour parvenir au dessèchement.
- 1396. Drainage.

§ III. — *Des cours d'eau.*

- 1397. Différentes espèces de cours d'eau.
- 1398. Propriété des sources. — Sources d'eau salée, — d'eau minérale.
- 1399. Propriété des cours d'eau navigables et flottables.
- 1400. Propriété des cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables.
- 1401. Etablissement de la navigabilité sur une rivière.
- 1402. Canaux de navigation.
- 1403. Concession des canaux de navigation. — Rachat des actions.
- 1404. Canaux d'irrigation.
- 1405. Canaux de dérivation des usines.
- 1406. Canaux de dessèchement.

1377. L'eau est une des choses de première néces-



sité pour l'homme ; elle lui fournit, ainsi qu'aux animaux dont il fait sa nourriture, une boisson abondante ; elle contribue à la propreté individuelle et à la salubrité publique ; elle sert de moyen de transport pour les personnes et pour les marchandises ; elle procure la fertilité aux campagnes ; elle est un moteur puissant que l'industrie utilise ; elle est le réservoir d'une multitude de poissons qui forment une grande ressource pour la nourriture des hommes ; enfin quelques eaux sont douées de qualités curatives qui en font des remèdes précieux pour certaines maladies. Mais ce bienfait du Créateur devient quelquefois un fléau ; la mer ronge ses rivages et pénètre dans les terres ; les fleuves, grossis tout à coup, se répandent dans les campagnes, et portent avec eux la dévastation et la mort ; des eaux stagnantes enlèvent des portions considérables de terrain à l'agriculture, et emplissent l'air de miasmes mortels. L'autorité publique doit donc intervenir au nom de la société, et prescrire les mesures propres à empêcher le mal, et à y remédier quand il n'a pu être prévenu. Elle doit aussi, par de sages réglemens, empêcher qu'une ressource commune ne soit dilapidée par l'égoïsme ; il faut enfin qu'elle surveille avec soin l'application des règles de police qu'elle a créées dans l'intérêt commun.

Nous ne devons nous occuper ici de la législation sur les eaux que sous le point de vue du droit administratif, laissant au droit civil tout ce qui est relatif aux questions d'intérêt purement privé qui s'élèvent entre les particuliers et qui sont décidées par les tribunaux ordinaires. Il est nécessaire avant tout de jeter un coup d'œil général sur les diverses espèces d'eaux, et d'indiquer les divisions que la nature, la législation, la jurisprudence et l'usage ont établies.



Il faut d'abord distinguer l'eau en elle-même, considérée comme un liquide destiné à satisfaire aux besoins ordinaires de la vie, de l'eau considérée comme amas et comme courant, et pouvant fertiliser les terres par l'irrigation, transporter des personnes ou des marchandises, ou mettre en mouvement des usines. Nous l'examinerons successivement sous ces différents aspects.

1378. L'eau, considérée dans ses rapports avec les besoins ordinaires de la vie, est rangée par les législateurs au nombre des choses qui sont en dehors de la propriété privée, et dont l'usage en conséquence appartient à tout le monde. Ainsi tout le monde peut recueillir l'eau de la pluie, puiser de l'eau dans une rivière, y laver du linge, y abreuver des troupeaux, s'y baigner, en respectant toutefois le droit des propriétaires riverains, qui peuvent empêcher qu'on ne passe sur leurs fonds.

Telle est en effet la condition ordinaire de l'eau ; mais les particuliers peuvent, suivant les circonstances, en acquérir la propriété par l'*occupation*, c'est-à-dire par une prise de possession faite avec l'intention de s'en assurer la jouissance privative. Lorsque les particuliers ont acquis la propriété de l'eau par l'occupation, soit en la puisant, soit en la réunissant dans des citernes, des mares, des étangs, personne n'a plus le droit de s'en emparer ; il faut dire la même chose des eaux que l'industrie de l'homme va chercher dans les entrailles de la terre, soit en creusant des puits, soit, au moyen des nouveaux procédés, en faisant jaillir les eaux souterraines à la surface du sol. Toutefois ce principe de propriété exclusive doit recevoir une exception dans le cas d'incendie ; il n'est pas besoin d'une loi écrite pour décider que l'eau des mares, des

puits ou des citernes, peut être employée à arrêter le fléau dévastateur, même contre le gré du propriétaire.

§ I<sup>er</sup>. — *De la mer.*

1379. Au premier rang des amas d'eau se place naturellement la mer, source primitive et réservoir de toutes les eaux qui arrosent la surface du globe, moyen de communication et de transport entre les peuples qui habitent les différentes parties de la terre.

La mer, par son immensité, résiste à toute appropriation ; créée pour servir à l'usage de tous les peuples, elle ne peut être considérée comme appartenant à une seule nation. Le droit des gens moderne repousse les prétentions de propriété exclusive soutenues autrefois par quelques publicistes (1). Si la pleine mer ne peut être l'objet d'une propriété privée, il n'en est pas de même des parties qui pénètrent dans les terres et y forment des ports, des havres, etc. ; les peuples sur le territoire desquels elles se trouvent, pouvant, par la disposition naturelle du terrain ou par des ouvrages de l'art, en défendre l'entrée aux autres peuples, en deviennent par là propriétaires exclusifs comme de toute autre partie de leur territoire. (C. Nap., 538.) Mais la puissance de l'homme n'est pas limitée comme son être ; appelant les sciences à son secours, il a su

(1) Il existe un traité de Selden, intitulé : *Mare clausum*, dans lequel l'auteur soutient que le roi d'Angleterre est propriétaire des mers qui environnent la Grande-Bretagne jusque sur les côtes opposées. Grotius lui répondit par son traité de *Mare liberum*. V. *Traité de la Législation des Cours d'eau*, par M. Daviel, t. 1, p. 7, en note. Avant la guerre d'Orient, la mer Noire, d'après les traités entre la Russie et la Porte ottomane, était fermée aux navires de guerre des autres nations,

augmenter sa force et en étendre les effets autour de lui. C'est ainsi que le droit public des nations, consacrant un droit d'occupation d'une nature particulière, admet que chaque peuple maritime est propriétaire de la partie de mer qui baigne ses côtes jusqu'à la plus grande portée du canon, puisqu'il peut interdire aux autres peuples la pêche et la navigation dans ces parages, ou ne les leur permettre qu'à de certaines conditions. D'un autre côté, les lois des douanes s'appliquent en mer aux bâtiments qui s'approchent à une certaine distance des côtes; l'article 3 du titre 2 de la loi du 4 germinal an II fixe à 4 lieues en mer le rayon maritime dans lequel les navires sont assujettis à la législation spéciale relative aux douanes ou à la police sanitaire.

1380. L'art. 538 du Code Napoléon range dans le domaine public *les rivages de la mer*. Pour connaître la signification précise de ces termes, il faut se reporter à l'article 1<sup>er</sup>, titre 7, livre 4 de l'ordonnance du mois d'août 1681, ainsi conçu : « Sera réputé bord ou rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars peut s'étendre sur les grèves. » Un arrêt du parlement d'Aix a décidé que cette ordonnance n'était applicable qu'aux rivages de l'Océan; car, dans la Méditerranée, ce n'est pas au mois de mars, mais dans l'hiver, que la mer monte le plus haut; il faut donc appliquer à ces rivages la règle des Institutes : *Est autem littus maris quatenus hibernus fluctus maximus cucurrit* (1). Enfin, dans l'un comme dans l'autre cas, il ne faut considérer comme rivage de la

(1) *Traité de la Législation des Cours d'eau*, par M. Daviel, 2<sup>e</sup> édit., t. 1, p. 59.



mer que la partie de terrain qui est habituellement couverte par les crues périodiques, et non celles qui sont submergées accidentellement dans les gros temps. La règle que nous venons de poser ne s'applique qu'aux rivages de la mer, et non aux rivages des fleuves, lesquels ne changent pas de nature, bien que dans le voisinage de la mer ils soient couverts périodiquement par la marée. (C. cass. req., 22 juillet 1844, Manneville.)

La question de savoir ce qui constitue le rivage de la mer est de la compétence de l'administration active, qui doit pourvoir aux services publics, et à laquelle les lois des 22 déc. 1789, 40 janv. 1790 donnent la mission de veiller à la conservation des choses communes. (C. d'Et., 20 mars 1852, C<sup>e</sup> de Penestin.) Mais l'administration, agissant ici dans l'intérêt général, ne statue que sur une question d'utilité publique, et non sur une question de propriété, cette dernière est de la compétence des tribunaux; et le droit de propriété du particulier, s'il est reconnu, se résout en une indemnité. (V. n<sup>o</sup> 794; C. d'Et., 18 mars 1842, Danglade; 17 déc. 1847, Galliffet; trib. des conflits, 22 nov. 1854, Roger; 30 juin 1853, de Blois.) Ces principes sont aujourd'hui formulés par l'article 2 du décret du 24 février 1852, ainsi conçu :

« Les limites de la mer seront déterminées par des  
» décrets rendus sous la forme des règlements d'ad-  
» ministration publique, *tous les droits des tiers réser-*  
» *vés*, sur le rapport du ministre des travaux publics,  
» lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure  
» des fleuves et des rivières; sur le rapport du ministre  
» de la marine, lorsque cette délimitation a lieu sur  
» un autre point du littoral. Dans ce dernier cas, les  
» opérations seront indistinctement confiées par le  
» ministre de la marine soit aux préfets maritimes, soit



» aux préfets du département. Quant aux déclarations  
» de domanialité relatives à des portions du domaine  
» public maritime, elles seront faites par les mêmes  
» fonctionnaires, dont les arrêtés déclaratifs seront  
» visés par le ministre de la marine. »

*La détermination des limites* est une opération d'ensemble qui porte sur une certaine étendue de côtes, et la *déclaration de domanialité* est l'application du décret contenant détermination des limites à une propriété particulière. Cela nous paraît résulter formellement de l'ordre dans lequel il est parlé des deux opérations et de ces « mots : déclarations de domanialité relatives à *des portions du domaine public maritime.* » La première opération, comme la plus importante, est faite par un décret; l'autre, qui n'est qu'une application du décret, est faite par le préfet, qui est sur les lieux. Du reste, on appliquera ici les règles générales sur l'effet de la détermination du domaine public posées n° 794. Les particuliers, dans les cas très-rares où ils auront des droits sur les choses comprises dans les limites du domaine public, les feront reconnaître par les tribunaux, et ces droits se résoudront en une indemnité. Il faut distinguer, quant au mode de recours, entre le décret de délimitation et l'arrêté de déclaration de domanialité. Le décret est un acte du pouvoir exécutif, contre lequel il n'y a de recours au fond que par la voie de simple pétition; l'arrêté peut donner lieu à un recours contentieux de la part de celui qui conteste l'application qu'on lui fait du décret, et soutient que son terrain n'est pas compris dans les limites qu'il détermine. (V. n° 1272.)

1381. L'art. 2 du t. 7 du livre 4 de l'ordonnance de 1681, encore obligatoire aujourd'hui, fait défense à toute personne de bâtir sur les rivages de la mer, d'y

planter aucun pieu, d'y faire aucun ouvrage qui puisse porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux, et d'amende arbitraire. Mais les parcs construits avant l'année 1544 ont été respectés par l'art. 4 du titre 3 du livre 5 de l'ordonnance de 1681, pourvu qu'ils réunissent les conditions prescrites par les articles suivants de l'ordonnance. (C. C. crim., 19 août 1852, et ch. réun., 25 mai 1853, Joys et Martin.) Ces prohibitions peuvent être levées par l'administration. (V. notamment, quant à l'établissement de pêcheries, n° 1459.) La jurisprudence du Conseil d'Etat range au nombre des travaux nuisibles à la navigation l'extraction sans autorisation de matériaux sur le rivage de la mer. (C. d'Et., 6 avril 1850, Labbat.) Il y a sans doute là un fait dangereux, parce que l'extraction et l'enlèvement, s'ils étaient faits avec imprudence, pourraient ouvrir un passage à la mer et compromettre les propriétés voisines; mais il ne nous paraît pas compris dans les termes de l'ordonnance de 1681.

Une ordonnance du 19 juin 1816 prohibe l'enlèvement d'une espèce de sable connu sous le nom de *sablon*, et qui est propre à la fabrication du sel. Cependant, comme il sert d'engrais pour l'agriculture, une ordonnance du 19 mars 1817 en permet l'enlèvement aux individus qui sont munis d'un certificat du maire, constatant qu'ils en ont besoin pour l'engrais de leurs terres. Ce certificat, qui n'est valable que pour un an, doit être présenté à toute réquisition aux employés de la douane. Les décrets sur la pêche côtière réglementent l'enlèvement des sables coquilliers et autres amendements marins. (V. notamment celui du 4 juillet 1853 sur l'arrondissement de Cherbourg, article 122 à 126.)

1382. Aucune loi n'attribue la connaissance des contraventions commises sur le rivage de la mer aux tribunaux administratifs ; nous en avons conclu qu'elles étaient de la compétence des tribunaux ordinaires, et le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche côtière nous confirme dans notre opinion, en renvoyant devant les tribunaux correctionnels les délits qu'il prévoit, au nombre desquels se trouve l'établissement de pêcheries, parcs à huîtres ou à moules, etc. (1). Telle n'est pas cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui assimile ces contraventions à celles commises en matière de grande voirie, et déclare le conseil de préfecture compétent pour les réprimer. (C. d'Etat, 16 février 1835, Vigniaud ; 6 avril 1850, Labbat ; 27 décembre 1854, Polinière.) Cette jurisprudence est motivée sur les lois des 29 floréal an X, 16 sept. 1807, et les décrets des 16 décembre 1811, 10 avril 1812. La loi du 29 floréal an X et le décret du 16 septembre 1811 ne sont relatifs qu'aux contraventions commises sur les grandes routes ; l'art. 27 de la loi du 16 sept. 1807 confie à l'administration la conservation des digues à la mer ; il porte que les réparations de dommages seront poursuivies par voie administrative, comme en matière de grande voirie ; mais il ajoute immédiatement que les délits seront poursuivis par les voies ordinaires, soit devant les tribunaux de police correctionnelle, soit devant les Cours criminelles, en raison des cas. Enfin le décret du 10 avril 1812 déclare le titre IX du décret du 16 décembre 1811, qui attribue compé-

(1) Ce décret a force de loi, puisqu'il a été rendu par le Président de la république antérieurement à la première convocation du Corps législatif depuis la Constitution du 14 janvier 1852, et par conséquent à une époque où le Président avait temporairement la plénitude du pouvoir. L'art. 18 lui donne la qualification de loi.



tence aux conseils de préfecture pour la répression des contraventions de grande voirie, applicable *aux ports maritimes de commerce et aux travaux à la mer* (1). Ainsi la compétence du conseil de préfecture est bien établie pour ces deux cas ; mais, pour les autres, elle nous paraît très-contestable. Il résulte des arrêts *Joys*, cités ci-dessus, que le tribunal de police correctionnelle et la Cour de cassation ont été appelés à statuer sur une contravention résultant de l'établissement de parcs non autorisés. (V. auj. la loi du 9 janv. 1852 sur la pêche côtière, qui saisit les tribunaux de police correctionnelle (1459).) La considération que les travaux peuvent nuire à la navigation, invoquée notamment dans l'arrêt *Polinière*, ne nous paraît pas non plus suffisante, puisque le décret de 1812 ne s'applique, ainsi que nous venons de le remarquer, qu'aux canaux et rivières navigables, aux ports de commerce et aux travaux à la mer. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat a décidé, le 24 janvier 1849, dans deux arrêts (*Simon, Godin*), qu'aucune disposition de loi ou de règlement ne range au nombre des contraventions de grande voirie, ni de celles qui leur sont assimilées, l'établissement de clôtures sur les propriétés particulières joignant le rivage de la mer. Il s'agissait de savoir s'il existait une servitude de passage. Il en serait autrement d'une digue, parce qu'aux termes de l'art. 33 du décret du 16 sept. 1807, il ne peut être établi de digues à la mer sans l'autorisa-

(1) Nous entendons ici par les mots *travaux à la mer* des constructions faites dans un but d'utilité publique, et nous considérons comme punissables les faits qui s'attaquent à ces constructions. Ceux qui ne partagent pas notre opinion considèrent comme contraventions de grande voirie toute espèce de construction faite à la mer. (V. M. Dufour, 1<sup>re</sup> édit., t. 4, p. 235.)



tion du gouvernement ; on comprend en effet que de tels travaux doivent être faits d'après un plan d'ensemble. Un arrêt du conseil du 1<sup>er</sup> février 1855 (Le-phay) a décidé que le fait d'un particulier qui avait construit une digue *sur son terrain* sans autorisation ne constituait pas une contravention, mais que le conseil de préfecture avait dû le condamner à la démolir.

1383. La mer n'a point une limite invariable : sur certaines côtes elle ronge les terres et envahit le sol ; sur d'autres elle se retire et laisse à découvert de vastes terrains d'alluvion ; c'est ce qu'on appelle *les lais* et *relais* de la mer. Les terrains qu'elle abandonne ne deviennent pas la propriété des riverains, comme cela a lieu sur le bord des fleuves et des rivières ; mais ils continuent à appartenir au domaine, qui peut les céder à des particuliers après l'accomplissement de formes particulières (n° 820). Il résulte de la faculté laissée au gouvernement de céder, quand il le juge convenable, les lais et relais de la mer, que ces choses ne sont pas hors du commerce et peuvent être prescrites par les particuliers ; que par conséquent elles ne font pas partie du *domaine public*, comme le dit mal à propos l'article 538 du Code Napoléon, mais bien du *domaine de l'Etat*. (V. n° 798.) La Cour impériale de Poitiers, et après elle la Cour de cassation, ont décidé que l'aliénation pouvait s'étendre aux lais et relais futurs ; que ce n'était pas là, comme on le prétendait, concéder les rivages de la mer. (C. cass. req., 15 nov. 1842, Kugler.)

1384. Les terrains mis à l'abri de l'invasion de la mer par les digues ont reçu dans la Hollande et les Pays-Bas le nom de *polders*. Pendant que la France occupait les Pays-Bas et la Hollande, deux décrets des 11 janvier et 16 décembre 1811 ont établi des règle-

ments sur l'entretien et l'administration des polders. Ces décrets peuvent être utilement consultés pour toutes les entreprises d'*endigage*. On appelle *schoores* les terres qui sont entre le polder et le rivage de la mer. L'art. 1<sup>er</sup> du décret du 11 janv. 1814 décide que les *schoores* sont des dépendances du domaine public (nous venons de voir que c'est du *domaine de l'Etat* qu'il fallait dire), comme lais et relais de la mer.

1385. Il existe sur plusieurs parties du littoral de petites collines contre lesquelles les flots viennent s'arrêter. Ces collines, que l'on appelle *dunes*, sont composées de sable facilement soulevé et déplacé par les vents, et qui, transporté dans l'intérieur des terres, détruit la culture et enfouit même quelquefois des maisons et des villages. Le seul moyen de fixer les dunes est de les planter de végétaux appropriés à la nature du sol, et d'interdire rigoureusement le parcours des troupeaux. Ces plantations, dont la première idée est due à M. Brémontier, inspecteur des ponts et chaussées, sont pratiquées depuis 1787 dans les départements des Landes et de la Gironde (1). Un décret du 14 décembre 1810 règle les mesures à prendre pour cet objet dans les départements maritimes. Les plantations des dunes du domaine public peuvent être l'objet d'une concession faite à des particuliers dans les formes d'un règlement d'administration publique. L'acte de concession énumère les conditions imposées aux concessionnaires (2).

(1) L'étendue des dunes, dans le seul département de la Gironde, est de 67,000 hect., et dans le département des Landes, de 49,000; ensemble, 116,000 hectares; l'étendue des dunesensemencées dans ces deux départements s'élève au moins à 20,000 hectares. (*Cours de droit administratif*, par M. Macarel, imprimé en 1846, t. 3, p. 73.)

(2) R. ordonnance du 31 janvier 1839 sur l'aménagement et l'exploitation des pins maritimes plantés aux frais de l'Etat sur les dunes de Gascogne.

Lorsque les dunes appartiennent à des communes ou à des particuliers, et que ceux-ci refusent de planter d'après le plan qui leur est indiqué, l'administration fait planter à leurs frais, et conserve la jouissance des dunes jusqu'après le recouvrement de ses avances. Le propriétaire rentre alors en possession de son fonds, à la charge d'entretenir convenablement les plantations existantes. Il est défendu de faire aucune coupe des plantes conservatrices des dunes, sans autorisation du ministre des travaux publics, accordée sur l'avis du préfet. (Décret du 14 décembre 1810.)

Le voisinage de la mer donne lieu, au profit des communes limitrophes, à un droit d'usage sur les plantes maritimes connues sous le nom de *varech* ou *goémon*. Ces plantes reçoivent différents emplois dans l'agriculture et dans l'industrie, et elles sont nécessaires à la reproduction des poissons, auxquels elles servent de retraite pendant le temps du frai.

1386. La récolte du varech était réglée jusqu'ici par l'ordon. de 1681, l. 4, t. 10, et par les arrêtés des préfets rendus en vertu de l'arrêté du 18 thermidor an X. La loi sur la pêche côtière porte qu'à l'avenir des décrets détermineront pour chaque arrondissement ou sous-arrondissement maritime les « dispositions spéciales propres à » prévenir la destruction du frai et à assurer la conser- » vation du poisson et du coquillage, notamment *celles* » relatives à la récolte des herbes marines. » (L. 9 janvier 1852, 3, n° 6.) L'art. 24 déclare abrogés « les ré- » glements relatifs à la récolte du varech, sart, goë- » mon, et autres herbes marines, » à partir de la publication des décrets à intervenir. Enfin l'art. 18 renvoie devant la police correctionnelle toutes poursuites en raison des infractions commises à la loi et aux décrets rendus en exécution de l'art. 3.



Les décrets annoncés ont été rendus à la date du 4 juillet 1853 pour les arrondissements maritimes de Cherbourg, Brest, Lorient et Rochefort; on attend encore celui qui doit s'appliquer à l'arrondissement de Toulon (mars 1856). Les varechs ou goëmons sont divisés en trois classes : 1° ceux qui tiennent à la rive; ils ne peuvent être récoltés que par les habitants de chaque commune, qui ne peuvent les vendre aux forains, ni les transporter hors du territoire de la commune sans autorisation du conseil municipal : les municipalités sont chargées, sous la surveillance des préfets, du règlement relatif à la police et à l'ordre à observer dans cette pêche (Règl. pour Cherbourg, 103 à 113); 2° les goëmons épars qui sont jetés par les flots sur les grèves; ils peuvent être recueillis par toutes personnes (*id.*, 113 à 116); 3° les goëmons poussant en mer, qui ne peuvent être récoltés qu'au moyen de bateaux montés par des hommes appartenant à l'inscription maritime; cependant, quand ils sont destinés à des cultivateurs, ceux-ci et leurs valets de ferme peuvent s'adjoindre accidentellement à l'équipage dans des proportions déterminées (*id.*, 116 à 119). Cette récolte ne peut avoir lieu que pendant le jour (*id.*, 119) (1).

## § II. — Des lacs, étangs et marais.

1387. Les lacs sont des réservoirs naturels qui, alimentés par des sources, des ruisseaux, quelquefois même des rivières, conservent perpétuellement leur masse d'eau sans constructions de main d'homme. Les grands lacs sont ordinairement placés dans le domaine

(1) Les mêmes dispositions sont reproduites dans les autres règlements, sauf quelques légères modifications de détail.



public, et consacrés aux besoins de la navigation; la pêche en est adjugée au profit de l'Etat. Le lit des lacs n'étant pas susceptible, comme celui des fleuves, de changer de place, et ayant une étendue déterminée, ne peut donner lieu au droit d'alluvion au profit des riverains. (C. Nap., 556.) Du reste, ceux-ci jouissent de tous les avantages que peut leur procurer le voisinage de l'eau; ils ont le droit de la puiser pour les usages domestiques, de faire abreuver leurs troupeaux, etc.; mais ils ne peuvent faire aucune prise d'eau ni construire aucune usine sans autorisation. Il y a des lacs qui sont restés dans le domaine privé; dès lors le droit d'y pêcher, d'y passer en bateau, d'y faire des prises d'eau, appartient aux propriétaires. Quant à la faculté d'y puiser de l'eau, d'y abreuver des troupeaux, d'y laver du linge, nous pensons qu'elle continue à appartenir à tout le monde, puisqu'il s'agit d'eau réunie naturellement; mais, si les propriétaires du lac sont aussi propriétaires de tous les fonds qui l'entourent, ils peuvent interdire le passage sur leurs terres, et empêcher par là indirectement l'usage de l'eau.

1388. Les *étangs* sont des réservoirs artificiels formés avec les eaux soit de la pluie, soit d'un ruisseau, au moyen d'une chaussée qui les retient, dans le but de nourrir du poisson que l'on pêche ensuite en laissant écouler l'eau, ou de faire mouvoir une usine. Les étangs sont des propriétés privées, soumises aux règles du droit commun dans leurs rapports avec les propriétés voisines: ainsi les riverains ne peuvent profiter de l'alluvion; ils ne peuvent faire de prises d'eau sans l'autorisation du propriétaire, etc., etc.; celui-ci, de son côté, est obligé de respecter les droits que les propriétaires inférieurs peuvent avoir sur les eaux qu'il veut

retenir, et il ne peut par ses constructions causer aucun dommage au riverain. L'administration n'intervient que pour fixer la hauteur des chaussées, de manière à prévenir les inondations ; ainsi le constructeur de l'étang doit s'adresser au préfet pour obtenir cette fixation. (L. 28 sept. 1791, t. 2, art. 15, et art. 457 C. P.) Par la même raison, c'est au préfet qu'il appartient de statuer sur les réclamations des propriétaires qui demandent ou l'élévation ou l'abaissement de la chaussée, sauf à porter devant les tribunaux ordinaires les questions d'indemnité pour le dommage causé. Si c'est par suite de l'élévation du déversoir au-dessus de la hauteur fixée que les terrains voisins ont été inondés, le propriétaire doit être condamné par le tribunal de police correctionnelle à l'amende portée par l'art. 457 du Code pénal.

Les étangs furent pendant quelque temps en grande défaveur auprès de la Convention nationale, à cause de leur insalubrité (1). Une loi du 14 frimaire an II ordonna que, sauf quelques exceptions, tous les étangs seraient mis à sec avant le 15 pluviôse suivant, sous peine de confiscation au profit des citoyens non propriétaires des communes où ils étaient situés ; cette loi fut rapportée par une autre du 13 messidor an III, qui se contenta de recommander à l'administration de redoubler de surveillance pour pourvoir à l'écoulement des eaux et à la salubrité publique. L'administration peut en effet prescrire sur ces différents objets les mesures qu'elle juge utiles ; elle doit même, lorsqu'il est prouvé par les avis et les procès-verbaux des gens de l'art que les étangs peuvent occasionner, par la stagna-

(1) Ils couvrent en France près de 200,000 hectares, et ils sont, pour une étendue vingt fois plus grande, c'est-à-dire pour 4,000,000 d'hectares, une cause d'insalubrité. (*Cours de droit administratif*, par M. Macarel, t. 3, p. 99.)

tion de leurs eaux, des maladies épidémiques ou épi-zootiques, ou qu'ils sont sujets à des inondations qui envahissent et ravagent des propriétés inférieures, en ordonner la suppression (l. 11 sept. 1792), sans que l'on soit tenu d'indemniser les propriétaires; car il n'y a point ici une expropriation du fonds, mais un règlement sur le mode de jouissance qui ne doit jamais être préjudiciable à la société. C'est aujourd'hui à l'Empereur en Conseil d'Etat qu'il appartiendrait d'ordonner le dessèchement d'un étang pour cause de salubrité publique et d'en déterminer le mode et les conditions. (C. d'Etat, 30 août 1842, de Galiffet.)

1389. On appelle *marais* des terrains bas sur lesquels l'eau séjourne sans trouver d'écoulement naturel. Lorsqu'il ne s'agit que de quelques flaques d'eau, leur existence est sans danger, et d'ailleurs l'industrie particulière peut facilement les faire disparaître; mais quand une vaste étendue de terrain est trempée par des eaux qui ne trouvent point d'écoulement, il en résulte de graves préjudices pour la salubrité publique, compromise par les miasmes pestilentiels qui s'en exhalent, et pour l'agriculture, à laquelle sont impropres les terres inondées (1). L'administration publique intervient alors pour faire opérer des dessèchements qui, nécessitant des mesures d'ensemble, ne pourraient être effectués par les propriétaires de ces terrains, guidés souvent par des vues ou des intérêts divers, et manquant ordinairement de capitaux. Henri IV est le premier de nos rois qui se soit occupé d'une manière sérieuse de cette mesure importante; elle a été l'objet de plusieurs lois remplacées aujourd'hui par celle du 16 septembre

(1) Il y a en France 500,000 hectares de marais non desséchés, dit M. Moll, cité par M. Macarel, *Cours de droit administratif*, t. 3, p. 74.



1807, qui pose en principe dans son article 1<sup>er</sup> que la propriété des marais est soumise à des lois particulières.

1390. Les dessèchements sont ordonnés par l'Etat, et ils sont exécutés par lui aux frais du Trésor ou par des concessionnaires. Dans le second cas, on préfère pour concessionnaires les propriétaires des marais, quand ils parviennent à s'entendre, et qu'ils se soumettent à exécuter le plan qui leur est tracé par le gouvernement (1). Lorsque la concession ne peut avoir lieu ainsi à l'amiable, ou lorsque parmi les propriétaires il y a une ou plusieurs communes, l'entreprise est adjudagée aux personnes dont la soumission est jugée la plus avantageuse ; à conditions égales, on préfère les soumissions faites par les communes propriétaires, ou par plusieurs propriétaires réunis. Les concessions sont faites par des décrets rendus en Conseil d'Etat sur des plans levés et approuvés par les ingénieurs des ponts et chaussées, et suivant des conditions et des charges qui sont fixées à raison des circonstances locales. (L. 16 sept. 1807, 1 à 6.)

« Lorsque cet acte, dit M. de Cormenin, a été rendu » après l'accomplissement de l'instruction préparatoire » et sur la demande des concessionnaires, il n'est attachable ni par la voie contentieuse, ni par la voie extraordinaire de l'art. 40 du règlement du 21 juillet 1806 (2). » (V. aussi C. d'Et., 27 avril 1850, C<sup>e</sup> St-Vincent.) D'où l'on doit conclure sans doute qu'il

(1) C'est à ce cas que se réfère sans doute le décret du 25 mars 1852, qui donne au préfet le droit de statuer, sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, sur la constitution en association syndicale des propriétaires intéressés à la création de canaux de dessèchement, lorsqu'ils sont d'accord pour l'exécution des travaux et la répartition des dépenses (art. 4, et tabl. D, n<sup>o</sup> 6).

(2) *Questions de droit administratif*, 5<sup>e</sup> édit., t. 2, p. 298.



pourrait y avoir recours au Conseil d'Etat, si les formalités de l'instruction préparatoire n'avaient pas été observées. (V. au troisième volume le chapitre des recours.)

1391. L'acte de concession ne transporte pas aux entrepreneurs la propriété des marais, elle leur donne droit de se mettre en possession du terrain pendant le temps fixé pour l'opération et d'obtenir une partie de la plus-value fixée par le décret de concession. Il faut, pour apprécier cette *plus-value*, connaître d'une manière positive la valeur des terrains *avant* et *après* le dessèchement. Pour arriver à ce résultat, le préfet choisit parmi les propriétaires les plus imposés à raison des marais à dessécher, des syndics au nombre de trois au moins, ou de sept au plus, suivant que le détermine l'acte de concession ; trois experts sont nommés, l'un par les syndics, un par les concessionnaires, un par le préfet ; quand le dessèchement est fait par l'Etat, le second expert est nommé par le préfet, le troisième par le ministre du commerce et des travaux publics. Les experts ainsi nommés divisent les terrains des marais en plusieurs classes, dont le nombre n'est pas inférieur à cinq et ne doit pas excéder dix, d'après les degrés d'inondation (1) ; le plan est dressé, soumis à l'approbation du préfet et à la critique des parties intéressées, qui peuvent former opposition ; puis l'évaluation des différentes classes subit les mêmes épreuves ; et dès qu'elle est définitivement arrêtée par la commission qui juge le contentieux en matière de dessèche-

(1) Lorsque la valeur des différentes parties du marais éprouve d'autres variations que celles provenant des divers degrés de submersion, et dans ce cas seulement, les classes sont formées sans égard à ces divers degrés, et toujours de manière à ce que toutes les terres de la même valeur présumée soient dans la même classe. (Déc. 16 sept. 1807, 9.)

ment (n° 1394), les travaux commencent. (L. 16 sept. 1807, 9 à 15.)

1392. Quand les travaux sont terminés et reçus, de nouvelles expertises, faites dans la même forme que les précédentes, opèrent un nouveau classement, font une nouvelle évaluation, et donnent ainsi le moyen de déterminer la somme qui doit être payée aux concessionnaires par les différents propriétaires ; ceux-ci peuvent s'acquitter en payant l'indemnité en argent, ou en abandonnant une portion des fonds d'après la dernière estimation, ou enfin en constituant une rente sur le pied de quatre pour cent. Les intérêts, dans le premier cas, les fruits dans le second, sont dus à partir de la réception des travaux. (C. d'Et., 27 juillet 1850, C<sup>e</sup> de Bazoche.) Lorsqu'un dessèchement est fait par l'Etat, sa portion dans la plus-value est fixée de manière à le rembourser de toutes ses dépenses. Les rôles des indemnités de la plus-value sont arrêtés par la commission, et rendus exécutoires par le préfet. (*Id.*, 20.) Le droit du concessionnaire est garanti par un privilège qui porte sur la plus-value, et qui se conserve par la transcription de l'acte de concession au bureau du conservateur des hypothèques, sans qu'il y ait lieu à inscription ni à renouvellement. (C. C. civ., 28 mars 1854, Lejeune.) Cette transcription a aussi pour effet de restreindre les hypothèques qui existaient avant le dessèchement à une portion de propriété égale en valeur à la première estimation du terrain desséché. (L. 16 sept. 1807, 17 à 23.)

1393. L'entretien et la garde des travaux, postérieurement au dessèchement, sont à la charge des propriétaires tant anciens que nouveaux. Les syndics déjà nommés, auxquels le préfet peut en adjoindre deux ou quatre pris parmi les nouveaux propriétaires, propo-

sent au préfet un règlement d'administration publique qui fixe le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses (1). Une administration composée de propriétaires est chargée de faire exécuter les travaux d'entretien qui sont à la charge des intéressés. Il est statué sur le tout en Conseil d'Etat. (*Id.*, 25, 26.) La conservation des travaux de dessèchement est confiée à l'administration publique, et les réparations et dommages-intérêts sont poursuivis par voie administrative devant le conseil de préfecture, comme pour les objets de grande voirie (2); mais les délits sont poursuivis par la voie et devant les tribunaux ordinaires. (L. 16 sept. 1807, 27.)

1394. Une commission spéciale, composée de sept membres choisis par l'Empereur parmi les personnes qui sont présumées avoir le plus de connaissance des localités et des choses qui se rattachent à l'opération du dessèchement, est revêtue d'attributions tantôt administratives, tantôt contentieuses énumérées dans l'art. 46 de la loi (3). Dans ce dernier cas, les décisions contra-

(1) Les terrains du domaine public, par exemple les routes, bien qu'affranchis des contributions générales, peuvent être assujettis à une part contributive dans la taxe d'entretien des travaux dont ils profitent. (C. d'Et., 11 mai 1854, département du Gard.)

(2) L'assimilation à la grande voirie n'a lieu et le conseil de préfecture n'est compétent qu'autant que les travaux de dessèchement sont opérés en vertu d'une ordonnance ou d'un décret; dans le cas contraire, il ne s'agit que de travaux privés régis par le droit commun. (C. d'Et., 30 août 1842, de Galliffet.)

(3) Art. 46. « Les commissions spéciales connaîtront de tout ce qui est relatif au classement des diverses propriétés, avant ou après le dessèchement des marais, à leur estimation, à la vérification de l'exactitude des plans cadastraux, à l'exécution des clauses des actes de concession relatifs à la jouissance par les concessionnaires d'une portion des produits, à la vérification et à la réception des travaux de dessèchement, à la formation et à la vérification du rôle de plus-value des terres après le dessèchement; elles donneront leur avis sur l'organisation du mode d'en-



dictoires de la commission sont susceptibles du recours devant le Conseil d'Etat. Les conseils de préfecture restent compétents dans les cas non prévus par l'article 49 de la loi. Ainsi les commissions chargées de la formation et de la vérification des rôles de plus-value qui sont rendus exécutoires par le préfet (art. 20 et 49) jugent les réclamations qui peuvent s'élever antérieurement à l'arrêté du préfet ; mais celles qui ont lieu ensuite sont de la compétence du conseil de préfecture. (C. d'Et., 22 juin 1854, Chitier) (1). Le conseil de préfecture prononce aussi sur les réclamations auxquelles donne lieu la contribution aux dépenses pour l'entretien des ouvrages de desséchement. (C. d'Et., 2 février 1825, Perdry.) Il est également compétent pour statuer sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des obligations imposées aux concessionnaires par leurs actes de concession d'entretenir et de conserver à perpétuité les ouvrages de desséchement. (C. d'Etat, 19 avril 1855, Nodler.)

retien des travaux de desséchement ; elles arrêteront les estimations dans le cas, prévu par l'art. 24, où le gouvernement aurait à déposséder tous les propriétaires d'un marais (aujourd'hui le jury serait compétent ; v. nos 686-701) ; elles connaîtront des mêmes objets, lorsqu'il s'agira de fixer la valeur des propriétés avant l'exécution des travaux d'un autre genre, comme routes, canaux, quais, digues, ponts, rues, et après l'exécution desdits travaux, et lorsqu'il sera question de fixer la plus-value. »

47. « Elles ne pourront en aucun cas juger les questions de propriété, sur lesquelles il sera prononcé par les tribunaux ordinaires, sans que, dans aucun cas, les opérations relatives aux travaux, ou l'exécution des décisions de la commission, puissent être retardées ou suspendues. »

(1) Le Conseil d'Etat a décidé, le 17 février 1845 (Authie), que le délai de trois mois fixé par la loi du 21 avril 1832 aux réclamations en matière de contributions directes n'était pas applicable à celles formées contre les rôles de plus-value ; d'où il résulte qu'elles peuvent être formées en tout temps. Il ne s'agit pas, en effet, de taxes assimilées aux contributions directes (n° 962), mais de la détermination faite une fois pour toutes d'une indemnité à payer.



1395. Lorsque des obstacles résultant de la nature, ou provenant des oppositions persévérantes des propriétaires, ne permettent pas de parvenir au dessèchement par les moyens que nous venons d'indiquer, un décret portant règlement d'administration publique, rendu sur le rapport du ministre que la matière concerne, ordonne la cession de la propriété moyennant une indemnité qui, d'après l'art. 24 de la loi du 16 septembre 1807, devait être déterminée par les experts, et soumise au jugement et à l'homologation de la commission de dessèchement, mais qui doit être aujourd'hui réglée par le jury, qui est le tribunal de droit commun en matière d'expropriation. (V. n<sup>os</sup> 686-701.)

1396. Il est des terrains qui, sans être habituellement inondés, se laissent difficilement pénétrer par l'eau, de telle sorte que, dans les années pluvieuses, les récoltes dont ils sont couverts sont compromises. L'industrie moderne est parvenue à les dessécher au moyen de tuyaux en terre placés au-dessous du sol, et qui sont combinés de telle sorte que l'eau est amenée dans des canaux de décharge; cette opération s'appelle le *drainage*. L'exécution de semblables travaux a des conséquences qui s'étendent aux propriétés voisines. Le législateur a dû intervenir pour surmonter les obstacles qu'aurait pu créer le mauvais vouloir des propriétaires. Aux termes de la loi du 18 juin 1854, tout propriétaire qui veut assainir son terrain par le drainage ou tout autre moyen d'assèchement peut, moyennant une juste et préalable indemnité, en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert à travers les propriétés qui le séparent d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement, sauf aux propriétaires à se servir de ces travaux pour l'écoulement des eaux de leurs terrains, en se soumettant aux obligations énumérées dans l'ar-

ticle 3. On excepte de la servitude les maisons, cours, jardins et enclos attenant aux habitations. (Loi 10 juin 1854, art. 1.) Les contestations auxquelles peuvent donner lieu l'établissement et l'exercice de la servitude, la fixation du parcours des eaux, l'exécution des travaux de drainage ou d'assèchement, les indemnités et les frais d'entretien, sont portées en premier ressort devant le juge de paix du canton, qui, en prononçant, doit concilier les intérêts de l'opération avec le respect dû à la propriété; s'il y a lieu à l'expertise, il peut n'être nommé qu'un seul expert.

Lorsqu'un grand nombre de propriétaires sont d'accord pour assainir leurs héritages par le drainage ou tout autre mode d'assèchement, l'association jouit des mêmes droits et supporte les mêmes obligations que les particuliers; elle peut obtenir du préfet d'être organisée en syndicat, et alors les dépenses de construction et d'entretien sont réparties entre les propriétaires au moyen de rôles rendus exécutoires par le préfet, et recouvrées comme en matière de contributions. Les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés, sont portées devant le conseil de préfecture. (*Idem*, 3, et L. du 14 floréal an XI, art. 3 et 4.)

Enfin, telle est l'importance que la loi attache à cette opération, qu'elle permet de faire déclarer d'utilité publique, par un décret rendu en Conseil d'Etat, les travaux que voudraient entreprendre les associations syndicales, les communes et les départements, pour faciliter le drainage ou tout autre mode d'assèchement. Le règlement des indemnités est fait par le jury spécial qui prononce en matière d'expropriations pour chemins vicinaux, conformément à l'art. 46 de la loi du 21 mai 1836 (n° 4322). L'indemnité des simples dommages est

réglée par le conseil de préfecture ; enfin les conduits d'eau et fossés évacuatoires sont protégés contre la destruction par l'art. 456 du Code pénal, et les obstacles apportés volontairement au libre écoulement des eaux sont frappés des peines de l'article 463. Du reste, il n'est pas dérogé aux lois qui règlent la police des eaux. (*Id.*, 4, 6, 7.)

### § III. — Des cours d'eau.

1397. Les courants d'eau sont ou la production de la nature, ou l'ouvrage de l'art. Les premiers sont produits par les *sources* qui s'échappent de terre et forment sur-le-champ *un cours d'eau* continu ; s'il est peu important, on l'appelle *ruisseau* ; quand il est plus considérable, il reçoit le nom de *rivière*, et celui de *fleuve* quand il se jette dans la mer. Il est aussi des cours d'eau qui naissent à certaines époques de l'année et sont desséchés dans quelques autres ; on les appelle *torrents*. Les cours d'eau artificiels, creusés de main d'homme, reçoivent le nom de *canaux*.

1398. Aux termes du Code Napoléon, celui qui a une *source* dans son fonds peut en user à sa volonté, sauf le droit que le propriétaire du fonds inférieur peut avoir acquis par titre ou par prescription ; la prescription doit résulter d'une jouissance non interrompue pendant un espace de trente ans, à compter du moment où le propriétaire inférieur a fait et terminé des ouvrages apparents destinés à faciliter la chute et le cours de l'eau dans sa propriété. Il faut encore excepter le cas où la source fournit aux habitants d'une commune, d'un village ou d'un hameau, l'eau qui leur est nécessaire ; mais alors les habitants doivent payer au propriétaire une indemnité réglée par experts, lors-



qu'ils n'ont pas acquis ou prescrit l'usage de l'eau. (C. Náp., 641, 642, 643.) C'est l'autorité judiciaire qui est compétente pour décider si l'eau de la source est nécessaire aux habitants d'une commune ou d'un hameau (C. d'Et., 20 juin 1839, C<sup>e</sup> de Thisay), et pour fixer l'indemnité, dans le cas où elle est due.

Ces règles sont-elles applicables aux sources des rivières navigables et flottables? Il semble que le principe d'intérêt général qui a fait ranger ces rivières dans le domaine public doive s'appliquer aux sources qui leur donnent naissance, aussi bien qu'à leurs courants; s'il en était autrement, il dépendrait des particuliers d'aneantir la navigabilité en détournant le cours des eaux à la sortie de la source. Cependant on ne trouve, ni dans l'ordonnance de 1669, ni dans les lois postérieures, aucune disposition qui range les sources dans le domaine public. Le raisonnement tiré de l'utilité de la navigation conduirait beaucoup trop loin, car les rivières ne deviennent ordinairement navigables que par la réunion à leurs propres eaux de celles qui proviennent d'autres sources; d'où il résulterait que toutes les sources seraient dans le domaine public, parce que toutes se rendent directement ou indirectement dans des rivières navigables. Il faut donc décider, avec le Code Napoléon qui ne fait pas de distinction, que toutes les sources appartiennent aux particuliers dans les terrains desquels elles naissent, sauf le droit qu'à l'Etat de les acquérir pour cause d'utilité publique. Voilà quel est le droit pur; mais il existe ordinairement des faits qui le modifient: ainsi, indépendamment de l'impossibilité qu'il y aurait de changer le cours d'une source, si le volume d'eau était considérable, toutes les rivières assez importantes pour être navigables sont utiles à des communes, qui peuvent ré-



clamer le bénéfice des art. 641, 642 et 643 du Code Napoléon.

Nous avons parlé au n° 993 des sources d'eau salée. Les sources d'eau minérale, qui peuvent influencer sur la santé publique, sont soumises à des règles exceptionnelles. Ces règles, établies par l'arrêt du Conseil du 5 mai 1784, et qui ont été maintenues par la loi du 14 avril 1791, ont été mises en vigueur par l'arrêté du gouvernement du 29 floréal an VII. L'article 17 de cet arrêté porte que tout propriétaire qui découvrira dans son terrain une source d'eau minérale sera tenu d'en instruire le gouvernement, pour qu'il en fasse faire l'examen ; d'après le rapport des commissaires nommés à cet effet, la distribution est permise ou prohibée. Une ordonnance du 18 juin 1823 rappelle cette disposition, et soumet le débit des eaux minérales à l'inspection des hommes de l'art. Le traitement des médecins inspecteurs est à la charge des propriétaires ; il est compris chaque année au nombre des taxes autorisées par le budget des recettes. Les préfets sont autorisés à faire des règlements particuliers de police, qui, lorsqu'ils ont été approuvés par le ministre de l'intérieur, sont obligatoires pour les particuliers qui fréquentent les établissements d'eau minérale. (Ord. 18 juin 1823, art. 8, 9.)

Les propriétaires voisins des sources faisaient sur leurs fonds des fouilles dont le but était de découvrir et d'exploiter des veines d'eau minérale. La Cour de cassation avait décidé, le 13 avril 1844 (crim., Brosseau), que l'autorité administrative ne pouvait par un règlement leur enlever ce droit. Un décret du gouvernement provisoire, en date du 8 mars 1848, fondé sur ce que les sources d'eau minérale constituent une richesse publique dont la conservation

importe à l'intérêt national et à l'humanité, et dans le but de prévenir les tentatives qui pourraient en compromettre l'existence, défend de faire aucun sondage, aucun travail souterrain dans un périmètre de mille mètres de rayon autour des sources d'eau minérale dont l'exploitation a été régulièrement autorisée, sans l'autorisation du préfet du département, donnée sur l'avis de l'ingénieur, du maire et du médecin inspecteur de l'établissement thermal.

1399. L'eau considérée comme courant fournit un moyen de transport pour les fardeaux et les personnes, et un moteur pour les usines ; sous ce point de vue, elle ne peut être que rarement l'objet d'une propriété privée, mais elle reste ordinairement dans une sorte de communauté dont les effets sont réglés par le droit administratif, eu égard à la nature des services qu'elle peut rendre. Les cours d'eau se divisent en deux classes. Les uns sont propres à la navigation des bateaux, ou seulement au transport des bois ; ce sont les rivières *navigables* ou *flottables*. L'art. 538 du Code Napoléon, rappelant en cela les anciens principes, les range dans le domaine public. (V. ord. de 1669, édits du 24 décembre 1693 et d'avril 1713.)

1400. Les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables paraissent laissés par la loi dans le domaine privé : effectivement l'art. 538 du Code Napoléon ne place dans le domaine public que les rivières navigables et flottables ; l'art. 644 semble ranger les autres dans le domaine privé, en donnant aux riverains la jouissance de l'eau. L'art. 560 attribue à l'Etat les îles nées dans les cours d'eau navigables et flottables, parce qu'il est propriétaire du lit ; et quand l'art. 561 attribue aux riverains celles qui se forment dans les cours d'eau non navigables ni flottables, on en conclut que

c'est en vertu du même principe. Enfin, les riverains profitent de l'alluvion (C. N., 556) et de la pêche, et sont assujettis au curage. Tels sont les motifs sur lesquels on s'appuie pour soutenir que les riverains sont propriétaires non-seulement du courant, mais encore du lit des rivières non navigables ni flottables.

Cette conséquence n'a jamais été admise par l'administration, et le ministre des finances a soutenu le système contraire à la tribune de la Chambre des Pairs, dans la discussion de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale. L'opinion de l'administration a pour elle des raisons très-puissantes. Les rivières dont il est question appartenaient aux seigneurs hauts justiciers; l'abolition du droit féodal a dû les réunir au domaine national. (C. C. civ., 9 août 1843, Amat.) En effet, la loi des 22 décembre 1789 et 4<sup>er</sup> janvier 1790 donne au pouvoir exécutif l'administration des rivières et *des autres choses communes*, sans distinguer entre les rivières navigables ou flottables et les autres; la loi du 3 frimaire an VII, sur l'assiette et la répartition de la contribution foncière, considère aussi le lit des rivières comme commun, puisqu'elle les range, encore sans distinction, au nombre des choses, telles que les rues, les places publiques, etc., qui ne doivent point être cotisées. (L. 3 frim. an VIII, 103.) Enfin, le Code Napoléon lui-même reconnaît et consacre le même principe, puisque dans le cas de changement de lit, même d'une rivière *non navigable*, l'ancien lit est abandonné, à titre d'indemnité, aux propriétaires des fonds nouvellement occupés, ce qui ne pourrait pas avoir lieu si la propriété de cet ancien lit avait appartenu aux riverains. (C. Nap., 563.)

Quant aux arguments sur lesquels s'appuie le système de la propriété des riverains, on y répond en



disant que l'art. 644 du Code Napoléon ne parle pas du lit, mais seulement de *l'eau courante*, et que les droits qu'il attribue aux riverains ne sont que des droits d'usage, qui comprennent la jouissance de l'eau, les produits de la pêche, et mettent en conséquence le curage à leur charge; que le droit d'alluvion leur est commun avec les riverains des fleuves et rivières navigables qui sont incontestablement du domaine public, et qu'ainsi on n'en peut rien conclure pour la propriété du lit; que l'art. 561, qui déclare que les îles nées dans le lit d'une rivière non navigable appartiennent aux riverains, est une simple concession que l'Etat a faite aux particuliers, et non la conséquence d'un droit de propriété, dont il n'a pas même été question dans la discussion. M. Tronchet disait en effet : « Les îles et » îlots dans les rivières non navigables sont des objets » de si peu d'importance, qu'il n'y a peut-être aucun » intérêt à les disputer aux particuliers (1). » Il ne vint pas à l'esprit des législateurs de cette époque de justifier par un droit de propriété l'attribution que la loi faisait aux riverains.

Il faut donc décider que les rivières dont il s'agit ne sont dans le domaine privé que pour l'usage et d'une manière précaire, sauf les restrictions apportées par les lois et les règlements d'administration publique relativement à la fixation de la hauteur des eaux, aux constructions d'usines, etc. Ce principe nous paraît conforme à la nature des choses et à l'intérêt public : à la nature des choses, car les rivières paraissent essentiellement destinées à rester dans cette sorte de communauté sans laquelle les services qu'elles peuvent rendre sont presque nuls; à l'intérêt public, car il

(1) Conférences du Code Napoléon sur l'art. 560.



faudrait de trop grands sacrifices pécuniaires si, pour rendre une rivière navigable, on était obligé d'acquérir le lit par expropriation, comme on acquiert le sol sur lequel on construit des grandes routes. Ainsi s'expliquent facilement toutes les obligations imposées aux riverains, la nécessité où ils sont d'obtenir une autorisation pour établir un moulin ou toute autre usine, la condition qu'on leur impose de démolir leurs constructions sans indemnité, quand l'utilité publique l'exige, etc. Il en résulte encore que les riverains ne peuvent acquérir de droits contre l'Etat, à moins de concessions formelles, mais qu'ils peuvent en acquérir les uns contre les autres. Nous verrons plus bas les conséquences de ce dernier principe, relativement aux règlements d'eau (1).

Cette doctrine a reçu la sanction de la chambre civile de la Cour de cassation, qui a décidé, le 16 juin 1846 (Parmentier), que les eaux courantes et leur lit sont, non la propriété de l'Etat, ainsi que nous le disions dans nos trois précédentes éditions, mais, ce qui revient au même pour les conséquences que nous en tirions, des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous (C. Nap., 714); qu'en conséquence, en cas de canalisation d'une eau courante entreprise dans un intérêt public, les riverains n'ont droit à aucune indemnité pour le lit du cours d'eau affecté au nouveau canal (2). La chambre

(1) Nous avons donné à notre opinion tout le développement que ne comporte pas un ouvrage élémentaire, dans une dissertation spéciale qui a été insérée dans le tome 4, p. 194, de la *Revue de Législation et de Jurisprudence*.

(2) La Cour..., vu les art. 644 et 714 du C. C., attendu qu'un cours d'eau se compose essentiellement et de ses eaux et du lit sur lequel elles s'écoulent; que les eaux et leur lit forment par leur réunion, et tant qu'elles subsistent, une seule et même nature de biens, et doivent, à

des requêtes de la même Cour a jugé, le 17 juin 1850 (Galand), que les riverains d'un cours d'eau non navigable qui traverse ou borde leurs héritages n'ont d'autre droit sur ce cours d'eau que ceux qui leur sont attribués par l'art. 644 du C. Nap.; que ces droits, qui ne comportent en principe que l'usage des eaux, sont exclusifs de tout droit à la propriété du lit. Le Conseil d'Etat a fait l'application de la même doctrine en décidant que la pente des cours d'eau, même non navigables ni flottables, n'est pas susceptible de propriété privée (13 août 1851, Rouxel); qu'il n'y avait pas lieu d'accorder une indemnité pour l'extraction de gravier ordonnée par l'administration, extraction opérée sur

moins d'une volonté contraire, exprimée formellement par la loi, être régis par des dispositions identiques; — attendu que l'art. 644 du Code confère à celui dont la propriété borde un cours d'eau non navigable ni flottable *le droit de se servir de l'eau* à son passage pour l'irrigation de ses propriétés, et à ceux dont cette eau traverse l'héritage, le droit d'en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, à la charge de la rendre, à la sortie de leur fonds, à son cours ordinaire; — attendu que ces droits d'usage, spécifiés et limités, sont exclusifs du droit à la propriété du cours d'eau; — attendu que, d'après l'art. 563 du même Code, lorsqu'une rivière, même non navigable ni flottable, se forme un nouveau cours en abandonnant son ancien lit, les propriétaires des fonds nouvellement occupés prennent, à titre d'indemnité, l'ancien lit abandonné; que cette attribution faite par la loi démontre qu'elle ne considère pas l'ancien lit abandonné comme appartenant aux propriétaires riverains de cet ancien lit; — attendu que les cours d'eau non navigables ni flottables n'appartenant point aux propriétaires riverains d'après les dispositions ci-dessus, ils rentrent dans la classe des choses qui, aux termes de l'art. 714 C. civ., n'appartiennent à personne, dont l'usage est commun à tous, et dont la jouissance est réglée par des lois de police; — attendu qu'à la vérité, les choses auxquelles s'applique l'art. 714 sont distinctes des biens, qui, d'après l'art. 713, n'ayant pas de maître, appartiennent à l'Etat, mais qu'il suffit que la loi refuse aux propriétaires riverains la propriété des cours d'eau non navigables ni flottables, pour qu'il n'y ait pas lieu de leur accorder une indemnité à raison de l'occupation du lit formant partie intégrante de ces cours d'eau... (C. C. civ., 10 juin 1846, l'armentier.)

un banc de sable qui, n'étant pas une alluvion, mais une partie du lit de la rivière, n'était pas susceptible d'une propriété privée. (*Id.*, 11 janv. 1853, Rossignol.) C'est encore en vertu du même principe, et par suite du droit qu'a l'administration de déterminer l'étendue des choses consacrées à l'utilité publique, que le Conseil d'Etat a décidé qu'il appartenait à l'administration de reconnaître et de déterminer la largeur d'un ruisseau dont le curage avait été ordonné, avant de donner suite à la demande d'indemnité formée par un particulier qui prétendait qu'on avait enlevé dans l'opération du curage une portion de son terrain. (*Id.*, 30 mars 1853, Laurent; v. n° 1456.) Nous avons jusqu'ici essayé d'établir, quant à la propriété, une distinction entre les ruisseaux et les rivières; nous reconnaissons qu'elle devient insoutenable en présence de la jurisprudence de la Cour de cassation, qui statue d'une manière générale et pour *tous les cours d'eau*.

1404. Il reste à décider si l'Etat, lorsqu'il change la destination des petites rivières, par exemple en les rendant navigables, ou détourne leurs eaux pour alimenter des canaux, doit indemniser les riverains, non pas du lit, qui ne leur appartenait pas, ainsi que nous l'avons vu, mais des avantages que la loi leur attribuait et que la mesure administrative leur enlève. La loi du 15 avril 1829, art. 3, leur accorde une indemnité pour la perte du droit de pêche; il y a même raison de les indemniser de la perte des autres droits dont ils jouissaient aussi légitimement. D'après la loi de 1829, l'indemnité du droit de pêche devait être réglée conformément à la loi du 8 mai 1810, c'est-à-dire par le tribunal de première instance; elle l'est aujourd'hui par le jury. Il y a en effet *expropriation*, puisqu'il s'agit d'une chose qui passe des particuliers à l'Etat par un motif d'utilité



publique. Il y a plus de difficulté dans les autres cas sur lesquels il n'est pas statué par une loi formelle. Quand le dommage provient de la confection de travaux publics, le conseil de préfecture est compétent pour régler l'indemnité (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, 3); mais quand il est le résultat d'une simple déclaration de navigabilité, le texte de la loi ne paraît plus applicable. Un arrêt du Conseil du 7 août 1843 (Blanc), rendu sur conflit, décide que l'autorité judiciaire est compétente pour régler l'indemnité due à un propriétaire par suite de la privation des droits exercés par lui sur un ruisseau en vertu de l'art. 644 du C. Nap. Il nous semble qu'il est dans l'esprit de la législation actuelle de faire régler les indemnités pour expropriation par le jury, et les indemnités pour dommages par le conseil de préfecture (v. nos 701, 702), sans distinguer si les dommages proviennent de travaux, ou de déclarations d'utilité publique non accompagnées de travaux, comme dans le cas actuel. Les motifs sont les mêmes, et l'on doit éviter dans la théorie des compétences, déjà si difficile, des distinctions qui ne s'appuient sur aucune raison sérieuse. (V. cependant C. d'Et., 8 mars 1855, Vincent.) Il faut remarquer qu'il n'y a lieu d'accorder d'indemnité que pour la privation des avantages dont jouissaient réellement et légitimement les riverains, et non pour ceux dont ils auraient pu jouir, mais dont ils ne jouissaient pas.

1402. *Les canaux* sont des cours d'eau creusés de main d'homme, et destinés soit à la navigation, soit à l'irrigation, soit au roulement des usines, soit au dessèchement des terrains inondés.

Les canaux destinés à la navigation font partie de l'ensemble des communications d'intérêt général; ils sont assimilés aux grandes routes quant à leur con-



struction, quant à leur entretien et quant à leur police. Ainsi la construction des canaux de navigation ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret impérial (n° 657); toutes les formalités prescrites par ce décret pour arriver à l'expropriation forcée doivent être observées. L'expropriation doit porter ici non-seulement sur le terrain destiné au canal, mais encore sur l'espace nécessaire pour l'établissement des chemins de halage.

1403. Les canaux de navigation donnent lieu à l'établissement d'un droit de péage; le tarif de ce droit est établi par une loi, ou par un décret rendu en vertu d'une loi. Il arrive aussi que le gouvernement s'adresse à des capitalistes qui se chargent de faire toutes les acquisitions de terrain et tous les travaux nécessaires pour l'établissement d'un canal, moyennant la perception des droits pendant un temps déterminé, à la suite duquel l'Etat se trouve, sans avoir fait aucune avance, en possession d'une propriété productive. Les concessionnaires d'un canal sont subrogés aux droits de l'administration pour effectuer l'expropriation et pour percevoir le péage, qui ne peut être établi directement au profit de simples particuliers. Mais la concession, lors même qu'elle est perpétuelle, ne leur donne pas la pleine propriété et la libre disposition du canal, qui ne cesse pas de faire partie du domaine public. (C. d'Et., 22 mars 1854, canaux d'Orléans.) Ils n'ont pas le droit de le supprimer, d'en changer la destination, d'en modifier le tarif, de se refuser aux réparations nécessaires pour l'entretenir en bon état de service; en un mot, ils sont plutôt concessionnaires des profits que le canal peut produire que du canal lui-même, qui continue à être considéré comme voie publique, et en conséquence est imprescriptible ainsi que ses accessoires. D'un autre côté, comme il procure des béné-

fices, le terrain qu'il occupe est porté au rôle de la contribution foncière comme terre de première qualité (loi du 23 juillet 1820, art. 26), mais il ne paye pas la taxe de mainmorte, par la raison que nous avons expliquée n° 909. L'administration conserve le droit de faire des règlements pour le maintien de l'ordre sur les ports et dans les gares dépendants du canal. (Ord. 19 oct. 1821.) Les riverains du chemin de halage ont droit aux servitudes auxquelles sont assujettis les terrains du domaine public (C. cass., 29 février 1832, canal de Givors); réciproquement, ils sont soumis à des obligations analogues à celles qui pèsent sur les riverains des grandes routes. Enfin, les canaux et les chemins de halage font partie de la grande voirie, et les contraventions commises soit contre les règles générales, soit contre les règlements particuliers, qui font loi pour ceux qui les fréquentent, sont constatées, réprimées et punies par l'autorité administrative. (V. n°s 1292 et suiv., 1437-1438.)

Une loi du 29 mars 1845 autorise le rachat par voie d'expropriation des droits accordés aux compagnies par les lois des 25 août 1821 et 14 août 1822, droits représentés par des actions de jouissance. Le rachat ne peut s'opérer pour chaque compagnie qu'en vertu d'une loi spéciale; le prix en est fixé par une commission instituée par un décret, dont trois membres sont désignés par le ministre des finances, trois par la compagnie, et trois par le premier président et les présidents réunis de la Cour impériale.

1404. Les *canaux d'irrigation* peuvent être créés de deux manières, savoir : comme un objet de spéculation, par des particuliers qui en font les frais, et qui concèdent ensuite à des propriétaires l'eau dont ils ont besoin moyennant le paiement d'un droit, et par l'au-

torité. Le préfet statue, sous l'autorisation du ministre des travaux publics, sur la constitution en associations syndicales des propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien des canaux d'arrosage, lorsqu'ils sont d'accord pour l'exécution des travaux et la répartition des dépenses (décr. du 25 mars 1852, t. D, n° 6). L'administration agit par les moyens qui lui sont propres. Dans l'un comme dans l'autre cas, si la cession des terrains pour la confection des canaux n'a pas lieu à l'amiable, il faut avoir recours à la voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, conformément à la loi du 3 mai 1841. Quand l'entreprise est faite par une société d'arrosants, cette société a la propriété du canal, et jouit exclusivement du produit de la pêche et de tous les autres produits utiles. Lorsque la construction a été faite aux frais de l'Etat, les dépenses d'entretien sont supportées par les propriétaires dans l'intérêt desquels le canal est construit, d'après des règlements que le gouvernement seul peut modifier. (C. d'Et., 16 avril 1854, Thomassin.) La répartition en est faite par l'autorité administrative, et les difficultés auxquelles elle donne lieu sont jugées par le conseil de préfecture comme en matière de contributions directes. Les canaux d'irrigation, une fois établis, sont soumis à la haute police de l'administration, à laquelle il appartient de prescrire toutes les mesures réglementaires, notamment celles relatives au curage. (L. du 14 floréal an XI.) L'administration, quand ils appartiennent à l'Etat, et, dans le cas contraire, les départements, communes ou particuliers dont ils sont la propriété, peuvent demander la démolition des usines, écluses, batardeaux, pêcheries, etc., non autorisés. (Arrêté du 19 vent. an VI, art. 14.)

1405. Les usines placées sur le bord ou en travers



des cours d'eau navigables offrent de graves inconvénients : elles nécessitent des travaux de barrage et d'écluse qui gênent la navigation ; elles peuvent être emportées par les grandes eaux , etc. Il arrive quelquefois que, pour obvier à ces inconvénients, on creuse un canal latéral à la rivière , par lequel s'écoule une partie de l'eau , qui est ensuite rendue à sa première direction après avoir mis l'usine en mouvement. Ces prises d'eau ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation de l'administration , qui doit avoir égard aux besoins de la navigation et à ceux des autres riverains appelés à présenter leurs observations dans une enquête *de commodo et incommodo*. L'autorisation administrative n'est accordée que par mesure d'ordre public ; elle ne dispense pas le constructeur de l'usine d'acquérir le sol sur lequel il veut creuser son canal ou le droit d'aqueduc , lorsqu'il n'en est pas propriétaire , et le cours d'eau qu'il se procure ainsi reste toujours soumis à la haute police de l'administration , à cause de l'influence qu'il peut avoir sur le cours d'eau principal (C. d'Et., 8 mars 1844 , Hirta) ; mais , d'un autre côté , il est propriétaire du canal et de ses rives , de telle sorte que lui seul en a tous les avantages , et que personne ne peut , sans son autorisation , y pêcher , y couper des herbes , y faire des prises d'eau (1).

1406. C'est aussi à l'aide de canaux que l'on parvient à procurer l'écoulement des eaux qui inondent les marais. Lorsque des dessèchements ont été faits par des particuliers , les canaux appartiennent à tous les propriétaires dans l'intérêt desquels ils ont été construits. Il en résulte qu'eux seuls peuvent profiter de

(1) C. C. civ., 17 mars 1840 (Darenberg). Voir, quant à la présomption de propriété, C. C. req., 13 février 1854 (Cadrillot).



tous les avantages qu'ils procurent ; que , par exemple, ils jouissent seuls de la pêche , des digues , des barrages ; etc. , même avec l'autorisation de l'administration ; qu'ils ont le droit de demander devant les tribunaux ordinaires la destruction de ceux qui ont été établis sans être fondés en titre. (Arrêt du Cons. du 1<sup>er</sup> sept. 1825 , association des vidanges de Tarascon.)

Si les canaux procurent aux propriétaires des terrains desséchés des avantages communs , ils les assujettissent aussi à des charges communes. Le bien public est intéressé à ce que ces propriétaires ne laissent pas perdre par leur négligence tout le fruit des dépenses qui ont été faites ; aussi un règlement d'administration publique , arrêté en Conseil d'Etat sur le rapport du ministre , la proposition du préfet et l'avis des syndics , des propriétaires et de la commission de dessèchement , fixe le genre et l'étendue des contributions nécessaires pour subvenir aux dépenses d'entretien , et nomme une commission composée de propriétaires pour les faire exécuter. La réparation de tous les dommages causés est poursuivie par voie administrative , comme pour les objets de grande voirie. Les conseils de préfecture connaissent aussi des difficultés relatives au mode de répartition de la cotisation. Les délits sont poursuivis devant les tribunaux ordinaires. (L. 16 sept. 1807 , art. 25 , 26 et 27.)

---

## CHAPITRE II.

DES COURS D'EAU NAVIGABLES. — USINES. — BARRAGES. —  
CHEMINS DE HALAGE.

## SOMMAIRE.

§ I<sup>er</sup>. — *De la navigabilité.*

- 1407. Les rivières navigables et flottables font partie du domaine public.
- 1408. Qu'entend-on par rivières navigables et flottables ?
- 1409. Autorité qui prononce sur la navigabilité.
- 1410. Effets de la déclaration de navigabilité.
- 1411. Canalisation des rivières.
- 1412. Travaux à faire dans les rivières navigables.
- 1413. Division de la navigation intérieure de la France en bassins.

§ II. — *Police des rivières navigables. — Usines. — Barrages, etc*

- 1414. Règles relatives au courant des rivières.
- 1415. Autorisation des usines, barrages, ses effets, etc.
- 1416. Démolition des usines, barrages, etc.
- 1417. Anciennes usines fondées en titre.
- 1418. Indemnité en cas de suppression d'anciennes usines fondées en titre.
- 1419. Nature des droits conférés par les titres anciens.
- 1420. Par qui sont appréciés les titres.
- 1421. Modifications imposées aux usines.
- 1422. Réparation et reconstruction d'usines.
- 1423. Chômage des usines. — Quand est-il dû une indemnité ?
- 1424. Obligations des propriétaires d'usines.
- 1425. Dégâts causés aux usines par l'exercice de la navigation. — Indemnité.
- 1426. Flottage à bûches perdues.

§ III. — *Chemins de halage, marchepied, ports.*

- 1427. Chemin de halage et marchepied.
- 1428. Indemnité due pour l'établissement du chemin de halage.
- 1429. A quelles rivières est dû le chemin de halage ?

1430. Le chemin de halage est-il dû sur les îles?  
 1431. Le chemin de halage est-il dû aux canaux de navigation?  
 1432. Quelle est l'autorité qui détermine l'établissement et la largeur du chemin de halage?  
 1433. En quoi consiste la servitude du chemin de halage?  
 1434. *Quid* lorsque la rivière se retire ou lorsqu'elle empiète sur les terres?  
 1435. A la charge de qui sont les réparations du chemin de halage?  
 1436. Ports. — Débarcadères.

§ IV. — *Poursuites et répression des contraventions.*

1437. Les cours d'eau navigables font partie de la grande voirie.  
 1438. Poursuite des contraventions. — Compétence des conseils de préfecture.

§ I<sup>er</sup>. — *De la navigabilité.*

1407. Le caractère distinctif des cours d'eau du domaine public proprement dit est de servir au transport des personnes ou des marchandises ; c'est à cause de l'utilité que la société tout entière peut en retirer, qu'on les range au nombre des choses qui ne peuvent appartenir à personne, parce qu'elles doivent servir à tout le monde. Tel est l'esprit de la loi du 12 novembre 1790, art. 2, et de l'art. 538 du Code Napoléon, qui placent dans le domaine public les fleuves et les rivières navigables et flottables.

1408. D'après l'ordonnance de 1669, on ne considérait comme rivières navigables que celles portant bateaux *sans artifices et sans ouvrages de main* ; mais, les lois actuelles étant conçues d'une manière plus générale, il n'y a pas lieu de faire aujourd'hui cette distinction ; c'est ce qui résulte des discussions des Chambres sur l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 15 avril 1829 ; c'est aussi la jurisprudence de la Cour de cassation. (Arrêt du 29 juillet 1828, D<sup>e</sup> d'Harville.) Le fait qu'une rivière peut porter des batelets, et même des bacs pour



le passage des personnes et des voitures, ne suffit pas pour qu'on doive la considérer comme actuellement navigable ; il faut pour cela qu'elle puisse être parcourue dans un espace assez considérable pour faire l'office de chemin et servir de moyen de transport.

Les rivières sont *flottables* lorsqu'elles ont assez d'eau pour transporter non plus des bateaux et des marchandises, mais seulement des morceaux de bois que l'on confie à leur courant. Il y a deux manières de faire ce transport : la première consiste à réunir les morceaux de bois au moyen de liens, et à en former ce qu'on appelle des *trains* ; ce sont de longs radeaux qui peuvent être dirigés par les mariniers qui les montent ; la seconde consiste à jeter le bois dans le courant, et à le faire surveiller par quelques hommes qui empêchent qu'il ne s'amoncèle et ne suspende le cours de l'eau : c'est le *flottage à bûches perdues*.

Un avis du Conseil d'État du 21 février 1822 établit une distinction entre les rivières *flottables sur trains et radeaux* et les rivières *flottables seulement à bûches perdues* ; il décide que le droit de pêche dans les premières peut être affermé au profit de l'État, et que dans les secondes il appartient aux riverains. Cette distinction a depuis été sanctionnée par la loi du 15 avril 1829, art. 1 et 2. La Cour de cassation a également rangé les cours d'eau de la seconde classe au nombre de ceux qui sont dans le domaine privé (arrêt du 22 août 1823, crim., Gambert), de telle sorte que le flottage ne constituerait qu'une servitude d'utilité publique. Cependant le ministre des finances a toujours soutenu, dans l'intérêt du Trésor, que le mot *flottable* s'appliquait sans distinction à tous les cours d'eau où se fait le flottage du bois. Il existe même un arrêté du Directoire du 13 nivôse an V, dont l'art. 4 décide que les ruisseaux



servant au flottage des bois destinés à l'approvisionnement de Paris sont propriétés nationales ; mais on objecte que cet arrêté n'a point été inséré au Bulletin des lois, et l'on fait observer qu'en tout cas il ne pourrait avoir plus de force que les lois elles-mêmes. Cette discussion présente peu d'importance, si l'on adopte les principes que nous avons émis, n° 4400, sur la propriété des cours d'eau non navigables.

Le domaine de l'Etat, relativement aux cours d'eau navigables et flottables, s'étend même à leurs bras non navigables ni flottables qui sont considérés comme leurs accessoires ; c'est ce qui résulte d'un arrêt du Conseil du 14 août 1694, et ce qui est généralement admis par la doctrine et par la jurisprudence. Il ne faut pas cependant pousser trop loin les conséquences de ce principe, et considérer comme propriété de l'Etat les dérivations creusées par les riverains sur leurs propriétés particulières, et entretenues à leurs frais. (L. 15 avril 1829, 1.)

Quand une rivière n'est navigable ou flottable que dans certaines parties de son cours, les parties non navigables ni flottables sont abandonnées à l'usage des propriétaires riverains, sans cependant que ceux-ci puissent disposer de l'eau de manière à gêner ou à rendre impossible la navigation des parties inférieures. (Arrêté du 19 ventôse an VI, art. 10.)

1409. C'est à l'administration qu'il appartient de déclarer la *navigabilité*. (Décr. 22 janv. 1808, 1 ; l. du 13 avril 1829, 1.) Bien qu'en thèse générale il appartienne à l'administration active de prononcer sur ces sortes de questions, le Conseil d'Etat reconnaît compétence au conseil de préfecture pour statuer sur une question de navigabilité incidente à une poursuite en contravention portée devant lui. (C. d'Et., 14 avril

1853, Cousin-Jolly; *id.*, 15 juillet 1853, Vivien-Michon.) Nous pensons cependant qu'en cas de doute sérieux, le conseil devrait surseoir à statuer sur la contravention et faire prononcer par qui de droit sur la navigabilité. C'est par un décret impérial que la navigabilité doit être déclarée. (Arg. de la loi du 15 avril 1829, art. 1.) Il existe des décrets pour les différents cours de l'empire; là où ils n'existent pas, le préfet peut prononcer provisoirement et sauf recours au ministre.

1410. Nous rappelons ici le principe que la déclaration de ce qui constitue le domaine public, et par conséquent la détermination du lit des cours d'eau qui en font partie, des digues et autres constructions accessoires, est de la compétence de l'autorité administrative, non-seulement quant au présent, mais encore quant au passé (C. d'Etat, 23 juin 1841, Le Menuet); qu'elle a un effet immédiat quant à la possession réelle qui doit toujours être laissée à l'Etat, mais qu'elle ne tranche pas les questions de propriété, et même celles de possession juridique, dans les circonstances assez rares, mais possibles cependant, où elles peuvent naître; que la solution de ces questions appartient aux tribunaux, et que les droits reconnus se résolvent en indemnité. (V. n° 794. Trib. des conflits, 20 mars 1850, Demarquet; *id.*, Fize; 3 juin 1850, Vignat; 30 juillet 1850, Magnin; 22 nov. 1851, Roger; — C. d'Et., 26 juin 1852, C<sup>e</sup> de Frontignan; 3 juillet 1852, Voye; 20 avril 1854, ville de Nogent; — C. C. req., 23 mai 1849, Combalot (1); *id.* 3 février 1852, Auber.)

(1) Cet arrêt admet une distinction entre la *limite administrative* et la *limite naturelle* d'un fleuve. La *limite administrative* est déter-

1411. Il est des rivières qui ne sont pas navigables, mais qui peuvent le devenir à l'aide de travaux de *canalisation*. Ces travaux sont exécutés aujourd'hui en vertu d'un décret impérial. (S.-C. du 25 décembre 1852, art. 4.)

1412. Les dépenses relatives aux rivières navigables sont, en principe général, à la charge de l'Etat ; cependant, lorsqu'il est question de travaux qui servent à la fois à l'exercice de la navigation et au roulement d'une usine, les frais en doivent être supportés par le Trésor public et par les propriétaires dans une proportion déterminée par des règlements d'administration publique ; ce qui doit s'entendre non-seulement des travaux de levées, barrages, digues, écluses, mais encore de ceux du curage lui-même, quoiqu'il soit ordinairement à la charge de l'Etat. (L. 16 sept. 1807, 33, 34 ; C. d'Etat, 5 juillet 1851, Gérard.) Il résulte de la loi du 15 avril 1829 que l'entretien des rivières flottables seulement à bûches perdues est à la charge des particuliers : c'est qu'ici l'usage de la rivière n'enlève pas aux riverains les avantages qu'elle produit ; comme ils conservent le droit de pêche, il est juste qu'ils supportent les charges.

1413. La navigation intérieure de la France est divisée en bassins, dont les limites sont déterminées par les montagnes ou coteaux qui versent leurs eaux dans

minée par les besoins du service public ; elle est fixée par l'administration ; la limite *vraie* ou *naturelle*, déterminée par l'élévation des eaux, est reconnue par l'autorité judiciaire. Lorsque la limite administrative dépasse la limite naturelle, il en résulte un empiétement sur la propriété privée qui est légitimé par l'intérêt public, mais qui donne lieu à une indemnité contre l'Etat. Cette distinction nous paraît établir une règle fort sage qui, d'un côté, donne toute latitude à l'administration, et de l'autre garantit les droits des riverains. Nous doutons cependant qu'elle soit admise par le Conseil d'Etat.



le fleuve principal ; et chaque bassin est subdivisé en arrondissements de navigation. Les portions de fleuves et rivières faisant partie de départements autres que celui dans lequel est placé le chef-lieu d'arrondissement de navigation sont mises dans les attributions administratives du préfet de ce chef-lieu, et ce, seulement, en ce qui concerne les travaux à exécuter dans le lit et sur les bords de la rivière ou du fleuve ; le surplus de l'administration continue à être exercé par le préfet du territoire. L'ingénieur du département du chef-lieu exerce ses fonctions, relativement aux travaux à faire, sur toute l'étendue des fleuves et rivières compris dans les attributions du préfet de son département. (Arr. du 8 prair. an XI, 1, 2, 3.)

§ II. — *Police des rivières navigables. — Usines. — Barrages, etc.*

1414. La navigabilité d'une rivière donne naissance à un ensemble de règles relatives à ses *rives* et à son *courant*, et à la *police de la navigation*.

Il est défendu de tirer du sable, de la terre ou d'autres matériaux à six toises des rivières navigables, d'y faire des constructions de nature à nuire à la navigation (*v.* chemin de halage ; ord. de 1669, t. 37, art. 40), et même des constructions défensives, sans autorisation. (C. d'Etat, 26 juillet 1844, Dauvet.)

Quant au *courant*, c'est-à-dire à la masse d'eau nécessaire pour la navigation, on prohibe tout ce qui pourrait en diminuer la force ou gêner le passage des bateaux. Ainsi l'ordonnance de 1669, art. 44, défend à toutes personnes de détourner l'eau des rivières navigables ou flottables, ou d'en affaiblir et altérer le cours par tranchées, fossés et canaux, à peine contre les



contrevenants d'être punis comme usurpateurs et de payer les réparations. La loi du 6 octobre 1791 avait levé cette défense, qui a été rétablie par les lois postérieures, et notamment par l'art. 644 du Code Napoléon. Aujourd'hui aucune prise d'eau ne peut être faite dans un cours d'eau du domaine public sans une autorisation accordée par un arrêté du préfet quand la prise d'eau est faite au moyen de machines et que, eu égard à son volume, elle n'a pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime (décr. du 25 mars 1852, t. D, n° 1); et dans les autres cas, par un décret impérial. Ces autorisations donnent lieu au paiement d'une redevance; elles sont toujours révocables sans indemnité. (L. du 16 juillet 1840, 8.)

L'ordonnance de 1669 défend de jeter dans les cours d'eau aucune ordure ou immondice; l'ordonnance du 24 juin 1717 ordonne à tous riverains, mariniers ou autres, de faire enlever les pierres, terres, bois, pieux, débris de bateaux, et autres empêchements étant de leur fait et à leur charge, dans le lit des rivières. Le Conseil d'Etat a fait l'application de cet article aux propriétaires d'un bateau à vapeur qui, ayant coulé bas un bateau chargé de sable, avaient refusé de le repêcher. (C. d'Et., 6 janv. 1849, Le Normand.)

Les anciens règlements sur la police des rivières, émanés des Rois, des assemblées d'Etats et des Parlements, sont encore en vigueur soit dans toute la France, soit dans les pays soumis autrefois à l'autorité des Etats et des Parlements, en tant du moins qu'ils n'ont point été abrogés par des lois ou par des règlements nouveaux (1). L'autorité réglementaire en cette matière

(1) V. outre l'ord. de 1669 et l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777, les arrêts du Conseil des 16 décembre 1759, 27 février 1765, 17 juillet 1781, 23 juillet 1783. Une codification de ces différents actes serait une

appartient aujourd'hui à l'Empereur, quand il s'agit de mesures de police générale ; le droit des préfets, et même ordinairement des ministres, se borne à des propositions : telle est l'interprétation donnée par la pratique de l'administration et par la jurisprudence du Conseil d'Etat aux lois des 22 déc. 1789-8 janv. 1790, sect. 3, art. 5; 12 et 20 août 1790, chapitre 6. Les préfets ont le droit de prendre des mesures pour faire cesser les contraventions, aux termes de la loi du 29 flor. an X, et pour faire exécuter les lois et règlements. (C. d'Et., 30 mars 1853, de Bréval.) Ils peuvent aussi prescrire des mesures provisoires dans l'intérêt de la salubrité publique et du service de la navigation. (*Id.*, 30 mars 1853, Delattre.)

1445. D'après les anciennes ordonnances, personne ne peut, sans autorisation, construire sur les rivières navigables et flottables aucun moulin, batardeau, écluse, gord, pertuis, etc. Pour savoir qui a le droit de donner l'autorisation, il faut distinguer : s'il ne s'agit que d'établissements temporaires, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux, l'autorisation peut être accordée par le préfet, qui fixe en même temps la durée de la permission. (Décr. du 25 mars 1852, art. 4, t. D, n° 2.) Dans les autres cas, il faut un décret impérial. (Arrêté du 19 vent. an VI, art. 9, n° 1444.) L'autorisation n'est accordée qu'après une instruction administrative, dans laquelle les parties intéressées sont admises à présenter leurs observations (1). La loi du 16 juillet

chose fort importante. V. aussi loi du 22 décembre 1789, sect. 3, art. 2; l. des 12 et 20 avril 1790, ch. 6; 28 sept. et 6 oct. 1791, t. 2, art. 15 et 16, dont les textes sont cités dans l'arrêté du 29 vent. an VI.

(1) Les formes de la demande et de l'instruction sont communes aux usines fondées sur les cours d'eau navigables et à celles fondées sur les

1840, art. 8, et après elle toutes les lois de finances, ont autorisé la perception d'un droit pour l'établissement des usines sur les cours d'eau navigables; ces lois ajoutent que les permissions sont toujours révocables sans indemnité.

1446. Un grand nombre d'usines s'étaient établies sans titre, soit sur les rivières navigables, soit sur les autres cours d'eau du domaine public. L'arrêté du 19 ventôse an VI prescrivit aux administrations départementales de faire la visite des rivières navigables et flottables, des canaux d'irrigation et de dessèchement, et d'ordonner la destruction des usines, moulins ou chaussées qui ne seraient pas fondés en titre. Cette destruction devait être ordonnée dans le mois de la visite; mais il est évident que le délai n'est point fatal, et que l'administration peut encore aujourd'hui user du droit que lui attribue l'arrêté, sans qu'on puisse lui opposer de déchéance ou de prescription, parce qu'il s'agit ici des intérêts du domaine public, contre lequel on ne peut prescrire. Au surplus, l'administration doit agir dans cette matière avec la plus grande réserve, et n'ordonner la destruction des usines, même non fondées en titre, qu'autant que leur existence aurait de graves inconvénients. D'un autre côté, les propriétaires d'usines qui n'ont point de titre, mais dont on tolère l'existence, doivent, pour se mettre à l'abri de toute inquiétude, solliciter une autorisation.

L'arrêté de l'an VI ne prescrit pas seulement d'ordonner la démolition des usines (1) non fondées en titre,

cours d'eau non navigables, sauf l'autorité d'où émane l'autorisation. (V. nos 1444, 1445, 1446, 1447.) Il en est de même des conséquences de l'autorisation vis-à-vis les tiers (no 1448).

(1) Nous ne parlons que des usines; mais ce que nous allons dire s'applique aux chaussées, batardeaux, etc., qui existaient dans les cours d'eau navigables lors de l'arrêté du 19 vent. an VI. V. art. 3, 4, 5.



il veut aussi que l'administration départementale dresse un état de celles, même fondées en titre, qui sont dangereuses ou nuisibles pour la navigation, et l'administration supérieure peut en ordonner la modification le déplacement ou la suppression, en vertu du droit de haute police qui lui est conféré sur les cours d'eau, dans l'intérêt de la navigation. (Ord. d'août 1669; — l. 22 nov. 1790, 2; — l. 12 août 1790, ch. 6; — l. 28 sept. 1791, t. 1, sect. 1, art. 4; — t. 2, 15, 16; — et arrêté du 19 vent. an VI.)

Si l'usine n'est pas autorisée, il suffit d'un arrêté du préfet, contre lequel on peut recourir devant le ministre. Dans ce cas même, l'existence de l'usine constituant une contravention de grande voirie, le conseil de préfecture, chargé de la répression en cette matière, peut en ordonner judiciairement la suppression. (C. d'Et., 20 juin 1821, de Lescaille.) Si l'usine est autorisée, elle ne peut être supprimée ou modifiée que par un décret impérial, précédé d'une instruction dans laquelle on doit entendre les parties intéressées, ainsi que cela a eu lieu lors de l'autorisation. La mise en chômage peut, dans tous les cas, être ordonnée par le préfet.

1447. La question de savoir s'il est dû une indemnité aux propriétaires des anciennes usines, chaussées, batardeaux, écluses, etc., quand leur suppression est ordonnée pour les besoins de la navigation, présente de sérieuses difficultés que nous essayerons de résoudre en combinant les principes généraux avec les lois spéciales. En thèse générale, nous considérons toutes les concessions faites sur les cours d'eau navigables comme précaires et subordonnées aux besoins présents et futurs de la navigation (n° 1445, *in fine*). Cependant, l'arrêté du 19 ventôse an VI ayant distingué entre les usines, chaus-



sées, etc., *fondées en titre* et celles qui ne l'étaient pas, et n'ayant prescrit que la destruction des secondes, nous devons en conclure qu'il a reconnu aux concessions fondées en titre un caractère qui, sans entraver l'exercice du pouvoir de l'administration, suffit cependant pour créer à leurs possesseurs un droit à une indemnité. Le Conseil d'Etat n'admet comme *fondées en titre* que : 1° les usines dont le titre est antérieur à l'ordonnance de 1566, à partir de laquelle la loi déclare nulles les aliénations du domaine national (n°s 786 et suiv.; C. d'Etat, 19 mars 1840, Conqueret); il admet comme équivalente à un titre la preuve de l'existence de l'usine antérieurement à cette époque (*id.*, 10 mars 1848, Faucheux); 2° les usines aliénées nationalement avec des circonstances sur lesquelles nous nous expliquerons tout à l'heure.

1418. La mesure qui prescrit la suppression d'une usine n'étant pas une expropriation, puisque l'Etat n'acquiert rien, l'indemnité représente le dommage causé, et elle doit en conséquence être réglée par le conseil de préfecture. (V. n°s 701 et 1401.) (1). C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé, notamment le 28 mai 1852 (Ramière), dans une espèce qui offre cette particularité que l'usine était construite sur un rocher dont l'usinier prétendait être propriétaire, et que l'administration voulait détruire. Le Conseil d'Etat distingue la suppression de la force motrice de la destruction du rocher et de l'édifice qu'il supporte; il décide en principe que la suppression de la force motrice est un dommage dont le conseil de préfecture a le droit de fixer l'indemnité,

(1) La jurisprudence du Conseil d'Etat paraît ne reconnaître la compétence du conseil de préfecture que lorsque le dommage provient de travaux publics. (V. l'arrêt Ramière.) Nous croyons qu'il n'y a pas lieu de faire cette distinction (v. n° 1401, et plus bas la compétence du conseil de préfecture).

mais qu'il est incompétent pour statuer sur l'occupation du rocher et de l'édifice. En effet, si l'usinier était propriétaire du rocher ou du terrain, quel qu'il fût, sur lequel repose l'usine que l'on veut démolir, on devrait procéder, quant aux édifices, par la voie de l'expropriation. Il en est autrement, selon nous, quand l'usine est sur bateaux ou sur pilotis; dans ce cas, l'Etat n'a pas cessé d'être propriétaire du lit, et l'éloignement ou la suppression de l'usine pouvant être opéré par mesure de police, il n'y a plus lieu qu'au règlement d'une indemnité pour dommages, règlement qui dès lors doit être fait par le conseil de préfecture.

Si des travaux publics étrangers à la navigation, par exemple la construction d'un chemin, entraînaient la démolition d'une usine établie sur la rive, il n'y aurait là qu'une expropriation ordinaire; l'indemnité serait fixée par le jury, même pour la force motrice qui en est l'accessoire, pourvu, quant à la portion d'indemnité relative à la force motrice, que l'usine fût fondée en titre. (C. d'Et., 21 juillet 1853, Brest.)

1449. Le Conseil d'Etat, en n'accordant d'indemnité qu'aux porteurs d'un titre antérieur à 1566, paraît reconnaître à ce titre l'effet d'avoir transféré la propriété; mais, d'un autre côté, il n'attribue aucune force aux concessions faites depuis cette époque. Nous ne partageons pas cette doctrine, et nous pensons qu'il n'y a aucune différence à faire entre la date des titres, que les uns et les autres ne sont que des concessions temporaires, révocables, mais suffisantes cependant pour donner lieu à une indemnité, quand elles ne contiennent pas de clause contraire. Nous dirons d'abord que les actes antérieurs à 1566 n'ont pu transférer un droit de propriété, lors même qu'ils se seraient servis de cette expression, ou de toute autre équivalente, à cause de

la nature de la chose qui, étant consacrée au service public, était inaliénable et imprescriptible, et que c'est à tort que l'arrêté du 19 ventôse an VI se sert des mots *titres de propriété* (art. 3), *propriété fondée en titre* (art. 4); que si on reconnaissait que les actes antérieurs à 1566 ont pu emporter aliénation, il faudrait décider aussi que les actes postérieurs conçus dans les mêmes termes seront régis par la législation sur les domaines engagés (v. n<sup>os</sup> 786, 787); que les questions sur la valeur des titres seront décidées par les tribunaux, ainsi que le veut la Cour de cassation dans un arrêt du 24 mai 1855 (ch. civ., Dumont). Il faudrait enfin, quand la propriété est reconnue, que l'Etat procédât par voie d'expropriation; or, ainsi que nous le verrons tout à l'heure, les actes de concession sont appréciés par le pouvoir exécutif (L. du 16 septembre 1807, art. 48, § 2), et ce n'est pas par le jury, comme en matière d'expropriation, que l'indemnité est réglée. (C. d'Et., 28 mai 1852, Ramière.) Les titres antérieurs à 1566 ne contenaient donc, selon nous, en réalité et malgré les termes contraires, qu'une concession de police. Mais les actes postérieurs à cette époque ne pouvaient avoir un autre caractère, et dès lors il nous semble que le motif d'équité fondé sur l'erreur des concessionnaires s'applique aussi bien dans un cas que dans l'autre.

Le Conseil d'Etat considère aussi comme titre valable celui qui résulte de l'acte de vente nationale de l'usine (30 mars 1846, du Boisset; 5 juin 1846, de Montebello). Dans ces deux arrêts, le Conseil parle d'actes de ventes *contenant une affectation spéciale de la force motrice*, et l'arrétiste (M. Lebon), dans une note qui contient une dissertation fort importante sur la matière, ajoute qu'à défaut, dans l'acte de vente nationale, de *stipulations spéciales* sur ce point, l'Etat n'est censé



avoir transmis que les droits des anciens possesseurs, avec les vices dont ils étaient infectés. Il nous semble que, lorsque l'Etat est devenu propriétaire des usines à eau confisquées par les lois de la révolution, les vices qui pouvaient infecter les droits des anciens propriétaires ont été purgés par la réunion dans ses mains de la chose et de l'autorité qui pouvait opérer la concession; que, lorsqu'il a vendu l'usine, il est censé avoir fait la concession de la force motrice qui en était l'âme (arg. de l'art. 1615 C. N.), à moins de clause contraire, et qu'ainsi l'acquéreur dont il vient annihiler la propriété par une mesure de police a tous les droits possibles à une indemnité.

Quant aux simples autorisations postérieures à l'arrêté du 19 ventôse an VI, elles ne doivent attribuer qu'un droit précaire dont la cessation ne donne lieu à aucune indemnité; l'instruction du 19 thermidor an VI veut que la clause expresse de la démolition sans indemnité soit insérée dans l'arrêté d'autorisation, et l'art. 8 de la loi du 16 juillet 1840 a donné à cette règle la sanction de la loi.

1420. L'arrêté du 19 ventôse an VI, art. 3, 5, veut que les titres des usiniers soient remis à l'administration, qui ordonnera la destruction des établissements non fondés en titre. L'article 48, § 2, de la loi du 16 septembre 1807, dit aussi que, dans les cas de modifications, de déplacement ou de suppression d'usines à eau, on examinera d'abord si l'établissement est légal, et si le titre ne soumet pas les propriétaires à voir démolir leurs établissements sans indemnité, si l'utilité publique le requiert. Le Conseil d'Etat en a conclu que l'autorité administrative est compétente pour apprécier la valeur des titres, à l'exclusion de l'autorité judiciaire; en conséquence, il a confirmé un conflit qui dessaisissait un



tribunal. (C. d'Et., 6 sept. 1842, de Tauriac.) La Cour de cassation, au contraire, a décidé, le 21 mai 1855 (ch. civ., Dumont), que la question de savoir si les concessions faites avant l'ordonnance de 1566 sont valables est une question de propriété de la compétence de l'autorité judiciaire; que l'article 48 de la loi du 6 sept. 1807, en exigeant que les titres soient d'abord soumis à l'autorité administrative, n'entend nullement supprimer la compétence des tribunaux, que l'article 47 de la même loi a reconnue. Nous sommes de l'avis du Conseil d'Etat, par les raisons que nous avons exposées ci-dessus (n° 1449.)

1421. La diminution des forces motrices donne lieu à indemnité dans les mêmes circonstances que la suppression; mais si cette diminution résulte de mesures de police prises en vertu du droit qu'a l'administration de réglementer les usines dans l'intérêt de la sûreté, de la santé et de la salubrité publiques, aux termes des lois des 20 août 1790 et 6 octobre 1791, aucune indemnité n'est due, par suite du principe que nul ne peut faire de sa chose un usage nuisible. (C. d'Et., 21 déc. 1837, Boutet; 30 janvier 1847, Lambot.) Bien plus, les travaux prescrits doivent être exécutés par le propriétaire à ses frais. (C. d'Et., 6 août 1839, Roubo; v. n° 1449.) Quand la diminution de la force motrice provient de la construction d'établissements autorisés, l'indemnité peut être réclamée du constructeur; la demande est portée devant les tribunaux. Ces principes nous paraissent communs aux usines établies sur les cours d'eau navigables et à celles établies sur les cours d'eau non navigables. (V. n° 1448.)

1422. Aucune disposition de loi ou d'ordonnance n'impose aux propriétaires de moulins autorisés l'obligation de se pourvoir d'une permission préalable, lors-

qu'il devient nécessaire de réparer leurs usines, sauf le droit qui appartient toujours à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le libre cours des eaux et le service de la navigation (C. d'Et., 20 avril 1839, Fougas); d'où il résulte qu'il vaudrait mieux se livrer à l'examen des réparations avant qu'après, et que les propriétaires feront prudemment de solliciter l'autorisation avant de rien faire faire. Il en serait autrement, d'après l'art. 9 de l'arrêté du 19 ventôse an VI, si des changements étaient apportés sans autorisation à l'état extérieur des usines; ces changements constitueraient des contraventions de grande voirie qui devraient être réprimées par le conseil de préfecture. (C. d'Etat, 20 avril 1839, Fougas.) Quant à la reconstruction d'une usine complètement détruite, nous pensons qu'elle ne peut avoir lieu sans autorisation. (V. C. d'Et., 19 mars 1835, Miramont.)

1423. L'administration, qui a le droit de supprimer une usine, a aussi le droit de la mettre en chômage. Le chômage d'une usine peut avoir lieu dans des circonstances bien différentes. Il peut être prescrit par un arrêté du préfet approuvé par le ministre comme mesure de police, lorsqu'un usinier ne se soumet pas à l'exécution de travaux qui lui sont prescrits par l'administration. (C. d'Et., 23 déc. 1845, Vivent.) Dans ce cas, il ne donne lieu à aucune indemnité. Il peut être le résultat de travaux publics; il donne lieu alors à une indemnité quand l'usine est fondée en titre (C. d'Et., 16 mars 1842, Baraigne; — *id.*, 3 sept. 1844, moulins de Pontivy), à moins qu'il ne s'agisse de travaux de curage et d'entretien utiles à l'usine comme à la navigation (*id.*, 5 janvier 1848, Roussille). On trouve cependant un arrêt du 11 mai 1838 (Bertheau) qui re-

fuse l'indemnité pour un chômage résultant de travaux faits pour le service de la navigation. Nous pensons que cette décision peut s'expliquer par l'existence d'un règlement spécial du 21 juin 1786, obligeant les meuniers de la Sambre, sur laquelle était située cette usine, à exécuter tout ce qui leur était prescrit pour le bien de la navigation.

Enfin le chômage peut avoir lieu dans l'intérêt des navigateurs, et donner lieu à une indemnité qu'ils sont obligés de payer aux propriétaires ou fermiers des usines. Le passage par les écluses des barrages est dû en général sans indemnité; mais, quand il en résulte pour les usines la nécessité de suspendre leurs travaux à cause du manque d'eau, les propriétaires d'usines autorisées ont droit à une indemnité de chômage, qui est fixée aujourd'hui à 4 fr. pour le chômage d'un moulin pendant vingt-quatre heures, quel que soit le nombre de ses tournants (l. du 24 juillet 1824), à moins toutefois que l'usine n'ait été autorisée sous la condition de souffrir le chômage sans aucune indemnité. En cas de contestation dans ce cas, comme dans celui où le chômage est causé par des travaux faits dans l'intérêt d'un particulier, la difficulté est portée devant les tribunaux ordinaires, parce qu'elle n'intéresse pas l'Etat.

1424. Les propriétaires d'usines autorisées doivent conserver et entretenir en bon état les digues, chaussées, épanchoirs et passe-lits ou pertuis qui servent au passage des bateaux, radeaux et bois mis à flot. Dès que les conducteurs de bateaux, radeaux et bois mis à flot se présentent pour passer, les personnes chargées de la conduite des usines, ou leurs préposés, doivent déboucher les pertuis; elles doivent aussi se trouver en



assez grand nombre pour faciliter la remonte des bateaux, à peine d'amende et de dommages-intérêts (1). Les propriétaires d'usines peuvent être tenus de dommages-intérêts envers les marchands et les propriétaires de bateaux, en cas de naufrage ou même de simple retard provenant de leur faute (2).

1425. L'exercice de la navigation ou du flottage peut occasionner aux propriétés riveraines ou aux usines des dégâts, à l'occasion desquels s'élève la question de savoir s'il est dû une indemnité. Il faut, pour prononcer sur ce point, se rappeler le principe que celui qui use d'une chose selon son droit ne peut être tenu à aucune indemnité par suite de cet usage. Or la principale destination des cours d'eau du domaine public, c'est de servir à la navigation ou au flottage. Le droit de construire une usine n'est accordé que sous la condition tacite de se soumettre aux suites ordinaires de cette destination ; par conséquent, il y a toujours lieu d'examiner si le préjudice dont se plaignent les propriétaires est la conséquence nécessaire et immédiate de la navigation, ou s'il provient de la faute des navigateurs. Il n'est dû d'indemnité, soit aux propriétaires d'usines, soit aux riverains, que dans ce dernier cas. Ainsi, lorsque des crues subites entraînent les bateaux ou les trains, les jettent avec violence sur les digues, sur les vannes, ou sur les propriétés voisines, les dégâts sont alors le résultat d'une force majeure, et doivent être supportés par tous ceux qui en sont victimes, sans indemnité, à moins qu'ils n'aient été précédés de quelques fautes sans lesquelles ils auraient été

(1) Ord. du 23 juill. 1793, art. 11, 12, 13 et 15. L'art. 12 de cette ordonnance décrit en termes techniques les travaux qui doivent être faits pour assurer le passage.

(2) Ord. de 1669, t. 27, art. 45.



évités ou du moins affaiblis. On trouve une application de ces règles dans un arrêté du 7 floréal an IX, qui, en statuant sur des bois entraînés par la violence des eaux et jetés sur les propriétés voisines, décide que ces bois pourront être repris francs et quittes de tous dommages-intérêts que pourraient prétendre les propriétaires d'héritages ou d'édifices, sous prétexte de dégâts, dommages et ruptures que pourraient avoir soufferts leurs propriétés, attendu l'événement de la force majeure.

1426. Le flottage à bûches perdues est soumis par l'ordonnance de 1672, relative à l'approvisionnement de Paris, à des règles particulières. Cette ordonnance accorde aux marchands de bois le privilège d'employer le secours des moindres ruisseaux et même des étangs privés; mais elle les oblige, avant de jeter leurs bois à l'eau, d'avertir les propriétaires intéressés par des publications que l'autorité municipale doit faire au moins dix jours à l'avance, et à faire dresser contradictoirement avec les propriétaires d'écluses et d'usines, ou eux dûment appelés, un procès-verbal de l'état de ces propriétés, et à en faire faire le récolement après le passage du flot. Cette seconde visite a pour but de constater les réparations qui peuvent être mises à la charge des marchands. A défaut de ces deux formalités, les propriétaires de pertuis peuvent refuser le passage, ou bien obliger les marchands de bois à faire toutes les réparations, sans que ceux-ci puissent prétendre que les dégradations existaient autrefois (1).

Suivant la même ordonnance, les marchands de bois peuvent déposer leurs bois sur les terres riveraines, et les y tenir empilés tout le temps nécessaire pour façonner

(1) Ord. de 1672, ch. 2, art. 5, 6 et 8; ch. 17, art. 11 et 12.

leurs trains, moyennant une indemnité fixée, par la loi du 28 juillet 1824, à 10 centimes par corde de bois empilée sur une terre en labour, et à 15 centimes pour une corde empilée sur une terre en nature de pré. L'art. 15 du ch. 7 de l'ordonnance de 1672 détermine la hauteur, la longueur des piles et l'intervalle qui doit exister entre elles; et la loi de 1824 veut que l'indemnité soit payée, pour les couches incomplètes, à raison de la quantité de cordes qu'elles contiendraient si elles étaient portées à la hauteur voulue. Cette servitude, qui n'est relative qu'au bois de chauffage, ne porte pas sur les propriétés closes. (Cons. d'Etat du 14 juillet 1849, de Moustiers.) Dans tous les cas dont nous venons de parler, les demandes en indemnité sont de la compétence des tribunaux ordinaires.

L'ordonnance de 1672, qui porte règlement pour l'approvisionnement de Paris, doit-elle s'appliquer à tous les cours d'eau du royaume? M. Proudhon résout cette question affirmativement, par la raison que l'ordonnance contient les règles d'exécution du principe général posé par l'art. 52 du tit. 15 de l'ordonnance de 1669, lequel dit que le transport, passage ou *flottage* des bois, tant par terre que par eau, ne pourra être empêché ou arrêté, etc. On peut ajouter aussi les articles 11 et 17 du titre 3 de l'ordonnance du 23 juillet 1783, qui imposent aux propriétaires d'usines l'obligation de faciliter le passage des bois mis à flot. (Proudhon, *Domaine public*, n° 1203.)

### § III. — *Des chemins de halage. — Marchepieds. — Ports. — Débarcadères.*

1427. Le libre usage du courant ne suffit pas aux besoins de la navigation; il faut encore qu'il y ait sur

les rives un passage pour les hommes ou pour les bêtes de somme qui tirent les bateaux, et un espace libre où puissent être déposées les marchandises au moment de l'embarquement ou du débarquement : de là l'établissement des *chemins de halage*, des *marchepieds* et des *ports*.

Les rivages des fleuves et rivières navigables appartiennent aux riverains ; mais l'établissement d'un chemin à titre de servitude sur ces rivages a été prescrit par les ordonnances de 1520, 1669, 1672 et l'arrêt du Conseil du 24 juin 1777, auxquels se réfère l'art. 650 du Code Nap. D'après l'art. 7 du titre 28 de l'ordonnance de 1669, les propriétaires des héritages aboutissant aux rivières navigables doivent laisser le long des bords 7 mètres 80 cent. (vingt-quatre pieds) au moins de place en largeur pour le trait des chevaux ; ils ne peuvent planter d'arbres ni tenir de clôtures ou de haies plus près de 9 m. 75 cent. (trente pieds) du côté que les bateaux se tirent, et 3 m. 25 c. (dix pieds) de l'autre bord (1). C'est ce qui forme d'un côté le *chemin de halage*, et de l'autre le *marchepied*. On remarquera que du côté où les bateaux se tirent, outre le chemin de halage dont la largeur est de 4 m. 80 cent., il doit y avoir un espace de 4 m. 95 cent. qui ne fait pas partie du chemin, à proprement parler, mais sur lequel ne peuvent être faites ni constructions ni plantations. Cet espace est réservé au jeu des portes, aux avancements des saillies, etc.

Pendant la révolution, beaucoup de propriétaires avaient contrevenu aux dispositions de l'ordonnance de 1669, de sorte que la navigation était devenue difficile et souvent dangereuse. Un arrêté du 13 niv. an V

(1) Des décrets spéciaux peuvent établir des règles différentes.



renouvela les dispositions de l'ordonnance, en y ajoutant l'obligation de laisser un chemin de quatre pieds le long des rivières et ruisseaux flottables à bûches perdues. Un décret du 22 janvier 1808 contient, à l'égard des chemins de halage, les mêmes dispositions que l'arrêté de l'an V; mais il autorise en même temps l'administration à restreindre leur largeur lorsque le service n'en souffre pas, et notamment quand il existe des haies, des arbres, des clôtures ou des maisons qu'il faudrait détruire; mais ce n'est là qu'une tolérance qui ne diminue pas les droits de l'administration. Ce décret déclare les dispositions de l'ordonnance applicables à toutes les rivières de l'empire navigables au moment de sa publication, ou qui pourront être rendues telles à l'avenir. Dans le premier cas, les démolitions ont lieu sans indemnité (C. d'Et., 9 février 1854, Anssart-Raux); mais, dans le dernier cas, il est payé aux riverains une indemnité proportionnée au dommage. La question de savoir si la rivière était ou non navigable avant la promulgation du décret est de la compétence de l'administration. (V. n° 1409.)

1428. L'indemnité due aux propriétaires sur le terrain desquels on établit le *chemin de halage* ou le *mar-  
chepied* est réglée par le conseil de préfecture, conformément aux principes de la loi du 16 septembre 1807 (décr. 12 janv. 1808, 3), parce qu'il ne s'agit point d'une expropriation, mais seulement de l'établissement d'une servitude qui laisse la propriété reposer dans les mêmes mains (n°s 701-702). Nous rappelons qu'il appartient à l'administration de déterminer l'étendue du lit des fleuves, et par cela même le point de départ et la limite extrême du chemin de halage (n° 1409).

1429. La question de savoir sur quels terrains la servitude de halage est imposée présente quelques dif-



ficultés, à cause du vague qui règne dans les expressions de l'ordonnance de 1669 et des décrets qui l'ont remise en vigueur. C'est ainsi que, cette ordonnance et le décret du 22 juillet 1808 ne parlant que de *rivières navigables*, on a demandé si les chemins de halage devaient exister également sur les bords des *rivières flottables*. La réponse se puise dans le but de l'institution et dans les art. 556, 649, 650 du C. N. : dans le but de l'institution, car le flottage constitue une véritable navigation, et les trains de bois peuvent être tirés par des chevaux de la même manière que les bateaux ; dans les articles 556, 649, 650 du Code Nap., car ils supposent que les rivières flottables ont, comme les rivières navigables, un *marchepied* ou *chemin de halage* ; enfin, on peut tirer encore un argument de la loi du 15 avril 1829, qui met sur la même ligne les rivières *navigables* et celles qui sont *flottables avec trains ou radeaux* (1). Le chemin de halage sur le bord des rivières flottables pourra donc être le même que sur le bord des rivières navigables (2) ; mais dans l'usage on le restreint à dix pieds quand le halage ne se fait pas à l'aide de chevaux. (Avis du Conseil d'Etat du 3 messidor an XIII.) Un arrêté du 13 nivôse an V en restreint la largeur à quatre pieds sur le bord des rivières qui ne sont flottables qu'à bûches perdues. C'est ce qu'avait déjà fait l'art. 7 du ch. 17 de l'ordonnance de 1672.

1430. Le chemin de halage est-il dû sur les îles qui se trouvent dans les rivières navigables ou flottables ? Aucune disposition formelle ne les assujettit à cette servitude, mais la généralité des termes de la loi ne per-

(1) La question a été résolue en ce sens par l'avis du Conseil d'Etat du 21 févr. 1822.

(2) M. Proudhon est d'un avis contraire, et pense qu'il n'est jamais dû qu'un simple marchepied. Voir *Traité du domaine public*, t. 3, n° 786.

met pas de les en affranchir. En effet, d'après l'ordonnance de 1669, les propriétaires des héritages *aboutissants* aux rivières doivent laisser le *long des bords un espace de...*, etc. Les îles sont bien des *héritages aboutissants* aux rivières, et comme elles divisent le courant en deux parties, elles forment l'un *des bords* de l'un et de l'autre bras. D'anciens arrêts du Conseil (1) ont fait aux îles l'application de ces principes, qui ont été reconnus également dans deux lettres du directeur général des ponts et chaussées, délibérées en Conseil d'Etat, en date des 27 juillet 1823 et 8 janvier 1824. (C. d'Et., 27 août 1839, Dajou.)

1431. Le chemin de halage est-il dû par les riverains des canaux de navigation? On a soutenu l'affirmative en se fondant sur la généralité des termes de l'ordonnance et sur le principe de l'utilité publique. Nous croyons devoir embrasser l'opinion contraire, tout en nous appuyant sur les mêmes raisons. En effet les ordonnances, les décrets et le Code Nap. n'imposent la servitude du chemin de halage qu'aux fonds situés le long des *rivières navigables ou flottables* : or on ne peut, lorsqu'il s'agit d'imposer des charges aussi lourdes, conclure par analogie d'un cas à un autre; l'analogie d'ailleurs serait ici invoquée mal à propos, car l'existence d'une rivière est une chose connue de tout le monde; chacun sait aussi que les fonds qui l'avoisinent seront assujettis à la servitude de halage si elle est rendue navigable, et cette circonstance peut être prise en considération pour en déterminer la valeur. Mais rien de semblable n'existe à l'égard des canaux; il est impossible de prévoir par avance les lieux où cette navigation artificielle sera établie; de telle sorte que tous

(1) V. entre autres, arrêts du Conseil des 8 nov. 1689, 24 juin 1777. V. aussi un arrêt du parlement de Paris du 28 fév. 1581.

les fonds pourraient, à l'improviste, être grevés d'une servitude qui aurait les mêmes effets que l'expropriation, sauf l'indemnité qui serait moindre.

D'un autre côté, une rivière procure aux riverains des avantages qui ne résultent point des canaux ; ceux-ci en effet n'ont point d'alluvion, leurs eaux sont en général peu propres aux usages domestiques, et elles répandent même souvent des vapeurs malfaisantes. Il y a donc une grande différence entre le halage, conséquence d'un cours d'eau naturel, et celui qui est rendu nécessaire par des canaux creusés de main d'homme. Quant au motif d'utilité publique, tout ce qu'on en peut conclure, c'est le droit d'expropriation moyennant une indemnité qui représente la valeur complète des terrains, à moins que la cession n'en soit faite à l'amiable. Nous pensons donc qu'il y a toujours pour l'Etat et pour les concessionnaires d'un canal de navigation, obligation d'acheter les terrains sur lesquels seront établis les chemins de halage, et c'est en effet ce qui a lieu dans la pratique ; nous n'entendons toutefois parler ici que des canaux construits tout entiers de main d'homme, et non des rivières rendues navigables par des canaux de canalisation, parce que, d'après les principes que nous venons de rappeler, la servitude existait à l'égard des propriétés qui les avoisinent, sauf l'indemnité résultant du décret du 22 janvier 1808 (n° 1427).

Enfin on a demandé si la servitude résultant de l'ordonnance de 1669 devait être appliquée dans la partie des rivières navigables où le flux et le reflux se fait sentir avec assez de force pour que le halage des bateaux n'ait pas lieu et que la navigation se fasse à l'aide du flux ou reflux ou par l'impulsion du vent. Un avis du Conseil d'Etat du 8 messidor an XIII, approuvé le 8,



reconnaît le droit de l'administration d'établir, même dans les circonstances ci-dessus, le chemin de halage, mais en restreignant ce chemin à dix pieds pour chacun des deux bords, tant qu'il n'y a pas de tirage à chevaux d'établi. Toutefois le Conseil d'Etat a maintenu le droit pour l'Etat d'établir *le halage* aussi bien que le contre-halage, même dans les rivières où le flux se fait sentir. (C. d'Etat, 19 mai 1833, Labarthe.)

Ainsi, en résumé sur ce point, la servitude pour le chemin de halage est due sur le bord des rivières navigables et flottables, ce qui comprend les îles situées dans leur courant; elle ne peut être exercée sur les bords des rivières ou des parties de rivières qui ne sont ni navigables ni flottables; mais elle prend naissance, moyennant une indemnité, aussitôt que la navigation ou le flottage est établi. Quant aux cours d'eau purement artificiels, la servitude ne leur est pas due, il faut acheter les terrains sur lesquels on veut établir le chemin.

1432. La détermination des rives sur lesquelles portera le chemin de halage d'après les règles que nous venons d'exposer, la fixation de sa largeur, les modifications qu'elle pourra subir dans les limites données par les lois, la translation du chemin d'une rive à une autre, ou son établissement sur les deux rives selon les besoins de la navigation, sont du ressort de l'autorité administrative, et sont faits par des arrêtés du préfet, qui, étant des actes d'administration pure, ne sont pas susceptibles d'être attaqués par la voie contentieuse, et ne peuvent être l'objet que d'un recours par la voie de simple pétition, à moins qu'on ne soutienne que le préfet a excédé ses pouvoirs. La translation du chemin d'une rive sur l'autre ne donne pas lieu à indemnité, quand même le riverain soutiendrait qu'elle a



été la conséquence de travaux d'utilité publique (Cons. d'Etat, 13 avril 1853, Houdé) ; la servitude existe en effet virtuellement là même où elle n'est pas exercée.

1433. Le chemin de halage, comme nous l'avons dit, est une servitude ; il est important d'en bien déterminer l'étendue, parce que les droits du propriétaire continuent à s'exercer dans tous les points où ils n'ont pas reçu de restriction. La servitude consiste à laisser un libre passage aux chevaux qui tirent les bateaux ; par conséquent le propriétaire ne peut faire aucune construction, planter aucun arbre, creuser aucun fossé, ni même faire aucun labour dans les limites du chemin. (C. d'Etat, 25 avril 1843, Cœur-de-Roy.)

Il faut appliquer toutes ces règles avec cette modification, que l'Etat ici n'est point propriétaire du chemin, qu'il n'a qu'un droit de servitude ; de telle sorte que le riverain peut faire tout ce qui ne nuit point à l'exercice de cette servitude, et par exemple couper sans autorisation les arbres qui existent sur le chemin (C. d'Et., 14 juin 1851, Dufont), récolter les herbes qui croissent naturellement, sans toutefois pouvoir réclamer de dommages-intérêts quand cette récolte a été foulée aux pieds par des hommes ou des chevaux usant du chemin conformément à sa destination. Il n'est pas tenu non plus de demander l'alignement pour construire sur son terrain, à moins qu'il n'y soit obligé par un règlement spécial. (C. d'Etat, 28 août 1844, Jourdain.) Mais s'il empiète sur l'espace qui doit rester libre, il commet une contravention punissable. (C. d'Et., 8 févr. 1838, Peccot) (1). L'Etat, d'un autre

(1) Dans l'espèce de cet arrêt, le riverain avait demandé l'alignement, mais ne l'avait pas observé. Nous avons pensé d'abord qu'il y avait toujours contravention à ne pas demander l'alignement ; mais la jurisprudence citée plus haut ne punit que l'empiétement. Il n'y a donc pas obli-

côté, ne peut paver le chemin de halage, y bâtir des murs, des quais, en un mot modifier le terrain de manière à restreindre ou à gêner la jouissance du propriétaire.

Le but de la servitude est le tirage des bateaux et des trains; par conséquent les bateliers seuls ont le droit de passer et de conduire avec eux des bêtes de somme. Un particulier dont le fonds serait situé dans le voisinage ne pourrait se servir du chemin de halage pour l'exploitation de son fonds, ou pour y faire un dépôt de matériaux; à plus forte raison, le public ne pourrait-il en jouir pour y passer soit à pied, soit en voiture; enfin, les bateliers eux-mêmes ne peuvent l'employer à un autre usage qu'au tirage des bateaux: ainsi ils ne pourraient y établir un lieu fixe de déchargement (1). Il a même été déclaré, dans la discussion de la loi du 15 avril 1829, que les pêcheurs ne peuvent se servir du marchepied que comme les autres navigateurs, pour le tirage de leurs bateaux et de leurs filets, et qu'ils n'ont pas le droit de retirer leurs filets et de les y étendre pour les faire sécher, parce que ce serait là une aggravation de la servitude. L'art. 35 les oblige à traiter de gré à gré avec les propriétaires pour l'usage des terrains dont ils ont besoin pour *retirer* et *assener* leurs filets. La nature de la servitude peut être modifiée par des titres: ainsi il est possible qu'une commune ou que des particuliers aient stipulé des droits de passage sur les chemins de halage; ce sont là des conventions qui constituent des servitudes particulières, et les contesta-

gation, mais prudence à demander l'alignement, à cause des variations que peut subir la limite du chemin.

(1) Arrêt du Conseil du 26 août 1818 (Perrier). Mais on doit tolérer des dépôts momentanés, motivés par des circonstances imprévues, telles, par exemple, que l'imminence d'un naufrage, etc.

tions qui s'élèvent à leur occasion doivent être jugées par les tribunaux ordinaires.

1434. De ce que le chemin de halage n'est qu'une servitude qui laisse la propriété du fonds entre les mains du riverain, il résulte que celui-ci peut encore profiter des atterrissements, des accroissements et des relais qui en augmentent l'étendue, toujours à la charge de conserver la largeur du chemin. (C. N., 556, 557.)

Dans le cas inverse, c'est-à-dire lorsque la rivière, au lieu de se retirer du bord, empiète sur le fonds, soit en rongant les terres, soit en les recouvrant, le propriétaire voit la servitude s'avancer avec elle. (C. d'Et., 24 juillet 1845, Smetz.) Alors naît la question de savoir s'il lui est dû une indemnité pour la démolition des constructions et l'abatage des arbres qui peuvent être la conséquence de ce changement dans l'état des lieux. En droit rigoureux, on peut dire qu'il n'en est pas dû, parce que le riverain est tenu, par la situation même de son héritage, de laisser le chemin de halage, quelles que soient d'ailleurs les modifications qu'éprouve la rivière; le changement du lit est une force majeure dont l'Etat ne lui doit point d'indemnité, pas plus que lui-même n'en doit à l'Etat quand l'eau, s'éloignant de ses rives, lui procure le bénéfice d'une alluvion. Dans la pratique cependant, l'administration accorde des indemnités aux riverains qui justifient que les plantations et bâtiments dont la destruction est ordonnée étaient antérieurement à la distance légale de la berge (1).

Il peut même se faire que le fonds riverain soit tout entier couvert ou emporté par les eaux; alors le chemin de halage porte sur le fonds voisin, devenu ainsi rive-

(1) Décisions du directeur général des ponts et chaussées des 29 oct. 1811, 19 mai 1818, 27 juill. 1823.



rain par suite de ce changement dans le cours de la rivière. Mais, comme dans le cas précédent, nous pensons qu'il est conforme à l'équité de donner une indemnité au nouveau propriétaire, bien que, dans la rigueur du droit, on puisse la lui refuser, puisque c'est toujours par suite de la situation de son fonds dans le voisinage d'une rivière et des événements de force majeure qui l'ont rendu contigu, que la servitude lui est imposée. Enfin, si la rivière cesse d'être navigable et flottable, la servitude de halage cessant en même temps, les propriétaires reprennent le libre exercice de leurs droits.

1435. La nature d'une servitude est d'obliger le propriétaire du fonds servant à *laisser faire*; il n'est pas tenu en général de faire lui-même les dépenses nécessaires à l'exercice de la servitude. (C. N., 697-698.) Aussi le propriétaire du terrain sur lequel porte le chemin de halage n'est-il obligé que de s'abstenir des actes de jouissance qui nuiraient au passage; c'est à l'Etat à faire les dépenses de premier établissement; c'est encore à lui à réparer les dégradations, à moins qu'elles ne proviennent du fait du propriétaire (V. l'avis du Conseil d'Etat du 8 messidor an XIII). Cette distinction sert de base à une décision du Conseil d'Etat rendue contre un propriétaire qui avait fait des plantations et établi des clôtures sur le terrain de contre-halage. Une décision ayant transporté sur sa propriété le chemin de halage qui passait sur l'autre rive, ce propriétaire a été condamné à détruire les obstacles qui gênaient la servitude de contre-halage; mais il a été déclaré en même temps qu'il ne pouvait être tenu de réparer et de mettre en état la partie de terrain qu'il était nécessaire d'ajouter pour compléter un chemin de ha-



lage qui n'existait pas encore. (C. d'Et., 23 mars 1854, Cornudet.)

1436. Nous avons dit que l'on ne pouvait faire sur les chemins de halage que des dépôts momentanés et accidentels. Il existe des lieux destinés à l'embarquement, au débarquement et au dépôt des marchandises : ce sont les *ports*, qui font partie du domaine public, et sont régis par les lois de la grande voirie et par des règlements spéciaux faits par les autorités locales. (Décret du 10 avril 1812.) De simples *débarcadères* peuvent être établis sur le bord des fleuves et rivières pour le service de la navigation avec l'autorisation du préfet, qui fixe les tarifs et les conditions d'exploitation. (Décr. du 25 mars 1852, t. D, n° 7.)

#### § IV. — *Poursuite et répression des contraventions.*

1437. Les cours d'eau du domaine public et leurs accessoires font partie de la grande voirie (1); par conséquent les contraventions commises dans leur courant, sur les chemins de halage, sur les ports, sont constatées, poursuivies et réprimées conformément à ce que nous avons dit dans les n°s 1292 et suiv. Il faut cependant ajouter aux agents ayant capacité pour dresser les procès-verbaux les inspecteurs de la navigation. (L. du 29 flor. an X, art. 2.)

1438. Nous avons déjà vu, n° 1300, que la détermination des contraventions de grande voirie proprement dite, placées par la loi du 28 pluvi. an VIII dans la compétence des conseils de préfecture, présentait quel-

(1) L. 29 floréal an X; — décr. 16 déc. 1811, t. 9; — décr. 10 avril 1812. Cette règle s'applique aux canaux de navigation concédés à perpétuité à des compagnies. (C. d'Et., 22 février 1850, Sabot.)

ques difficultés ; des difficultés analogues existent en ce qui concerne les contraventions dont nous nous occupons ici. Le décret du 10 avril 1812 est ainsi conçu : « Vu la loi du 29 floréal an X, relative aux contraventions en matière de grande voirie ; vu le titre IX de notre décret du 16 décembre 1811, prescrivant des mesures répressives des délits de grande voirie, et complétant la loi du 29 floréal, notre Conseil d'État entendu, nous avons décrété et décrétons ce qui suit : Art. 1<sup>er</sup>. Le titre IX de notre décret précité est applicable aux canaux, rivières navigables, ports maritimes de commerce et travaux à la mer, sans préjudice de tous les autres moyens de surveillance ordonnés par les lois et décrets, et des fonctions des agents qu'ils instituent. » Le titre IX du décret du 16 décembre 1811 se réfère lui-même à la loi du 29 floréal an X, dont l'art. 10 porte : « Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu'anticipations, dépôts de fumiers et autres objets, et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur leurs fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, *sur les canaux, fleuves et rivières navigables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, seront constatées, réprimées et poursuivies par voies administratives.* » La Cour de cassation et le Conseil d'État décident l'un et l'autre que cet article n'est pas restrictif, et qu'il place dans la compétence exclusive et absolue du conseil de préfecture toutes les contraventions qui peuvent être commises dans le domaine de la grande voirie, et spécialement tout ce qui tient à la libre et sûre navigation sur les fleuves et rivières navigables ou flottables. C'est par suite de ces principes que le Conseil et la Cour ont dé-

cidé, dans la même affaire, que le conseil de préfecture devait connaître d'un fait d'abordage causé par la mauvaise direction d'un bateau. (C. de cass. crim., 5 janvier 1839, Pagès; — C. d'Etat, 15 août 1839, Pagès.) Cependant il ne faut pas aller trop loin et renvoyer devant le conseil de préfecture les infractions aux règlements administratifs qui n'ont pas pour objet la protection des choses du domaine public ou la sûreté de la navigation. Les véritables principes nous semblent posés par un arrêt de la Cour de cassation du 14 novembre 1835 (crim., Thore), qui refuse au conseil de préfecture le jugement des contraventions aux arrêtés des préfets relatifs à la police de débarquement. Cet arrêt est fondé sur ce que la loi du 29 floréal an X « n'attribue aux conseils de préfecture le jugement des » infractions aux règlements émanés de l'autorité administrative que lorsqu'elles constituent soit une anticipation ou une détérioration sur les grandes routes, sur » les canaux, fleuves et rivières navigables ou flottables, » ou tout ce qui en dépend, soit un empêchement ou » une entrave quelconque à la libre circulation sur ces » communications de grande voirie, ou au libre cours » des eaux des canaux, fleuves et rivières; que la disposition limitative et restrictive de cette loi ne permet pas » d'étendre la juridiction exceptionnelle de ces conseils » sur des faits qu'elle ne leur défère point formellement; » d'où la conséquence que la répression des contraventions aux règlements, qui intéressent notamment la » sûreté desdites communications, ne doit appartenir » qu'aux tribunaux ordinaires. » Le Conseil d'Etat décide aussi que les infractions à un arrêté du préfet qui a uniquement pour objet de régler la police des bateaux à vapeur, conformément à l'ordonnance du 2 avril 1823, ne constituent pas des contraventions de grande voirie,



mais de simple police de la compétence des tribunaux ordinaires. (C. d'Et., 19 juillet 1854, Lambert.) Ainsi le Conseil d'Etat a décidé le même jour qu'il y avait contravention de grande voirie de la compétence du conseil de préfecture dans la violation d'un règlement prescrivant aux bateaux certaines mesures de police pour le passage des écluses, parce que ce règlement avait pour but la liberté et la sûreté de la navigation (C. d'Etat, 23 août 1845, Antoine Allard); mais qu'il n'y avait qu'une contravention de simple police dans la violation d'un règlement qui voulait que les bateaux portassent l'indication du nom de leur propriétaire et de sa résidence (*id.*, Martin). Cette distinction est analogue à celle que nous avons faite n° 1300. (V. quant à la poursuite et à la répression des contraventions, n°s 1292 et suiv.)

---

### CHAPITRE III.

#### DES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES. — DES USINES, BARRAGES, ETC.

---

##### SOMMAIRE.

##### § Ier. — *Principes généraux.*

1439. Droits des particuliers sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

1440. Droits de haute police de l'administration sur les mêmes cours d'eau.

1441. Règlements généraux et particuliers sur l'usage de l'eau.

##### § II. — *Des usines, barrages, etc.*

1442. Autorisation nécessaire pour établir une usine.



- 1443. Valeur des anciennes autorisations.
- 1444. Par qui et comment est donnée aujourd'hui l'autorisation?
- 1445. Motifs d'intérêt public qui doivent être pris en considération.
- 1446. Conditions imposées aux constructeurs.
- 1447. Moyens de recours contre l'arrêté d'autorisation.
- 1448. Effets de l'autorisation vis-à-vis des tiers.
- 1449. Modification ou suppression d'usines pour cause de police.
- 1450. Modification, suppression, chômage des usines pour l'établissement de la navigation ou pour travaux d'utilité publique.
- 1451. Réparations et reconstruction d'usines.
- 1452. Construction de barrages, écluses, etc.
- 1453. Législation spéciale sur les irrigations.
- 1454. Charges portant sur les propriétaires riverains. — Travaux de défense.
- 1455. Entretien des ouvrages d'art.
- 1456. Curage des rivières.
- 1457. Règles générales sur la compétence de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire en matière de cours d'eau.

### § I<sup>er</sup>. — *Principes généraux.*

1439. Nous avons fait connaître, n° 1400, la controverse qui a existé sur la propriété des cours d'eau non navigables ni flottables et les décisions de la Cour de cassation qui, selon nous, doivent la terminer. Ces cours d'eau sont au nombre des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous; ce qui doit s'entendre non-seulement des eaux, mais encore du lit (C. C.civ., 16 juin 1846, Parmentier), et de la force motrice provenant de la pente. (C. d'Et., 13 août 1851, Rouxel.) Aux termes de l'art. 714, l'usage des choses communes est réglé par les lois de police. Cet usage doit être considéré par rapport au public et par rapport aux riverains. Le public n'a guère que le droit de venir puiser de l'eau, d'y abreuver des troupeaux, d'y laver du linge. Quant au droit de passer en bateau, nous croyons qu'il n'appartient pas à tout le monde, comme dans les cours d'eau navigables, mais

seulement à ceux qui ont accès à la rivière, parce qu'ils possèdent des terrains qui y aboutissent (1).

Les riverains ont, aux termes de l'art. 644 du C. N., le droit de se servir de l'eau à son passage, mais seulement pour l'irrigation de leurs propriétés, tandis que celui dont cette eau traverse l'héritage peut en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, à la charge de la rendre à la sortie de son fonds à son cours ordinaire. Mais ces droits peuvent être entre les coïntéressés l'objet de conventions particulières subordonnées à l'intérêt public, au nom duquel l'administration peut en réglementer l'exercice. (C. C. req., 10 avril 1838, tenanciers arr. de Caramany.)

1440. Les attributions du pouvoir réglementaire de l'administration sur les cours d'eau ont été fixées par un grand nombre de lois assez peu précises, dont nous croyons ici devoir donner le texte souvent invoqué par l'administration :

« Les administrations de département sont chargées, sous l'autorité d'inspection du Roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume....., de toutes les parties de cette administration, et notamment de celles qui sont relatives..... à la conservation des rivières et autres choses communes. » (L. du 22 déc. 1789, sect. 3, art. 2.)

« Les administrations des départements doivent rechercher et indiquer le moyen de procurer le libre cours des eaux, d'empêcher que les prairies ne soient submergées par la trop grande élévation des écluses des moulins, et par les autres ouvrages d'art établis sur les rivières; de diriger enfin autant qu'il sera pos-

(1) M. Proudhon est d'avis contraire, *Du domaine public*, 1244; M. Dufour est de l'avis de M. Proudhon, 2<sup>e</sup> édit., t. 4, p. 484.

sible toutes les eaux de leur territoire vers un degré d'utilité générale, d'après les principes de l'irrigation. » (Loi en forme d'instruction des 12 et 20 août 1790, chap. 6.)

« Personne ne pourra inonder l'héritage de son voisin, ni lui transmettre volontairement les eaux d'une manière nuisible, sous peine de lui payer le dommage, et une amende qui ne pourra excéder la somme du dédommagement. » (L. des 28 sept. et 6 oct. 1791, tit. 2, art. 15.)

« Les propriétaires des moulins et usines construits ou à construire seront garants de tous dommages que les eaux pourraient causer aux chemins ou aux propriétés voisines par la trop grande élévation du déversoir ou autrement. Ils seront forcés de tenir les eaux à une hauteur qui ne nuise à personne, et qui sera fixée par le directoire du département, d'après l'avis du directoire de district. » (*Id.*, art. 16.)

L'art. 457 du Code pénal punit les propriétaires ou fermiers des moulins, usines ou étangs, qui, par l'élévation des déversoirs de leurs eaux au-dessus de la hauteur déterminée par l'autorité compétente, ont inondé les chemins ou les propriétés d'autrui.

Enfin, la loi du 14 floréal an XI et celle du 16 septembre 1807 imposent aux riverains l'obligation de construire et de réparer à leurs frais, dans certaines circonstances déterminées par l'administration, les digues, levées, barrages, etc., et d'opérer le curage du lit de la rivière. (*V.* nos 1454 et suiv.)

1441. Il résulte de ces différentes lois que l'administration a le droit de prescrire, soit par des règlements généraux, soit par des arrêtés individuels, toutes les mesures de police relatives à l'usage de l'eau, pour en faciliter l'écoulement, en maintenir la salubrité, pro-



téger les propriétés riveraines contre les inondations et les dégradations, répartir et réglementer entre les riverains l'usage de l'eau pour l'irrigation et pour la mise en mouvement des usines. Les motifs d'intérêt général sur lesquels reposent les attributions de l'administration dominent les intérêts privés, et même les droits que les riverains peuvent avoir acquis les uns vis-à-vis des autres quant à l'usage de l'eau, parce que ces droits sont précaires vis-à-vis de l'administration, qui peut en disposer comme elle le juge convenable à l'intérêt public; les propriétaires lésés par ces dispositions n'ont que la ressource de se demander réciproquement des indemnités devant les tribunaux. (C. d'Etat, 23 août 1836, Laperche; 18 juillet 1838, Millet.) Mais par cela même que ces pouvoirs exorbitants lui sont donnés en vue de l'intérêt général, l'administration doit bien se garder de les employer à statuer sur des questions qui n'auraient qu'un intérêt privé et seraient ainsi de la compétence des tribunaux: c'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat en annulant deux articles d'un arrêté préfectoral, parce qu'il résultait de l'instruction que les mesures prescrites par ces arrêtés n'avaient pas été prises, par voie de police, dans un but d'utilité générale ou dans un intérêt de salubrité publique, mais pour résoudre une contestation privée, ce qui les viciait d'excès de pouvoir. (C. d'Et., 14 juin 1852, Duchêne; 4 mai 1854, Appay.)

Le droit de faire les règlements relatifs aux cours d'eau, qui déjà appartenait aux préfets (C. G. crim., 24 nov. 1854, Maunoury), leur a été confirmé par le décret du 25 mars 1852 (t. D, art. 4 et 5) (1). Le

(1) « Les termes de ces deux paragraphes ne comportent pas d'exception et vous confient le soin de statuer directement sur toutes les affaires con-



préfet ne doit statuer qu'après avoir mis toutes les parties intéressées en mesure de faire entendre leurs observations, de présenter leurs titres, de faire valoir leurs droits, dont l'administration doit tenir compte, quoiqu'elle ne soit pas liée par eux, et après avoir pris l'avis des conseils municipaux et des hommes de l'art. Ces règlements émanés de l'autorité discrétionnaire ne peuvent être attaqués que par la voie administrative, excepté pour excès de pouvoir ou violation des formes essentielles. (*V.* chap. des recours.) La violation des règlements de police faits par les préfets est réprimée par l'autorité judiciaire. (*V.* C. p. 471, § 15.)

Nous allons voir l'application de ces principes dans le mode de jouissance des différents avantages que les propriétaires peuvent retirer des cours d'eau.

## § II. — *Des usines, barrages, etc.*

1442. Une autorisation administrative est nécessaire pour établir une usine même sur un cours d'eau non navigable ni flottable, car un semblable établissement a une influence considérable sur le régime des eaux dans un espace considérable; puis la concession de la force motrice produite par le parcours de l'eau à travers un grand nombre de propriétés ne peut valablement être faite que par l'administration, qui la protégera plus tard contre l'usage préjudiciable que d'autres riverains voudraient en faire (1).

cernant les cours d'eau non navigables ni flottables. » (Inst. du minist. des travaux publics du 27 juillet 1852.) *V.* cependant n° 1449.

(1) Outre l'autorisation nécessaire, quant au régime des eaux, il est certains cas où d'autres autorisations sont exigées pour d'autres causes. Si l'usine est située dans le rayon de la zone de défense, elle ne peut être établie que du consentement du ministre de la guerre, et sous la condition d'être démolie sans indemnité, si les besoins de la guerre l'exi-

1443. Autrefois l'autorisation était donnée par les seigneurs féodaux pour les rivières non navigables. L'abolition de la féodalité a fait naître la question de savoir quelle était la valeur des concessions seigneuriales antérieures à la révolution. Le procureur général Merlin soutenait que la concession d'un droit d'usine n'était qu'une émanation de la féodalité, qui devait tomber avec elle. La Cour de cassation n'a point adopté cette doctrine, et a considéré la concession d'un droit de cours d'eau nécessaire pour faire mouvoir une usine, non comme un démembrement de la féodalité, mais comme un droit légitimement cédé et valablement acquis qu'on ne pouvait enlever au concessionnaire. (C. cass. 23 vent. an X.) Par un arrêt plus récent (req., 10 avril 1838, ten. arr. de Caramany), la même Cour a jugé qu'il n'y avait pas de féodalité dans des concessions faites par des souverains, en leur qualité de souverains, à titre onéreux, à des particuliers non seigneurs, et quelques siècles avant la publication des lois abolitives de la féodalité.

Voici, ce nous semble, quel doit être en cette matière le principe général : l'abolition de la féodalité a eu pour but d'enlever du commerce et de centraliser la souveraineté ; d'annuler tous les droits abusifs qu'elle avait créés, mais non de supprimer les actes légitimes

gent. (Ordon. 1<sup>er</sup> août 1821, art. 7.) Si elle est située dans le rayon des douanes, il faut un rapport du préfet et du directeur des douanes constatant que sa position ne peut favoriser l'exportation frauduleuse de grains et de farines ; lors même qu'elles sont autorisées, elles peuvent être frappées d'interdiction par le préfet, s'il est prouvé qu'elles favorisent la contrebande, sauf recours au Conseil d'Etat. (Décret du 10 brumaire an XIV, art. 1 et 2.) Les usines à scier le bois sont soumises à des règles dont nous avons parlé n° 777. Enfin, quand il s'agit d'établissements insalubres ou dangereux rangés dans une des catégories du décret du 15 octobre 1810, il faut observer en outre les formalités spéciales prescrites par ce décret. (V. n° 355 et suiv.)

qu'elle avait faits. Ainsi tous les actes faits dans un but de gouvernement, d'administration et de police, tels, en un mot, que le pouvoir actuel les ferait lui-même, nous paraissent devoir être respectés. Dans ce nombre se trouvent les concessions d'usines sur les cours d'eau non navigables.

Le Conseil d'Etat a décidé, le 18 juin 1852 (Rousille), que la preuve de la légalité d'une usine sur un cours d'eau non navigable peut, à défaut d'actes écrits émanés de l'administration, résulter des circonstances, et notamment de l'époque de la construction de l'usine, de la qualité de ses constructeurs, du caractère de la transmission qui en aura été faite, et même, selon les cas, de la prescription acquise avant la promulgation des lois abolitives de la féodalité (4 août 1789). (C. d'Et., 1<sup>er</sup> février 1855, Pruvost.) L'autorisation peut résulter aussi d'un titre de vente nationale (v. n° 1419, 2<sup>e</sup> al.). On peut citer à l'appui de cette opinion une décision du Conseil du 29 nov. 1851 (Pommade); mais nous devons dire qu'elle n'est pas concluante, parce que l'existence de l'usine antérieurement à 1789 n'était pas contestée.

1444. L'autorisation de construire des usines sur les cours d'eau même non navigables ne pouvait être accordée avant 1852 que par un acte du pouvoir exécutif. (Avis du C. d'Et. du 2 niv. an XIV et du comité de l'int., 31 oct. 1817.) Elle est donnée aujourd'hui par le préfet, qui peut aussi régulariser l'existence des établissements non pourvus d'une autorisation régulière et modifier ceux qui existent (1). (C. d'Et., 26 juillet 1855, Illiers.)

(1) Les préfets statueront également sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements et instructions ministérielles, sur les objets mentionnés dans le tableau D (décr. du 25 mars 1852, 4) : auto-



L'autorisation est précédée d'une instruction qui a pour but d'étudier la question au point de vue de l'intérêt général et de provoquer les réclamations des particuliers. La demande, adressée au préfet en double exemplaire sur papier timbré, doit contenir sur les travaux projetés, sur les usines existantes immédiatement en amont et en aval et sur les droits du pétitionnaire d'appuyer des barrages, tous les renseignements nécessaires pour éclairer l'administration. Un arrêté du préfet ordonne le dépôt de la demande à la mairie de la commune où les travaux devront être exécutés et fixe le jour de l'ouverture d'une enquête; cet arrêté est affiché pendant vingt jours, avec invitation aux intéressés de présenter leurs observations au secrétariat de la mairie au plus tard dans les trois jours qui suivront l'expiration du délai de l'affiche. Si l'entreprise paraît de nature à étendre ses effets dans plusieurs communes, l'arrêté désigne les communes dans lesquelles une enquête semblable doit avoir lieu. Le procès-verbal de l'enquête, avec l'avis du conseil municipal, est transmis au préfet, qui charge l'ingénieur en chef de faire procéder par l'ingénieur d'arrondissement à une instruction administrative. Après cette instruction, les pièces sont de nouveau déposées à la mairie pendant 15 jours, et une nouvelle enquête est ouverte; cette enquête est soumise aux ingénieurs, et s'ils croient devoir apporter à leurs conclusions des modifications de nature à provoquer de nouvelles oppositions, il y a lieu d'ouvrir une troisième enquête de 15 jours. Les mêmes formalités

risation sur les cours d'eau non navigables ni flottables de tout établissement nouveau, tels que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à usine; — régularisation de l'existence desdits établissements, lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'autorisation régulière, et modifications des règlements existants (*id.*, tabl. D, nos 3 et 4).



sont prescrites quand il s'agit de modifier ou de déplacer les anciens établissements. (Inst. du 19 thermidor an VI, du 16 nov. 1834, du 23 oct. 1851, du 27 juillet 1852.)

1445. L'administration pour se décider doit prendre en considération l'intérêt public et l'intérêt privé : l'intérêt public, en examinant les conséquences que peuvent avoir pour l'inondation des propriétés et la stagnation des eaux l'établissement qu'on demande l'autorisation de former ; l'intérêt privé, en s'assurant que le pétitionnaire a le droit d'appuyer ses barrages ou d'élever son usine sur le sol. Elle doit examiner si la nouvelle usine ne causera pas de préjudice aux anciennes. Bien que la force motrice provenant du parcours de l'eau dans un espace considérable ne puisse devenir la propriété absolue de personne, ainsi que l'ont reconnu la Cour de cassation (req., 14 février 1833, Martin) et le Conseil d'Etat (18 nov. 1852, Magnier), il est convenable cependant, en cas de concurrence entre plusieurs demandeurs, d'avoir égard à celui qui a le plus de droits sur l'usage du cours de l'eau ou sur la propriété des rives.

1446. L'arrêté d'autorisation, rendu après l'examen et sur l'avis des gens de l'art, doit contenir l'énumération des conditions imposées au constructeur de l'usine, pour que son établissement ne puisse nuire aux propriétaires riverains. Il prescrit ordinairement la construction d'un *déversoir*, d'une *vanne de décharge* et d'un *repère*. Le *déversoir* est un ouvrage de maçonnerie ou de charpente placé aux retenues d'eau, et disposé de manière que l'eau, surmontant la hauteur qui lui a été assignée, s'écoule naturellement par-dessus : on appelle *bajoyers* les deux murs sur lesquels reposent les extrémités du déversoir. Les *vannes de décharge*

sont destinées à donner l'écoulement aux eaux lorsque les *vannes motrices* sont abaissées. Le *repère* est un trait horizontal gravé sur la pierre ou sur le métal, qui sert à faire connaître le plan superficiel que les eaux ne doivent pas dépasser (1), de telle sorte qu'il est facile de vérifier si le propriétaire de l'usine contrevient aux dispositions de l'ordonnance. La science indique encore d'autres précautions qui doivent être prescrites suivant les circonstances.

Le constructeur de l'usine doit accomplir toutes les conditions qui lui sont imposées par l'arrêté d'autorisation, sous les peines portées par l'article 471, § 15, du Code pénal. Aucune modification ne peut être faite aux usines sans l'accomplissement des mêmes formalités. Le préfet est compétent pour ordonner la destruction de tout ce qui serait fait de non conforme à l'autorisation première. (C. d'Et., 2 mai 1827, Claisse.) Il faut entendre par là tout ce qui modifierait le régime de l'usine par rapport à l'usage de l'eau, et non le simple changement de destination; ainsi nous ne pensons pas, malgré l'opinion de quelques auteurs, qu'il soit nécessaire d'obtenir un décret nouveau pour transformer un moulin à blé en un moulin à huile, pourvu qu'il ne soit rien changé aux parties extérieures du moulin. Notre opinion est consacrée par le Conseil d'Etat, qui a décidé, le 29 nov. 1851 (Rouyer), que l'on devait calculer l'indemnité de chômage d'une ancienne usine à blé qui avait été transformée en filature eu égard à son nouvel état, parce que les modifications qu'on y avait faites n'avaient rien changé à ses conditions hydrauliques. Mais, si l'usine nouvelle avait des résidus

(1) *Dictionnaire des travaux publics*, par M. Tarbé de Vauxclairs, vis *Déversoir et Repère*.

infects de nature à corrompre l'eau, nous admettons avec M. Cotellet, t. 3, p. 603, qu'une nouvelle autorisation serait nécessaire.

1447. Quels sont les moyens qu'ont les tiers intéressés pour s'opposer à l'établissement de l'usine, ou pour attaquer l'arrêté qui a accordé l'autorisation? Pendant la période de l'instruction, les tiers peuvent s'opposer à la demande en faisant valoir leurs droits de propriété; en cas de contestation sur ce point, la question doit être préalablement décidée par l'autorité judiciaire; mais la question ne peut guère se présenter que pour le sol sur lequel on voudrait construire, car nous avons vu que les riverains ne sont propriétaires ni de l'eau, ni du lit, ni de la force motrice. Cependant la force motrice, une fois concédée, ne pourrait être enlevée au concessionnaire, à moins qu'il ne résultât des circonstances que lui-même a abandonné son droit ou qu'il en est déchu, ce qui serait apprécié par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 18 nov. 1852, Magnier.) Les propriétaires des usines existantes peuvent faire valoir les conséquences que l'établissement de la nouvelle usine aurait pour les anciennes; mais ils ne peuvent invoquer utilement que des conséquences matérielles, par exemple la diminution de la force motrice, et non les conséquences industrielles résultant du préjudice que leur causerait la rivalité d'un établissement nouveau; car admettre de semblables considérations, ce serait violer le principe de la liberté d'industrie et méconnaître la mission que la loi donne à l'administration. Enfin tous les propriétaires riverains peuvent signaler les inconvénients auxquels donnera lieu le nouvel établissement: inondation des prés, dégradation des rives, stagnation de l'eau, etc.

L'arrêté du préfet, émanant de l'autorité discrétion-



naire de l'administration, ne peut être attaqué que par la voie administrative par-devant le ministre des travaux publics. (Décr. 25 mars 1852, art. 6.) On ne pourrait se pourvoir par la voie contentieuse que pour excès de pouvoir ou inobservation des formalités. (C. d'Et., 26 nov. 1846, Courtès-Brignon; — *id.*, 3 mai 1851, Fresnel. *V.* ch. des recours.)

1448. L'autorisation de construire une usine n'est jamais accordée que sous le rapport de la police, sans préjudice des droits des tiers, et aux risques et périls de celui qui l'obtient; il en résulte que l'arrêté du préfet n'empêche pas les particuliers de faire valoir les droits qu'ils croient avoir devant les tribunaux (C. d'Et., 26 juillet 1851, Illiers; — *id.*, 18 nov. 1852, Magnier), et de demander des dommages-intérêts pour les préjudices matériels que leur cause l'établissement de la nouvelle usine. (C. d'Et., 28 août 1844, de Champigny.) Mais les tribunaux, devant respecter les actes administratifs, ne peuvent rien prescrire de contraire à l'arrêté d'autorisation; ils doivent alors se contenter de prononcer des dommages-intérêts au profit de ceux auxquels cet arrêté préjudicie. (C. d'Et., 18 juillet 1838, Millet (1); — C. C., 14 févr. 1833, req., Martin; — *id.*, 26 janv. 1841, Lahérard.)

Cette doctrine suppose que le droit qui sert de base à l'autorisation subsiste, car si ce droit fait défaut, l'autorisation s'écroule avec lui. Si donc, par suite d'une erreur peu probable, mais possible cependant, l'administration a autorisé un individu à construire une usine sur un sol qui ne lui appartient pas, le propriétaire peut, après avoir obtenu un jugement qui recon-

(1) Le Conseil d'État avait d'abord décidé le contraire (13 février 1828, Sibleyras); mais il a abandonné cette jurisprudence et confirmé par de nombreux arrêts celle que nous indiquons ici.



naît son droit, rentrer en possession de son terrain et faire démolir les constructions; c'est ce qu'a reconnu la Cour de cassation en ces termes : « Attendu que le » décret qui autorisait Chabert à établir une usine et » un barrage sur le canal de Sorgues, rendu au point » de vue des droits de police et de surveillance de l'administration supérieure, ne pouvait pas préjudicier » aux droits des tiers, lesquels sont d'ailleurs expressément réservés par l'une de ses dispositions; que ce » décret n'était donc pas un obstacle à ce que les tribunaux ordinaires statuassent sur une action possessoire » relative à la partie de la rive sur laquelle Chabert » avait élevé ses travaux *et sur la destruction de ces » travaux*, laquelle en était la conséquence légale. » (C. C. civ., 4<sup>er</sup> août 1855, Chabert) (1).

Nous pensons qu'on devrait décider la même chose s'il s'agissait d'une usine que le propriétaire se serait obligé à ne pas construire. Dans l'un comme dans l'autre cas, le droit primitif que l'autorisation est destinée à vivifier n'existant pas, l'autorisation est comme non avenue. S'il existe un droit même incomplet, l'arrêté produit son effet, et les tribunaux ne peuvent le modifier, sauf à prononcer des dommages-intérêts; c'est ce que l'on voit dans l'arrêt de la ch. des requêtes du 26 janvier 1841 (Lahérard). Il faut rappeler aussi que, d'après la jurisprudence actuelle, la force motrice résultant de la pente de l'eau n'appartient à personne, et que l'usage en est réglé par l'administration; que par conséquent la diminution de la force motrice

(1) On peut invoquer contre cette doctrine un arrêt du tribunal des conflits du 19 juin 1850 (Happenot); mais il s'agissait dans cette espèce de travaux non-seulement *autorisés*, mais encore *prescrits* dans un cours d'eau navigable, et le titre invoqué était un acte administratif qui ne pouvait être interprété que par l'autorité administrative.

d'une usine, produite par l'établissement autorisé postérieurement d'une autre usine dans le voisinage, ne pourrait donner lieu qu'à des dommages-intérêts. (C. d'Et., 28 août 1844, de Champigny; — C. C. req., 14 févr. 1833, Martin.)

1449. L'administration, en autorisant une usine, ne se dessaisit pas du droit de surveillance et de réglementation qu'elle tient des lois des 20 août 1790-6 octobre 1791; elle peut donc toujours ordonner, sous le rapport de la police, les modifications qui lui paraissent nécessaires, modifications qui doivent être exécutées aux frais des usiniers, sans qu'ils puissent exciper de leurs titres ou d'une ancienne possession, ni réclamer d'indemnité. (C. d'Et., 24 déc. 1837, Boutet; 30 janv. 1847, Lambot; 9 fév. 1854, Poirier.) Nous pensons même qu'on pourrait aller jusqu'à révoquer l'autorisation, si l'usine présentait de très-graves inconvénients pour la sûreté et la salubrité publique, et qu'il ne serait pas dû d'indemnité, par analogie avec ce qui est prescrit en matière d'ateliers insalubres par l'art. 12 du décret du 15 oct. 1810 (v. n° 385). Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur ces différents points? Le décret du 15 mars 1852 donne aux préfets le droit d'autoriser les moulins, usines, barrages, etc., sur les cours d'eau non navigables, et de modifier les règlements existants. (T. D, n°s 3 et 4.) Un arrêté du préfet pourrait donc ordonner une modification; mais nous croyons qu'il faudrait un décret impérial pour ordonner une suppression. L'arrêté ou le décret devrait être précédé des formalités d'instruction analogues à celles qui précèdent l'autorisation. (C. d'Et., 9 juin 1842, comte d'Andlau.)

1450. Lorsqu'une usine est modifiée ou supprimée par suite de travaux d'utilité publique ou de l'établissement de la navigation, l'Etat doit payer une indem-

rité si l'usine était fondée en titre (L. 16 sept. 1807, art. 48; C. d'Et., 9 janv. 1854, Laroche; 6 juillet 1854, de Varennes), mais seulement dans les limites de l'autorisation accordée; de telle sorte qu'on ne doit pas tenir compte des avantages que l'usine s'est procurés par des modifications non autorisées dans les conditions hydrauliques. (C. d'Et., 22 nov. 1851, C<sup>ie</sup> du canal de la Sambre; v. n° 1446.) Nous avons dit que les titres émanés des anciens seigneurs jusqu'à la loi abolitive de la féodalité (4 août 1789) étaient valables, que depuis 1789 jusqu'au décret du 25 mars 1852, l'autorisation a dû émaner du chef du gouvernement (n° 1444); toutefois l'autorisation peut n'avoir été accordée que sous la condition qu'il ne sera pas prétendu d'indemnité de chômage, ni de dédommagement, pour les concessionnaires ou ceux qui les représentent, par suite des dispositions que le gouvernement jugerait convenable de faire pour l'avantage de la navigation, du commerce ou de l'industrie, sur les cours d'eau où sont situés les établissements; dans ce cas l'indemnité n'est pas due (1). Les mêmes règles s'appliquent au cas

(1) L'insertion de la clause ci-dessus prescrite par l'arrêté du 19 thermidor an VI pour les usines situées sur les cours d'eau navigables et flottables n'eut lieu, dans les autorisations d'usines situées sur les cours d'eau non navigables et flottables, qu'à partir de 1810. A la fin de 1829, un revirement subit s'opéra dans les usages de l'administration; on cessa de l'insérer jusqu'à 1841, où, sur un avis du Conseil d'Etat, elle fut de nouveau rétablie. (V. la note de M. Lebon sur l'arrêt du Conseil du 26 novembre 1846, Courtès.)

Il arrive quelquefois que la clause de *non-indemnité* est insérée d'une manière générale dans l'acte qui autorise à faire des modifications à une usine ancienne; cette clause ne peut avoir d'effet que pour les avantages concédés par les nouvelles autorisations; elle ne fait pas obstacle à ce que, dans les cas de suppression totale ou partielle de l'usine pour cause d'utilité publique, le propriétaire fasse valoir les droits qu'il pourrait avoir antérieurement à cette autorisation. (C. d'Et., 6 mai 1848, D<sup>e</sup> Houde-lière; *id.*, de Luynes.)



où une usine est mise en chômage par suite de travaux d'utilité publique. (C. d'Et., 3 sept. 1844, prop. du moulin de Pontivy; *id.*, 29 nov. 1851, Pommade.)

C'est le conseil de préfecture qui statue sur l'indemnité, après avoir préalablement apprécié la validité du titre (L. 28 pluv. an VIII, 4; 16 sept. 1807, 48 et 57; C. d'Et., 8 janv. 1850, Bergère); car il s'agit ici non d'une expropriation proprement dite, puisque la force motrice n'est pas devenue la propriété de l'usinier, mais du *dommage* qu'on lui cause en lui enlevant le droit de s'en servir. (C. d'Et., 13 août 1851, hérit. Rouxel; *v.* n° 701.) Il en est autrement lorsque l'usine elle-même est l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique, par exemple lorsqu'elle est située sur la rive et qu'il s'agit de la démolir pour faire passer un chemin sur l'emplacement qu'elle occupe; dans ce cas, l'indemnité pour la force motrice est réglée par le jury comme un accessoire de l'indemnité principale; mais alors même le paiement de cette partie de l'indemnité est subordonné à la validité du titre, qui ne peut être apprécié que par l'administration. (V. n° 1418. C. d'Et., 24 juillet 1853, Brest.)

1451. Aucune loi n'exige l'autorisation de l'administration pour faire à une usine autorisée des réparations qui ne modifient pas l'état des choses. (Arrêt du Cons., 16 juill. 1842, héritiers de Virieu.) Que doit-on décider pour le cas où, l'usine ayant été complètement détruite, il s'agit de la reconstruire? M. Daviel, après avoir cité un arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1781, duquel il résulte qu'un moulin qui n'a point tourné pendant dix ans doit être considéré comme abandonné, critique cette disposition, et soutient que les ruines mêmes d'un moulin conservent le droit du meunier, et que la prescription de trente ans ne peut commencer à



courir contre lui qu'à partir du jour où il a été fait un acte contraire à l'exercice de la servitude. (C. N., 707.) C'est aussi l'opinion de M. Garnier, *Régime des eaux*, 3<sup>e</sup> édit., 3<sup>e</sup> vol., p. 227.

Les principes qui servent de base à cette opinion sont tirés du droit privé, et ne sont applicables qu'aux difficultés qui s'élèvent entre les particuliers au sujet de leurs droits respectifs; mais il s'agit ici d'une mesure basée sur le droit public, d'une autorisation donnée dans un but de police, laquelle ne transfère qu'un droit tout spécial à l'usine, droit qui cesse d'exister en même temps qu'elle, qui peut même durer moins en cas de révocation. L'état et la destination du cours d'eau peuvent changer; il peut arriver qu'une usine présente des inconvénients qui ne soient pas assez graves pour qu'on en ordonne la démolition, mais qui le soient assez pour qu'on n'en souffre pas la reconstruction. Disons donc qu'une autorisation nouvelle est nécessaire toutes les fois qu'il y a lieu de reconstruire une usine. Ce principe est confirmé par un arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 1835 (Miramont), qui a condamné un individu pour avoir, sans autorisation, reconstruit et remis à flot dans le lit de la Garonne un moulin à nef qui venait d'être submergé. Bien qu'il s'agisse dans l'espèce d'une usine construite sur un cours d'eau navigable, il y aurait lieu, selon nous, d'appliquer la même décision à une usine construite sur un cours d'eau non navigable.

La question est plus difficile lorsque le travail d'une usine est seulement suspendu; le propriétaire ne peut pas être forcé de tenir toujours son usine en activité; mais, d'un autre côté, pourra-t-il paralyser, sans profit pour l'industrie, le droit qu'ont les autres riverains de construire des usines semblables à la sienne? En l'ab-

sence d'une disposition formelle (1), nous croyons que l'administration pourrait, sur la demande des parties intéressées, déterminer un délai dans lequel le propriétaire de l'usine serait tenu de la remettre en activité; faute de quoi il devrait être considéré comme ayant renoncé à son droit. Le Conseil d'Etat a décidé, le 18 nov. 1852 (Magnier), qu'il appartient au ministre des travaux publics d'apprécier, sauf recours au Conseil d'Etat, si, à raison des circonstances, le concessionnaire ne doit pas être considéré comme déchu de l'autorisation dont il n'a pas usé.

1452. L'art. 644 du C. Nap. attribue aux riverains le droit de se servir de l'eau à son passage pour l'irrigation de leurs propriétés; on en conclut qu'ils peuvent sans autorisation spéciale employer les moyens nécessaires pour jouir du droit que leur confère la loi. Mais, d'un autre côté, il faut bien reconnaître que l'administration, qui a la police des eaux, peut ordonner la destruction de tout ce qui a été fait sans son autorisation. (C. d'Et., 20 mai 1843, Bonneau.) De ce qu'aucune loi ne proscriit d'une manière générale ces sortes d'établissements, il en résulte seulement que leur construction sans autorisation ne constituerait pas en général une contravention punissable d'après l'art. 471, § 15, C. pén.; mais il en est autrement lorsqu'il existe un règlement qui interdit toute construction non autorisée: c'est le cas le plus fréquent. (V. 471, § 15, C. pén.) L'autorisation est demandée au préfet; elle est précédée des mêmes formalités que celles qui accompa-

(1) L'art. 13 du décret du 15 octobre 1810 considère comme abandonné et soumet à la nécessité d'une autorisation nouvelle l'établissement dangereux qui a cessé de fonctionner pendant six mois. Il est fâcheux qu'une disposition analogue n'existe pas à l'égard des usines sur les cours d'eau.

gnent l'établissement des usines. (Instr. du 19 therm. an VI; v. n° 1444.) Nous croyons qu'on doit appliquer à ces différentes constructions, en cas de modification ou de suppression, les règles que nous avons exposées ci-dessus relativement aux usines elles-mêmes. (V. n°s 1449 et suiv.)

1453. Il faut mentionner ici, quoique étrangère au droit administratif, la loi du 29 avril 1845, qui, dans le but de faciliter l'irrigation des propriétés éloignées des cours d'eau, permet aux propriétaires qui veulent se servir, pour l'irrigation de leurs propriétés, des eaux naturelles ou artificielles dont ils peuvent disposer, d'exiger le passage de ces eaux sur les fonds qui ne leur appartiennent pas, soit pour les y conduire, soit pour les en faire sortir, à charge d'une juste et préalable indemnité; il n'y a d'excepté de cette servitude que les maisons, cours, jardins, parcs et enclos attenants aux habitations. La loi du 11 juillet 1847 autorise les propriétaires qui veulent user de ce droit à obtenir la faculté d'appuyer sur la propriété des riverains opposés, sous les mêmes conditions et exceptions, les ouvrages d'art nécessaires à la prise d'eau; il ne s'agit, dans ces différents cas, que du règlement d'intérêts privés, règlement de la compétence des tribunaux ordinaires. (L. du 29 avril 1845, 4, et du 11 juillet 1847, 3.) Il n'est aucunement dérogé aux lois qui règlent la police des eaux. (*Id.*, 5; *id.*, 4.)

1454. Les avantages que les cours d'eau procurent aux riverains ont naturellement pour corrélatifs des charges qui doivent être supportées par ceux qui en profitent. Lorsqu'il est nécessaire, pour empêcher les débordements ou les changements de cours de la rivière, de faire des constructions, telles que digues, batardeaux, etc., la dépense est supportée par toutes les pro-



priétés qui en profitent. La nécessité de ces travaux est constatée par le gouvernement. On procède dans les formes établies pour le dessèchement des marais ; il est créé un syndicat et une commission spéciale (n° 1394), et la dépense est supportée par les propriétés protégées dans la proportion de leur valeur, de leur position, du degré de danger ou de préjudice auquel elles sont exposées. (L. du 16 sept. 1807, 33, 34. C. d'Et., 8 janv. 1836, Oziol.)

1455. La loi du 14 floréal an XI veut qu'il soit pourvu à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent de la manière prescrite par les anciens règlements et d'après les usages locaux (art. 1). Les rôles de répartition des sommes nécessaires au paiement des travaux d'entretien, réparation ou reconstruction, sont dressés sous la surveillance du préfet, rendus exécutoires par lui, et le recouvrement s'en opère de la même manière que celui des contributions directes. Les contestations relatives au recouvrement de ces rôles, aux réclamations des individus imposés et à la confection des travaux, sont portées devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat. (L. 14 floréal an XI, 3 et 4.)

1456. Les mêmes règles s'appliquent au curage des rivières, qui est mis à la charge des riverains des cours d'eau non navigables ni flottables, comme une conséquence des avantages dont ils jouissent. (L. du 14 floréal an XI, 1.) Il faut observer qu'en l'absence d'un règlement ou d'un usage local qui l'y autorise, le préfet ne peut mettre à la charge des riverains les frais de curage d'un cours d'eau non navigable, sans les avoir préalablement mis en demeure de procéder eux-mêmes à ce curage au droit de leur propriété. (C. d'Et., 18 janv. 1851, Durand.) L'art. 2



de la loi du 14 floréal an XI décide que, lorsque l'application des règlements ou l'exécution du mode consacré par l'usage dans les deux cas ci-dessus éprouve des difficultés, ou lorsque des changements survenus exigent des dispositions nouvelles, il y est pourvu par le gouvernement dans un règlement d'administration publique rendu sur la proposition du préfet, de manière que la quotité de la contribution de chaque imposé soit toujours relative au degré d'intérêt qu'il aura aux travaux qui devront s'effectuer. Le ministre de l'intérieur, dans son instruction du 5 mai 1852, explicative du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation, dit, à propos de l'art. 54 du tableau A, qui met les cours d'eau non navigables dans les attributions du préfet en ce qui concerne leur curage, qu'il leur appartient désormais de faire les nouveaux règlements dans le cas prévu par l'art. 2 de la loi du 14 floréal an XI. Un préfet ayant usé de ce droit, et un usinier ayant réclamé contre la nouvelle répartition, le Conseil d'Etat a condamné implicitement l'opinion émise par le ministre, et décidé que la répartition, dans l'espèce, devait avoir lieu d'après les anciens règlements et les usages locaux. (C. d'Etat, 12 juillet 1855, Garnier.) Quelle que soit la solution donnée à cette question, le nouveau règlement doit être précédé d'une enquête et de la délibération des conseils municipaux traversés par les cours d'eau. (Instr. du 5 mai 1852, art. 54.)

Le curage ne doit avoir pour résultat que de rendre à la rivière ses anciens bords. S'il était nécessaire de l'élargir, et que les riverains ne voulussent pas céder gratuitement le terrain nécessaire, on devrait procéder par la voie de l'expropriation. (Instr. du 5 mai 1852, § 54.) Le décret du 25 mars 1852 mettant dans les attributions des préfets « les cours d'eau non navigables

ni flottables, en ce qui concerne leur *élargissement* et leur curage, » un préfet en avait conclu qu'il pouvait par un arrêté élargir le lit de la rivière aux dépens des propriétés riveraines; mais cette prétention a été réprimée par le Conseil d'Etat, qui a décidé que le décret du 25 mars ne donne aux préfets le droit d'ordonner l'élargissement des cours d'eau que dans le cas où cette mesure n'entraîne pas l'expropriation des propriétés riveraines, et a par conséquent annulé l'arrêté préfectoral pour excès de pouvoir. (C. d'Et., 15 mars 1855, Amiot-Robillard.)

Il appartient à l'administration de déterminer les limites des cours d'eau. (C. d'Et., 14 avril 1853, Amiot; 16 février 1854, Burgade.) — Il nous paraît résulter de ces arrêts que l'on doit suivre dans ce cas une règle analogue à celle que nous avons développée pour la reconnaissance des choses du domaine public (n<sup>os</sup> 794-1380). C'est à l'autorité administrative à fixer les limites normales du cours d'eau, et cette fixation laisse entière la question de propriété, dit l'arrêt Amiot. Il est difficile de déterminer un cas où la question de propriété pourra être élevée utilement à l'égard d'un terrain déclaré faire partie du lit, puisque cette détermination aura un effet rétroactif et que la possession des riverains n'aura jamais été que précaire (n<sup>os</sup> 794 et 1400). Si le terrain occupé par les agents de l'administration est déclaré ne pas faire partie du lit, le riverain a droit à une indemnité qui est réglée par le jury (arrêt Burgade); mais il nous semble incontestable qu'il pourrait aussi se faire remettre en possession, et même, si son terrain avait été détérioré, demander des dommages-intérêts qui, en cas de contestation, seraient réglés par le conseil de préfecture.

4457. D'après les différents développements auxquels nous nous sommes livrés, nous croyons pouvoir généraliser ainsi les règles de la compétence en matière de cours d'eau :

L'administration statue sur toutes les questions qui se rattachent à l'intérêt général ou collectif ; l'autorité judiciaire prononce sur celles qui n'ont qu'un intérêt privé.

Il faut donc s'adresser à l'administration quand on veut obtenir un règlement d'eau général ou toute mesure devant exercer de l'influence sur le régime général des eaux, quand on veut faire prescrire des travaux de défense, un curage général, la suppression de choses qui entraînent des inconvénients généraux, tels que l'inondation des prairies, la destruction des rives, la corruption des eaux, etc. Il faut encore s'adresser à elle lorsqu'on veut obtenir des modifications à un règlement ou à un acte émané d'elle, parce que l'autorité judiciaire ne peut modifier les actes administratifs.

Les particuliers peuvent saisir les tribunaux des réclamations qu'ils exercent les uns contre les autres à l'occasion de leurs droits privés (1) (C. C. req., 27 nov. 1844, Gilbert ; — *id.* req., 26 juillet 1854, Currie), même de ceux qui, précaires vis-à-vis l'administration, ont entre eux toute leur force. (C. C. civ., 6 mars 1855, Bonnel.) Quand il existe un acte administratif qui réglemente l'usage de ces droits soit d'une manière générale, soit d'une manière spéciale, comme

(1) Les juges de paix connaissent, à charge d'appel..., des entreprises commises, dans l'année, sur les cours d'eau servant à l'irrigation des propriétés et au mouvement des usines et des moulins, sans préjudice des attributions de l'autorité administrative, dans les cas déterminés par les lois et par les règlements. (L. du 25 mai 1838, 6; v. aussi C. C. civ., 2 août 1853, Giraud.)



l'arrêté d'autorisation d'une usine, les droits dérivant de ces règlements peuvent être invoqués devant les tribunaux et appliqués par eux (C. N., 645; C. C. civ., 13 août 1855, Papin), sauf l'interprétation par l'administration en cas de doute; c'est encore à eux qu'adressent les propriétaires dont les droits anciens sont lésés par les règlements nouveaux, pour demander une indemnité à ceux qui profitent de ces règlements (n° 1448).

Ainsi il arrive quelquefois que les deux autorités statuent dans des cas qui semblent analogues, mais qui diffèrent cependant entre eux par la nature de l'intérêt auquel se rattache la demande.

L'autorité administrative ne peut statuer qu'en vue d'un intérêt public (v. n° 1441); l'autorité judiciaire, qu'en vue de l'intérêt privé; d'où résulte une grande différence dans l'effet de leurs décisions :

1° Les décisions de l'administration sont obligatoires pour tout le monde, et pour l'autorité judiciaire elle-même. Les jugements des tribunaux n'ont d'effet qu'entre les parties, et ne peuvent être opposés aux propriétaires qui n'ont point été mis en cause.

2° L'administration n'est pas obligée de tenir compte des droits à l'usage de l'eau, qui, ainsi que nous l'avons dit, sont subordonnés à l'intérêt public; elle peut donc agir comme elle le juge convenable, sans qu'on puisse lui opposer de titre, de jugement ou de prescription. Les tribunaux, au contraire, ne peuvent prononcer que conformément aux droits des parties.

3° Enfin, il résulte encore de la mission différente donnée aux deux autorités que l'autorité administrative peut agir spontanément, tandis que l'autorité judiciaire ne peut prononcer qu'autant qu'elle est saisie de la question par les particuliers. Mais réciproquement un tribunal saisi de la demande ne peut se refuser à



statuer, tandis que l'administration est toujours libre de le faire, avant comme après la décision de l'autorité judiciaire.

---

## CHAPITRE IV.

### DE LA PÊCHE.

---

#### SOMMAIRE.

- 1458. Principes généraux.
- 1459. Pêche maritime. — Grande pêche. — Pêche côtière.
- 1460. Pêche dans les viviers, réservoirs et étangs.
- 1461. Pêche dans les cours d'eau.
- 1462. Dans quels cours d'eau la pêche est exercée au profit de l'Etat.
- 1463. Détermination de ces cours d'eau.
- 1464. Adjudication de la pêche appartenant à l'Etat. — Contentieux.
- 1465. Droit de pêche dans les cours d'eau non navigables.
- 1466. Police de la pêche. — Prescriptions d'intérêt général.
- 1467. Défense d'établir des barrages complets.
- 1468. Défense d'enivrer ou d'empoisonner le poisson.
- 1469. Rouissage du chanvre.
- 1470. Dimensions que doivent avoir les poissons.
- 1471. Mesures préventives.
- 1472. Droit général de pêcher à la ligne flottante.
- 1473. Constataction des délits de pêche.
- 1474. Tribunaux compétents pour connaître du délit.
- 1475. Prescription de l'action.

1458. Les eaux ne sont pas seulement un moyen de transport pour les marchandises et pour les personnes, un moteur pour les usines, un agent de fertilisation pour les campagnes; elles servent encore de réservoir au poisson, et offrent ainsi une précieuse ressource pour la nourriture de l'homme. Les poissons, tant qu'ils restent dans leur liberté naturelle, n'appartiennent à personne; ils sont *res nullius*, et ne peu-

vent devenir l'objet d'une propriété privée que par un acte *d'occupation*. A qui appartient le droit de pêche? de quelle manière doit-il être exercé? Comment sont poursuivis et réprimés les délits? Tels sont les points que nous allons examiner.

Il existe pour le poisson trois espèces de réservoirs : *la mer, les eaux dormantes, les eaux courantes*. Nous nous occuperons successivement de ces trois espèces de pêche.

1459. La vaste étendue de la mer, sa nature de *chose commune*, l'immense quantité de poissons qu'elle renferme, font qu'il n'y a aucun inconvénient à laisser à chacun la liberté d'y pêcher, sauf l'observation des règlements et ordonnances qui ont pour but de prévenir la trop grande destruction du poisson.

La pêche maritime se divise en *grande pêche* et en *petite pêche*, ou pêche côtière.

La *grande pêche* est celle de la baleine, du cachalot, des autres poissons à lard, et de la morue ; elle a lieu ordinairement en pleine mer ou sur des côtes éloignées. Elle emploie un grand nombre de marins qui, dans ces voyages souvent périlleux, acquièrent une expérience que les lois sur l'inscription maritime permettent d'appliquer au service de l'Etat ; aussi est-elle encouragée par des primes accordées aux armateurs. Il n'entre pas dans notre plan de nous étendre davantage sur une matière étrangère à l'administration proprement dite, et régie par des lois spéciales auxquelles nous renvoyons (1).

La petite pêche, ou pêche côtière, vient d'être l'objet d'une législation dont nous ne ferons connaître

(1) V. notamment *Code maritime* de M. Beaussant. t. 2, p. 70 et suiv.

que les principales dispositions. Cette pêche a lieu à la mer le long des côtes, dans la partie des fleuves, étangs, rivières et canaux où les eaux sont salées. (Loi 9 janvier 1852.) Les points de cessation de la salure des eaux sont déterminés par des décrets impériaux insérés au Bulletin des lois. (Décret du 21 février 1854.) Dans cette limite, aucun établissement de pêche, de quelque nature qu'il soit, aucun parc, soit à huîtres, soit à moules, aucun dépôt de coquillages ne peuvent être formés sans une autorisation du ministre de la marine. Des décrets spéciaux règlent tous les détails de police de la pêche (1). La loi et les décrets rendus pour son exécution sont sanctionnés par des amendes et, dans certains cas, par l'emprisonnement; les poursuites sont portées devant les tribunaux de police correctionnelle. (L. du 9 janv. 1852, art. 18.)

1460. Les viviers, étangs et réservoirs constituent des propriétés particulières, dans lesquelles on ne peut pas dire que les poissons jouissent de leur liberté naturelle, puisqu'ils sont renfermés de toutes parts, et qu'ils ne peuvent, comme ceux des rivières, passer d'un cours d'eau dans un autre (2). Ils appartiennent donc au propriétaire du vivier ou de l'étang, de même que les lapins renfermés dans une garenne appartiennent au propriétaire de la garenne. Par conséquent le propriétaire seul a le droit de pêcher, et il peut le faire comme il le juge convenable, sans être tenu d'observer les règlements relatifs à la police de la pêche, attendu qu'il ne fait ici qu'user de sa chose; par la même raison, l'individu qui irait pêcher dans un étang

(1) Ces décrets ont été rendus le 4 juillet 1852 pour les arrondissements maritimes de *Cherbourg*, de *Brest*, de *Lorient*, de *Rochefort*; on attend encore celui de *Toulon* (avril 1856).

(2) C. Nap., art. 524; v. cependant art. 564. Pour savoir ce que l'on entend par réservoir, voir art. 30 de la loi du 15 avril 1829.



sans la permission du propriétaire ne commettrait pas seulement une contravention, comme celui qui pêche sans autorisation dans un cours d'eau, mais il se rendrait coupable d'un vol.

1461. Le droit de pêche dans les cours d'eau est réglé par la loi du 15 avril 1829, modifiée par la loi du 6 juin 1840 ; elle remplace toutes les anciennes lois et ordonnances rendues sur cette matière. (Loi du 15 avril 1829, 84.) Nous allons faire connaître l'ensemble de ses dispositions, en renvoyant au texte même pour les détails et pour tout ce qui tient plutôt au droit criminel qu'au droit administratif.

1462. « Art. 1<sup>er</sup>. Le droit de pêche sera exercé au » profit de l'Etat :

» 1<sup>o</sup> Dans tous les fleuves, rivières, canaux et contre-fossés navigables ou flottables avec bateaux, » trains ou radeaux, et dont l'entretien est à la charge » de l'Etat ou de ses ayants cause ;

» 2<sup>o</sup> Dans les bras, noues, boires et fossés qui tirent » leurs eaux des fleuves et rivières navigables ou flottables, dans lesquels on peut en tout temps passer » ou pénétrer librement en bateau de pêcheur, et » dont l'entretien est également à la charge de » l'Etat.

» Sont toutefois exceptés les canaux et fossés existants, ou qui seraient creusés dans des propriétés particulières, et entretenus aux frais des propriétaires.

» Art. 2. Dans toutes les rivières et canaux autres » que ceux qui sont désignés dans l'article précédent, » les propriétaires riverains auront, chacun de son » côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours de » l'eau, sans préjudice des droits contraires établis par » possession ou titres. »



Il faut remarquer que, d'après cette distinction, le droit de pêche dans les cours d'eau qui ne sont flottables qu'à bûches perdues appartient aux particuliers, à la charge desquels d'ailleurs reste l'entretien du cours d'eau; c'était la solution que la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire avaient déjà donnée à la question.

1463. Aux termes de l'art. 3 de la loi sur la pêche, les décrets impériaux insérés au Bulletin des lois déterminent, d'après une 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. Cette déclaration a été faite pour toute la France par une ordonnance du 10 juillet 1835. Les déclarations de cette nature sont des actes du pouvoir discrétionnaire qui ne donnent pas lieu à un recours par la voie contentieuse, à moins que les formalités d'enquête préalable n'aient point été observées. Mais comme elles ne peuvent porter atteinte à la propriété privée, si elles comprenaient mal à propos un droit de pêche appartenant à un particulier au nombre de ceux qu'elles attribuent à l'Etat, le particulier, indépendamment de la faculté qu'il aurait de réclamer contre le décret, pourrait se pourvoir devant les tribunaux pour faire reconnaître son droit de propriété, et demander, en cas de déclaration de navigabilité, l'indemnité accordée aux riverains par le dernier paragraphe de l'art. 3 de la loi du 15 avril 1829. (C. d'Et., 5 sept. 1836, de Praslin.) Cette indemnité, qui devait être fixée dans les formes de la loi du 8 mars 1810, le serait aujourd'hui conformément à la loi du 3 mai 1841.

1464. Le droit de pêche dans les cours d'eau navigables fait partie du domaine incorporel de l'Etat; il est

exploité par des particuliers auxquels l'Etat en fait la concession temporaire moyennant un prix ; les formes de cette concession, les personnes qui peuvent se rendre adjudicataires des cantonnements de pêche, sont déterminées avec beaucoup de détails dans le titre 3 de la loi. D'après la loi du 15 avril 1829, l'adjudication de la pêche au profit de l'Etat devait avoir lieu par voie d'adjudication publique aux enchères, avec faculté de surenchère jusqu'au lendemain à midi. (Loi du 15 avril 1829, art. 10, 14, 16, 19, 20, 21.) Les inconvénients que présentait ce mode d'adjudication, inconvénients que nous avons signalés à propos de l'adjudication des coupes de bois, ont motivé la loi du 6 juin 1840, qui veut que le mode d'adjudication soit déterminé par un décret impérial, et qui supprime la surenchère. L'ordonnance du 28 octobre 1840 autorise le mode d'adjudication au rabais, ou aux enchères à l'extinction des feux : l'adjudication doit toujours avoir lieu avec publicité et concurrence. Le mode de concession par licence peut être employé, lorsque l'adjudication a été tentée sans succès. (L. du 6 juin 1840.)

Les contestations qui s'élèvent, pendant les opérations de l'adjudication, soit sur la validité de ces opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui font des offres et de leurs cautions, sont décidées immédiatement par le fonctionnaire qui préside la séance. (L. du 15 avril 1829, 14.)

Les contestations qui naissent, entre l'administration et les adjudicataires, relativement à l'exécution et même à l'interprétation des baux et adjudications, et toutes celles qui existent entre l'administration ou ses ayants cause et des tiers intéressés, à raison de leurs droits ou de leur propriété, sont portées devant les tribunaux ordinaires (L. 15 avril 1829, 4); cependant, s'il y a du

doute sur l'étendue d'un canton de pêche, l'interprétation de l'acte d'adjudication appartient au préfet (C. d'Et., 27 août 1845, Thomas) ; les amendes encourues dans certains cas sont prononcées par les tribunaux de police correctionnelle (L. 15 avril 1829, tit. 3).

1465. Le droit de pêche dans les cours d'eau non navigables et flottables seulement à bûches perdues est un accessoire des fonds riverains, une sorte de servitude imposée sur les cours d'eau à leur profit; d'où il résulte qu'il ne peut être séparé de la propriété des fonds et concédé à perpétuité. C'est ce qui a été formellement décidé par un avis du Conseil d'Etat du 19 octobre 1811, inséré au *Bulletin des lois*. Ainsi on ne peut le céder que comme on céderait un usufruit, pour un temps, ou pour la vie du cessionnaire : il passe de plein droit à l'acquéreur du fonds, des fruits duquel il fait partie, et il appartient à l'usufruitier ou au fermier, à moins de stipulation contraire. Mais nous avons vu que la déclaration de navigabilité le détachait du fonds et le transportait à l'Etat, sauf indemnité.

1466. La police de la pêche a lieu dans *l'intérêt général*, ou dans *l'intérêt particulier*.

L'intérêt général exige que l'exercice du droit de pêche soit soumis à des règles qui puissent prévenir une trop grande destruction du poisson. De là les dispositions de la loi qui prohibent la pêche dans certains temps, et celles qui proscrivent l'emploi des moyens trop destructeurs. Il faut observer que ces règles sont obligatoires non-seulement pour les adjudicataires du droit de pêche dans les cours d'eau du domaine public, mais encore pour les particuliers, quand ils pêchent dans les cours d'eau non navigables ni flottables qui bordent ou traversent leurs héritages, parce qu'il s'agit ici de la conservation du poisson, qui



n'appartient à personne tant qu'il est en liberté ; mais, par une raison inverse, elles ne peuvent obliger les propriétaires de viviers, d'étangs ou de réservoirs, qui sont propriétaires du poisson qu'ils contiennent. Il suffisait que la loi posât le principe de la prohibition ; l'indication des temps où la pêche doit être interdite, et celle des procédés défendus, rentre dans le domaine du pouvoir exécutif. (L. 15 avril 1829, 26.)

Une ordonnance du 15 novembre 1830 établit quelques prohibitions générales, et laisse au préfet de chaque département le soin de déterminer, sur l'avis du conseil général, et après avoir consulté les agents forestiers, les temps, saisons et heures pendant lesquels la pêche sera interdite dans les rivières et cours d'eau, ainsi que les procédés et modes de pêche qui devront être prohibés comme de nature à nuire au repeuplement des rivières. Les préfets ont aussi le droit de faire des règlements pour déterminer et classer, d'après les règles posées dans l'ordonnance, les filets et engins qui devront être défendus. Les différents règlements des préfets doivent être homologués. La violation des prohibitions prononcées par ces ordonnances est punie par les art. 27 et suiv. de la loi du 15 avril 1829 (Girardin). C'est avec raison que l'on fait intervenir les préfets et les conseils généraux dans l'application des règles posées par la loi, car cette application doit varier suivant les localités. Jusqu'à ce que les règlements dont parle l'ordonnance soient faits et homologués, on doit appliquer les articles 5, 6, 8 et 10 de l'ordonnance de 1669, quant aux prohibitions qu'ils contiennent ; mais les contraventions à ces prohibitions sont punies conformément à la loi du 15 avril 1829, art. 84.

1467. Indépendamment des prohibitions particulières qui peuvent varier suivant les localités, il en est



que la loi établit d'une manière générale. Elle défend, dans son article 24, « de placer dans les rivières navigables ou flottables, canaux et ruisseaux, aucun barrage, appareil ou établissement quelconque de pêche ayant pour objet d'empêcher entièrement le passage du poisson. » On conçoit, en effet, que ces constructions auraient pour résultat de priver certaines parties de la rivière des poissons qui sont dans l'habitude de remonter le courant, et d'en assurer le monopole aux propriétaires des barrages. Cette disposition doit être appliquée avec discernement : ainsi elle ne concerne que les barrages qui ont la pêche pour objet, et non ceux qui sont établis pour le service des usines; si ces derniers nuisent à la pêche par leur construction, on ne peut que s'adresser à l'administration qui les a autorisés, afin d'obtenir d'elle qu'elle prescrive les modifications nécessaires pour laisser un passage au poisson. Si le barrage sert à la fois à l'usine et à la pêche, il se trouve dans le cas prévu par l'art. 24 de la loi; l'appréciation de ce fait rentre dans le domaine du juge. (C. C. crim., 14 déc. 1837, Mqis d'Espeuilles.) C'est seulement dans les *cours d'eau* qu'il est défendu de faire un barrage; ainsi les propriétaires de viviers, d'étangs, etc., ne sont pas frappés par la prohibition. Le propriétaire dont une eau courante traverse le fonds, ayant le droit d'en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, peut sans doute creuser un bassin, y faire dévier une partie de l'eau de la rivière, et le fermer avec des grilles pour s'en faire un vivier; mais il ne peut placer une grille dans le lit de la rivière, et cela lors même que la propriété traversée par l'eau serait close. (V. l. 15 avril 1829, art. 24; discussion à la Chambre des Pairs.)

1468. L'art. 25 défend « de jeter dans les eaux des

» drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le poisson ou à le détruire. » Cet article ne s'applique qu'aux poissons des cours d'eau : l'empoisonnement des poissons dans les étangs, viviers ou réservoirs, en tant que délit contre le propriétaire, est puni par l'art. 452 du Code pénal.

1469. Le projet de loi contenait un article qui prohibait le rouissage du chanvre dans les fleuves, rivières et cours d'eau. Cet article a été repoussé par la raison que, si l'on prohibait le rouissage dans les cours d'eau, il ne resterait plus pour l'opérer que l'eau des mares et des fossés, qui, se corrompant facilement, pourrait nuire d'une manière notable à la santé publique. On a fait observer aussi que la prohibition absolue du rouissage était une mesure de police générale qui ne devait point trouver place dans une loi sur la pêche. Il en résulte que le rouissage est permis, à moins qu'un arrêté de police municipale ne l'interdise dans certaines localités, pour des raisons particulières ; cependant un arrêt du Conseil du 11 janvier 1826 a décidé que, lorsqu'il avait eu pour résultat de faire mourir le poisson, c'était non un délit de grande voirie, mais une contravention de pêche qui devait être réprimée par les tribunaux ordinaires. Il nous semble qu'il ne peut y avoir dans le rouissage un délit de pêche, mais seulement une contravention quand il est défendu par un règlement de police.

1470. La loi veut que l'on rejette les poissons qui n'ont qu'une certaine dimension, et elle punit non-seulement ceux qui ne les rejettent pas, mais encore ceux qui les colportent ou les vendent, à moins qu'ils ne proviennent d'étangs ou de réservoirs ; elle punit également ceux qui appâtent avec des espèces prohibées. L'ordonnance du 15 novembre 1830 ne dit pas

par qui seront déterminées les dimensions des poissons qui devront être rejetés, et les espèces avec lesquelles il sera défendu d'appâter. Nous pensons, par analogie, que ces différents points devront être réglés, comme les autres, par des arrêtés des préfets homologués par l'Empereur.

1471. Comme moyen d'assurer l'exécution de toutes ces mesures, la loi prescrit aux fermiers de la pêche, aux porteurs de licence, à leurs associés, à leurs compagnons et gens à gages, de faire plomber et marquer par les agents de l'administration de la police de la pêche tous les filets dont ils se servent. Elle défend aux contre-mâîtres, employés de balisage et mariniers qui fréquentent les fleuves, rivières et canaux navigables ou flottables, d'avoir dans leurs bateaux ou équipages aucun filet ou engin de pêche même non prohibé. Elle soumet les bateaux et les équipages des uns et des autres à la visite des agents de la pêche; elle soumet également à cette visite les loges, hangars, bannetons, huches et autres réservoirs ou boutiques à poisson des pêcheurs, sur les cours d'eau dont la pêche appartient à l'Etat (1).

1472. Les règles de police qui concernent l'intérêt privé sont extrêmement simples; elles ont pour but de garantir la jouissance du droit de pêche à ceux qui en sont propriétaires. Ainsi tout individu qui se livre à la pêche *dans un cours d'eau quelconque*, sans la permission de celui auquel le droit de pêche appartient, est condamné à une amende, à la restitution du prix du poisson, à la confiscation des filets et engins de

(1) Loi du 25 avril 1829, art. 32, 33 et 34. La visite ne peut être faite sur les bateaux des mariniers qu'autant qu'ils sont abordés; les pêcheurs sont tenus d'amener leurs bateaux sur la réquisition des agents de la pêche. (Art. 33 et 34.)



pêche. Il est cependant une exception introduite en faveur de la *pêche à la ligne*, qui est permise à tout le monde, hors le temps du frai, dans les cours d'eau navigables et leurs accessoires, mais sous la condition qu'il ne s'agira que d'une ligne flottante et qu'elle sera tenue à la main : avec de telles restrictions, il n'est point à craindre que cet innocent plaisir nuise d'une manière sensible aux intérêts des adjudicataires de la pêche. (L. du 25 avril 1829, art. 5.)

Cette tolérance existait déjà sous l'empire de la loi du 14 floréal an X, qui permettait à tout le monde, dans les cours d'eau du domaine public, la *pêche à la ligne flottante et à la main*. Un individu fut traduit devant le tribunal de police correctionnelle pour avoir pris *du poisson à la main*, ce qui est un genre de pêche destructeur, parce qu'il est facile en plongeant de saisir le poisson dans les trous sans issue où il se réfugie. Le prévenu, interprétant la loi du 14 floréal an X, soutint qu'elle permettait à tout le monde deux sortes de pêche, celle *à la ligne flottante* et celle *à la main*. La Cour de cassation repoussa cette interprétation (arrêt du 7 août 1823); et la loi nouvelle, pour éviter toute équivoque, a dit : Il est permis à tout individu de *pêcher à la ligne flottante tenue à la main*, etc.

1473. Les délits de la pêche, pouvant nuire soit à l'intérêt général, soit à l'intérêt des particuliers, sont constatés, les premiers par les agents spéciaux de l'administration et par les officiers de police judiciaire, les autres par les gardes des particuliers; ces derniers peuvent l'être aussi par les agents de l'administration et les officiers de police judiciaire, lesquels, dit l'art. 36, doivent alors transmettre leurs procès-verbaux au *procureur impérial*.

1474. Pour tout ce qui est relatif à la rédaction des



procès-verbaux, à la foi qui leur est due, aux moyens d'invalider leur autorité, aux saisies d'engins prohibés ou de poissons, aux visites et perquisitions, etc., nous renvoyons au titre 5 de la loi. Les délits de pêche sont de la compétence des tribunaux de police correctionnelle; si l'individu poursuivi excipe d'un droit de propriété ou de tout autre droit réel, le tribunal, n'étant plus compétent, devrait renvoyer la question devant le tribunal civil et surseoir à prononcer jusqu'après sa décision; mais, d'un autre côté, s'il était toujours obligé de le faire, les délinquants auraient un moyen trop facile de différer leur condamnation. La conduite que devaient tenir en cette occasion les tribunaux de police correctionnelle donnait lieu à une difficulté qui a été résolue par l'art. 59 de la loi. L'exception préjudicielle n'est admise qu'autant qu'elle est fondée soit sur un titre apparent, soit sur des faits de possession équivalents, articulés avec précision: mais alors le jugement fixe un bref délai dans lequel la partie qui a élevé la question préjudicielle doit saisir les juges compétents, sinon il est passé outre; toutefois, en cas de condamnation, il est sursis à l'exécution du jugement sous le rapport de l'emprisonnement; mais l'amende et les dommages-intérêts sont consignés pour être remis à qui il sera ordonné par le tribunal qui connaîtra du fond du droit.

1475. Les actions en réparation de délits en matière de pêche se prescrivent par un mois, à compter du jour où les délits ont été constatés, lorsque les prévenus sont désignés dans les procès-verbaux; dans le cas contraire, le délai de prescription est de trois mois, à compter du même jour (1).

(1) V. le texte de la loi pour les cas de récidive, pour l'exécution des jugements, etc.

## CHAPITRE V.

## DROITS PERÇUS SUR LES COURS D'EAU POUR NAVIGATION ET PASSAGES D'EAU. — PONTS. — BACS. — DÉBARCADÈRES.

## SOMMAIRE.

- 1476. Droits de navigation.
- 1477. Division de la France en bassins. — Fixation des tarifs.
- 1478. Demi-droit de tonnage perçu dans les ports.
- 1479. Péage sur les canaux.
- 1480. Perception et contentieux. — Renvoi.
- 1481. Péage sur les ponts. — Concessions et baux. — Compétence. — Renvoi.
- 1482. Droit de bac.
- 1483. Le droit de bac appartient-il à l'Etat sur les rivières non navigables ?
- 1484. Cas où l'Etat peut abandonner le droit de bac aux communes.
- 1485. Mise en ferme des bacs. — Compétence.
- 1486. Obligations des adjudicataires et de leurs préposés.
- 1487. Obligations des personnes qui se servent des bacs.
- 1488. Personnes exemptées du paiement du droit de bac.
- 1489. Perception des droits. — Contentieux.
- 1490. Bacs et bateaux pour l'usage privé.
- 1491. Peut-on, sans contravention, passer une rivière à gué dans le voisinage d'un pont ou d'un bac ?
- 1492. Police réglementaire des passages d'eau.

1476. Le droit de navigation sur les rivières, supprimé par les lois des 28 mars 1790 et 25 août 1792, a été rétabli par la loi du 30 floréal an X, sous le nom d'*octroi de navigation*, avec affectation spéciale à l'entretien des ouvrages d'art établis pour l'avantage de la navigation. Depuis longtemps la spécialité a cessé, et les produits de ce droit entrent dans le Trésor, qui fait aussi les dépenses nécessaires à la navigation.

1477. D'après l'art. 3 de la loi du 30 floréal an X,

le tarif des droits de chaque rivière, fleuve ou canal, devait être arrêté par le gouvernement dans la forme des réglemens d'administration publique. En exécution de cet article, l'arrêté du 8 prairial an XI divisa la France en bassins de navigation, et fixa des tarifs qui variaient non-seulement de bassin à bassin, mais aussi entre les rivières d'un même bassin et entre les bureaux établis sur une même rivière. Une loi du 9 juillet 1836 est venue régulariser cette matière, et ramener autant que possible tous les tarifs à un taux et à une base uniformes. On a adopté pour éléments des droits la distance parcourue et le poids de la marchandise, en prenant le tonnage du bateau comme vérification du poids de chargement, et en divisant les marchandises en différentes classes. Le tarif est annexé à la loi, et ne peut par conséquent être changé que par le Corps législatif. Cependant la loi autorise le gouvernement à en opérer la réduction, pendant l'intervalle des sessions, par des décrets impériaux qui sont ensuite présentés aux Chambres dans le premier mois de leur session, pour être convertis en lois. (L. 9 juil. 1836, 24.) La perception du droit de navigation est confiée à l'administration des contributions indirectes. Les contraventions sont punies d'une amende de 50 à 200 fr.

1478. D'après l'article 6 de la loi du 14 floréal an X, il est perçu dans tous les ports une contribution dont le produit devait être exclusivement affecté aux dépenses d'entretien et de réparation des ports; cette contribution est égale à la moitié du droit de tonnage, et est perçue de la même manière que ce droit. (L. du 14 floréal an X, 6 et 7.)

1479. La navigation sur les canaux donne lieu aussi à un droit de péage perçu soit au profit de l'Etat, soit



au profit des compagnies auxquelles l'Etat en a fait cession. Les tarifs sont fixés par la loi, et par conséquent ne peuvent être changés que par elle. Cependant la plupart des lois portant concession autorisent les compagnies à diminuer les taxes d'un commun accord avec le gouvernement.

1480. Ces différents droits sont assimilés aux contributions indirectes, et le contentieux auquel ils donnent lieu est, en conséquence, de la compétence judiciaire. (V. nos 1007 et suiv.)

1481. Les cours d'eau, qui sont si utiles pour les transports, forment cependant un obstacle aux communications terrestres en coupant en deux les chemins. C'est le cas alors d'unir les deux rives par une de ces routes aériennes qui permettent au voyageur de passer sans danger par-dessus des abîmes, ou bien d'établir à l'aide d'un bac des communications habituelles d'un bord à l'autre.

Les ponts destinés au service des grandes routes ou des chemins vicinaux sont à la charge de l'Etat, des départements ou des communes, et ils sont exécutés comme les autres travaux d'utilité publique. La nature des services qu'ils rendent permet de subvenir aux dépenses de leur construction au moyen d'un péage. La loi du 14 floréal an X autorisait le gouvernement à fixer les tarifs des droits de péage pendant dix ans. Aujourd'hui, depuis la loi du 24 juillet 1843, il y a dans chaque budget des recettes une disposition qui autorise la perception des droits de péage établis, conformément à la loi du 14 floréal an X, pour concourir à la confection ou à la réparation des ponts. Le gouvernement peut, en faisant à des particuliers une concession temporaire de ce droit de péage sous la condition de construire le pont, se dispenser de faire aucune avance ; de



telle sorte qu'à l'expiration de la concession, il devient propriétaire d'un pont qui ne lui a rien coûté; il peut aussi autoriser les ponts communaux à péage. (Décret du 25 mars 1852, t. A, x.) Les ponts font partie des routes, et sont soumis, comme tels, à toutes les règles de la voirie.

Les concessionnaires de ponts sont des entrepreneurs de travaux publics; par conséquent, toutes les difficultés qui s'élèvent entre eux et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés 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, Liebault.) Quant aux simples fermiers de droit de péage, la compétence administrative nous paraît douteuse lorsqu'il s'agit de difficultés qui ne portent que sur l'intérêt privé (v. cep. n° 1485); mais elle ne l'est plus si les difficultés se rattachent à des mesures d'intérêt général: c'est ainsi que le conseil de préfecture a interprété une clause relative au placement des bureaux de péage (C. d'Et., 17 juin 1820, Bastide), et que le Conseil d'Etat a déclaré que l'autorité administrative était compétente pour statuer sur la demande d'indemnité formée par l'adjudicataire du droit de péage, pour suppression de ce péage, par le motif que la résiliation du bail est un acte administratif. (C. d'Et., 20 mai 1848, Bodin.)

1482. On supplée à l'absence des ponts par des bateaux plats nommés *bacs*, qui sont disposés de manière à transporter d'une rive à l'autre les hommes, les bestiaux, les chevaux et les voitures, moyennant un droit. L'ordonnance de 1669 place dans le domaine de la couronne tous les droits de bacs et passages d'eau, en maintenant cependant dans leur possession les seigneurs dont la jouissance était antérieure à l'année 1566.

(Ordonn. de 1669, tit. 27, art. 41.) L'Assemblée constituante, après avoir, dans la loi du 15 mars 1790, conservé provisoirement les droits de bac (l. du 15 mars 1790, t. 2, art. 15), les abolit par la loi du 25 août 1792 (lois des 25 août 1792, 7, 8, 9, et 17 juillet 1793), qui permit à chaque citoyen de tenir des bacs sur les rivières et les canaux, *sous les loyers et rétributions* fixés et tarifés par les directoires de département. Mais plus tard on sentit la nécessité, dans l'intérêt général, de remettre entre les mains de l'administration un service qui est le complément de la viabilité : c'est ce qui eut lieu par la loi du 6 frimaire an VII, dont nous allons faire connaître le système.

L'art. 1<sup>er</sup> de cette loi est ainsi conçu : « Les dispositions des lois du 25 août 1792, sur les bacs et bateaux établis pour la traversée des *fleuves, rivières* ou *canaux navigables*, et du 25 thermidor an III, sur les droits à percevoir auxdits passages, ainsi que toutes autres lois, tous usages, concordats, engagements, droits communs, franchises qui pourraient y être relatifs ou en dépendre, sont abrogés. » Les articles suivants enjoignent aux agents de l'administration de se mettre en possession de tous les bacs, bateaux et agrès employés au service public, en payant leur valeur aux détenteurs qui justifieront qu'ils en sont propriétaires. L'indemnité ne comprend que le matériel et non le droit de passage lui-même, conséquence de la souveraineté dont les propriétaires de bacs n'avaient pu jouir que d'une manière précaire ; l'estimation en est faite par deux experts nommés, l'un par les parties, l'autre par le préposé des contributions indirectes ; en cas de partage, le tiers expert est nommé par le préfet. (L. 6 frim. an VII, 4 et suiv.) La décision du ministre des finances rendue sur l'avis des experts peut être

attaquée devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse (C. d'Et., 11 janvier 1808, Cordon) (1).

1483. Cette loi, comme on le voit, ne paraît applicable *qu'aux fleuves, rivières et canaux navigables*; d'où il résulterait que la loi du 25 août 1792 serait encore en vigueur pour les autres cours d'eau, de sorte qu'il serait libre aux particuliers d'y établir des bacs. Telle n'est point cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat. La question s'est élevée d'abord à l'occasion d'un bac situé sur la Vienne, dans l'arrondissement de Chauvigny, à un point où la rivière n'est point navigable. Le Conseil d'Etat décida que la loi du 6 frimaire an VII avait déclaré, *d'une manière absolue et générale*, « que les passages publics sur les rivières » et canaux ne peuvent appartenir à des particuliers, » et doivent être régis par les agents du domaine public (2). » On peut aussi invoquer la loi du 14 floréal an X, dont l'article 9 porte que le gouvernement déterminera pour chaque département le nombre et la situation des bacs ou bateaux de passage établis ou à établir sur les fleuves, rivières ou canaux. Ici on ne trouve plus le mot *navigables*; mais, d'un autre côté, le même article paraît ne donner ce droit au gouvernement que *pendant dix ans*. La Cour de cassation a

(1) Nous remarquerons que, dans l'espèce de cet arrêt, l'indemnité est fixée non-seulement pour le matériel du bac, mais encore pour le terrain du port nécessaire au service du bac. Nous pensons qu'aujourd'hui cette dernière indemnité devrait être fixée par le jury; qu'il en devrait être de même de celle due pour logements, bureaux, magasins dont l'article 4 de la loi du 6 frim. an VII autorise l'acquisition.

(2) C. d'Et., 29 sept. 1810 (Augros); *id.*, 11 août 1842 (com. de Langeac). Ces arrêts sont conformes à deux instructions du ministre de l'intérieur, en date des 17 prair. an VII, 19 prair. an XII. V. un avis du comité des finances du 7 avril 1829, cité par MM. Macarel et Boulatignier, *De la fortune publique*, t. 1, p. 340.



décidé que ces mots n'étaient pas limitatifs. (C. C. crim., 24 février 1837, Bardot.) Nous pensons que la solution, qu'on appuie assez péniblement sur des textes peu concluants, se justifie mieux par les principes généraux. L'établissement d'un bac sur une rivière quelconque intéresse la sûreté publique ; c'est une continuation de la viabilité qu'on ne peut abandonner aux négligences et aux changements de volonté de l'intérêt privé ; enfin, le prix d'un service rendu au public doit entrer dans le Trésor. Sous tous ces rapports, il est juste et nécessaire que l'Etat intervienne. La question est bien moins douteuse encore, si l'on part du principe que les riverains n'ont sur le lit des cours d'eau non navigables qu'un simple droit de jouissance, droit que l'administration peut toujours restreindre quand elle juge utile de le faire.

1484. Il résulte d'une circulaire du directeur général des ponts et chaussées, du 17 avril 1842, n° 5, que les adjudications de bacs ne doivent être faites au compte du gouvernement que lorsqu'il est constaté que les produits des passages d'eau seront au moins suffisants pour pourvoir à leur entretien, à moins cependant que le passage à affermer, quelque faible que puisse être son produit, ne soit reconnu nécessaire au service public ; sinon ces sortes de passages peuvent être abandonnés aux communes intéressées à leur conservation, si elles consentent à s'en charger. Le tarif est alors arrêté par le préfet (avis du comité des finances, 2 avril 1839) ; mais la concession est toujours révocable.

1485. L'exploitation des bacs pour le compte de l'Etat est mise en ferme par adjudication publique, dans la forme prescrite pour la location des biens nationaux (n° 830). Les baux ordinaires sont de trois, six ou neuf années ; lorsqu'il est jugé convenable de



passer des baux de plus longue durée, les préfets peuvent les consentir pour 12, 15 et 18 ans, à la charge de les soumettre à l'approbation du ministre des finances. Le procès-verbal d'adjudication fixe les charges et conditions imposées aux adjudicataires, et contient un tarif des droits de passage arrêtés par un décret de l'Empereur dans la forme des règlements d'administration publique. (L. 14 floréal an X, 10.)

Nous avons exposé, n° 834, les règles de la compétence relativement aux contestations qui s'élèvent entre l'Etat et les adjudicataires à l'occasion de l'exécution de baux de bacs. Le Conseil d'Etat tend, par des raisons diverses, à effacer la distinction qu'il faisait autrefois entre les contestations qui, n'ayant qu'un caractère d'intérêt privé, paraissaient être de la compétence judiciaire, et celles qui, touchant à l'intérêt public, sont de la compétence administrative; il a décidé que le conseil de préfecture était compétent pour régler l'indemnité due au fermier d'un bac auquel on a substitué un pont, le dommage provenant de travaux publics (26 avril 1844, bac de Saint-André-de-Cubzac), ainsi que les difficultés qui s'agitent, en fin de bail, relativement à la plus ou moins-value du matériel qui avait été remis au fermier pour le service du bac, d'après la loi du 6 frimaire an VII, 34, 35 (26 janvier 1850, Cartier (1); 7 mai 1852, Paturot), (*contra*, C. C. civ., 6 août 1829, Baudouin). Le tribunal des conflits a statué de la même manière, relativement aux fournitures et au remplacement du matériel, parce que la grande voirie et la police de la navigation y sont intéressées. (7 novembre 1850, Perriat.) Un arrêt du Conseil du 23 mars 1845 (Marré) déclare le conseil de préfecture compétent

(1) V. en note de cet arrêt le résumé de la jurisprudence, recueil Lebon, p. 91.

pour régler l'indemnité due pour suppression d'un chemin conduisant à un bac, pour la raison qu'il s'agit de l'inexécution des clauses d'un contrat. L'esprit de cette jurisprudence nous paraît être d'assimiler les fermiers de bacs à des entrepreneurs de travaux publics, ce qui rendrait applicable le § 2 de l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII. Mais les contestations qui s'élèvent entre le fermier et les tiers, relativement aux droits que son bail lui confère, sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (C. d'Et., 16 juillet 1840, Debans, et n<sup>os</sup> 1489-1490.)

1486. Les adjudicataires et leurs préposés doivent se conformer aux dispositions de police administrative et de sûreté prescrites par la loi ou imposées par l'administration ; ils sont responsables des suites de leur négligence, et peuvent en outre être condamnés à une amende. Ils sont obligés de passer toutes les personnes qui se présentent, et ne doivent exiger aucunes sommes supérieures à celles qui sont portées au tarif, à peine de restitution et d'amende, lesquelles sont prononcées par le juge de paix ; les peines sont plus graves et doivent être prononcées par les tribunaux de police correctionnelle, quand l'exaction est accompagnée d'injures, de menaces, de violences ou de voies de fait. Les adjudicataires sont responsables des condamnations pécuniaires prononcées contre leurs employés, et peuvent, en cas de récidive prononcée par un jugement, être destitués par les préfets, ce qui entraîne la résiliation de leur bail sans indemnité. (L. du 6 frim. an VII, art. 54 à 55.)

1487. D'un autre côté, les personnes qui se présentent pour passer doivent payer le droit fixé ; en cas de refus, elles sont condamnées par le juge de paix à la restitution des droits et à une amende, même à un em-

prisonnement quand il y a récidive. Il n'est pas permis de se faire justice à soi-même, et le refus de paiement, indépendamment de l'intention qui le détermine, est une contravention. (C. C. crim., 25 février 1853, Héraïl.) La contravention prend le caractère d'un délit, et rentre dans la compétence du tribunal de police correctionnelle, quand le refus de payer est accompagné d'injures, menaces, violences ou voies de fait. Les personnes qui ont aidé ou favorisé la fraude, ou concouru à des contraventions aux lois sur la police des bacs, sont condamnées aux mêmes peines que les auteurs des fraudes ou des contraventions. Si le condamné n'acquiesce pas au greffe du juge de paix du canton les condamnations pécuniaires prononcées contre lui, ou n'offre pas une caution solvable, sa voiture, ses marchandises et ses chevaux sont saisis et mis en fourrière. (L. 6 frim. an VII, 56 à 61).

1488. Il est des personnes qui sont dispensées du paiement des droits de bac : ce sont les fonctionnaires publics qui voyagent dans l'exercice de leurs fonctions. La loi du 6 frimaire an VII énumère les juges, les juges de paix, les administrateurs, les commissaires du gouvernement, les ingénieurs des ponts et chaussées, lorsqu'ils se transportent pour raison de leurs fonctions respectives ; les cavaliers et officiers de gendarmerie, les militaires en marche, les officiers lors de la durée et dans l'étendue de leur commandement. Les exemptions peuvent être étendues, suivant les circonstances locales, par le tarif dressé à chaque adjudication. (*Id.*, 48, 49, 50.)

1489. Les questions relatives à la légalité et à la quotité des droits, aux personnes qui sont dispensées de les payer, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, parce qu'il s'agit ici de taxes assimilées à celles



de l'octroi, et qu'il est de principe que les contestations qui s'élèvent sur l'application des tarifs faits par les préposés sont de la compétence des tribunaux. C'est, d'après l'article 13 de la loi du 27 frimaire an VIII, le juge de paix qui est compétent pour statuer sommairement et sans frais, soit en dernier ressort, soit à charge d'appel, suivant la quotité des droits réclamés. (C. d'Et., 23 décem. 1845, Hingray.—C. civ., 2 déc. 1846, Hingray.) (1).

1490. L'établissement des ponts et des bacs entraîne la prohibition pour les particuliers d'établir des passages publics : cette contravention est prévue par les art. 56 et 58 de la loi du 6 frimaire an VII, qui prononcent une amende et des dommages-intérêts contre toute personne qui se soustrait au paiement des sommes portées au tarif et contre celles qui ont aidé ou favorisé la fraude. Cependant la même loi permet aux personnes dont les propriétés sont circonscrites par les eaux d'avoir des bacs et bateaux, mais pour le service seulement de ces propriétés, et sans qu'on puisse les employer à un passage commun. Ces bacs et bateaux doivent être autorisés par le préfet. (décr. du 25 mars 1852, t. D, n° 9), après l'avis du maire et lorsqu'il a été constaté qu'ils ne peuvent nuire à la navigation. Jusqu'ici cette règle avait paru applicable aussi bien aux cours d'eau non navigables qu'aux autres, d'après la jurisprudence administrative qui étend l'ap-

(1) Cependant un arrêté du tribunal des conflits du 9 mai 1851 (Astugue), tout en reconnaissant que la contestation devait être jugée comme en matière d'octroi, déclare la compétence du tribunal civil saisi par les parties. Cette décision est en contradiction avec l'art. 13 de la loi du 17 frimaire an VIII, qui attribue compétence aux juges de paix et à quelque somme que « le droit contesté puisse s'élever, » et avec la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat. (V. 10 mars 1843, Chartier; 23 déc. 1845, Hingray.)



plication de la loi de l'an VII à tous les cours d'eau portant bateau (n° 1483). La Cour de cassation a décidé, le 9 juillet 1854 (civ., Coste), que la loi du 6 frimaire an VII, ne statuant que pour les rivières navigables et dans l'intérêt de la navigation, ne s'appliquait pas aux cours d'eau non navigables. D'après cette jurisprudence, les bateaux peuvent être établis sans autorisation, mais, bien entendu, sous la condition de ne pas les faire servir à un passage commun. Nous pensons cependant qu'un arrêté du préfet pourrait subordonner l'usage de ce droit à son autorisation ; on ne pourrait alors, sans contravention, établir un bateau même sur un cours d'eau non navigable. (V. décret du 15 mars 1855, t. D, art. 9.) Des barques et batelets destinés au service de la marine et de la pêche sur les cours d'eau navigables n'ont pas besoin d'être autorisés. (L. 6 frim. an VII, 9.)

1494. L'application des principes que nous venons de poser a fait naître la question de savoir s'il y a contravention à passer une rivière à gué dans le voisinage d'un pont ou d'un bac. Nous croyons que l'on doit se prononcer pour la négative. En effet, l'établissement des ponts et des bacs n'a point pour but principal la fiscalité, mais l'utilité publique. Le droit que l'on paye n'est pas à proprement parler une contribution, mais le prix d'un service ; or il n'y a service pour les voyageurs dans l'établissement de moyens artificiels qu'autant que les moyens naturels ne suffisaient pas ; si donc il existait un gué, le pont ou le bac était inutile, et l'on ne peut forcer les voyageurs à s'en servir et à en payer l'usage. C'est ce que la Cour de cassation a décidé le 25 octobre 1822 (crim., Albat), en réformant dans l'intérêt de la loi un jugement du tribunal de simple police qui avait décidé le contraire. Le ministre

de l'intérieur a aussi émis l'opinion que le passage à gué des rivières étant de droit naturel, l'administration ne pouvait autoriser la suppression des gués au profit des entrepreneurs. (Cons. d'Et., 12 fév. 1847, C<sup>e</sup>. de Quincey. *V. les faits de la cause.*) Cependant la Cour de cassation a décidé, le 4 décembre 1852 (crim., Gauthier), que le fait d'avoir transporté dans une charrette douze à quinze personnes de la rive gauche à la rive droite, un peu en aval d'un pont, tombait sous le coup des articles 56 et 58 de la loi du 6 frimaire an VII, qui condamnent à l'amende et à la restitution des droits toute personne qui se soustrait au paiement des sommes portées au tarif du péage ou qui concourt à des contraventions à la police du passage sur les ponts. Entre l'usage et l'abus du droit, il y a des nuances de fait que les tribunaux apprécieront.

1492. Les opérations relatives à l'administration, à la police, à la perception des droits de passage sur les fleuves, rivières et canaux, appartiennent au préfet du département dans l'étendue duquel se trouve situé le passage, sans préjudice de la surveillance de l'administration municipale. Lorsque les passages sont communs à deux départements limitrophes, l'administration et la police en appartiennent au préfet du département dans l'arrondissement duquel se trouve située la commune la plus voisine du passage ; en cas d'égalité de distance, c'est la population la plus forte qui détermine ; en conséquence, le bac, le logement et le domicile de droit du passager sont établis de ce côté. La compétence des tribunaux civils et criminels est déterminée par les mêmes règles. (L. du 6 frim. an VII, art. 31, 32, 33.)

Pour faciliter la navigation, des débarcadères peuvent être établis sur le bord des fleuves et rivières

navigables, et les services qu'ils rendent sont susceptibles de donner des produits analogues à ceux des bacs. L'établissement de ces débarcadères, la fixation des tarifs et les conditions d'exploitation ont été mis dans les attributions des préfets par le décret du 25 mars 1852 (t. D., art. 7.) Les débarcadères nous paraissent devoir être régis par la même législation que les bacs et les ponts.

---



---

## LIVRE II.

### ADMINISTRATIONS LOCALES.

---

#### SOMMAIRE.

1493. But de ce livre.

1493. Nous nous sommes occupés jusqu'ici de l'administration générale; mais, dans un empire aussi vaste que la France, il est nécessaire d'établir des circonscriptions administratives à la tête desquelles soient placés des agents du pouvoir central chargés d'appliquer les lois et les mesures d'intérêt public, et de faire connaître au gouvernement les besoins, les vœux, les réclamations des administrés. Il existe aussi des intérêts spéciaux qu'il faut respecter, et dont l'administration doit être laissée à des autorités locales sous la surveillance de l'autorité supérieure. Nous allons étudier dans ce livre cette partie importante de notre droit public.

Nous y traiterons de l'administration des départements, des communes, et des différents établissements publics qui ont une existence civile.

---



---

## TITRE PREMIER.

### DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

---

#### CHAPITRE PREMIER.

##### DU DÉPARTEMENT.

---

##### SOMMAIRE.

- 1494. Défaut d'harmonie dans l'organisation administrative de l'ancienne France.
- 1495. Système de l'Assemblée constituante.
- 1496. Administration de département.
- 1497. Administration de district.
- 1498. Inconvénients du système de l'Assemblée constituante.
- 1499. Des procureurs syndics.
- 1500. Insuffisance du pouvoir attribué au Roi dans l'administration.
- 1501. Système de la constitution de 93 et du gouvernement révolutionnaire qui lui fut substitué.
- 1502. Système administratif de la constitution du 5 fructidor an III.
- 1503. Système de la loi du 28 pluviôse an VIII.
- 1504. Idée générale du système créé par les lois des 22 juin 1833 et 10 mai 1838.
- 1505. Division administrative actuelle de la France. — Changements dans les circonscriptions.
- 1506. Personnalité du département.
- 1507. Propriété départementale.
- 1508. Les arrondissements ne sont que de simples circonscriptions administratives.

1494. Dans l'ancienne France, la division territoriale et l'organisation administrative n'étaient point la conséquence d'un plan arrêté par avance dans un but déter-

miné; elles étaient le résultat des différentes révolutions politiques qui ont changé la face de la société moderne, successivement modifiée par la conquête des Romains, l'invasion des barbares, la propagation du christianisme et l'établissement du système féodal. Les rois de France avaient travaillé pendant plusieurs siècles à faire de la France une vaste monarchie, et pour y parvenir ils avaient été obligés de soutenir contre le système féodal une lutte dont le succès longtemps disputé leur fut définitivement assuré sous Louis XIV; mais tout en travaillant pour arriver à cette unité de pouvoir, tout en réunissant à la France, par des traités ou par des conquêtes, les pays qui composent aujourd'hui son territoire, il était d'une bonne politique de conserver aux habitants de ces contrées leurs franchises, leurs coutumes, leurs lois de droit public et de droit privé. De là cette division irrégulière en provinces; de là cette diversité de législations, tout aussi grande dans le droit public que dans le droit privé.

En vain s'était-on plusieurs fois efforcé de ramener ces différents pays à l'uniformité administrative, tous les efforts avaient échoué contre les résistances sans nombre résultant d'un vieil esprit de nationalité. Cependant les peuples qui composaient le royaume de France s'habituèrent insensiblement à cette idée de l'unité, leur caractère perdit de son individualité, et il arriva un moment où cette vaste entreprise, contre laquelle avaient échoué les efforts de plusieurs rois, s'exécuta presque d'elle-même par les députés de ces mêmes populations, dans lesquelles on avait trouvé jusque-là tant de résistance. Ce fut l'Assemblée constituante qui traça le plan de l'organisation administrative par laquelle nous sommes régis aujourd'hui. Mais, comme il arrive presque toujours après un premier

essai, ce plan a plusieurs fois été remanié : modifié d'abord dans l'intérêt de la démocratie par la Convention, il a reçu de la loi du 28 pluviôse an VIII l'empreinte du gouvernement monarchique ; enfin il a été mis en harmonie avec les principes d'un gouvernement constitutionnel par les lois des 22 juin 1833 et 10 mai 1838, et modifié encore par le décret du 3 juillet 1848 et la loi du 7 juillet 1852 (v. n° 574), le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation (v. plus bas).

1495. Comme beaucoup de lois aujourd'hui en vigueur se réfèrent aux institutions créées par l'*Assemblée nationale* et par la *Convention*, il est nécessaire de tracer un historique de cette législation, afin qu'on puisse savoir quelles sont, dans le système actuel, les institutions qui remplacent celles dont il est question dans ces lois. Il faut se rappeler, pour pouvoir bien comprendre la différence de ce qui existait avec ce qui est, que tous les actes de l'administration peuvent se résumer dans ces trois mots : *délibérer, agir, juger*. Dans l'état actuel de la législation, la *délibération* appartient au conseil général et au conseil d'arrondissement, l'*action* au préfet et au sous-préfet, le *jugement du contentieux*, en général, au conseil de préfecture.

Voici maintenant quelle était l'organisation résultant de la loi du 22 décembre 1789 et de la constitution du 3 septembre 1791 :

Le territoire fut divisé en *départements, districts, cantons* et *communes* (1). A la tête de chaque département on plaça une administration collective composée de trente-six personnes ; à la tête de chaque district, une assemblée de même nature, composée de douze person-

(1) Loi du 22 déc. 1789, art. 1, 2 et 3 ; Const. du 3 sept. 1791, t. 1, art. 8 et 9, et t. 3, ch. 4, sect. 2. La division fut exécutée par la loi des 16 fév. et 4 mars 1790.



nes. Les membres de ces assemblées étaient nommés par les électeurs qui nommaient les représentants à l'Assemblée nationale, et choisis parmi les citoyens payant une contribution égale au moins à la valeur de dix journées de travail. (L. 22 décemb. 1789, sect. 2, art. 1 à 12.) Ces administrations étaient permanentes ; les membres en étaient renouvelés par moitié, de deux ans en deux ans, et restaient ainsi quatre ans en exercice. (*Id.*, art. 13.)

1496. Les assemblées, ainsi organisées, nommaient au scrutin un président et un secrétaire ; ensuite elles se subdivisaient en deux sections ; l'une avait le titre de *conseil* et l'autre de *directoire*.

Le *conseil de département* tenait annuellement une session, pour fixer les règles de chaque partie de l'administration, ordonner les travaux et les dépenses générales du département, recevoir les comptes du directoire : c'était la partie délibérante.

Le *directoire du département*, composé de huit membres, nommés, pour deux années, par l'assemblée départementale, était en permanence pour l'expédition des affaires, et rendait compte de sa gestion tous les ans au conseil du département : c'était la partie active. Après avoir rendu leurs comptes, les membres du directoire prenaient séance et avaient voix délibérative avec ceux du conseil.

1497. L'administration de district se subdivisait de même en un conseil et en un directoire ; ce dernier était composé de quatre membres. Les administrations et les directoires de district étaient entièrement subordonnés aux administrations et aux directoires de département (1). Voici comment s'exprimait à cet égard

(1) Loi du 22 déc. 1789, sect. 3, art. 19 à 31, et Constitution du 3



l'instruction jointe à la loi du 22 décembre 1789 :

« Un des points essentiels de la constitution, en cette  
» partie, est l'entière et absolue subordination des admi-  
» nistrations et des directoires de district aux adminis-  
» trations et aux directoires de département, établis par  
» l'art. 28 de la 2<sup>e</sup> section du décret. Sans l'observation  
» exacte et rigoureuse de cette subordination, l'adminis-  
» tration cesserait d'être régulière et uniforme dans  
» chaque département. Les efforts des différentes  
» parties pourraient bien ne plus concourir au plus  
» grand bien de tous; les districts, au lieu d'être des  
» sections d'une administration commune, devien-  
» draient des administrations en chef, indépendantes et  
» rivales, et l'autorité administrative dans le départe-  
» ment n'appartiendrait plus au corps supérieur à qui  
» la constitution l'a conférée pour tout le départe-  
» ment. »

1498. Cette organisation, qui était fort bonne pour la délibération, ne l'était pas autant pour l'action. Le directoire de département, composé de huit personnes, devait manquer nécessairement de cette unité de vue, de cette promptitude d'exécution, nécessaires à l'administration; d'un autre côté, ceux qui en étaient membres, choisis au milieu d'une foule de citoyens dont on n'exigeait d'autres garanties que celle du paiement d'une certaine contribution, pouvaient ne pas avoir les connaissances et les qualités nécessaires à des administrateurs actifs: s'il ne faut qu'une intelligence ordinaire pour donner un avis sur les questions d'intérêt départemental qui sont débattues dans une assemblée,

sept. 1791, tit. 3, ch. 4, sect. 2, art. 3. Pour connaître avec plus de détail les fonctions de ces assemblées, voir même loi, sect. 3, et aussi l'instruction de l'Assemblée nationale des 12 et 20 août, sur les fonctions des assemblées administratives.

il faut pour diriger les affaires d'un département, pour prendre un parti sur toutes les difficultés qui se présentent, pour prononcer avec sagesse sur un grand nombre de questions, une capacité et une instruction moins communes qu'on ne le croit ordinairement.

1499. Les rédacteurs de la loi avaient bien senti ce défaut ; et pour y remédier et donner à leurs assemblées la force et l'unité qui leur manquaient, ils ajoutèrent à ces machines, déjà bien compliquées, un nouveau rouage, en établissant un *procureur général syndic* de département et des *procureurs syndics* de district, lesquels étaient nommés au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, en même temps que les membres de chaque administration, et par les mêmes électeurs. Ces fonctionnaires restaient quatre ans en place, et pouvaient être continués, par une nouvelle élection, pour quatre autres années ; mais ils ne pouvaient être réélus une troisième fois qu'après un intervalle de quatre ans. Ils avaient séance aux assemblées générales des administrations, sans voix délibérative ; mais il ne pouvait être fait aucun rapport sans qu'on leur en eût donné communication, ni être pris aucune délibération sur un rapport sans qu'ils eussent été entendus. Ils avaient également séance dans les directoires, et étaient chargés de la suite de toutes les affaires. (L. 22 déc. 1789, sect. 2, art. 14 à 18.)

L'institution des *procureurs syndics* ne pouvait remédier complètement au vice de cette organisation, car eux-mêmes, nommés pour peu de temps, sans influence réelle sur les directoires, pouvaient voir toutes leurs bonnes intentions paralysées ; et en supposant qu'ils eussent pu donner un peu d'unité et de vie à ces corps multiples, de nouvelles élections, amenant de nou-

veaux membres, pouvaient changer tout le système suivi jusqu'alors ; et cependant les grandes mesures administratives, celles qui sont véritablement utiles à un département, ne peuvent être le produit que d'une volonté éclairée et persévérante.

1500. La loi du 22 décembre 1789 présentait encore un autre inconvénient ; elle avait fait une part trop faible à l'autorité royale. Il était bien dit dans l'instruction jointe à la loi : « Le principe constitutionnel » sur la distribution des pouvoirs administratifs est que » l'autorité descende du Roi aux administrations de département, de celles-ci aux administrations de district, » et de ces dernières aux municipalités, à qui certaines » fonctions relatives à l'administration générale pourront » être déléguées. » Mais, par une contradiction que l'époque explique assez, on ne donna au Roi, dans l'administration départementale, qu'une part tout à fait insuffisante ; les membres du directoire, n'étant ni nommés ni révoqués par lui, se trouvaient placés dans une position complètement indépendante, et son intervention se réduisait à accorder ou à refuser son autorisation aux délibérations des assemblées administratives sur tous les objets qui intéressaient le régime de l'administration générale du royaume, ou sur des entreprises nouvelles ou des travaux extraordinaires. (L. 22 déc. 1789, sect. 2, art. 5 et 6.)

Plus tard on sentit la nécessité d'augmenter la force du pouvoir central, et l'on donna au Roi le droit d'annuler les actes des administrateurs de département contraires aux lois ou aux ordres qu'il leur avait adressés, et celui de suspendre les administrateurs de leurs fonctions dans le cas d'une désobéissance persévérante, et s'ils compromettaient par leurs actes la sûreté et la tranquillité publiques. Les administrations de départe-



ment eurent sur les actes et les membres des administrations de district les mêmes droits dans les mêmes circonstances, à la charge d'en instruire le Roi, qui pouvait lever ou confirmer la suspension. Le Roi put aussi directement, à défaut des administrateurs de département, annuler les actes des sous-administrateurs, et les suspendre de leurs fonctions; mais, dans tous les cas où il avait ordonné ou confirmé une suspension, il devait en instruire le Corps législatif, qui avait le droit de lever ou de confirmer la suspension, ou même de dissoudre l'administration coupable, et de renvoyer, s'il y avait lieu, les administrateurs devant les tribunaux criminels (1). Du reste, les limites du pouvoir administratif étaient réglées d'une manière assez nette; il était dit que les administrateurs n'avaient aucun caractère de représentation générale, qu'ils ne pouvaient s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, rien entreprendre sur l'ordre judiciaire, ni sur les dispositions ou opérations militaires. (Const. du 3 septembre 1791, tit. 3, chap. 4, sect. 2, art. 2 et 3.)

1501. La constitution du 24 juin 1793 supprima les *cantons*, et conserva les départements, districts et communes; elle plaça à la tête de ces circonscriptions des administrations *centrales, de district et municipales*, dont les membres électifs devaient être renouvelés tous les ans par moitié. (Const. du 24 juin 1793, art. 78 à 84.) Cette constitution, d'ailleurs inapplicable, fut suspendue, presque en même temps qu'elle fut promulguée, par le fameux décret du 19 vendémiaire an II, qui établit le *gouvernement révolutionnaire* jusqu'à la paix, et plaça tous les corps constitués sous la surveillance du

(1) Loi du 15 mars 1791, art. 33 et suiv.; Constitut. du 3 sept. 1791, t. 3, ch. 4, sect. 2, art. 5, 6, 7 et 8.



*Comité de salut public.* L'organisation du gouvernement révolutionnaire fut faite par le décret du 14 frimaire an II, qui attribua l'application des lois révolutionnaires et des mesures de sûreté générale et de salut public aux municipalités et aux comités révolutionnaires, à la charge d'en rendre compte au district de leur arrondissement. Les districts correspondaient directement avec les comités de salut public et de surveillance de la Convention. (Décr. du 14 frim. an II, art. 6 et 8.) De plus, des représentants furent envoyés en mission dans les départements avec des pouvoirs tellement extraordinaires, que la Convention, annulant une délibération du département de la Dordogne, établit en principe que nulle autorité, excepté la Convention, ne pouvait porter atteinte aux arrêtés des représentants du peuple. (Décr. du 17-23 juillet 1793.)

1502. La chute de Robespierre et de son parti amena la constitution du 5 fructidor an III, qui organisa le gouvernement du Directoire. Cette constitution confondit ce que la nature des choses veut qu'on sépare; elle supprima les conseils de département, et ne laissa subsister qu'une seule autorité, qu'elle appela *administration de département*, et qu'à l'image du pouvoir central, elle composa de cinq membres qui étaient renouvelés par cinquième tous les ans. « Elle détruisait » ainsi une des bases essentielles de l'Assemblée constituante, dit M. Vivien (rapporteur de la loi de 1838 à la Chambre des Députés), et elle conservait en même temps tout ce que ce système contenait de vicieux, en remettant l'action à une autorité collective. » La constitution de l'an III supprimait les *districts*, et rétablissait les *cantons*, qu'elle faisait le siège des municipalités. La suppression de l'intermédiaire entre l'administration départementale et l'administration communale devait

apporter beaucoup d'obstacles à la prompte expédition des affaires. (Const. du 5 fruct. an III, tit. 7.)

Il faut signaler dans la constitution de l'an III un progrès d'autant plus remarquable, que cette constitution émane d'une assemblée toute démocratique. L'annulation des actes contraires aux lois et aux ordres du gouvernement, et la suspension des administrateurs coupables, sont prononcées par les ministres; et ce n'est plus, comme sous l'empire de la constitution de 1791, le Corps législatif, mais le pouvoir exécutif, représenté par le Directoire, qui confirme les suspensions ou les annulations, et qui peut même annuler, suspendre ou destituer immédiatement. En outre, un commissaire nommé par le Directoire, et *révocable* par lui, doit se trouver auprès de chaque administration départementale ou municipale pour surveiller et requérir l'exécution des lois. (*Id.*, art. 191 à 196.)

1503. La loi du 28 pluviôse an VIII vint rétablir entre le département et le canton une division intermédiaire qu'elle nomma *arrondissement communal*; le nom d'*arrondissement* lui est seul donné dans la pratique, ce qui évite l'équivoque à laquelle pourrait donner lieu l'épithète de *communal*. Elle établit la distinction entre l'administration active, l'administration délibérante et le contentieux; la première fut confiée aux préfets et sous-préfets, la seconde aux conseils généraux et d'arrondissement, le contentieux aux conseils de préfecture; mais cette loi accorda trop peu de pouvoir aux administrations départementales, et surtout fit disparaître le caractère électif des conseils de département et d'arrondissement, dont tous les membres furent nommés par le chef du gouvernement.

1504. La Restauration ne changea rien au régime impérial. L'on doit au gouvernement issu de la révo-

lution de 1830 la loi du 22 juin 1833, qui a rétabli et organisé le principe d'élection des membres des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement, et la loi du 10 mai 1838, qui a déterminé les attributions départementales. L'application du principe du suffrage universel a été faite aux élections départementales par le décret du 3 juillet 1848, modifié par la loi du 7 juillet 1852. Ainsi notre système administratif actuel a reçu de l'Assemblée constituante l'indépendance du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif, l'unité administrative, la subordination hiérarchique des agents de l'autorité, l'élection des membres des conseils de département et d'arrondissement; du gouvernement impérial, les préfets et les sous-préfets, entre les mains desquels repose l'action administrative, et les conseils de préfecture, qui jugent les questions du contentieux.

1505. La France est divisée en 86 *départements*, 363 *arrondissements* ou sous-préfectures, 2,847 *cantons* et 36,835 *communes*. Les limites de chaque département et arrondissement ont été fixées par la loi; de sorte qu'il ne peut s'élever aucune difficulté sur des questions de compétence territoriale. (L. du 4 mars 1790, art. 4.) La loi du 4 mars 1790 prévoit le cas où la limite entre deux départements serait une rivière; elle décide qu'alors les deux départements ne sont bornés que par le milieu du lit de la rivière, et que les deux préfets doivent concourir à son administration. Il résulte de ce que la délimitation a été fixée par une loi qu'elle ne peut être changée que par une autre loi; toutes les demandes relatives à des changements de cette nature sont précédées des avis des conseils municipaux, d'arrondissement et généraux qu'elles intéressent, ainsi que des avis des sous-préfets et des préfets.



4506. L'Assemblée constituante, préoccupée du besoin d'unité administrative et de la crainte de voir se reproduire quelque chose d'analogue aux anciennes provinces, avait évité de donner une individualité aux départements. « L'Etat est un, disait cette Assemblée » dans l'instruction jointe à la loi du 22 déc. 1789; » les départements ne sont que des sections du même » tout; une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. Si les corps » administratifs indépendants, et en quelque sorte souverains dans l'exercice de leurs fonctions, avaient le » droit de varier à leur gré les principes et les formes de » l'administration, la contrariété de leurs mouvements » partiels, détruisant bientôt la régularité du mouvement » général, produirait la plus fâcheuse anarchie. » Ces principes, justes en eux-mêmes, furent poussés jusqu'aux conséquences les plus exagérées. Le département n'était considéré que comme une division administrative destinée à faciliter l'action du pouvoir central. Les administrations locales étaient bien chargées d'ordonner les dépenses et de percevoir les contributions publiques; mais ce n'était là qu'un simple mandat, et on ne reconnaissait au département aucune personnalité.

La loi du 28 mess. an IV est la première qui ait mis à la charge des départements certaines dépenses qu'elle qualifie du nom de *dépenses d'administration*. Cette loi déclarait en même temps qu'il serait pourvu à ces dépenses par un prélèvement en *sous additionnels* qui, dans aucun cas, ne pourraient excéder le cinquième des contributions. (L. 28 mess. an IV, art. 2.) La loi du 15 frimaire an VI confirma et compléta cette distinction, déterminant le mode des dépenses, et régularisa



la comptabilité des départements (1). Mais le gouvernement conservait le droit de régler seul les dépenses *départementales*, qui n'étaient après tout qu'une partie des charges de l'Etat. Le véritable budget départemental fut créé par les lois des 28 ventôse an XIII et 27 avril 1816, qui autorisèrent les départements à établir des impositions facultatives dans des limites déterminées par la loi, et à les employer aux dépenses qu'ils jugeraient convenable de faire. Puis des lois spéciales ont autorisé les départements à s'imposer des centimes spéciaux pour des objets déterminés, tels que le cadastre, les chemins vicinaux, l'instruction primaire. Un décret du 9 avril 1811, dont nous donnerons le texte dans le numéro suivant, a attribué aux départements la propriété d'édifices consacrés à différents services publics. Plusieurs départements, désirant créer des établissements d'utilité publique dont ils manquaient, ont obtenu par des lois spéciales la faculté de s'imposer extraordinairement pour cet objet.

1507. Les départements eurent donc ainsi des revenus, des charges et des propriétés, distincts des revenus, des charges et des propriétés de l'Etat : ils acquirent par là une existence civile analogue à celle des communes. Cependant on leur contesta longtemps la qualité de *propriétaires* ; on disait qu'ils n'étaient qu'administrateurs des biens de l'Etat consacrés à un service public, et l'on soutenait que l'Etat pouvait sans injustice donner à ces biens une autre destination. On répondit à ces objections par le texte même du décret du 9 avril 1811, ainsi conçu :

(1) Loi du 15 frim. an VI, tit. 1, art. 1 et 3, tit. 3 et 4 ; loi du 11 frim. an VIII.

« Sur le rapport de notre ministre des finances,  
» relatif aux bâtiments nationaux occupés par les corps  
» administratifs, duquel il résulte que l'Etat ne reçoit  
» aucun loyer de la plus grande partie de ces bâtiments;  
» que néanmoins notre Trésor impérial a déjà avancé  
» des sommes considérables pour leurs réparations; que  
» l'intérêt particulier de chaque département, autant que  
» celui de notre Trésor, serait que les départements,  
» arrondissements et communes, fussent *propriétaires*  
» desdits édifices, au moyen de la vente qui leur en serait  
» faite par l'Etat, et dont le prix capital serait converti  
» en rentes remboursables par dixième ;

» Vu les lois des 23 octobre 1790, 7 février et  
» 6 août 1791, l'art. 44 de la loi du 24 août 1793, et  
» l'avis de notre Conseil d'Etat approuvé par nous le  
» 3 nivôse an VIII, la loi du 41 frimaire an VII, ensem-  
» ble les arrêtés du gouvernement des 26 ventôse et 27  
» floréal an VIII et du 25 vendémiaire an X, et notre  
» décret du 26 mars 1806 ;

» Considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont  
» pas cessé d'être la propriété de l'Etat ;

» Voulant néanmoins donner une nouvelle marque  
» de notre munificence impériale à nos sujets de ces  
» départements, en leur épargnant les dépenses qu'oc-  
» casionneraient tant l'acquisition desdits édifices que  
» le remboursement des sommes avancées par notre  
» Trésor impérial pour réparations ;

» Notre Conseil d'Etat entendu ;

» Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

» Art. 1<sup>er</sup>. Nous concédons gratuitement aux dépar-  
» tements, arrondissements ou communes, *la pleine*  
» *propriété* des édifices et bâtiments nationaux actuel-  
» lement occupés pour le service de l'administration,  
» des cours et tribunaux et de l'instruction publique.

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

» Art. 3. Cette concession est faite à la charge par  
» lesdits départements, arrondissements ou communes,  
» chacun en ce qui le concerne, *d'acquitter à l'avenir la*  
» *contribution foncière*, et de supporter à l'avenir les  
» grosses et menues réparations, suivant les règles et  
» dans les proportions établies pour chaque local par la  
» loi du 11 frimaire an VII, sur les dépenses départe-  
» mentales, municipales et communales, et par l'arrêté  
du 27 floréal an VIII pour le paiement des dépenses  
judiciaires (1). »

Des lois de finances ont imposé aux départements l'obligation de construire *à leurs frais* les nouveaux bâtiments qui leur deviendraient nécessaires. La loi du 15 mai 1818, notamment, détermine d'une manière fort nette les recettes et les dépenses départementales, et l'on voit figurer, art. 67, au nombre des dépenses, celles nécessitées par des *acquisitions*, par des *indemnités de terrain*, etc. D'après le décret du 16 décembre 1811, une classe particulière de routes connues sous le nom de routes départementales sont ouvertes, construites et entretenues aux frais des départements. La loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, a aussi reconnu implicitement le principe de la propriété départementale, en disant que, lorsqu'il s'agit d'exproprier des biens appartenant à des départements, les préfets peuvent

(1) Il n'appartient qu'à l'Empereur en Conseil d'Etat d'apprécier l'étendue et de déterminer les effets de ce décret. (C. d'Et., 1<sup>er</sup> déc. 1843, ville de Bordeaux; — C. C. civ., 24 juin 1851, départ. de la Corse.)



valablement accepter les offres qui sont faites en paiement de l'indemnité, quand ils y sont autorisés par délibération du conseil général. Si les biens des départements étaient confondus avec les biens de l'État, il serait fort inutile que l'État fit des offres au préfet, car il n'aurait pas besoin de payer d'indemnité pour un bien qui lui appartiendrait (1).

Enfin, la propriété départementale a été formellement reconnue par la loi du 10 mai 1838; d'après l'art. 10, les recettes départementales comprennent le revenu et le produit des *propriétés* du département non affectées à un service départemental; d'après l'art. 4, le conseil général délibère sur les acquisitions, aliénations et échanges des *propriétés départementales*, sur le mode de leur gestion, sur l'acceptation des dons et legs faits *aux départements*, etc. Ce principe est conforme aux règles de la justice et à celles d'une bonne administration, car les propriétés départementales sont ordinairement acquises avec les fonds provenant d'impositions spéciales au département; or, en demandant à ses habitants des sacrifices extraordinaires, il est juste de leur assurer comme compensation la propriété des acquisitions ou des constructions nouvelles. Autoriser l'État à s'emparer sans indemnité de ces sortes de biens, ce serait paralyser le zèle des conseils généraux, qui hésiteraient à proposer au gouvernement des vues d'amélioration auxquelles le département pourrait être appelé à concourir par des sacrifices pécuniaires; ce serait aussi tarir dans leur source les donations entre-vifs ou testamentaires que des citoyens riches

(1) V. aussi la loi du 18 avril 1831, art. 17, qui détermine les droits d'enregistrement et de transcription des actes d'acquisition faits dans l'intérêt des départements.



pourraient vouloir faire au département qui les a vus naître, aux concitoyens au milieu desquels ils ont vécu.

1508. La même question se présente à l'égard des arrondissements ; on peut invoquer en leur faveur des raisons analogues à celles sur lesquelles est appuyée l'individualité des départements. Ils sont formellement désignés dans le décret du 9 avril 1811, que nous venons de citer. Un autre décret du 16 septembre 1807 parle de contributions spéciales aux arrondissements pour les travaux qui les intéressent. Cependant, d'après la loi du 10 mai 1838, la personnalité des arrondissements n'existe pas ; les bâtiments qui sont affectés à leurs besoins appartiennent aux départements ; ils n'ont pas de ressources qui leur soient propres ; ils ne peuvent plus s'imposer eux-mêmes. Le montant des contributions spéciales qu'ils payent d'après le vote du conseil général entre dans la caisse du département, et, d'un autre côté, il est pourvu à leurs dépenses par le budget départemental ; ce n'est point à l'aide d'une contribution spéciale, mais avec les fonds alloués par les conseils généraux, que sont acquittées même les dépenses d'un intérêt tout local, telles, par exemple, que la construction d'un palais de justice, d'un hôtel de ville, de préfecture, etc.

Voici comment le rapporteur de la loi à la Chambre des Pairs a motivé ce système :

« Les communes forment un premier élément de  
» la société ; ce sont des agglomérations naturelles  
» qui ont leur vie propre, leurs intérêts particuliers,  
» et qui s'administrent elles-mêmes selon les règles po-  
» sées par les lois. Les départements sont les divisions  
» du territoire de l'empire formées dans le but d'as-  
» surer l'exécution des lois générales. Les lois reconnais-

» sent, en effet, des dépenses et des recettes départe-  
» mentales, comme elles reconnaissent des dépenses et  
» des recettes communales. Admettre un troisième genre  
» de recettes et de dépenses, c'est-à-dire intercaler entre  
» la comptabilité du département et celle des communes  
» une nouvelle comptabilité, ce serait compliquer notre  
» machine administrative et rendre son jeu plus difficile.  
» Il s'ensuivrait, quelque précaution que l'on pût établir,  
» que les arrondissements voudraient posséder et s'assi-  
» miler, sous ce rapport, aux départements, que des  
» intérêts nouveaux se développeraient, qu'un esprit  
» d'égoïsme individuel serait favorisé. On verrait dans  
» les conseils généraux, lorsqu'un arrondissement pas-  
» serait pour riche, les délégués des autres cantons se  
» liguier pour lui refuser les allocations sollicitées ; on  
» alléguerait qu'il n'a qu'à recourir à la voie d'une  
» contribution extraordinaire. La division par départe-  
» tements, unité administrative, qui certainement n'est  
» pas trop étendue, tendrait donc à se transformer en  
» division par arrondissements : c'est cette tendance  
» qu'il est bon de prévenir en repoussant tout ce qui  
» facilite cette introduction.

» On aurait encore à appréhender que le droit d'im-  
» poser des centimes d'arrondissement n'augmentât les  
» charges des propriétaires. Certains conseils d'arrondis-  
» sement pourraient se laisser entraîner trop facilement  
» à entreprendre des ouvrages au-dessus de leurs forces ;  
» et, malgré la surveillance attribuée à l'administration  
» supérieure, on finirait par voir la longue liste de nos  
» centimes généraux, départementaux, facultatifs, spé-  
» ciaux, extraordinaires et communaux, encore accrue  
» des centimes d'arrondissement (1). »

(1) Rapport de M. Mounier à la Chambre des Pairs, *Moniteur* de 1838, p. 869.

Ainsi nous ne pensons pas qu'on puisse décider maintenant, comme l'a fait le Conseil d'Etat le 10 juillet 1835 (arr. de Guingamp), qu'un arrondissement a qualité pour poursuivre, avec l'autorisation du conseil général, l'exécution du décret du 9 avril 1811 qui lui a accordé des immeubles, et qu'il est représenté par le sous-préfet; aujourd'hui ce serait le préfet qui agirait au nom du département.

## CHAPITRE II.

### AGENTS DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE. — CONSEILS GÉNÉRAUX ET DE DÉPARTEMENT.

#### SOMMAIRE.

- 1509. Distinction de l'administration départementale quant à la délibération et à l'action.
- 1510. Les conseils généraux sont des corps électifs.
- 1511. Exception à l'égard du conseil général de la Seine.
- 1512. Ils répartissent l'impôt et votent des centimes additionnels.
- 1513. Ils délibèrent.
- 1514. Ils donnent leur avis.
- 1515. Ils surveillent.
- 1516. Ils émettent des vœux.
- 1517. Conseils d'arrondissement.
- 1518. Attributions des conseils d'arrondissement.
- 1519. Mode de répression des délibérations illégales des conseils généraux et d'arrondissement.
- 1520. Cas où les délibérations des conseils généraux peuvent être déférées au Conseil d'Etat par la voie contentieuse.
- 1521. Tenue des séances des conseils généraux.
- 1522. Publication des délibérations des conseils généraux.
- 1523. Tenue des séances des conseils d'arrondissement.

1509. Nous avons eu plusieurs fois occasion de remarquer que, d'après l'organisation actuelle de notre



administration, à chaque degré de la hiérarchie on trouve un conseil chargé de la délibération, et un fonctionnaire unique chargé de l'action. Ce système réunit tous les avantages des administrations collectives créées par l'Assemblée nationale, sans avoir leurs inconvénients.

La partie délibérante de l'administration consiste, pour chaque département, dans un *conseil général*, et, pour chaque arrondissement de sous-préfecture, dans un *conseil d'arrondissement*.

La partie active de l'administration est confiée, dans les mêmes localités, aux *préfets* et aux *sous-préfets*.

1510. D'après la loi du 22 décembre 1789, les administrations départementales étaient exclusivement le produit de l'élection; nous avons fait voir les inconvénients de ce système. La loi du 28 pluviôse an VIII a transféré au chef du gouvernement le droit d'en nommer tous les membres; c'était tomber dans un excès contraire. La législation actuelle établit une distinction fort juste en conservant à l'Empereur la nomination des préfets, dépositaires d'une partie du pouvoir exécutif, et en appelant le pays à élire les membres des conseils généraux et d'arrondissement, chargés de prononcer sur les plus graves intérêts des départements, et de faire parvenir au gouvernement l'expression de leurs besoins et de leurs vœux. (V. nos 573 et suiv.)

1511. Il existe cependant une exception pour le département de la Seine. La loi du 20 avril 1834 composait le conseil général de 44 membres, dont 36 étaient nommés par Paris et les 8 autres par les deux arrondissements de Sceaux et de St-Denis. Paris n'a pas de conseil d'arrondissement. Un décret du 3 juillet 1848 attribua au pouvoir exécutif la nomination des membres du conseil général, en attendant une loi organique



qui devait statuer sur le mode d'élection. Cette loi n'a pas encore été rendue, et le conseil général de la Seine est resté organisé conformément à la loi du 20 avril 1834 quant au nombre des membres et à leur répartition entre Paris et les arrondissements de Sceaux et de St-Denis, et conformément au décret du 3 juillet 1848 quant à leur nomination, qui continue à être faite par le pouvoir exécutif. (Décr. des 8 sept. 1849, 27 déc. 1851.)

1542. Le conseil général dans l'exercice de ses fonctions peut être considéré sous trois aspects différents :

Comme délégué du pouvoir législatif ou administratif ;

Comme représentant légal des intérêts du département ;

Comme organe des besoins du département.

Dans le premier cas, le conseil est souverain dans les limites fixées par la loi ;

Dans le second, ses délibérations ont besoin de l'approbation de l'autorité supérieure ;

Dans le troisième, il ne fait qu'exprimer des vœux.

1° *Comme délégué du pouvoir législatif*, le conseil général répartit chaque année les contributions dites de *répartition* entre les arrondissements du département. (V. n° 888.)

Il juge en premier et dernier ressort les demandes en réduction du contingent formées par les conseils d'arrondissement.

Il statue définitivement sur les demandes de la même nature formées par les communes, et qui ont été préalablement soumises au conseil d'arrondissement.

Enfin, il vote des *centimes additionnels*. (L. 10 mai 1838, 1, 2, 3.)

Le conseil général, composé de membres électifs

choisis dans la localité même, a toutes les conditions requises pour faire d'une manière équitable la répartition de l'impôt, et par conséquent pour prononcer sur les réclamations auxquelles cette répartition donne lieu. On avait proposé, dans la discussion de la loi, de soumettre ses décisions à cet égard à un recours qui aurait été porté soit devant le Corps législatif, soit devant le Conseil d'Etat. L'un et l'autre système ont été repoussés. Le premier, a-t-on dit, aurait pour résultat de transporter aux assemblées le droit attribué aux conseils généraux : or ces assemblées sont beaucoup moins propres que les conseils généraux à prononcer sur des questions de cette nature ; elles connaissent moins les localités ; elles peuvent n'être pas d'accord sur le chiffre de la répartition ; enfin elles ne sont point réunies à l'époque à laquelle il est nécessaire que la répartition soit faite. La possibilité du recours amènerait devant le Corps législatif un grand nombre d'affaires de cette nature ; et comme elles intéressent des populations considérables, il en résulterait de l'hésitation et du retard dans le paiement de l'impôt. Quant au système qui consistait à porter le recours devant le Conseil d'Etat, il a été également repoussé par le motif que le Conseil d'Etat, auxiliaire de l'administration, ne peut, sans une dérogation aux règles admises jusqu'ici, prononcer sur des matières qui n'entrent pas dans les attributions du pouvoir exécutif.

En confiant aux conseils généraux une opération aussi importante que celle de la répartition de l'impôt, on a dû prendre en même temps les précautions nécessaires pour qu'elle ne fût pas subordonnée à la négligence ou à la mauvaise volonté de ces assemblées indépendantes de l'autorité. Si donc le conseil général ne

se réunissait pas, ou si, après s'être réuni, il se séparait sans avoir fait la répartition, les mandements des contingents assignés à chaque arrondissement seraient néanmoins délivrés par le préfet, qui suivrait alors les bases posées dans la répartition précédente, sauf les modifications résultant des lois portées dans l'intervalle. (Loi 10 mai 1838, art. 27.)

Les *centimes additionnels* sont institués pour subvenir à des dépenses purement départementales : ils sont autorisés par le Corps législatif, qui en détermine le *maximum*. C'est au conseil général à décider si les centimes additionnels sont nécessaires pour les besoins du département, et dans quelle proportion il est convenable de les voter. Ici encore le gouvernement ne peut suppléer à sa décision, à moins qu'il n'y soit autorisé par une loi formelle, ce qui a lieu, par exemple, aux termes de l'art. 43 de la loi du 28 juin 1833, pour les centimes destinés à subvenir aux besoins de l'enseignement primaire dans le département.

Le conseil général, comme nous l'avons dit, prononce aussi quelquefois, en vertu d'une délégation du pouvoir administratif, dans les cas déterminés par des lois spéciales ; c'est ainsi qu'aux termes de l'article 7 de la loi du 21 mai 1836, il déclare quels sont les chemins vicinaux de grande communication, détermine la direction de chacun d'eux, et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction et à son entretien ; le tout après l'accomplissement des formalités d'instruction prescrites par la loi.

4543. 2° Le conseil général, *comme représentant légal des intérêts du département*, délibère, donne son avis, surveille l'administration du préfet.

Le conseil général *délibère* sur tout ce qui intéresse



l'administration du département (1). Mais, comme ces matières touchent aussi à l'intérêt général, ses délibérations ne peuvent être exécutées sans l'approbation de l'Empereur, du ministre compétent ou du préfet, selon les cas déterminés par les lois ou les règlements d'administration publique. (L. 10 mai 1838, 5.)

1514. Il est appelé seulement à *donner son avis* sur les questions dans lesquelles l'intérêt public devient dominant. (V. L. 10 mai 1838, 6, et décr. du 25 mars 1852.)

« Ainsi, a dit M. Vivien, rapporteur de la loi à la » Chambre des Députés, se trouve résolu le problème de » la conciliation des intérêts locaux avec l'intérêt national, de l'unité politique et administrative, de la » centralisation dans ses avantages, avec les droits » inhérents à chacune des fractions du territoire. » (*Moniteur* de 1838, p. 376.) Nous aurons l'occasion d'indiquer, comme nous l'avons déjà fait jusqu'ici, les matières sur lesquelles le conseil général délibère, et celles sur lesquelles il donne son avis. (V. loi du 10 mai 1838, art. 6.)

1515. Le conseil général exerce une autorité de *surveillance* lorsqu'il entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet (*id.*, art. 24), qu'il vérifie l'état des archives et celui du mobilier appartenant au département. L'ordonnance du 17 décembre 1818, art. 4., veut qu'il soit fait chaque année un récolement du mobilier de la préfecture, par une commission du conseil général, contradictoirement avec le préfet. (*Id.*, art. 8.)

1516. 3° Enfin, le conseil général, *comme organe*

(1) V. l'énumération de ces matières dans l'art. 4 de la loi du 10 mai 1838.



*des besoins du département*, peut adresser directement des *réclamations* dans l'intérêt spécial du département, exprimer *son opinion* et *ses vœux* sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département. Une instruction ministérielle en date du 30 nivôse an XIII, qui reproduit à peu près les dispositions d'une autre instruction du 16 ventôse an IV, trace la marche que doivent suivre dans ce cas les conseils généraux ; elle les engage à diviser leur travail en cinq chapitres, sous les titres suivants : 1° agriculture et commerce ; 2° secours publics et prisons ; 3° ponts et chaussées, navigation ; 4° instruction publique ; 5° population, administration. Le président du conseil adresse au ministre de l'intérieur, le lendemain de la clôture de la session, les procès-verbaux de cette seconde partie de ses travaux ; le ministre présente à l'Empereur le résumé des vœux des conseils généraux, et l'Empereur ordonne le renvoi à chaque ministre de ce qui rentre dans ses attributions. Dans le mois qui suit ce renvoi, chaque ministre présente un rapport détaillé sur les demandes et les observations qui lui ont été remises, et il propose à l'Empereur les projets qu'il croit convenables. On voit qu'il serait difficile de trouver un meilleur mode de communication entre l'administration et les administrés, surtout depuis que les membres des conseils généraux, nommés par des corps électoraux, sont véritablement les représentants des besoins et des intérêts de chaque département.

4517. Les conseils d'arrondissement sont en quelque sorte les auxiliaires des conseils généraux, comme les sous-préfets sont les auxiliaires des préfets ; leurs membres sont nommés par les mêmes électeurs ; les attributions des uns sont calquées sur les attributions des autres ; mais celles des premiers sont moins étendues,

parce qu'elles sont exercées dans un degré inférieur de la hiérarchie (1).

1548. Le conseil d'arrondissement *répartit* les contributions entre les communes de l'arrondissement ; il *délibère*, sauf la décision du conseil général, sur les demandes en réduction formées par les communes. Il est l'*organe des réclamations* de la même nature formées par l'arrondissement. Il est appelé à *donner son avis* sur les questions qui intéressent plus immédiatement l'arrondissement. Tantôt l'administration supérieure est obligée de lui demander son avis, tantôt elle est libre de ne pas le faire. Il reçoit du préfet le compte de l'emploi des fonds de non-valeur en ce qui concerne l'arrondissement ; mais il n'a, d'après ce que nous avons dit, ni budget à voter, ni comptes à recevoir du sous-préfet. Du reste, il peut adresser directement au préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche l'arrondissement. (L. 10 mai 1838, 40 à 43.)

Ainsi le conseil d'arrondissement n'a que très-peu d'autorité propre. Ses fonctions, à l'exception d'une seule, consistent surtout à préparer les travaux du conseil général, et à l'éclairer par ses avis et par les renseignements qu'il lui donne. Il faut qu'il se réunisse avant ce dernier conseil pour lui transmettre les uns et les autres ; mais, d'un autre côté, comme il est chargé de faire la répartition des contributions directes entre les communes, et que cette répartition ne

(1) L'art. 77 de la constitution du 4 nov. 1848 avait supprimé les conseils d'arrondissement et avait créé des conseils cantonaux ; mais la loi qui devait organiser ces assemblées nouvelles n'ayant pas été rendue, les conseils d'arrondissement ont continué de fonctionner et ont survécu à la constitution qui voulait les détruire.

peut avoir lieu qu'autant que le contingent de l'arrondissement a été fixé par le conseil général, il faut qu'il se réunisse de nouveau après la clôture de la session de ce conseil. (*Id.*, art. 39 et 45; arr. 19 flor. an VIII.)

Le conseil d'arrondissement doit se conformer, dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. S'il ne le faisait pas, le préfet en conseil de préfecture établirait la répartition d'après ces décisions, en répartissant au centime le franc, sur toutes les communes de l'arrondissement, la somme dont l'une d'entre elles se trouverait dégrevée. Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois. (L. 10 mai 1838, art. 46 et 47.)

1549. Il résulte de la nature des fonctions attribuées aux conseils généraux et d'arrondissement qu'ils ne sont pas permanents; ils ne peuvent se réunir qu'autant qu'ils sont convoqués par le préfet, en vertu d'un décret impérial qui détermine l'époque et la durée des sessions; en dehors de cette réunion légale, ils n'ont plus aucun droit. (L. 22 juin 1833, 12 et 26.) Si, oubliant les obligations qui leur sont imposées et le rôle qu'ils jouent dans l'administration, ces conseils voulaient se réunir sans être autorisés à le faire, ou bien encore délibérer hors de la réunion légale, le préfet devrait, par un arrêté pris en conseil de préfecture, déclarer la réunion illégale, prononcer la nullité des actes qui y auraient été faits, et prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se séparât im-



médiatement. Dans ce cas, son arrêté devrait être transmis au procureur général du ressort, pour l'exécution des lois et l'application, s'il y avait lieu, des peines déterminées par l'art. 258 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés seraient exclus du conseil et déclarés inéligibles pendant les trois années qui suivraient la condamnation. (*Id.*, articles 15 et 28.)

Des mesures de la même nature doivent être prises lorsque des conseils généraux ou d'arrondissement, même légalement convoqués, se mettent en correspondance avec d'autres conseils, ou bien encore font et publient des adresses ou des proclamations; le préfet prend alors un arrêté qui suspend provisoirement le conseil, en attendant que l'Empereur statue définitivement par un décret. (L. 22 juin 1833, 28, et 7 juillet 1852, 6.) L'arrêté du préfet doit également, dans ces derniers cas, être transmis au procureur général pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'art. 123 du Code pénal. Enfin, pour enlever aux conseils qui oublieraient ainsi leurs devoirs le plus puissant moyen d'agir sur les masses peu éclairées, la loi punit des peines portées par l'art. 123 du Code pénal tout éditeur, imprimeur, journaliste ou autre individu qui rend publics les actes interdits aux conseils généraux et d'arrondissement. (*Id.*, art. 16, 17, 18, 19 et 28.) Lorsqu'il ne s'agit plus d'un acte qu'il importe de réprimer sur-le-champ pour qu'il n'ait pas de suites funestes, mais seulement d'une délibération prise par un conseil sur des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions, la nullité en est prononcée par un décret impérial. (*Id.*, 14, 28.)

1520. Les décisions des conseils généraux peuvent-



elles être déférées au Conseil d'Etat par la voie contentieuse? La question ne peut s'élever qu'à l'occasion des délibérations qui puisent leurs forces en elles-mêmes, et non des avis qui n'ont aucune force, ou des simples actes d'instruction qui préparent une décision et qui se confondent avec elle. (C. d'Et., 27 avril 1844, V<sup>e</sup> Blot.) Il résulte de la discussion sur la loi du 10 mai 1838 que les conseils généraux statuent d'une manière définitive, et qu'ainsi leurs décisions ne peuvent jamais être déférées, *quant au fond*, à aucune autorité supérieure. Mais doit-il en être de même si les conseils généraux prennent des décisions qui excèdent leurs pouvoirs, ou, ce qui revient au même, prononcent sans l'observation des formes d'instruction prescrites par la loi? Un recours général devant le chef de l'Etat pour incompétence et excès de pouvoir contre tous les actes des corps administratifs est établi par la loi du 7 oct. 1790. L'art. 14 de la loi du 22 juin 1833, qui porte que tout acte ou toute délibération d'un conseil général relatif à des objets qui ne seraient pas dans ses attributions doit être annulé par l'Empereur, n'est qu'une application de ce principe. Nous croyons donc incontestable que si la nullité n'était pas prononcée d'office, elle pourrait être demandée par les parties intéressées. C'est ainsi qu'un conseil général ayant *spontanément* modifié le tracé d'un chemin de grande communication, chose qu'il ne pouvait faire que *sur la proposition du préfet*, d'après la loi du 24 mai 1836, art. 7, a vu sa décision annulée par le Conseil d'Etat, sur la demande d'une commune dont cette décision froissait les intérêts. (C. d'Et., 27 mai 1846, C<sup>e</sup> d'Archignac.) La violation des formes prescrites par la loi est un excès de pouvoir; aussi le Conseil d'Etat accueille-t-il les réclamations fondées sur ce moyen; il les repousse quand le moyen n'est pas

justifié (C. d'Et., 3 mai 1839, C<sup>e</sup> de Montgaroult), et les admet dans le cas contraire. C'est ce qu'il a fait le 19 fév. 1840, en annulant, sur la demande de la ville de St-Etienne, une délibération du conseil général de la Haute-Loire qui classait un chemin vicinal de grande communication, statuait sur sa direction et sur la part contributoire dans la dépense des communes qu'il intéressait, sans avoir pris l'avis des conseils municipaux intéressés, aux termes de l'art. 7 de la loi du 21 mai 1836. Un autre arrêt du 29 juin 1844 (de Maudhuit), tout en déclarant l'action recevable dans un cas analogue, décide qu'elle ne peut être exercée que par la commune dont on n'a pas demandé l'avis, et non par un des propriétaires de cette commune dont les biens sont frappés d'expropriation pour la création du chemin vicinal.

Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat repousse d'une manière générale tout recours formé contre les décisions des conseils généraux qui ont pour but la répartition de l'impôt, même lorsque ce recours est fondé sur un vice de forme qui constitue un excès de pouvoir. (C. d'Etat, 17 février 1848, Quinon.) Aucun motif n'est donné à l'appui de cette décision. Il a été dit, dans la discussion devant la Chambre des Députés, que, dans la répartition de l'impôt, le conseil général agissait en vertu d'une délégation du pouvoir législatif, et qu'il ne pouvait appartenir au Roi, qui n'était qu'une des branches de ce pouvoir, d'annuler ce qui doit être considéré comme émané du pouvoir tout entier. (V. n° 1512.) Cette raison n'a de valeur que pour faire repousser les recours contre le fond même de la répartition, mais non ceux qui sont fondés sur un excès de pouvoir. Le conseil général n'a de délégation du pouvoir législatif que dans les circonstances et

avec l'accomplissement des conditions déterminées par la loi ; hors de là, il agit sans pouvoir, et les actes qu'il fait ainsi, même en matière de répartition d'impôts, doivent, d'après les principes généraux, donner lieu à un recours par la voie contentieuse. (*V. les moyens à l'appui du pourvoi dans le Recueil des arrêts.*)

1521. Au jour indiqué pour la réunion du conseil général, le préfet donne lecture du décret de convocation, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare au nom de l'Empereur que la session est ouverte. Si, postérieurement à cette séance d'ouverture, il arrive des membres nouvellement élus, ils ne peuvent prendre séance qu'après avoir prêté serment entre les mains du président du conseil ; les président, vice-président et secrétaire sont nommés pour chaque session et choisis par l'Empereur parmi les membres du conseil. (L. 7 juillet 1852, 5.) Le conseil ne peut délibérer qu'autant que la moitié, plus un, des conseillers sont présents. Les votes sont recueillis au scrutin secret, toutes les fois que quatre des conseillers présents le réclament. (L. du 22 juin 1833, 12 et 13.) Le préfet prépare à l'avance les documents et les instructions sur lesquels le conseil doit délibérer ; il en fait la remise le premier jour de la session, en les accompagnant d'un rapport raisonné qu'il adresse ensuite au ministre. (Arrêté du 19 flor. an VIII ; instr. min. du 31 juill. 1819.) Il a son entrée au conseil ; il assiste à toutes les délibérations, excepté à celles relatives à l'apurement de ses comptes, et doit être entendu quand il le demande ; mais il n'a que voix purement consultative ; et comme il n'est point membre du conseil, il n'a pas le droit de voter avec lui, encore moins de le présider. (Ordonn. du 26 mars 1817 ; instr. min. du 3 avril 1817 ; loi du 22 juin 1833, 12.)



1522. Les séances du conseil général, rendues publiques par le décret du 3 juillet 1848, ont cessé de l'être depuis le décret du 7 juillet 1852 (art. 5, § 2). Un arrêté du 19 floréal an VIII décidait même formellement que leurs actes ne seraient pas imprimés ; la loi du 10 mai 1838 contient une disposition beaucoup plus conforme aux véritables principes ; non-seulement elle veut que les budgets ou les comptes du département définitivement réglés soient rendus publics par la voie de l'impression, mais encore elle autorise le conseil général à ordonner les publications de tout ou de partie de ses délibérations ou de ses procès-verbaux. Mais, pour éviter que le temps consacré aux délibérations ne soit sacrifié aux prétentions de l'amour-propre, et que des discours, composés pour produire un effet extérieur, ne soient substitués aux discussions sérieuses, l'art. 26 porte que les procès-verbaux contiendront l'analyse de la discussion, *sans mentionner les noms* des membres qui y ont pris part, qu'ils seront rédigés par le secrétaire (1), et arrêtés au commencement de chaque séance. (L. du 10 mai 1838, 25 et 26.)

1523. Des règles analogues s'appliquent à la tenue des conseils d'arrondissement, sauf que le président, le vice-président et le secrétaire, nommés pour chaque session, sont choisis par le préfet. (L. 7 juillet 1852, 5.) Le sous-préfet, au jour indiqué pour la réunion, donne lecture du décret de l'Empereur, reçoit le serment des conseillers nouvellement élus, et déclare au nom de l'Empereur que la session est ouverte. Les membres nouvellement élus qui n'ont point assisté à l'ou-

(1) Cette disposition a pour but de prohiber l'introduction dans le conseil général d'un secrétaire-rédacteur étranger au conseil.



verture de la session prêtent serment entre les mains du président du conseil ; ce président est d'abord le doyen d'âge ; le plus jeune membre fait provisoirement les fonctions de secrétaire. Le conseil nomme à la majorité un président et un secrétaire. Le sous-préfet entre dans le conseil d'arrondissement, et doit être entendu quand il le demande, mais sans avoir le droit de voter avec le conseil ou de le présider. (Ordonn. du 2 mars 1817 ; instr. minist. du 3 avril 1817 ; loi du 2 juin 1833, 27 et 28.)

### CHAPITRE III.

#### ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE. — PRÉFETS ET SOUS-PRÉFETS

#### SOMMAIRE.

- 1524. Préfets et sous-préfets.
- 1525. Conseillers de préfecture.
- 1526. Remplacement des préfets et sous-préfets en cas d'absence ou d'empêchement.
- 1527. Secrétaires généraux.
- 1528. Attributions générales du préfet.
- 1529. Agence de transmission du gouvernement aux administrés, et des administrés au gouvernement.
- 1530. Action directe sur les personnes et sur les choses.
- 1531. Procuration d'action.
- 1532. Énumération des attributions du préfet. — Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation.
- 1533. Fonctionnaires qu'il peut nommer.
- 1534. Qu'entend-on par *le préfet en conseil de préfecture* ?
- 1535. Forme des arrêtés.
- 1536. Différentes espèces d'arrêtés.
- 1537. Publicité à donner aux arrêtés.
- 1538. Sanction des arrêtés.
- 1539. Mode de réformation des arrêtés.
- 1540. Recours exceptionnels par la voie contentieuse.

1541. Interprétation des arrêtés préfectoraux.

1542. Bureaux des préfectures. — Abonnements.

1543. Attributions des sous-préfets.

1544. Addition. — Tableau des affaires sur lesquelles les préfets peuvent statuer seuls ou en conseil de préfecture, d'après le décret du 25 mars 1852.

1524. L'administration active est confiée dans chaque département à un *préfet*, et dans chaque arrondissement à un *sous-préfet*. Les préfectures et sous-préfectures ont été créées par la loi du 28 pluviôse an VIII. (*Voir* deux arrêtés du 16 vent. an VIII, relatifs à leur établissement et à l'installation des préfets et sous-préfets, etc., et le décret du 27 mars 1852 sur le traitement des préfets.) A côté du préfet est placé un *conseil de préfecture*, dont il est obligé, dans certaines circonstances, de prendre l'avis. A Paris, un second préfet est chargé de tout ce qui concerne la police. (L. 28 pluv. an VIII, 16, § 2.) Ses attributions sont déterminées par un arrêté des consuls du 12 mess. an VIII. D'après la loi du 10 juin 1853, il les exerce dans toutes les communes du département de la Seine, sauf les attributions réservées aux maires de ces communes par l'art. 2 de la loi. Le préfet, dans des cas exceptionnels, et le conseil de préfecture habituellement, sont juges du contentieux. Nous ne les considérons ici que comme administrateurs, renvoyant au titre du contentieux l'examen de leurs attributions comme juges.

*Les préfets* sont nommés par l'Empereur, et révocables; ils sont tenus de résider pendant toute la durée de leurs fonctions dans les lieux où ils les exercent, et ne peuvent s'absenter sans la permission du ministre de l'intérieur.

*Les sous-préfets* sont nommés par l'Empereur, et révocables, et ne peuvent s'absenter sans congé.

1525. *Les conseillers de préfecture* sont nommés par l'Empereur, et amovibles; ils sont au nombre de trois ou de quatre, suivant l'importance du département. (Décr. 28 mars 1852.) Outre les fonctions qui leur sont propres, ils peuvent, en cas d'absence ou d'empêchement du préfet, exercer les fonctions préfectorales par délégation (1). Il est aussi certains actes isolés dans lesquels ils peuvent remplacer les préfets.

1526. Voici quelles sont les règles établies relativement au remplacement des préfets et des sous-préfets en cas d'absence. Le préfet délègue à sa place un conseiller de préfecture ou le secrétaire général, quand il en existe un : cette délégation doit être approuvée par le ministre quand le préfet s'absente du département; elle n'a pas besoin de l'être quand il ne s'absente que du chef-lieu. En cas d'absence ou d'empêchement sans qu'il y ait eu de délégation, et en cas de vacance, le plus ancien conseiller de préfecture dans l'ordre du tableau prend de droit l'administration du département, à moins qu'il n'y ait eu une délégation antérieure, laquelle subsiste jusqu'à ce que le ministre de l'intérieur en décide autrement. Le délégué du préfet ne peut déléguer à son tour. En cas d'absence ou d'empêchement d'un sous-préfet, le préfet pourvoit à son remplacement, en désignant un fonctionnaire de l'ordre administratif pris dans l'arrondissement, ou, à défaut, un conseiller de préfecture. (Ordonn. du 29 mars 1824, 1, 2 et 3; inst. minist. du 4 mai 1822.)

1527. D'après l'organisation de l'an VIII, il existait des *secrétaires généraux* qui devaient avoir la garde des papiers et signer les expéditions, veiller à la bonne

(1) Arrêté du 27 pluv. an X. L'arrêté ne parle que de la mort; il doit en être de même dans le cas où le préfet est destitué ou appelé à d'autres fonctions.



tenue des archives, des registres des arrêtés et décisions du préfet et des délibérations des conseils de préfecture, remplacer les préfets, etc. (L. 28 pluv. an VIII, ord. 9 avril 1817.) Ces fonctionnaires, plusieurs fois supprimés et rétablis, n'existent aujourd'hui que dans les départements les plus importants. (V. ord. 1<sup>er</sup> mai 1832; décr. des 2 juill. 1853, 29 déc. 1853.) Dans les autres départements, un des conseillers de préfecture, désigné par le ministre de l'intérieur, est chargé des fonctions de secrétaire général, et reçoit à ce titre une indemnité égale au quart de son traitement. (Ord. du 1<sup>er</sup> mai 1832.)

1528. La loi du 28 pluviôse contient, relativement aux attributions des préfets, ces laconiques paroles : *Le préfet sera chargé seul de l'administration*. Il en résulte que le préfet remplace, dans chaque département, les anciennes administrations collectives, qui elles-mêmes avaient été revêtues de la plupart des attributions des intendants de province. (V. art. 1 et 2 de la sect. 3 de la loi du 22 déc. 1789.) Il faudrait, pour avoir une énumération complète et détaillée les différentes fonctions des préfets, réunir les dispositions d'un grand nombre de lois rendues depuis 1789; cette longue et fastidieuse nomenclature serait sans utilité réelle. Nous avons indiqué, en traitant de chacune des matières dont il est question dans cet ouvrage, la part d'action attribuée au préfet; nous étudions ici ses attributions d'une manière générale.

Le préfet peut être considéré sous trois points de vue principaux :

Il est l'agent du pouvoir exécutif dans le département, pour la transmission des lois et des ordres du gouvernement aux administrés, et des réclamations des administrés au gouvernement;



Il a une action directe sur les choses et sur les personnes mises sous son autorité immédiate ;

Il procure l'action dans les parties de l'administration remises à des subordonnés.

1529. Comme agent du pouvoir exécutif, le préfet est subordonné à tous les ministres, et tous les chefs des services civils sont sous ses ordres immédiats : nous disons tous les chefs des services civils, car il ne faut pas oublier qu'il n'a point d'action sur l'administration de la justice, confiée à une autorité spéciale (L. du 16 août 1790, t. 2, art. 43) ; ni sur l'administration, la discipline, la disposition et le mouvement des armées de terre et de mer et de toutes leurs dépendances, c'est-à-dire de tout le personnel et de tout le matériel qui peuvent servir à la défense de l'Etat (1).

Mais, d'un autre côté, il peut saisir les tribunaux d'une action concernant les biens de l'Etat ou du département, leur dénoncer les faits contraires à l'ordre public qui viennent à sa connaissance ; il peut même, aux termes de l'art. 10 du Code d'instruction criminelle, commencer l'instruction d'un crime ou d'un délit comme officier de police judiciaire, et faire les actes nécessaires pour en livrer les auteurs aux tribunaux ; il a également le droit de requérir la force armée ; enfin la garde nationale du département est placée sous son autorité et sous celle du ministre de l'intérieur. (Déc., 11 janv. 1852, 5.)

Il est facile de se faire une idée des devoirs du préfet considéré comme agent de transmission des gouvernants aux gouvernés, et des gouvernés aux gouvernants. Il est chargé en cette qualité de faire publier et

(1) Lois des 21 oct. 1790, 15 mars 1791, art. 10 ; 8 juill. 1791, t. 3, art. 14, 55, 56 et 57 ; 26 juill. 1792, art. 2 ; 26 janv. 1793.

observer les lois (L. du 30 juin 1790, 14), les décrets, et de faire exécuter les ordres qui lui sont transmis par les ministres, sans pouvoir se refuser à l'obéissance autrement qu'en donnant sa démission; il applique les lois d'élection, de recrutement, donne la force exécutoire aux rôles des contributions directes, etc.; il transmet au gouvernement les renseignements locaux qui lui sont demandés, ou fait parvenir aux ministres les réclamations des particuliers.

1530. Le préfet agit directement sur les choses et sur les personnes dans un grand nombre de cas, par suite d'une délégation du pouvoir administratif. C'est ainsi que nous l'avons vu tantôt exerçant une simple surveillance sur les routes, sur les maisons d'arrêt et de justice, sur la perception et l'emploi des deniers publics, sur les biens du département et de l'Etat, etc.; tantôt remplissant des fonctions de tutelle, soit en arrêtant des budgets, en réglant des comptes, en autorisant des travaux, en homologuant des délibérations; quelquefois agissant en vertu d'une autorité de commandement, et donnant des ordres qui sont obligatoires; par exemple, quand il ordonne la démolition d'une maison qui menace ruine, quand il prescrit une mesure de police générale.

1531. La *procuration d'action* est la partie la plus importante des fonctions départementales; c'est elle qui donne la vie à l'administration, puisqu'elle a pour but la transmission et l'exécution des ordres des préfets; elle exige la surveillance la plus grande de la part de ces fonctionnaires. Le rapporteur de la loi du 28 pluviôse an VIII développait ainsi ce qu'il exprimait par les mots *procuration d'action*:

« *Procurer l'action* est la principale fonction de l'administrateur de département: ainsi que les mi-

» nistres, il a moins à faire par lui-même qu'à mettre  
» le sous-administrateur dans l'obligation de faire; et  
» celui-ci est moins obligé à *l'action* qu'à assurer celle  
» des municipalités, qui, à leur tour, ont elles-mêmes  
» presque autant à ordonner qu'à faire.

» *La procuration d'action* est donc une partie im-  
» portante des devoirs et de l'art de l'administration,  
» à tous les degrés de l'échelle administrative.

» Voici une analyse des fonctions très-diverses qui  
» sont comprises sous ce seul mot :

» La première est d'expliquer aux magistrats infé-  
» rieurs le sens des lois, règlements ou ordres qu'il s'agit  
» de faire exécuter; cette fonction est *l'instruction*.

» La seconde est de donner des ordres spéciaux que  
» les circonstances de temps et de lieux peuvent exiger  
» pour leur exécution; cette fonction peut se nommer  
» *direction*.

» La troisième est de presser, de déterminer cette  
» exécution; c'est *l'impulsion*.

» La quatrième est d'en vérifier l'exécution; c'est  
» *l'inspection*.

» La cinquième est de se faire rendre compte de cette  
» exécution, de recevoir les réclamations des personnes  
» intéressées, ou les observations des préposés; cette  
» fonction est *la surveillance*.

» La sixième est d'autoriser ou de rejeter les pro-  
» positions d'intérêt public auxquelles peut s'étendre le  
» pouvoir de l'administration; c'est *l'estimation, l'ap-  
» préciation*.

» La septième est d'approuver et de valider, ou de  
» laisser sans valeur les actes qui ont besoin de vérifi-  
» cation, d'approbation; c'est *le contrôle*.

» La huitième est de rappeler à leurs devoirs les  
» autorités inférieures ou les agents immédiats qui



» les méconnaissent ou les oublient ; c'est *la censure*.

» La neuvième est d'annuler les actes contraires aux lois ou aux ordres supérieurs ; c'est *la réformation*.

» La dixième est de faire réparer les omissions ou les injustices ; c'est *le redressement*.

» La onzième enfin est de suspendre les fonctionnaires incapables, de destituer ou faire destituer les négligents, de faire poursuivre en justice les prévaricateurs ; c'est *la correction, la punition*. »

1532. L'autorité déléguée aux préfets par la loi du 28 pluviôse an VIII avait été d'abord resserrée dans des limites fort étroites, l'administration centrale s'étant réservé la solution d'un grand nombre d'affaires sur lesquelles les préfets ne pouvaient que faire des propositions, donner des avis, prendre tout au plus des mesures provisoires. Cette centralisation excessive, motivée par la nécessité d'établir en France l'unité qui n'existait pas avant la révolution de 1789, et de faire disparaître les traces de l'anarchie qui avait été la suite de cette révolution, a pu être successivement relâchée à diverses époques et détruite enfin par le décret du 25 mars 1852, motivé sur ce « qu'on peut gouverner » de loin, mais qu'on administre bien que de près ; » qu'en conséquence, autant il est nécessaire de centraliser l'action gouvernementale de l'Etat, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative. » (Préambule du décret.) (1).

(1) *Décret du 25 mars 1852.* — Art. 1<sup>er</sup>. Les préfets continueront de soumettre à la décision du ministre de l'intérieur les affaires départementales et communales qui affectent directement l'intérêt général de l'Etat, telles que l'approbation des budgets départementaux, les impositions extraordinaires et les délimitations territoriales ; mais ils statueront désormais sur toutes les autres affaires départementales et communales qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision du chef de



1533. Les préfets sont mieux placés que les ministres et que l'Empereur pour nommer certains fonctionnaires locaux; ce droit, qui leur avait été accordé par différents actes, a encore été étendu par le décret du 25 mars 1852. Ils nommaient déjà :

1° Les maires et adjoints des communes au-dessous de 3,000 habitants, non chefs-lieux d'arrondissement (L. 26 juin 1852, 7);

2° Les remplaçants provisoires des sous-préfets et du conseiller de préfecture remplissant les fonctions de l'Etat ou du ministre de l'intérieur, et dont la nomenclature est fixée par le tableau A ci-annexé.

2. Ils statueront également, sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, sur les divers objets concernant les subsistances, les encouragements à l'agriculture, l'enseignement agricole et vétérinaire, les affaires commerciales et la police sanitaire et industrielle dont la nomenclature est fixée par le tableau B ci-annexé.

3. Les préfets statueront en conseil de préfecture, sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, en matière de contributions indirectes, en matières domaniales et forestières, sur les objets déterminés par le tableau C ci-annexé.

4. Les préfets statueront également, sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, et conformément aux règlements ou instructions ministérielles, sur tous les objets mentionnés dans le tableau D ci-annexé.

Art. 5, relatif aux fonctions auxquelles les préfets ont le droit de nommer. (V. n<sup>o</sup> 1533, note 1.)

6. Les préfets rendront compte de leurs actes aux ministres compétents dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents.

7. Les dispositions des art. 1, 2, 3, 4 et 5 ne sont pas applicables au département de la Seine en ce qui concerne l'administration départementale proprement dite et celle de la ville et des établissements de bienfaisance de Paris.

*Les tableaux A, B, C, D, auxquels renvoient ces articles, seront placés à la fin du chapitre, pour éviter une trop longue interruption du texte.*

secrétaire général en cas d'absence, maladie, etc. (arr. des 17 ventôse an VIII et 18 prairial an XIII);

3° Les receveurs et les membres des commissions administratives et des établissements de charité, dont ils règlent les budgets (ord. du 6 juin 1830);

4° Les notaires chargés de la passation des baux des biens appartenant aux pauvres (décr. du 12 août 1807);

5° Quatre conseillers de fabrique dans les paroisses où le conseil est composé de neuf membres, et deux lorsque ce conseil est composé de cinq membres, mais seulement lors de la première organisation (décr. 30 déc. 1809);

6° Les médecins, chirurgiens, pharmaciens et agents comptables des hospices, sur une présentation de trois candidats par les commissions des hospices (ord. du 31 octobre 1821, art. 48);

7° Les quatre pharmaciens légalement reçus qui doivent être adjoints au jury de médecine chargé de la réception des pharmaciens;

8° Les concierges et guichetiers des prisons, maisons de justice, d'arrêt et de dépôt (Code d'instr. crim., art. 606);

9° Les préposés pour la perception en régie simple des octrois, droits des poids publics, location des places, etc. (ord. 9 déc. 1814, 56; arrêté du 7 brum. an IX);

10° Les éclusiers, et en général tous les agents ordinaires de l'administration, ainsi que les experts et agents temporaires dont les affaires soumises à la préfecture peuvent exiger l'emploi;

11° Les géomètres en chef du cadastre (ord. 10 oct. 1821, art. 1);

12° Les répartiteurs des contributions dans les communes du chef-lieu (loi du 3 frim. an VII);

13° Les agents voyers (L. 21 mai 1836, 41);

14° Les porteurs de contraintes (arrêté du 16 ther. an VIII);

15° Les employés de la préfecture.

Il faut ajouter à la nomenclature que nous venons de donner les fonctionnaires que l'art. 5 du décret du 25 mars 1852 donne aux préfets pouvoir de nommer directement, sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des divers chefs de service (1).

Le droit de nommer n'emporte pas nécessairement le droit de révoquer. « La règle générale est même qu'il » (le préfet) n'a pas le pouvoir de révoquer les fonctionnaires ou agents qu'il a le pouvoir d'instituer; c'est

(1) Ils nommeront directement, sans l'intervention du gouvernement et sur la présentation des divers chefs de service, aux fonctions et emplois suivants : 1° les directeurs des maisons d'arrêt et des prisons départementales; 2° les gardiens desdites maisons et prisons; 3° les membres des commissions de surveillance de ces établissements; 4° les médecins et comptables des asiles publics d'aliénés; 5° les médecins des eaux thermales dans les établissements privés ou communaux; 6° les directeurs et agents des dépôts de mendicité; 7° les architectes départementaux; 8° les archivistes départementaux; 9° les administrateurs, directeurs et receveurs des établissements de bienfaisance; 10° les vérificateurs des poids et mesures; 11° les directeurs et professeurs des écoles de dessin et les conservateurs des musées des villes; 12° les percepteurs surnuméraires; 13° les receveurs municipaux des villes dont le revenu ne dépasse pas trois cent mille francs; 14° les débitants de poudre à feu; 15° les titulaires des débits de tabac simples dont le produit ne dépasse pas mille francs; 16° les préposés en chef des octrois des villes; 17° les lieutenants de louveterie; 18° les directeurs des bureaux de poste aux lettres dont le produit n'excède pas mille francs; 19° les distributeurs et facteurs des postes; 20° les gardes forestiers des départements, des communes et des établissements publics; 21° les gardes champêtres; 22° les commissaires de police des villes de six mille âmes et au-dessous; 23° les membres des jurys médicaux; 24° les piqueurs des ponts et chaussées et cantonniers du service des routes; 25° les gardes de navigation, cantonniers, éclusiers, barragistes et pontonniers; 26° les gardiens de phares, les canotiers du service des ports maritimes de commerce, baliseurs et surveillants de quais. (Décr. du 25 mars 1852, 5.)



» une garantie donnée à ces derniers. » (Macarel, *Cours de droit administratif*, t. 1, p. 180.) Il faudra donc, à moins d'une disposition spéciale, que le préfet demande la révocation au ministre dans les attributions duquel se trouvent les fonctionnaires. Il y a cependant une exception à cette règle à l'égard des employés de la préfecture, qui, étant les auxiliaires du préfet, doivent pouvoir être révoqués par lui (*id.*, et n° 1542).

1534. Le préfet exerce seul, en général, les attributions dont il est revêtu ; il est certains cas cependant, déterminés par les lois, dans lesquels il doit prononcer *en conseil de préfecture*. C'est ainsi qu'il prononce sur les réclamations concernant le cadastre (l. 15 sept. 1807, 26, 33), sur les contestations qui s'élèvent en matière d'octroi entre les communes et les régisseurs de ces établissements (décr. 17 mai 1809) ; qu'il statue sur les réclamations des individus qui se plaignent d'erreurs commises à leur égard dans la confection des listes électorales. (L. 19 avril 1831, 27.) Le préfet statue encore en conseil de préfecture, sans l'autorisation autrefois exigée d'un ministre, mais sur l'avis ou la proposition des chefs de service, dans les cas déterminés par le décret du 25 mars 1852. (Tab. C et D ; n° 1544.) L'absence de l'avis du conseil de préfecture, dans le cas où il doit être pris, donnerait lieu à un recours contentieux devant le Conseil d'Etat, qui devrait annuler l'arrêté.

Des doutes se sont élevés sur ce qu'on devait entendre par ces mots : *le préfet prononcera en conseil de préfecture*. Quelques personnes pensaient qu'il s'agissait d'un arrêté du conseil de préfecture, à la délibération duquel le préfet était obligé d'assister ; mais cette explication n'a point été admise, et le Conseil d'Etat a toujours interprété ces paroles en ce sens, que le préfet prend



seulement l'avis du conseil, avis qu'il est libre de suivre ou de ne pas suivre. Ainsi il faut bien distinguer si le préfet préside *le conseil de préfecture* en matière contentieuse, ou s'il prononce *en conseil de préfecture*; dans le premier cas, le conseil est un tribunal dont la décision est prise à la majorité des voix; dans le second cas, ce n'est plus qu'un comité consultatif, dont l'avis éclaire mais n'oblige pas le préfet.

Cette distinction a été rappelée aux préfets par une circulaire ministérielle du 29 septembre 1835, qui détermine la forme des arrêtés pris dans ce cas, décide qu'ils ne doivent contenir aucune mention de la discussion à laquelle a pu donner lieu l'affaire, ni rien qui indique que les voix ont été comptées; enfin, qu'ils sont signés par le préfet seul, et inscrits sur le registre des arrêtés du préfet, et non sur celui des arrêtés du conseil de préfecture (1).

1535. Les actes par lesquels le préfet exerce son autorité sont qualifiés d'*arrêtés* (l. 22 déc. 1789, 12 août 1790; — l. 15 mars 1791, 1); ils sont revêtus de l'intitulé qui rappelle le titre du fonctionnaire dont ils émanent; ils visent les lois, les ordonnances ou les décrets sur lesquels ils sont fondés, les actes d'instruction qui les ont préparés, et se terminent par un dispositif qui a la forme impérative. Ils doivent mentionner en outre l'approbation du ministre dans les cas où il est nécessaire qu'ils en soient revêtus. (Instr. de niv. an IX et 5 prair. an XII.) Ces formes, n'étant prescrites par aucune loi, ne sont pas exigées à peine de nullité; et nous pensons, comme la Cour de Colmar (arrêt du 25 mars 1841, Voinot), qu'une décision du

(1) L'intitulé de l'arrêté doit être ainsi conçu : Le préfet du département de..... séant en conseil de préfecture, où étaient présents MM.....

préfet rendue sous la forme d'une simple lettre est obligatoire, lorsque l'intention de décider y est clairement manifestée.

Les préfets, n'agissant que sous l'autorité de l'administration supérieure, doivent rendre compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions qui leur sont adressées par ces ministres. (Décr. 25 mars 1852, 6.)

1536. Les arrêtés des préfets sont ou *réglementaires* ou *individuels*.

On pourrait croire, en lisant les textes des lois et des circulaires anciennes, que les préfets ne peuvent prendre d'*arrêtés réglementaires*; la loi du 12 août 1790, ch. 1, dit que les administrations de département ne peuvent faire ni décrets, ni ordonnances, ni *règlements*; une circulaire du 24 germinal an VIII restreint leurs attributions à la transmission des ordres de détail aux administrés pour l'exécution des lois. Un décret du 16 frimaire an XIV, annulant un arrêté préfectoral relatif à la police des bois, dit « que les préfets » ne peuvent point faire des règlements d'administration publique; qu'ils ne peuvent prendre des arrêtés » que pour leur exécution, sans les étendre ni les interpréter. » Mais ces lois et circulaires doivent s'entendre des mesures d'administration générale, qui ne peuvent être prises que par l'autorité centrale, et non des règlements spéciaux au département, qui, aux termes de différentes lois, peuvent être pris par les préfets. C'est ainsi que l'art. 21 de la loi du 24 mai 1836 sur les chemins vicinaux énumère un grand nombre de points sur lesquels les préfets doivent statuer par des règlements communiqués au conseil général, transmis avec ses observations au ministre et approuvés par lui (v. n° 1348); que les art. 3 et 9 de la loi du 3 mai

1844 sur la police de la chasse permet aux préfets de réglementer une partie de cette police par des arrêtés pris sur l'avis des conseils généraux ; que le décret du 25 mars 1852 leur donne notamment le droit de faire les règlements intérieurs des dépôts de mendicité, des asiles départementaux pour l'indigence et la vieillesse (t. A, 26 et 27, n° 1544) ; la réglementation complète de la boucherie, de la boulangerie et de la vente des comestibles sur les foires et marchés (t. B, n° 2, *id.*) ; le droit de prendre les dispositions pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau non navigables. (*Id.*, n° 5, *id.*)

Les arrêtés individuels s'appliquent à une affaire particulière ; ils permettent ou refusent une autorisation ou une concession ; ils ordonnent des mesures isolées de police, prescrivent l'exécution d'une loi ou d'un décret ; ils homologuent ou laissent sans valeur les actes des autorités inférieures, etc. ; ils sont aussi variés que les affaires placées dans les attributions des préfets.

Les préfets statuent aussi par des arrêtés individuels sur quelques points du contentieux ; nous parlerons de cette dernière espèce d'arrêtés en traitant des juges administratifs.

1537. Les arrêtés ne sont obligatoires qu'après qu'il en a été donné connaissance à ceux qu'ils concernent. Aucune règle n'a été tracée par la loi pour déterminer le mode de cette communication. Quand il s'agit d'arrêtés d'intérêt général, il est d'usage de les insérer dans les Recueils administratifs de la préfecture, et de les faire afficher ou même publier à son de trompe ou de tambour. La Cour de cassation, par deux arrêts, l'un du 5 juillet 1845 (crim., Lerain), l'autre du 28 novembre 1845 (crim., Gabry), a décidé que l'insertion



dans le *Bulletin ou mémorial administratif*, qui n'est créé que par des circulaires administratives pour faciliter les rapports des préfets avec les fonctionnaires placés sous leurs ordres, ne constitue pas la publication légale nécessaire pour que l'infraction aux arrêtés puisse être sanctionnée par une peine. En conséquence, une circulaire du 19 décembre 1846 prescrit aux préfets de faire imprimer et afficher en placard dans tout le département les arrêtés d'intérêt général imposant des obligations aux citoyens ou contenant des dispositions prohibitives de certains actes. Lorsque l'arrêté est spécial à une ou plusieurs communes, il suffit de le transmettre aux maires, qui en font faire des copies à la main et les font afficher; l'affiche et la publication sont constatés par le maire sur un registre tenu à la mairie. Les arrêtés qui ne concernent qu'un individu lui sont notifiés officiellement. La Cour de cassation a décidé, le 9 mai 1844 (crim., Deyme), que la notification d'un arrêté réglementaire au directeur représentant la compagnie concessionnaire d'un chemin de fer, le rendait obligatoire pour tous ses subordonnés.

1538. Aux termes de l'art. 474, § 45, du Code pénal, ceux qui ont contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative sont punis d'une amende de 4 à 5 francs, à moins que la loi en vertu de laquelle l'arrêté est pris ne prononce une peine différente. (V. notamment L. du 3 mai 1844 sur la chasse, art. 11, § 3; art. 12, § 1, 2.) Le jugement ordonne l'exécution de l'arrêté, laquelle a lieu à la diligence du ministère public. Cette exécution peut aussi avoir lieu administrativement par l'ordre du préfet et aux frais de l'individu récalcitrant, mais seulement en cas d'urgence. (V. notamment n° 1284.) M. Dufour fait remarquer (t. 1, p. 368, 2<sup>e</sup> édit.) que



l'art. 471, § 15, ne parle que de la violation des arrêtés réglementaires, d'où il conclut que l'administration ne peut avoir recours à l'autorité judiciaire pour la répression des contraventions aux arrêtés individuels, hors des cas prévus spécialement par les lois (v. notamment 471, § 5), et qu'alors elle est réduite à exécuter elle-même. L'art. 471, § 15, paraît en effet ne donner la sanction pénale qu'à la violation des arrêtés réglementaires des préfets. Cependant la violation d'un ordre individuel est un fait non moins punissable que la contravention à un règlement, et il serait à désirer que l'autorité judiciaire pût intervenir pour en procurer l'exécution. Si l'arrêté individuel n'est que l'application d'un arrêté réglementaire, le § 15 de l'art. 471 du C. pénal est incontestablement applicable.

1539. Dans quels cas et par quelle autorité les arrêtés des préfets rendus en matière purement administrative peuvent-ils être réformés? Un administrateur peut toujours réformer ses arrêtés, ou ceux des administrateurs ses prédécesseurs, pourvu qu'ils n'aient, par leur exécution, conféré de droits à personne et qu'ils n'aient point été approuvés par l'autorité supérieure; la raison en est que l'administration est revêue d'un pouvoir discrétionnaire, et qu'il est dans la nature d'un tel pouvoir de prendre pour chaque circonstance les mesures jugées convenables, sans jamais être lié par les antécédents. Nous disons *pourvu qu'ils n'aient conféré de droits à personne*. Supposons, en effet, qu'un individu ait construit une maison sur le bord d'une grande route, d'après une autorisation qui lui a été donnée en vertu d'un plan d'alignement fixé par un arrêté du préfet, en l'absence d'un plan général. Si le préfet, par un arrêté postérieur, modifie son alignement, il ne pourra, par ce nouvel acte, enlever au pro-

priétaire le droit qu'il a acquis, tant que la maison ne tombera pas de vétusté. (C. d'Etat, 20 avril 1854, Roux-Lecoyer.) Il en serait autrement si l'arrêté était révoqué avant la construction de l'édifice (v. n° 1273). Lorsque les arrêtés ont servi de base à des jugements des tribunaux, à des arrêtés du conseil de préfecture, ou à des décisions de ministres passées en force de chose irrévocablement jugée, à des contrats consummés, ils ne peuvent plus être réformés par le préfet, en tant que cette réformation toucherait aux droits qui sont irrévocablement acquis. (C. d'Etat, 11 janvier 1843, Deselve; 28 mai 1838, D<sup>e</sup> Guillard.) Lorsqu'un arrêté a été approuvé par le ministre, le préfet ne peut le rapporter qu'autant que le ministre y consent.

C'est par une simple pétition sur papier timbré que l'on se pourvoit devant le préfet contre ses arrêtés; ce pourvoi n'a aucun caractère suspensif; c'est au préfet à examiner dans sa sagesse s'il lui convient ou non de suspendre l'exécution de ses actes, et, jusqu'à ce qu'il en ait ordonné autrement, ils doivent produire leur plein et entier effet. Lorsque le préfet a refusé de réformer son arrêté, ou qu'on n'obtient point de lui une réponse, on peut se pourvoir devant le ministre que la matière concerne; celui-ci, supérieur du préfet, peut annuler ses actes ou lui enjoindre de les réformer. Ce droit est ainsi formulé dans l'art. 6 du décret du 25 mars 1852 : « Ceux de ces actes qui seraient con-  
» traires aux lois et aux règlements, ou *qui donneraient*  
» *lieu aux réclamations des parties*, pourront être an-  
» nulés et réformés par les ministres compétents. » Il est proclamé en ces termes par le Conseil d'Etat :  
« Considérant qu'en vertu du principe de la hiérarchie  
» administrative, il appartient au ministre de l'inté-  
» rieur de réformer les arrêtés pris par les préfets sur

» des matières qui ressortissent de son ministère, lorsque aucune disposition législative ne lui a interdit d'en connaître, et tant que ces arrêtés n'ont pas été exécutés. » (C. d'Et., 9 août 1855, de Neuville.)

Aucun délai n'est fixé pour attaquer par la voie administrative un acte émané de l'autorité discrétionnaire de l'administration ; ce principe a été consacré par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 juin 1839 (Cogordan). Il s'agissait d'un arrêté rendu en 1808, et réformé en 1836; le pourvoi dirigé contre l'arrêté ministériel, comme étant rendu après les délais, a été repoussé par la raison que « la loi n'a prescrit aucun délai pour attaquer devant le ministre des arrêtés pris par les préfets. »

1540. L'arrêté peut être attaqué par la voie contentieuse, suivant les principes généraux, pour incompétence ou excès de pouvoir. (C. d'Etat, 18 juin 1846, H<sup>ers</sup> Bihl ; 22 août 1853, ville de Cosne.) Le recours peut alors être porté directement au Conseil d'Etat. (Arrêt Bihl; v. le chapitre *des recours*.)

Bien qu'en thèse générale le conseil de préfecture ne puisse ni modifier ni annuler les arrêtés du préfet, il est cependant des cas dans lesquels le préfet étant appelé à prendre des résolutions sur des matières dont le contentieux appartient à ce conseil, il connaît des réclamations soulevées contre la décision préfectorale. Ainsi les rôles des contributions directes, qui sont rendus exécutoires par un arrêté du préfet, peuvent être attaqués devant le conseil de préfecture par les contribuables qui demandent la décharge ou la réduction, parce qu'aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, ce conseil est compétent pour statuer sur ces questions (n° 944); il en est de même des rôles de toutes les taxes assimilées, quant à leur perception, aux contributions



directes (n<sup>os</sup> 933-962). L'art. 7 du décret du 15 oct. 1810 organise aussi un recours exceptionnel par la voie contentieuse contre l'arrêté d'autorisation d'un établissement insalubre. (*V.* n<sup>o</sup> 378.)

Lorsque le préfet refuse une indemnité réclamée pour prétendus dommages occasionnés par des travaux publics, lorsqu'il enjoint à un concessionnaire de faire certains travaux auxquels celui-ci se refuse en soutenant qu'il n'y est point obligé par son contrat, il agit comme représentant les intérêts de l'Etat, et non comme revêtu d'une autorité de commandement; il ne rend point une décision proprement dite, mais il émet, au nom de l'administration, une prétention qui, en cas de contradiction, doit être portée devant le conseil de préfecture, en vertu des § 2 et 3 de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Peu importe que le préfet ait employé la forme de l'arrêté, le conseil de préfecture n'en est pas moins compétent pour statuer et pour rejeter la prétention du préfet, s'il ne la croit pas fondée. (C. d'Etat, 13 juill. 1850, chem. de fer de Strasbourg.)

1541. Si l'arrêté d'un préfet a besoin d'une interprétation par voie d'autorité, c'est par lui qu'elle doit être donnée. La même règle s'applique aux arrêtés rendus par ses prédécesseurs. (C. d'Etat, 18 mai 1854, Jollet). Quant à l'interprétation par voie de doctrine des arrêtés réglementaires, *v.* interprét. des actes admin.

1542. Les préfets sont aidés dans l'exercice de leurs fonctions par des auxiliaires qu'ils nomment ou qu'ils révoquent à leur volonté. Il est pourvu au traitement des employés de préfecture et aux dépenses du matériel par une somme fixe attribuée au préfet à titre d'abonnement; une partie de cette somme est affectée aux traitements des employés et gens de service, et les états émargés doivent passer sous les yeux du conseil géné-



ral, lors de la reddition de compte du préfet, et être transmis au ministre de l'intérieur (1); l'autre partie est consacrée aux dépenses de chauffage, éclairage, fournitures des bureaux, etc. (V. ord. du 25 octobre 1839.)

1543. Le *sous-préfet* est l'intermédiaire légal entre le préfet et les maires de son arrondissement; il remplit dans cet arrondissement, sous l'autorité interposée du préfet, toutes les fonctions que celui-ci remplit dans le département, et est substitué en cela aux anciennes administrations de district; il n'exerce d'autorité qui lui soit propre que dans un très-petit nombre de cas, par exemple en matière de grande voirie, où il prend des arrêtés, qui peuvent être réformés par le préfet, pour ordonner l'enlèvement des encombrements et des embarras qui obstruent les routes. C'est un organe d'information, de transmission et de surveillance, placé sous la direction immédiate du préfet, auquel il doit rendre compte, une fois par mois, de l'exécution des diverses parties du service confiées à ses soins (2).

#### ADDITION.

1544. *Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, d'après l'art. 1 du décret du 25 mars 1852.*

TABL. A. 1° Acquisitions, aliénations et échanges de propriétés départementales non affectées à un service public; 2° affectation d'une propriété départementale à un service d'utilité départementale, lorsque cette propriété n'est déjà affectée à aucun service; 3° mode de gestion des propriétés départementales; 4° baux de biens donnés ou pris à ferme et à loyer par le département; 5° autorisation d'ester en justice; 6° transactions qui concernent les droits des départements; 7° acceptation ou refus

(1) Ord. du 15 mai 1822; instruct. des 3 sept. 1822 et 30 mars 1825.

(2) Lois des 22 déc. 1789, sect. 2, art. 28 et 31; sect. 3, art. 3 et 14; et 27 mars 1791, art. 12.

## ATTRIBUTIONS DES PRÉFETS.—DÉCENTRALISATION. 349

des dons au département, sans charge ni affectation immobilière, et des legs qui présentent le même caractère ou qui ne donnent pas lieu à réclamation; 8° contrats à passer pour l'assurance des bâtiments départementaux; 9° projets, plans et devis de travaux exécutés sur les fonds du département, et qui n'engageraient pas la question de système ou de régime intérieur, en ce qui concerne les prisons départementales ou les asiles d'aliénés; 10° adjudication de travaux dans les mêmes limites; 11° adjudication des emprunts départementaux dans les limites fixées par les lois d'autorisation; 12° acceptation des offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des travaux à la charge des départements; 13° concession à des associations, à des compagnies ou à des particuliers des travaux d'intérêt départemental; 14° acquisitions de meubles pour la préfecture, réparations à faire au mobilier; 15° achat, sur les fonds départementaux, d'ouvrages administratifs destinés aux bibliothèques des préfectures et des sous-préfectures; 16° distribution d'indemnités ordinaires et extraordinaires allouées sur le budget départemental aux ingénieurs des ponts et chaussées; 17° emploi du fonds de réserve inscrit à la deuxième section des budgets départementaux pour dépenses imprévues; 18° règlement de la part des dépenses des aliénés, enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres, à mettre à la charge des communes, et bases de la répartition à faire entre elles; 19° traités entre les départements et les établissements publics ou privés d'aliénés; 20° règlement des budgets des asiles publics; 21° règlement des frais de transport, de séjour provisoire et du prix de pension des aliénés; 22° dispenses de concours à l'entretien des aliénés réclamées par les familles; 23° mode et condition d'admission des enfants trouvés dans les hospices; tarif des mois de nourrice et de pension; indemnités aux nourriciers et gardiens; prix des layettes et vêtements; 24° marchés de fournitures pour les prisons départementales, les asiles d'aliénés et tous les établissements départementaux; 25° transfèrement des détenus d'une prison départementale dans une autre prison du même département; 26° création d'asiles départementaux pour l'indigence, la vieillesse, et règlements intérieurs de ces établissements; 27° règlements intérieurs des dépôts de mendicité; 28° règlements, budgets et comptes des sociétés de charité maternelles; 29° acceptation ou refus des dons et legs faits à ces sociétés quand ils ne donnent point lieu à réclamation; 30° rapatriement des aliénés étrangers soignés en France, et *vice versa*; 31° dépenses faites pour les militaires et les marins aliénés, et provisoirement pour les forçats libérés; 32° autorisation d'établir des asiles privés d'aliénés; 33° rapatriement d'enfants abandonnés à l'étranger ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés en France; 34° tarifs des droits de location de place dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage; 35° budgets et comptes des communes, lorsque ces budgets ne donnent pas lieu à des impositions

extraordinaires (les n<sup>os</sup> 36 et 37 sont abrogés par l'article 4 de la loi du 10 juin 1853); 38<sup>o</sup> pensions de retraite aux employés et agents des communes et établissements charitables; 39<sup>o</sup> répartition du fonds commun des amendes de police correctionnelle; 40<sup>o</sup> mode de jouissance en nature des biens communaux, quelle que soit la nature de l'acte primitif qui ait approuvé le mode actuel; 41<sup>o</sup> aliénations, acquisitions, échanges, partages de biens de toute nature, quelle qu'en soit la valeur; 42<sup>o</sup> dons et legs de toute sorte de biens, lorsqu'il n'y a pas réclamation des familles; 43<sup>o</sup> transactions sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur; 44<sup>o</sup> baux à donner ou à prendre, quelle qu'en soit la durée; 45<sup>o</sup> distraction de parties superflues de presbytères communaux, lorsqu'il n'y a pas opposition de l'autorité diocésaine; 46<sup>o</sup> tarifs des pompes funèbres; 47<sup>o</sup> tarifs des concessions dans les cimetières; 48<sup>o</sup> approbation des marchés passés de gré à gré; 49<sup>o</sup> approbation des plans et devis de travaux, quel qu'en soit le montant; 50<sup>o</sup> plans d'alignement des villes; 51<sup>o</sup> cours d'eau non navigables ni flottables, en tout ce qui concerne leur élargissement et leur curage; 52<sup>o</sup> assurances contre l'incendie; 53<sup>o</sup> tarifs des droits de voirie dans les villes; 54<sup>o</sup> établissements de trottoirs dans les villes; 55<sup>o</sup> enfin tous les autres objets d'administration départementale, communale et d'assistance publique, sauf les exceptions ci-après :

*Affaires sur lesquelles le préfet ne peut statuer.*

*a.* Changements proposés à la circonscription du territoire du département, des arrondissements, des cantons et des communes, et à la désignation des chefs-lieux; *b.* Contributions extraordinaires à établir et emprunts à contracter dans l'intérêt du département; *c.* Répartition du fonds commun affecté aux dépenses ordinaires des départements; *d.* Règlements des budgets départementaux; approbation des virements de crédits d'un sous-chapitre à un autre sous-chapitre de la première section du budget, quand il s'agit d'une dépense nouvelle à introduire, et des virements de la seconde et de la troisième section; *e.* Règlement du report des fonds libres départementaux d'un exercice sur un exercice ultérieur, et règlement des comptes départementaux; *f.* Changement de destination des édifices départementaux affectés à un service public; *g.* Fixation du taux maximum du mobilier des hôtels de préfecture; *h.* Acceptation ou refus des dons et legs faits au département qui donnent lieu à réclamation; *i.* Classement, direction et déclassement des routes départementales; *j.* Approbation des règlements d'administration et de discipline des prisons départementales; *k.* Approbation des projets, plans et devis des travaux à exécuter aux prisons départementales ou aux asiles publics d'aliénés, quand ces travaux engagent la question de système ou de régime intérieur, quelle que soit d'ailleurs la quotité de la dépense; *l.* Fixation de la part contributive du département aux travaux exécutés par l'Etat et qui intéressent le département; *m.* Fixation de la part con-



tributive du département aux dépenses et aux travaux qui intéressent à la fois le département et les communes ; *n.* Organisation des caisses de retraites ou de tout autre mode de rémunération ou de secours en faveur des employés des préfectures ou sous-préfectures et des autres services départementaux ; *o.* Règlement du domicile de secours pour les aliénés et les enfants trouvés, lorsque la question s'élève entre deux ou plusieurs départements ; *p.* Suppression des tours actuellement existants ; ouverture de tours nouveaux ; *q.* Approbation des taxes d'octroi ; *r.* Frais de casernement à la charge des villes, leur abonnement ; *s.* Impositions extraordinaires pour dépenses facultatives, lorsque les centimes additionnels excèdent le nombre de vingt, et que la durée de l'imposition dépasse cinq ans ; *t.* Emprunts, lorsque le terme du remboursement excédera dix années, ou que ce remboursement devra s'opérer au moyen d'une imposition extraordinaire soumise à l'approbation de l'autorité centrale ; *u.* Expropriation pour cause d'utilité publique, sans préjudice des concessions déjà faites en faveur de l'autorité préfectorale par la loi du 21 mai 1836, relative aux chemins vicinaux ; *v.* Legs lorsqu'il y a réclamation de la famille ; *x.* Ponts communaux à péage ; *y.* Créations d'établissements de bienfaisance (hôpitaux, hospices, bureaux de bienfaisance, monts-de-piété).

*Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, d'après l'art. 2 du décret du 25 mars 1852.*

TABL. B. 1° Autorisation d'ouvrir des marchés, sauf pour les bestiaux ; 2° réglementation complète de la boucherie, boulangerie et vente de comestibles sur les foires et marchés ; 3° primes pour la destruction des animaux nuisibles ; 4° règlement des frais de traitement des épizooties ; 5° approbation des tableaux de marchandises à vendre aux enchères par le ministère des courtiers ; 6° formation et autorisation des sociétés de secours mutuels qui ne rempliraient pas les formalités voulues pour être déclarées d'utilité publique ; 7° examen et approbation des règlements de police commerciale pour les foires, marchés, ports et autres lieux publics ; 8° autorisation des établissements insalubres de première classe, dans les formes déterminées pour cette nature d'établissement, et avec les recours existants aujourd'hui pour les établissements de deuxième classe ; 9° autorisation de fabriques et ateliers dans le rayon des douanes, sur l'avis conforme du directeur des douanes.

*Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer en conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition du chef de service, d'après l'art. 3 du décret du 25 mars 1852.*

TABL. C. 1° Transactions ayant pour objet les contraventions en matière



de poudre à feu, lorsque la valeur des amendes et confiscations ne s'élève pas au delà de mille francs; 2° location amiable, après estimation contradictoire, de la valeur locative des biens de l'Etat, lorsque le prix annuel n'excède pas cinq cents francs; 3° concessions de servitudes à titre de tolérance temporaire et révocables à volonté; 4° concessions, autorisées par les lois des 20 mai 1836 et 10 juin 1847, des biens usurpés, lorsque le prix n'excède pas deux mille francs; 5° cessions de terrains domaniaux compris dans le tracé des routes nationales, départementales et des chemins vicinaux; 6° échanges de terrains provenant de déclassement de routes, dans le cas prévu par l'art. 4 de la loi du 20 mai 1836; 7° liquidation de dépenses, lorsque les sommes liquidées ne dépassent pas deux mille francs; 8° demandes en autorisation concernant les établissements et constructions mentionnées dans les art. 151, 152, 153, 154 et 155 du Code forestier; 9° vente sur les lieux des produits façonnés provenant des bois des communes et des établissements publics, quelle que soit la valeur de ces produits; 10° travaux à exécuter dans les forêts communales ou d'établissements publics, pour la recherche ou la conduite des eaux, la construction des récipients et autres ouvrages analogues, lorsque ces travaux auront un but d'utilité communale.

*Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer en conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, d'après l'art. 4 du décret du 25 mars 1852.*

**TABL. D.** 1° Autorisation, sur les cours d'eau navigables ou flottables, des prises d'eau faites au moyen de machines, et qui, eu égard au volume du cours d'eau, n'auraient pas pour effet d'en altérer sensiblement le régime; 2° autorisation des établissements temporaires sur lesdits cours d'eau, alors même qu'ils auraient pour effet de modifier le régime ou le niveau des eaux; fixation de la durée de la permission; 3° autorisation sur les cours d'eau non navigables ni flottables de tout établissement nouveau, tel que moulin, usine, barrage, prise d'eau d'irrigation, patouillet, bocard, lavoir à mines; 4° régularisation de l'existence desdits établissements lorsqu'ils ne sont pas encore pourvus d'autorisation régulière, ou modifications des règlements déjà existants; 5° dispositions pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau non navigables ni flottables de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux; réunion, s'il y a lieu, des propriétaires intéressés en associations syndicales; 6° constitution en associations syndicales des propriétaires intéressés à l'exécution et à l'entretien des travaux d'endiguement contre la mer, les fleuves, rivières et torrents navigables ou non navigables, de canaux d'arrosage ou de canaux de dessèchement, lorsque ces propriétaires sont d'accord pour l'exécution desdits travaux et la répartition des

dépenses ; 7° autorisation et établissement des débarcadères sur les bords des fleuves et rivières pour le service de la navigation ; fixation des tarifs et des conditions d'exploitation de ces débarcadères ; 8° approbation de la liquidation des plus-values ou des moins-values, en fin de bail, du matériel des bacs affermés au profit de l'Etat ; 9° autorisation et établissement des bateaux particuliers ; 10° approbation, dans la limite des crédits ouverts, des dépenses dont la nomenclature suit : — *a.* Acquisition de terrains, d'immeubles, etc., dont le prix ne dépasse pas vingt-cinq mille francs ; *b.* Indemnités mobilières ; *c.* Indemnités pour dommages ; *d.* Frais accessoires aux acquisitions d'immeubles, aux indemnités mobilières et aux dommages ci-dessus désignés ; *e.* Loyers de magasins, terrains, etc. ; *f.* Secours aux ouvriers réformés, blessés, etc., dans les limites déterminées par les instructions ; — 11° approbation de la répartition rectifiée des fonds d'entretien et des décomptes définitifs des entreprises, quand il n'y a pas d'augmentation sur les dépenses autorisées ; 12° autorisation de la mainlevée des hypothèques prises sur les biens des adjudicataires ou de leurs cautions, et du remboursement des cautionnements après la réception définitive des travaux ; autorisation de la remise à l'administration des domaines des terrains devenus inutiles au service.

## CHAPITRE IV.

## ADMINISTRATION ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT.

## SOMMAIRE.

§ 1<sup>er</sup>. — *De l'actif.*

- 1545. Énumération générale de l'actif.
- 1546. Centimes additionnels votés par le Corps législatif.
- 1547. Fonds commun.
- 1548. Fonds de non-valeurs.
- 1549. Centimes facultatifs.
- 1550. Centimes spéciaux.
- 1551. Centimes extraordinaires.
- 1552. Biens patrimoniaux des départements.
- 1553. Biens destinés à un service public et accidentellement exploités pour le compte du département.
- 1554. Droits divers dont la perception est autorisée au profit du département.

§ II. — *Du passif.*

- 1555. Unité du budget départemental.
- 1556. Translation des dépenses fixes au budget de l'Etat.
- 1557. Dépenses *ordinaires*, qualifiées autrefois de *communes* ou de *variables*. — Leur caractère obligatoire.
- 1558. Enumération des dépenses ordinaires.
- 1559. Dépenses facultatives.

§ III. — *Comptabilité.*

- 1560. Présentation, vote, approbation des budgets.
- 1561. Perception des revenus départementaux.
- 1562. Acquiescement des dépenses.
- 1563. Arrêté des comptes.

§ IV. — *Actes de la vie civile du département.*

- 1564. Règles générales sur les actes de la vie civile des départements.
- 1565. Travaux des départements.
- 1566. Marchés de fournitures.
- 1567. Acceptation des dons et legs faits aux départements.
- 1568. Des actions exercées par le département.
- 1569. Des actions exercées contre le département.
- 1570. Transactions des départements.

§ I<sup>er</sup>. — *De l'actif.*

1545. Les départements, comme nous l'avons déjà dit, n'ont en général qu'un très-petit nombre de biens productifs; de telle sorte que les dépenses mises à leur charge sont supportées pour la presque totalité par le produit des impôts. L'actif du département peut se diviser de cette manière :

- Impôts votés par le Corps législatif;
- Impôts votés par le conseil général;
- Revenus des biens du département;
- Droits dont la perception est autorisée au profit du département. (L. du 10 mai 1838, 10.)



1546. Le Corps législatif vote chaque année, pour subvenir aux dépenses départementales d'un intérêt général, un certain nombre de *centimes additionnels* aux contributions. Le montant de ces centimes forme, pour chaque département, le premier article de recettes. (L. du 10 mai 1838, 10.)

1547. Comme cet impôt spécial est proportionné à l'impôt général payé par chaque département, il en résulte que dans les uns il excède les dépenses auxquelles il est destiné à pourvoir, tandis que dans d'autres il leur est de beaucoup inférieur. Pour remédier à cette inégalité et combler le déficit des départements pauvres avec l'excédant des départements riches, le Corps législatif vote un certain nombre de centimes additionnels qui ne sont pas, comme les précédents, consacrés aux dépenses des départements dans lesquels ils sont perçus, mais qui sont centralisés au Trésor et forment ainsi un *fonds commun* à tous les départements, lequel est distribué entre eux, eu égard à leurs besoins, par un décret impérial. (*Id.*, art. 10, n° 1.)

1548. Enfin, le Corps législatif vote encore une contribution additionnelle, qui est également centralisée au Trésor, et dont le but est de venir au secours des particuliers qui ont éprouvé des dommages par suite de grêle, incendie, inondation, etc. (n°s 942-947). La répartition de cette somme est faite par le préfet.

1549. Les conseils généraux sont autorisés par des lois de finance à voter des centimes additionnels de différentes natures.

Les uns sont consacrés à des dépenses d'utilité départementale purement *facultatives*. Le *maximum* seul en est fixé par la loi. Ils reçoivent le nom de *centimes facultatifs*. (L. du 10 mai 1838, 10, n° 2.)

1550. Les lois générales ont autorisé les départe-



ments à voter des centimes additionnels applicables aux différentes branches du service public; ils sont qualifiés de *centimes spéciaux*. (*Id.*, n° 4.) Les centimes spéciaux existant en 1853 sont destinés :

- 1° Aux dépenses de l'instruction primaire;
- 2° A des subventions pour les chemins vicinaux de grande communication et autres ;
- 3° Aux dépenses du cadastre.

Ils ne peuvent être détournés de la destination qui leur est donnée par la loi. Ils sont votés par le conseil général, d'après les besoins du département, et ne peuvent être imposés d'office qu'autant que la loi le permet formellement.

1551. Plusieurs départements ont obtenu du Corps législatif l'autorisation de s'imposer extraordinairement, pour un objet déterminé, un certain nombre de centimes, qu'on appelle *centimes extraordinaires*. (*Id.*, n° 3.)

1552. Les propriétés des départements susceptibles de donner des revenus sont (1) :

1° Les biens non destinés à un service public, acquis par un département à titre gratuit ou onéreux. (*Id.*, n° 6.)

1553. 2° Les propriétés destinées d'abord à un service départemental, et qui, excédant les besoins de ce service, peuvent, avec l'autorisation du ministre, être données à bail ou exploitées de toute autre manière. (L. du 10 mai 1838, 10, n° 5.)

1554. Les droits dont la perception est autorisée au profit des départements sont ceux d'expédition d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux

(1) Voir, sur la propriété départementale, *De la Fortune publique*, par MM. Macarel et Boulatignier, t. 2, p. 323.

archives; les droits de péage ou tous autres droits qui peuvent être concédés aux départements par des lois. (*Id.*, n<sup>os</sup> 7 et 8; v. l. 5 mai 1855, 6, tab. D, § 2.)

## § II. — *Du passif.*

1555. Passons maintenant aux dépenses.

Avant la loi de 1838, il existait deux budgets : le premier était consacré aux dépenses que l'on qualifiait de *fixes*, et à celles auxquelles on donnait aussi les différents noms de *communes*, *variables* et *ordinaires*; le second était consacré aux dépenses *facultatives* et *extraordinaires* d'utilité départementale. Aujourd'hui il n'existe plus qu'un budget, lequel est divisé en sections. (*Id.*, art. 11.)

1556. Les dépenses *fixes*, qui consistaient dans les traitements des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, dans l'abonnement des préfectures et des sous-préfectures, ont été retranchées du budget départemental pour être portées au budget de l'Etat, ce qui est plus rationnel, puisqu'elles sont acquittées par le Trésor.

1557. Les dépenses qui figurent aujourd'hui dans la première section du budget départemental sont les dépenses qualifiées autrefois de *communes*, parce qu'elles se reproduisaient dans tous les départements, ou de *variables*, par opposition aux dépenses *fixes*, parce que leur quotité pouvait changer d'une année à l'autre. La loi nouvelle ne leur a conservé que le nom d'*ordinaires*. On peut aussi leur donner celui plus significatif d'*obligatoires*, parce qu'elles ont un tel caractère d'utilité publique, que, si le conseil général n'y pourvoyait pas ou ne leur attribuait qu'une allocation insuffisante,

elles pourraient être inscrites ou augmentées d'office par le décret impérial qui règle le budget. Par la même raison, si le conseil général ne se réunissait pas, ou se séparait sans avoir voté le budget des dépenses ordinaires, ce budget serait établi d'office par le préfet en conseil de préfecture, et arrêté par décret impérial. Mais, dans ces deux cas, les dépenses ordinaires ne peuvent excéder la somme destinée à y pourvoir, laquelle se compose : 1° des centimes additionnels votés chaque année par la loi de finances ; 2° de la part allouée au département dans le fonds commun ; 3° du produit éventuel des propriétés que le service public laisse libres ; 4° des droits que le département est autorisé à percevoir. (L. du 10 mai 1838, 12, 13, 14 et 28.)

1558. Les dépenses ordinaires et obligatoires sont énumérées par l'art. 12 de la loi ; ce sont :

1° « Les grosses réparations et l'entretien des édifices départementaux ;

2° » Les contributions dues par les propriétés du département. »

Ce sont là des conséquences de la propriété, conséquences déjà prévues par le décret du 9 avril 1844.

3° « Le loyer, *s'il y a lieu*, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture. »

Il y a ici une innovation relative aux loyers des hôtels de sous-préfecture, qui jusqu'ici n'étaient point obligatoires pour le département. Les mots *s'il y a lieu* ne veulent pas dire que la dépense est laissée à la discrétion du conseil général ; ils signifient seulement qu'elle doit être faite partout où le département n'est pas propriétaire de l'hôtel.

4° « L'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfec-



» ture. » Un décret du 28 mars 1852 a classé parmi les dépenses ordinaires et rendu par conséquent obligatoires les dépenses d'ameublement et d'entretien des hôtels de sous-préfecture ; on peut donc considérer comme communes aux préfectures et aux sous-préfectures les dispositions suivantes :

Un règlement d'administration publique détermine les appartements et les pièces qui doivent être meublés. Un décret spécial, rendu pour chaque département après délibération du conseil général, fixe le taux du mobilier de chaque hôtel de préfecture et de sous-préfecture. Un inventaire, avec indication du prix d'achat, est dressé par une commission du conseil général en présence du préfet, du conseil d'arrondissement et en présence du sous-préfet, et récoilé par un préposé de l'administration des domaines. De nouveaux récolements ont lieu à la fin de chaque année, pendant la session ordinaire des conseils généraux et d'arrondissement, et à chaque mutation de préfet ou de sous-préfet ; ces récolements ont lieu en présence de deux membres du conseil général et d'arrondissement et d'un agent de l'administration des domaines. Une allocation égale au vingtième de la valeur du mobilier est consacrée chaque année exclusivement à des dépenses de conservation. Il peut être ouvert des crédits spéciaux pour réparations extraordinaires et pour remplacement de meubles mis à la réforme, lesquels sont vendus au profit du département. Les préfets et sous-préfets sont tenus de représenter les objets inventoriés. (Ordonn. du 7 août 1841 ; circul. du 9 août 1841.)

5° « Le casernement ordinaire de la gendarmerie. »

Il s'agit ici de l'indemnité de logement imposée aux départements par la loi du 28 germinal an VI, art. 83.

6° « Les dépenses de grosses réparations et d'entre-



» tien des bâtiments des prisons départementales. » (Les dépenses ordinaires ont été mises à la charge de l'Etat par le budget du 5 mai 1855, 13.)

Ce qui ne nous paraît devoir s'entendre que des maisons d'arrêt et de justice, et non des maisons de correction et de détention, ni des maisons de police municipale, auxquelles ne s'applique pas la qualification de *départementales*. (V. n° 233.)

7° Les frais de translation des détenus, des vagabonds et des forçats libérés, mis à la charge des départements par l'art. 12, n° 7, de la loi du 10 mai 1838, ont été transférés à la charge de l'Etat par le budget du 5 mai 1855, art. 13.

8° « Les loyers, mobiliers et menues dépenses des cours et tribunaux, et les menues dépenses des justices de paix. »

Quoique la juridiction d'une Cour impériale s'étende à plusieurs départements, les dépenses de loyer et de mobilier qui la concernent sont supportées par celui dans le ressort duquel elle se trouve; c'est une compensation de l'avantage qu'il a d'être chef-lieu judiciaire. Le département ne supporte que les menues dépenses des justices de paix : le loyer et le mobilier sont mis à la charge des communes chefs-lieux de canton par l'art. 30, § 10, de la loi du 18 juillet 1837.

9° « Le chauffage et l'éclairage des corps de garde des établissements départementaux;

10° » Les travaux d'entretien des routes départementales et des ouvrages d'art qui en font partie;

11° » Les dépenses des enfants trouvés et abandonnés, ainsi que celles des aliénés pour la part afférente aux départements, conformément aux lois. » (V. l. 10 mai 1838, art. 4, § 15, et l. 30 juin 1838, et *hîc* établissements de bienfaisance.)

12° « Les frais de route accordés aux voyageurs indigents;

13° » Les frais d'impression et de publication des listes électorales et du jury;

14° » Les frais de tenue des collèges et des assemblées convoqués pour nommer les membres du Corps législatif, des conseils généraux, des conseils d'arrondissement;

15° » Les frais d'impression des budgets et des comptes des recettes et dépenses des départements;

16° » La portion à la charge des départements dans les frais des tables décennales de l'état civil. »

Les tables décennales sont faites en triple expédition pour chaque commune. L'une reste au greffe, la seconde est adressée au préfet du département, et la troisième à chaque mairie du ressort du tribunal. Les expéditions pour la préfecture sont payées à raison d'un centime par nom en sus du prix du timbre. (Décr. du 20 juillet 1807, 5 et 6.)

17° « Les frais relatifs aux mesures qui ont pour objet d'arrêter le cours des épidémies et des épizooties;

18° » Les primes fixées par les règlements d'administration publique pour la destruction des animaux nuisibles. » (Décr. 14 vent. an III; l. 10 mess. an V; circ. 25 sept. 1807, 9 juill. 1818.)

19° « Les dépenses de garde et conservation des archives du département. » (V. sur l'état des archives départementales, un rapport au Roi du 8 mai 1841, Bulet. offic. du ministère de l'intér., 1841, p. 130.)

Il résulte du rapport de M. Vivien que la nomenclature des dépenses ordinaires faite dans l'art. 12 est limitative, et qu'il ne peut y être rien ajouté qu'en vertu d'une loi postérieure. C'est ainsi que la loi du 25 juin 1841 a rendu obligatoires les dépenses rela-

tives aux lacunes des routes départementales, et le décret du 28 mars 1852, celles relatives au mobilier des sous-préfectures.

1559. La seconde section du budget comprend les *dépenses facultatives* d'utilité départementale, qui sont acquittées par les centimes facultatifs que le conseil est autorisé à voter et par les revenus des propriétés du département non affectées à un service départemental. Comme ces dépenses n'ont point le caractère d'utilité générale de celles dont nous venons de parler, le conseil jouit à leur égard d'une grande latitude; les allocations qu'il n'a pas votées ne peuvent être établies d'office, et celles qu'il a votées ne peuvent être modifiées; il faut qu'elles soient approuvées ou rejetées pour le tout. Cependant, lorsqu'une dette a été contractée pour subvenir à une dépense qui n'est pas comprise au nombre des dépenses ordinaires, quoique cette dette doive être inscrite dans la seconde section du budget, il y est pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire établie par une loi spéciale, lorsque le conseil général néglige ou refuse de l'inscrire. (Loi du 10 mai 1838, 46, 47, 48 et 20.)

Le conseil général ayant le droit de dépenser comme il le juge convenable les centimes facultatifs, sauf l'approbation de l'Empereur, il peut les employer à fournir un complément aux fonds consacrés aux dépenses ordinaires, lesquelles figurent alors dans la première et dans la seconde section. Mais la même latitude n'existe pas à l'égard des fonds destinés à subvenir aux dépenses ordinaires et obligatoires, qui ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses facultatives, sauf l'exception suivante. (*Id.*, art. 43 et 46.) Comme il existe des départements qui ne peuvent, à cause de leur pauvreté, accélérer par un complément pris sur les cen-



times facultatifs les travaux départementaux d'utilité générale, l'art. 17 permet qu'une portion du fonds commun, qui est déterminée chaque année par une loi, soit distribuée à titre de secours à ceux qui ont épuisé le maximum des centimes facultatifs non consacrés à des dépenses spéciales et les autres ressources de la même nature, mais seulement pour fournir un complément à la dépense des travaux de construction des édifices départementaux d'intérêt général et des ouvrages d'art dépendants des routes départementales. (*Id.*, art. 17.)

Les dépenses pour lesquelles il est créé des centimes spéciaux ou extraordinaires sont portées dans des sections séparées du budget; elles ne peuvent être établies d'office que dans les cas formellement indiqués par les lois, et aucune de ces dépenses ne peut être imputée que sur les centimes destinés à y pourvoir. (L. du 10 mai 1838, art. 19.)

### § III. — *Comptabilité.*

1560. Le budget du département est présenté par le préfet, arrêté par le conseil général, sauf le cas prévu par l'art. 28 (n° 1512), et réglé définitivement par un décret impérial. Le décret cependant ne fait point obstacle à ce qu'il y ait des virements de crédit d'un chapitre à un autre et des augmentations d'allocation, mais seulement à l'égard des services compris dans la première section. Les virements et augmentations sont autorisés par des décisions ministérielles notifiées aux préfets et aux payeurs, qui les produisent à la Cour des comptes avec copie du budget départemental. (Ordonn. du 31 mai 1838, art. 410.)

1561. Les rôles de centimes additionnels et les états



de produits accidentels et extraordinaires destinés à subvenir aux dépenses départementales sont rendus exécutoires par le préfet, et par lui remis au receveur général des finances chargé du recouvrement, qui est tenu, sous sa responsabilité, de faire toutes les diligences nécessaires pour la rentrée de ces produits. Les réclamations relatives aux centimes additionnels sont portées devant le conseil de préfecture, comme en matière de contributions directes. Les oppositions qui sont de la compétence des tribunaux sont jugées comme affaires sommaires (1).

4562. Les dépenses sont acquittées par les payeurs des départements, en vertu de l'ordonnance du ministre chargé de l'administration départementale, sur des mandats délivrés par les préfets, dans les limites des crédits ouverts par les budgets des départements; les fonds qui n'ont pu recevoir leur emploi dans le cours de l'exercice sont répartis, après la clôture, sur l'exercice en cours d'exécution avec l'affectation qu'ils avaient au budget, et ceux qui sont restés libres sont accumulés avec les ressources du budget nouveau, suivant la nature de leur origine (2). L'époque de la clôture de l'exercice est fixée, pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, au 31 mai de la deuxième année de l'exercice, et pour le paiement, au 30 juin (ord., 4 juin 1843), de telle sorte que le préfet puisse présenter des comptes définitifs dans la session du conseil général qui a lieu au mois d'août.

4563. Le conseil général entend et débat les comptes d'administration qui lui sont présentés par le préfet :

(1) Loi du 10 mai 1838, art. 22; ordonn. du 31 mai 1838, art. 417, 418 et 419.

(2) Loi du 18 mai 1838, art. 21 et 23; ordonn. du 31 mai 1838, art. 416, 421 et 422.

1° des recettes et dépenses conformément au budget du département; 2° du fonds de non-valeur; 3° du produit des centimes additionnels spécialement affectés par des lois générales à diverses branches du service public. Les observations du conseil général sont adressées directement par son président au ministre chargé de l'administration départementale, et les comptes provisoirement arrêtés par le conseil général sont définitivement réglés par des décrets impériaux. Les budgets et les comptes, lorsqu'ils sont définitivement réglés, sont rendus publics par la voie de l'impression, de telle sorte que le contrôle public vient s'ajouter à celui du conseil général et de l'autorité supérieure. Enfin, les revenus et les charges des départements sont compris dans le budget de l'Etat et dans les comptes généraux rendus annuellement par les ministres (1).

#### § IV. — *Actes de la vie civile du département.*

1564. Le département, considéré comme personne morale, est placé, relativement à l'administration de ses biens, sous la tutelle de l'autorité administrative. Les actes qui affectent sa fortune sont délibérés par le conseil général et approuvés par le préfet, le ministre ou l'Empereur, suivant les règles posées par la loi du 10 mai 1838 sur les conseils généraux, et le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation. Il serait très-long, très-fastidieux et sans un grand intérêt de passer en revue tous ces actes; nous avons donné, nos 1532 et 1544, le texte même du décret du 25 mars 1852 et du tabl. A, qui contient l'énumération de presque toutes les attributions départementales des préfets;

(1) L. 10 mai 1838, art. 24, 25, 26; ord. 31 mai 1838, art. 425 à 428.

nous nous contenterons de faire quelques observations sur ceux des actes d'administration départementale qui en sont susceptibles.

1565. *Marchés de travaux publics.* — Les travaux départementaux, ayant un caractère d'utilité publique, doivent être assimilés aux travaux de l'Etat, et les marchés qui les concernent régis par l'ordonnance du 7 décembre 1836. Cette assimilation a été établie par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 1<sup>er</sup> septembre 1841 (département de Seine-et-Oise), lequel a annulé une décision du ministre de l'intérieur approuvant un marché fait sans concurrence pour la construction d'une maison de justice. Un arrêt du 30 novembre 1844 (Bottier) décide la même chose quant aux travaux des routes départementales ; il résulte encore de cette assimilation que le contentieux relatif aux travaux des départements est de la compétence des conseils de préfecture (1). (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 2. *V.* nos 1126 et suivants.)

1566. Les principes que nous venons d'exposer s'appliquent aux *marchés de fournitures* passés par les départements. Il faut donc observer à leur égard les formalités prescrites par l'ordonnance du 7 décembre 1836 ; la loi du 28 pluviôse an VIII n'attribue juridiction aux conseils de préfecture que pour le contentieux des marchés relatifs aux *travaux publics*. Nous avons dit (n° 1125) que la compétence pour les marchés et fournitures relatifs à des services publics est administrative, que le contentieux est jugé en premier ressort par le ministre, mais que, dans certaines cir-

(1) Malgré la généralité des termes de l'arrêt du 1<sup>er</sup> sept. 1841, si un travail fait pour le compte d'un département n'avait qu'un intérêt purement local et, pour ainsi dire, individuel, nous pensons que la compétence administrative cesserait. (*V.* nos 1126-1161.)



constances, les délégués de l'administration statuent provisoirement; que notamment les préfets connaissent, aux termes de l'arrêté du 19 thermidor an IX, des contestations relatives au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement, entre les particuliers et les agents du gouvernement (n° 1125). Nous pensons que les mêmes principes sont applicables aux marchés qui intéressent un service départemental public; qu'ainsi, en cas de difficulté, le préfet statuerait provisoirement, sauf l'approbation du ministre et le recours devant le Conseil d'Etat. Cependant la jurisprudence du Conseil d'Etat attribue juridiction au conseil de préfecture dans plusieurs affaires relatives à des fournitures militaires faites pour le compte de départements pendant la guerre de 1813 et l'occupation de 1814. (24 oct. 1821, Chambaud; 15 déc. 1824, Decheppe; 21 mai 1847, Hannotin.) Un arrêt du 27 mai 1816 (Levacher-Duplessis), relatif à des fournitures de pain faites aux prisons de Paris et de Bicêtre, annule les arrêtés pris par le préfet et renvoie les parties devant le conseil de préfecture, parce qu'il s'agissait de l'exécution d'un marché, et que le préfet avait d'autant moins le droit de le juger qu'il était partie contractante. Ces raisons sont fort bonnes sans doute, mais elles nous paraissent contraires au texte de la loi du 28 pluv. an VIII, qui ne parle que des marchés de travaux publics. Si le marché n'était pas contracté pour un service public, mais pour le département n'agissant qu'au point de vue de ses intérêts privés, nous pensons que la compétence serait judiciaire (n° 1161).

1567. Les dons et legs faits aux départements sont acceptés ou refusés, après délibération du conseil général, par le préfet, quand il n'y a aucune charge ni affectation immobilière. Il faut un décret impérial dans



le cas contraire, et s'il s'agit d'un legs qui donne lieu à des réclamations. (L. du 10 mai 1838, art. 4, n° 7; décr. du 25 mars 1852, t. A, n°s 7 et suiv.; v. n° 1544; v. aussi plus bas les dons et legs faits aux communes.)

1568. Les actions du département sont exercées par le préfet, et, quand il plaide contre l'État, par le plus ancien conseiller de préfecture. (L. 10 mai 1838, 10, § dernier.) Si le département est demandeur, le préfet ne doit agir, dans les cas ordinaires, qu'après une délibération du conseil général qu'il lui appartient aujourd'hui d'approuver. (Décr. 25 mars 1852, t. A, n° 5; v. n° 1544.) L'appel d'une première décision est considéré comme une nouvelle demande, et ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une nouvelle autorisation. Lorsqu'il y a urgence, l'action peut être intentée sans qu'il y ait eu aucune délibération et aucune autorisation préalable; les règles sont les mêmes si le département est défendeur, sauf que la délibération du conseil général suffit pour autoriser le préfet à ester en jugement. Le préfet peut aussi faire seul tous actes conservatoires et interruptifs de déchéance. C'est ainsi qu'un arrêt du 17 mai 1850 (département de la Vienne) décide que le préfet a pu se pourvoir devant le Conseil d'État dans les trois mois de la notification d'une décision administrative, sauf au conseil général à délibérer ultérieurement sur les suites à donner au pourvoi. (L. 10 mai 1838, 36.)

Les départements doivent trouver devant les tribunaux la même protection que les communes; d'où nous concluons que le ministère public devra être entendu dans les affaires qui les concernent (arg. de l'art. 83, art. 3, n° 1<sup>er</sup>, du Cod. proc. civ.), et qu'ils pourront se pourvoir par requête civile dans les cas prévus par les art. 480, n° 8, et 481 du Code de procédure civile.

1569. Les demandes intentées contre un département ne pouvant être assujetties au préliminaire de conciliation, la loi impose à ceux qui veulent les former l'obligation de remplir une formalité préalable, analogue à celle prescrite par la loi du 28 octobre 1790 aux demandes formées contre l'Etat. L'action ne peut être reçue par les tribunaux, à moins que ce ne soit une action possessoire, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation, et qu'il s'est écoulé un délai de deux mois à partir de la date de ce dépôt constatée par un récépissé. Comme pendant ces deux mois le demandeur ne peut agir, le cours de la prescription est *suspendu* (1). (L. du 10 mai 1838, 37).

1570. Un procès peut être prévenu ou terminé par une transaction. Comme cet acte suppose la capacité de s'obliger, il ne peut avoir lieu qu'après une délibération du conseil général approuvée par le préfet. (Décr. 25 mars 1852, t. A, n° 6; v. n° 1544.)

(1) L'art. 15 du titre 3 de la loi du 28 oct. 1790, relatif aux actions à intenter contre l'Etat, dit que la remise du mémoire *interrompt* la prescription; l'art. 51 de la loi du 18 juillet 1837, relatif aux actions à intenter contre les communes, se sert de la même expression. Il doit en être de même dans le cas d'actions intentées contre les départements. Une discussion très-confuse a eu lieu à la Chambre des Députés sur la valeur des termes *suspendu* et *interrompu*; tout porte à croire que la différence qui existe entre eux n'a pas été bien comprise, et les principes indiquent qu'il s'agit ici non d'une *suspension*, mais d'une *interruption* d'inscription. (V. C. N., 2245, et pour les effets, n° 839.)

---

## TITRE II.

### DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

---

#### CHAPITRE PREMIER.

##### ORGANISATION MUNICIPALE.

---

##### SOMMAIRE.

##### § I<sup>er</sup>. — *Historique.*

- 1571. Origine multiple du droit municipal.
- 1572. Etablissement des municipalités par l'Assemblée constituante.
- 1573. Système de la loi du 14 décembre 1789.
- 1574. Modifications faites par la constitution du 23 juin 1793, et par les décrets des 4 vendémiaire et 14 frimaire an II.
- 1575. Municipalités de canton établies par la constitution du 5 fructidor an III.
- 1576. Organisation de la loi du 28 pluviôse an VIII.
- 1577. Organisation de la loi du 5 mai 1855.

##### § II. — *Constitution de la commune. — Modifications.*

- 1578. Définition de la commune d'après la constitution de 1791 et la loi du 10 juin 1793.
- 1579. Différents points de vue sous lesquels il faut considérer la commune.
- 1580. Anciennes circonscriptions adoptées par la loi du 22 décembre 1789.
- 1581. Cas où la circonscription d'une commune ne cadre pas avec la circonscription départementale.
- 1582. Qu'entend-on par section de commune?
- 1583. Délimitation des communes par le cadastre.
- 1584. Modifications dans la circonscription des communes.
- 1585. Formes des distractions ou des réunions de communes.



- 1586. Effets des distractions et des réunions de communes quant aux propriétés communales.
- 1587. Effets quant à l'organisation des autorités municipales.
- 1588. Des simples rectifications du territoire.
- 1589. Transport des contributions par suite des modifications apportées au territoire des communes.
- 1590. Quelles sont les personnes qui font partie de la commune? — Des propriétaires forains.
- 1591. La commune sous le point de vue administratif.
- 1592. La commune considérée comme personne morale.
- 1593. Nom des communes.
- 1594. Armoiries et des titres des communes.
- 1595. Tableau général de la commune. — Renvoi.

### § 1<sup>er</sup>. — *Historique.*

1571. Nous avons vu dans les départements des circonscriptions territoriales toutes récentes, dont la personnalité est à peine reconnue par la loi, et qui n'ont encore, pour la plupart, aucune fortune particulière. Il n'en est pas de même des *communes*, qui forment le dernier degré de la division administrative. Ici la révolution n'a point eu à créer, mais bien à conserver et à régulariser ce qui existait depuis longtemps. Parmi les communes de 1789, les unes remontaient aux villes gauloises ou aux cités romaines, d'autres devaient leur existence à une charte conquise sur la féodalité ou concédée par la politique des souverains; le plus grand nombre consistait dans des bourgs ou des villages composés de quelques maisons groupées autour du château féodal ou réunies auprès de l'église paroissiale; presque toutes avaient des biens possédés en commun, et présentaient depuis longtemps le double caractère d'institution politique et de personne morale. Issu de sources différentes, né à différentes époques, le droit municipal n'avait pas plus d'uniformité que le droit civil.



1572. A la fin du dernier siècle, il ne restait plus des anciennes institutions que des conséquences incomprises de principes oubliés ; des garanties qui n'avaient plus d'objet ; des privilèges qui étaient maintenus par un étroit esprit de localité : c'était une énigme sans nom, un véritable chaos judiciaire et administratif, au-dessus duquel planait l'esprit de civilisation qui en fit sortir, en 1789, une organisation rationnelle.

L'Assemblée constituante, en proclamant l'égalité de tous devant la loi, l'unité législative, judiciaire, administrative et territoriale, en distinguant les pouvoirs, en plaçant les droits naturels et politiques sous la garantie d'une constitution qui appelle la nation à voter l'impôt, a jeté les bases d'un vaste système qui renferme toutes les anciennes libertés et leur donne la garantie dont elles manquaient. Elle a fait le droit de tous de ce qui n'était auparavant qu'un privilège ; la charte des franchises n'appartient plus à une ville, à une commune, mais à la France tout entière. De là la suppression de toutes les législations spéciales, utiles autrefois, et qui n'auraient plus de but aujourd'hui, et avec elle l'affaiblissement de l'esprit de localité qui doit céder aujourd'hui devant l'intérêt général. L'autorité est une en France comme la législation ; aucune partie du territoire ne peut être soustraite à l'application de la loi, qui est aujourd'hui l'expression de la volonté générale. Les droits sont partout les mêmes, les charges sont partout semblables.

1573. La loi du 14 décembre 1789 abolit toutes les municipalités alors existantes, et, posant les bases d'un système général, établit dans chaque commune un *corps municipal*, composé d'un *maire* et de deux ou de plusieurs autres membres, suivant la population. Au-dessus de 100,000 âmes, le nombre des membres

du corps municipal était de 24. Le maire et les autres officiers municipaux étaient nommés par tous les citoyens actifs de la commune ; les mêmes électeurs nommaient aussi des *notables* en nombre double de celui des membres du corps municipal , pour composer avec eux le *conseil général* de la commune. Le corps municipal , dans la commune où il était composé de plus de trois membres, se subdivisait de telle sorte , que le tiers des membres composait un bureau chargé de tous les soins d'exécution et borné à la simple régie ; c'était le maire , dans les communes qui ne comptaient que trois officiers municipaux , qui remplissait ces fonctions. Le conseil municipal , composé des deux autres tiers , s'assemblait au moins une fois par mois pour arrêter les comptes du bureau ; lorsque cette opération était terminée , les membres du bureau se réunissaient aux membres du conseil , et délibéraient en commun sur tout ce qui était relatif à l'exercice des fonctions municipales. Enfin les *notables* , réunis aux membres du corps municipal , formaient le *conseil général* de la commune , qui n'était convoqué que pour les affaires importantes déterminées par la loi. (L. du 14 décembre 1789.)

Pour mettre en mouvement cette machine compliquée , dont l'organisation présente , comme on le voit , beaucoup d'analogie avec celle de l'administration départementale créée à la même époque , on établit un *procureur de la commune* , et en outre , dans les villes au-dessus de 10,000 âmes , un *substitut* du procureur de la commune , l'un et l'autre nommés par les électeurs , et chargés de défendre les intérêts et de poursuivre les affaires de la communauté. Tous ces fonctionnaires devaient être renommés tous les deux ans. (*Id.*) Du reste , la loi de 1789 posa tous les grands principes

qui servent encore de base à notre législation ; elle consacra la séparation des autorités judiciaires et administratives , et déclara les places de judicature incompatibles avec les fonctions de membre d'un corps municipal. (*Id.*, 14.) Elle distingua dans les corps municipaux deux espèces de fonctions, les unes propres au pouvoir municipal , les autres dépendantes de l'administration générale de l'Etat , et déléguées par elle aux municipalités. (*Id.*, 49, 50.) Pour tout ce qui concernait les dernières , elle subordonna les corps municipaux aux administrations de département et de district ; quant aux autres, elle exigea que les délibérations du corps municipal fussent approuvées par l'administration du directoire du département , dans tous les cas où l'importance des affaires nécessitait le concours du conseil général de la commune. (*Id.*, 55, 56.)

1574. L'organisation administrative des communes fut modifiée par la constitution du 23 juin 1793, et plus encore par la loi du 4 vendémiaire an II, qui déclara le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix, et plaça tous les corps constitués sous la surveillance du comité de salut public , lequel rendait compte tous les huit jours à la Convention. Le décret du 14 frimaire suivant, qui organisa le gouvernement révolutionnaire, remplaça les procureurs des communes et leurs substituts par des *agents nationaux* , chargés de requérir et de poursuivre l'exécution des lois , de dénoncer les négligences et les infractions ; ils correspondaient tous les huit jours avec les agents de district.

1575. La constitution du 5 fructidor an III prit pour base de l'organisation municipale la population plutôt que le territoire ; elle établit une municipalité dans toutes les communes dont la population s'élevait depuis 5,000 jusqu'à 100,000 âmes ; elle plaça dans chaque



commune dont la population était inférieure à 5,000 âmes un agent principal et un adjoint ; dans les autres, le nombre des officiers municipaux s'augmentait suivant le nombre des habitants. La réunion des agents municipaux de chaque canton formait la *municipalité de canton*. Il y eut, de plus, un président municipal choisi dans tout le canton. (Const. du 5 fruct. an III, t. 7.)

4576. Cette organisation fut remplacée par celle qu'établit la loi du 28 pluviôse an VIII, qui simplifia le système de l'Assemblée constituante, en établissant un maire pour agir et un conseil municipal pour délibérer, mais qui supprima le principe d'élection, et, par une réaction assez ordinaire à la suite des temps d'anarchie, donna au pouvoir exécutif une part beaucoup trop étendue dans le gouvernement, en lui attribuant, outre la nomination des maires et adjoints, celle des conseillers municipaux. (L. 28 pluv. an VIII, 18 et 20.)

4577. La législation postérieure à 1830, tout en conservant la distinction du conseil qui délibère et de l'agent qui exécute, est revenue aux véritables principes. La loi du 24 mai 1831 a rendu la nomination du conseil municipal aux citoyens, en laissant à l'autorité celle des maires. Le décret du 3 juillet 1848 fit à l'organisation municipale l'application des principes du suffrage universel ; il alla même jusqu'à confier le choix des maires aux conseils municipaux, dans les communes de moins de 6,000 âmes. Une loi transitoire du 7 juillet 1852 modifia le décret du 3 juillet 1848 ; enfin les dispositions de la loi du 24 mars 1831, du décret du 3 juillet 1848 et de la loi du 7 juillet 1852, auxquelles on a ajouté quelques dispositions nouvelles, ont été fondues et coordonnées dans la loi du 5 mai 1855, qui forme, avec la loi du 18 juillet 1837 et



le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation, la législation municipale actuelle.

Le corps municipal de chaque commune se compose du maire, d'un ou de plusieurs adjoints et des conseillers municipaux. Le maire et les adjoints sont nommés par l'empereur ou par les préfets, suivant une distinction que nous ferons connaître plus bas. Les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel. (V<sup>o</sup> nos 581 et suiv.)

## § II. — *Constitution de la commune.*

1578. Avant d'exposer les attributions municipales, nous devons examiner ce qui constitue la commune. La constitution de 1791 explique en ces termes ce que l'on doit entendre par une commune : « Les citoyens » français, considérés sous le rapport des relations » locales qui naissent de leur réunion dans les villes » et dans de certains arrondissements du territoire » des campagnes, forment des communes. » (Const. du 3 sept. 1791, t. 2, art. 8.)

La loi du 10 juin 1793 donne la définition suivante : « Une commune est une société de citoyens unis par » des relations locales, soit qu'elle forme une munici- » palité particulière, soit qu'elle fasse partie d'une » autre municipalité. »

Le législateur n'a pu éviter ici les inconvénients inhérents à toutes les définitions ; il est impossible, en effet, de renfermer en quelques mots tous les caractères d'une institution complexe, et ce n'est qu'en étudiant tous les éléments de son organisation qu'on peut en concevoir une juste idée. Les définitions données sont trop vagues ; celle de la loi du 10 juin 1793 a en

outre l'inconvénient de supposer l'existence de plusieurs communes dans une municipalité. Cela vient de ce que cette loi, statuant sur le partage des biens communaux entre les habitants, ne s'est occupée de la commune que sous le point de vue des biens; or, à cette époque, plusieurs communes avaient été réunies pour n'en former qu'une seule; mais, dans le partage qui allait avoir lieu, on devait tenir compte des anciennes divisions et répartir entre les habitants des anciennes communes les biens de chacune d'elles; c'est à cela que la loi fait allusion.

1579. Sans avoir la prétention de donner à notre tour une définition, nous nous contenterons, en rappelant les principes déjà posés, de signaler les différents caractères de la commune.

Sous le point de vue territorial, elle constitue l'unité de circonscription.

Sous le point de vue administratif, elle est le siège d'une autorité municipale.

Considérée en elle-même, elle forme une corporation politique, dont les membres sont unis entre eux par la communauté des droits, des intérêts et des charges, qui naît du voisinage des habitations ou des propriétés dans des limites déterminées.

Enfin, la loi lui reconnaît aussi le caractère d'une personne morale susceptible d'acquérir et d'aliéner, et pouvant ester devant les tribunaux, soit en demandant, soit en défendant.

1580. Lorsqu'on procéda, en 1789, à la nouvelle circonscription du territoire, on n'opérait pas sur une table *rase*; il existait en France, sous les noms de *villes, bourgs, paroisses* ou *communautes*, des réunions, dans des territoires circonscrits, de personnes ayant entre elles des intérêts communs. On crut nécessaire

de respecter les anciennes circonscriptions, résultat de convenances locales consacrées par une longue habitude; c'est ce que fit la loi du 22 déc. 1789, qui porte dans son article 7 : « Il y aura une municipalité en » chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de » campagne. » Ainsi les questions relatives aux limites des communes entre elles obligent à se reporter à l'ancien état des choses, toutes les fois qu'il n'y a point été dérogé par une disposition expresse. La loi du 26 février 1790 explique le principe de la loi du 22 décembre précédent, en disant « que les villes » emportent le territoire soumis à l'administration » directe de leur municipalité, et que les communautés » de campagne comprennent tout le territoire, tous » les hameaux, toutes les maisons isolées, dont les » habitants sont cotisés sur les rôles d'impositions du » chef-lieu. »

Un décret du 10 brumaire an II supprima les termes de *ville*, *bourg* et *village*, et leur substitua la dénomination générique de *commune*. L'usage cependant a conservé, même dans le langage légal, les noms de *ville*, *bourg* et *village*, quoiqu'ils n'aient que peu d'importance administrative, parce qu'ils indiquent des différences réelles que tout le monde comprend.

1581. La division en départements, créée par la législation nouvelle, ne put pas toujours s'adapter à la circonscription des anciennes paroisses; quelques communes se trouvèrent morcelées de telle sorte, qu'une partie de leur territoire fut comprise dans un département, et que l'autre fut incorporée dans un département voisin. Il en résulta des difficultés qui ont été levées par un arrêté du Directoire exécutif en date du 3 ventôse an X. D'après cet arrêté, une commune dont le territoire est ainsi morcelé est censée faire partie du



département dans lequel est situé son chef-lieu : or, aux termes du décret du 20 janvier 1790, le chef-lieu est le lieu où se trouve le clocher. C'est dans ce département que les habitants exercent leur droits politiques et font tous les actes de la vie civile; c'est là aussi qu'ils payent leurs contributions. Mais la portion du territoire située dans le département voisin est assujettie aux autorités des deux départements, qui peuvent agir concurremment pour tous les actes qui constituent la police répressive, tels que la dispersion des attroupements, la surveillance du brigandage, la poursuite des prévenus désignés par la clameur publique, et l'arrestation en cas de flagrant délit. (Ar. du 3 vent. an X.)

1582. Malgré le désir qu'avait montré l'Assemblée constituante de conserver l'individualité des anciennes *communautes* et *paroisses*, il arriva cependant que, pour faciliter l'administration, on fut obligé de réunir entre elles quelques-unes de ces anciennes circonscriptions, trop peu considérables pour former seules des communes; mais l'équité voulait que ces réunions, faites dans un intérêt purement administratif, ne pussent causer aucun préjudice aux habitants, en leur enlevant la propriété des biens communaux dont ils jouissaient; il fut donc admis en principe que les petites communes ainsi réunies conserveraient la propriété de leurs biens, et continueraient à avoir, même dans le sein de la nouvelle commune, des intérêts distincts des siens pour tout ce qui serait relatif à ces biens; elles formèrent alors des *sections* de communes. Il peut arriver aussi quelquefois qu'une portion de la commune ait des besoins distincts de ceux de la commune elle-même, et qu'elle obtienne l'autorisation d'y subvenir à ses dépens : par exemple, les habitants d'un hameau



isolé obtiennent l'autorisation d'ériger à leurs frais une chapelle où le culte sera célébré ; ce hameau constitue, pour ce qui est relatif à cette chapelle, une *section* de commune.

Les *sections de communes* ne sont donc pas des circonscriptions territoriales déterminées administrativement, ce sont des fractions ayant, sous quelques rapports, des intérêts distincts de ceux de la commune dont elles ne cessent pas de faire partie, non-seulement quant à l'administration publique, mais encore quant à l'administration de leurs biens propres ; elles n'ont de représentation particulière que dans les cas spécialement prévus par la loi. Nous verrons plus bas quelles sont les règles applicables aux biens des *sections de communes*. (V. n° 1586.)

1583. Le renvoi fait par la législation actuelle aux anciennes circonscriptions communales, qui n'étaient pas toujours déterminées d'une manière bien précise, peut donner lieu à des questions relatives à la fixation des limites entre deux communes. Ces questions doivent s'élever surtout lorsqu'on procède à la délimitation de leurs territoires avant de les cadastrer. La loi du 19 avril 1790, art. 8, voulait que les difficultés de cette nature fussent réglées par les administrations de district ; l'ordonnance du 3 oct. 1821, art. 2, sur le cadastre, porte qu'elles sont décidées par le préfet quand les deux communes font partie du même département, et par le gouvernement quand elles font partie de départements différents. Les arrêtés des préfets en cette matière sont des actes de pure administration, qui ne donnent pas lieu à un recours par la voie contentieuse (C. d'Etat, 4 sept. 1840, C<sup>e</sup> de Fons), et ne peuvent être attaqués que par la voie discrétionnaire.

(décr. du 25 mars 1852, 6). Il faut observer que l'administration cesserait d'être compétente, si deux communes se disputaient un terrain communal existant sur leurs frontières : il y aurait là une question de propriété qui devrait être jugée par les tribunaux. (Arrêt du Conseil du 24 décembre 1840, C<sup>e</sup> de Zivaco, et 4 sept. 1840, C<sup>e</sup> de Fons.)

1584. Les circonscriptions établies ne sont pas toujours conformes aux convenances des habitants ; des communes sont trop étendues ; il peut être utile de les diviser en érigeant des communes nouvelles. Il en est qui n'ont point assez d'habitants, et qui manquent de ressources suffisantes pour supporter les charges locales ; il convient alors de les réunir à d'autres communes (1). D'autres fois il est nécessaire de faire des rectifications de limites, des échanges de territoire, etc. Ces différentes modifications nécessitent l'emploi de formes diverses.

1585. Toutes les fois qu'il s'agit de réunir une ou plusieurs communes en une seule, ou de distraire une section d'une commune, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le préfet prescrit préalablement entre les communes intéressées une enquête qui porte tant sur le projet en lui-même que sur ses conditions ; cette enquête, dans laquelle tous les habitants peuvent faire connaître leur opinion, est suivie des avis des conseils municipaux, des conseils d'arrondissement et du conseil général. Il faut observer qu'ici le conseil municipal doit être assisté des plus

(1) L'instruction du 20 août 1849 engage les préfets à chercher les occasions de provoquer la suppression des communes de moins de 300 habitants et leur réunion aux communes voisines, et à rejeter, sauf le cas de nécessité, toute demande d'érection en commune formée par une localité dont la population n'égalerait pas au moins ce nombre.

imposés en nombre égal à celui de ses membres, comme s'il s'agissait de voter des impôts extraordinaires, parce que les modifications dont il s'agit peuvent influencer sur les charges de la commune. (L. du 18 juill. 1837, 2.) Ces formalités sont obligatoires à peine de nullité. — Un arrêt du Conseil du 24 juillet 1848 (C<sup>e</sup> de Renneville) a annulé une ordonnance portant réunion de deux communes, qui n'avait pas été précédée de l'enquête et de l'avis du conseil municipal.

Lorsque le projet concerne une section de commune, c'est-à-dire, ainsi que cela a été expliqué dans la discussion, toute portion habitée du territoire, qu'elle ait ou non des droits, des propriétés spéciales ou une origine distincte, comme elle ne trouve pas dans le conseil municipal le véritable représentant de ses intérêts, il est créé pour ce cas une *commission syndicale*, dont le nombre des membres est déterminé par le préfet. Ces membres sont élus par les électeurs municipaux domiciliés dans la section, à moins qu'il ne s'y trouve pas un nombre d'électeurs double du nombre des membres à élire; dans ce cas, la commission se compose des membres les plus imposés de la section. La commission syndicale nomme un président, et donne son avis sur le projet. (L. 18 juillet 1837, 3.)

Les réunions ou distractions de communes ne peuvent avoir lieu que par une loi, lorsqu'elles modifient la composition d'un département, d'un arrondissement ou d'un canton. Elles touchent alors, en effet, aux circonscriptions électorales établies par une loi, et qu'une loi seule peut changer. Mais, dans tous les cas où il ne s'agit que de communes situées dans le même canton, un décret impérial suffit quand il y a consentement des conseils municipaux, ou, à défaut de ce consentement, pour les communes qui n'ont pas 300



habitants, quand l'avis du conseil général du département est affirmatif; une loi est nécessaire dans les autres cas. (L. du 48 juill. 1837, 4; du 10 mai 1838, 6, § 4; 41, § 1.)

1586. Les communes ayant des biens qui leur appartiennent en propre, il était nécessaire de régler le sort de ces biens, soit au moment de la séparation, soit au moment de la réunion. Il faut, pour comprendre les dispositions de la loi à cet égard, savoir que les communes possèdent trois espèces de biens : 1° ceux dont les habitants jouissent en nature, ou les biens *communaux* proprement dits; 2° les biens qui sont donnés à bail et dont le produit entre dans la caisse municipale, ou les biens *patrimoniaux*; 3° les édifices et les immeubles consacrés à un *usage public*. Voici maintenant le texte de la loi :

« Art. 5. Les habitants de la commune réunie à une  
» autre commune conserveront la jouissance exclusive  
» des biens dont les fruits étaient perçus en nature.  
» Les édifices et autres immeubles servant à un usage  
» public deviendront propriété de la commune à la-  
» quelle sera faite la réunion.

» Art. 6. La section de commune érigée en com-  
» mune séparée ou réunie à une autre commune em-  
» portera la propriété des biens qui lui appartenaient  
» exclusivement. Les édifices et autres immeubles ser-  
» vant à un usage public, et situés sur son territoire,  
» deviendront propriétés de la nouvelle commune, ou  
» de la commune à laquelle sera faite la réunion. »

Ces deux articles laissent encore beaucoup de doutes sur des points très-importants; ainsi on peut se demander si les deux communes qui s'unissent constituent une commune *nouvelle*, ou si l'une d'elles est absorbée par l'autre, comme cela paraît résulter du



texte même de l'art. 5. Cette question a une grande importance quant à la participation des habitants de la commune réunie à la jouissance des biens communaux qui appartiennent à l'autre. On ne dit pas non plus quel est l'effet de la réunion d'une section de commune par rapport aux biens autres que ceux consacrés à un usage public, qu'elle emporte avec elle. Enfin, la loi ne parle pas des dettes. Voici quel nous paraît être le système que la loi a voulu établir :

Lorsque deux communes se réunissent pour n'en faire qu'une seule, il n'y a pas absorption de l'une de ces communes par l'autre, mais bien persistance de leur individualité quant à la jouissance des biens dont les fruits se perçoivent en nature. En effet, l'art. 5 porte que les habitants de la commune réunie conservent la jouissance exclusive des biens dont les fruits étaient perçus en nature ; il en doit être de même, par réciprocité, des habitants de la commune à laquelle la réunion a été faite ; ou plutôt il n'y a pas, à proprement parler, une commune principale à laquelle on en réunit une autre qui disparaît, mais deux communes dont la réunion constitue une commune nouvelle.

L'argent comptant, les créances, les revenus des rentes et des biens dits *patrimoniaux*, qui étaient destinés à subvenir aux dépenses publiques, entrent naturellement dans les caisses de la commune nouvelle, chargée désormais de supporter les charges communes. Il n'y a plus qu'une comptabilité et qu'un budget. Quant à la nue propriété des rentes et des biens patrimoniaux, dont il n'est pas parlé dans la loi, nous ne pouvons l'attribuer à la commune nouvelle ; il suffit qu'elle ait le droit d'en percevoir les revenus tant qu'elle existe ; si l'ancienne distinction était rétablie, ce qui arrive quelquefois, ne serait-il pas juste que la

commune qui opère son divorce emportât avec elle la propriété dont rien ne prouve qu'elle ait voulu faire don à la communauté dissoute? La jurisprudence ministérielle est que les communes peuvent, sous le contrôle de l'autorité supérieure, disposer même par voie d'aliénation des propriétés sectionnaires, pour en affecter le produit aux besoins généraux de la commune. (Décis. minist. du 7 février 1856.) Cette décision confirme notre doctrine, puisqu'elle reconnaît une *propriété sectionnaire*. Quant à la disposition qu'en fait la commune pour les *besoins généraux*, elle est juste, puisque les besoins de la section font partie des besoins généraux.

Les dettes dont les communes pouvaient être grevées au moment de la réunion demeurent respectivement à leur charge et doivent être acquittées au moyen soit d'une imposition extraordinaire, soit de la vente d'une portion des biens qui leur appartiennent primitivement (inst. du 29 janv. 1848); le tout à moins de clauses contraires insérées dans le décret de réunion, ainsi que nous le verrons plus bas (1).

Lorsqu'une section est distraite d'une commune, elle emporte avec elle la propriété des biens qui *lui appartenaient exclusivement*, et celle des édifices et autres immeubles servant à un usage public situés sur son territoire. Les mots qui *lui appartenaient exclusivement* ont donné lieu à la question de savoir si la section de commune peut demander sa part dans les biens de

(1) Un arrêt du Conseil du 7 juillet 1853 (de Benault) a décidé, malgré l'opinion contraire du ministre de l'intérieur, que la clause que *les deux communes contribueraient en commun aux charges municipales* s'appliquait même au paiement des dettes de l'une des communes antérieures à la réunion. Nous croyons que la clause ne devrait ici s'entendre que de l'avenir.

la commune qu'elle quitte. Les principes nous conduisent à répondre par l'affirmative, car si son droit de copropriété indivise est établi, elle peut, au moment où sa séparation lui crée une existence distincte, demander le partage, aux termes de l'article 845 du C. N. C'est ainsi que la question nous paraît résolue par l'instruction du 29 janvier 1848, qui porte que si les biens immeubles sont indivis, il y a lieu à un partage, qui peut être opéré soit avant, soit après la séparation, et qui a lieu, à moins de titres contraires, eu égard au nombre de feux. Quant aux rentes, créances et deniers, le partage en doit être réglé en même temps que la séparation. (*Id.*) Les dettes communes aux deux sections, par exemple celles qui proviendraient d'un procès soutenu à l'occasion de biens indivis ou de travaux de construction, devraient être réparties entre les parties à raison des contributions publiques payées par chacune d'elles. (*Id.*)

Si, après sa séparation, la section de commune forme une commune nouvelle, tous ses biens lui restent et constituent son patrimoine; si elle se réunit à une autre commune, les choses se passent ainsi que nous l'avons indiqué tout à l'heure.

Telles sont les règles générales établies par la loi. Il peut se faire que leur application donne lieu à des difficultés, par exemple si une section de commune emporte avec elle un édifice public construit aux frais de la commune tout entière. « La loi n'a pu statuer d'avance, a dit le rapporteur, sur ces différents cas...; » des intérêts si variés ne sont pas susceptibles d'être » soumis à un règlement uniforme, à des principes fixes. » Les droits se modifient suivant les circonstances; » des indemnités, des partages seront quelquefois » justes et nécessaires, quelquefois l'équité en serait,



» blessée, etc. » La loi a pourvu à la solution de toutes ces difficultés, en décidant que les conditions de la réunion ou de la distraction qui ont déjà été l'objet de l'enquête et des avis seront fixées par l'acte qui la prononcera, et, dans le cas où cet acte sera une loi, par un décret postérieur. De cette manière on peut satisfaire à toutes les réclamations fondées qui ne portent que sur les conséquences de la séparation ou de la réunion. La loi déclare, par une disposition formelle, que les questions de propriété qui peuvent s'élever à cette occasion continuent à être jugées par les tribunaux ordinaires. (L. du 18 juill. 1837, 7.) Les réclamations qui peuvent s'élever au sujet des conditions de la réunion ou de la distraction, ainsi que les difficultés auxquelles ces actes peuvent donner lieu, sont de la compétence de l'autorité administrative. (C. C. civ., 27 janvier 1851, C<sup>e</sup> de Fontenay-le-Château) (1).

1587. Les réunions ou les fractionnements, ayant pour résultat de modifier essentiellement la composition de la commune, entraînent nécessairement la dissolution de l'ancien corps municipal, et obligent à faire de nouvelles élections. (L. 18 juillet 1837, art. 8.)

1588. Les rapporteurs de la loi à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés ont dit qu'il ne fallait pas confondre les réunions, divisions et formations de communes avec les délimitations qui n'ont pour objet qu'une simple rectification de territoire. « Chaque jour, a dit M. Vivien, ces rectifications ont lieu à la suite des opérations du cadastre; des limites fixes et

(1) V. sur les changements des circonscriptions territoriales des communes et les conséquences qu'ils doivent avoir, les instructions du ministère de l'intérieur des 29 janvier 1848, 29 août 1849.



naturelles sont adoptées : ces opérations sont purement administratives ; elles ne blessent pas l'individualité communale ; elles continueront à avoir lieu dans les mêmes formes. » M. Mounier, à la Chambre des Pairs, a dit aussi « que les règles établies dans ce titre ne » peuvent s'appliquer à une rectification de limites, à » la question de savoir si quelque parcelle de terrain » serait comprise dans la circonscription d'une commune plutôt que dans celle d'une autre. »

Consulté sur la question de savoir jusqu'où peut s'étendre une simple rectification de limites, le Conseil d'Etat a décidé, le 27 février 1838, « que les formes » prescrites par la loi pour les distractions de sections » de communes doivent être observées, toutes les fois » qu'il s'agit d'un assez grand nombre d'habitants ou » d'une portion de territoire assez considérable pour » intéresser l'existence ou la constitution de la commune, et pour rendre possible l'exécution de diverses prescriptions de la loi ; mais que ces formes » ne sont point applicables aux opérations qui n'ont » pour objet qu'une simple rectification de territoire ; » qu'à défaut d'une limite précise que la loi n'a pas » établie, et que la nature des choses ne comporte » pas, l'administration doit prendre pour règle de » déterminer les formes applicables à chaque espèce, » d'après le principe de la distinction qui vient d'être » posée, et tenir la main à leur accomplissement, » toutes les fois que l'existence ou la constitution de » la commune pourrait se trouver intéressée. » C'est donc là une question laissée à la prudence de l'administration.

Le règlement général sur le cadastre, du 10 octobre 1824, dit, art. 8 : « Les portions de terrains enclavées » dans une commune, quoique administrées par une

» autre, sont de droit réunies à la commune sur le  
» territoire de laquelle elles sont situées. . . . .

» Si un terrain prolongé sur un territoire étranger  
» ne tient à la commune qui l'administre que par un  
» point de peu d'étendue, il est de droit réuni au ter-  
» ritoire dans lequel il se prolonge. »

Les géomètres du cadastre avaient interprété ces dispositions en ce sens, qu'il n'était pas nécessaire de faire rendre dans ces différents cas une ordonnance du Roi. Ce système a été condamné par une circulaire ministérielle du 7 avril 1828, et plus tard par une lettre du ministre de l'intérieur au préfet des Basses-Pyrénées. (Mars 1839, *École des communes* 1839, p. 97.)

1589. Les modifications qui ont lieu dans le territoire des communes nécessitent des transports de contributions, qui sont faits d'après les rôles existants, savoir : d'une commune à l'autre par le conseil d'arrondissement, d'un arrondissement à l'autre par le conseil général, et d'un département à l'autre par l'Empereur (1). Cette dernière règle, bien que résultant formellement de l'art. 93 de la loi du 2 mess. an VII, paraît contraire au principe que la répartition entre les départements est faite par le pouvoir législatif; mais il faut observer que la loi du 2 messidor an VII est postérieure à celle du 2 frimaire de la même année, qui charge le pouvoir législatif de faire la répartition entre les départements, et qu'il y a ici moins un changement dans la répartition qu'un transport de contributions qui n'est que la conséquence nécessaire du transport des choses et des personnes imposables.

1590. Nous venons de voir que la commune, con-

(1) Arrêté du 14 germ. an VI; loi du 2 mess. an VII, art. 91, 92, 93, 94, 95; loi du 28 pluv. an VIII, art. 6, § 3; art. 10, § 9.

sidérée sous le point de vue du territoire, se compose des terres situées dans les limites de sa circonscription; considérée sous le point de vue des personnes, elle comprend tous les individus qui ont fixé leur domicile dans cette circonscription : la fixation de domicile est régie par les règles du Code Napoléon quant au domicile civil, et par les lois spéciales quant au domicile politique (*V.* nos 562, 576, 585; C. N., art. 102 à 111); les questions auxquelles elle peut donner lieu sont de la compétence des tribunaux ordinaires. Mais la communauté d'intérêts ne résulte pas seulement ici du voisinage des habitations, elle résulte encore du voisinage des propriétés; par conséquent elle embrasse les individus qui possèdent des immeubles dans la commune, quoiqu'ils n'y aient pas fixé leur domicile. Ces individus sont, à cause de leurs biens, soumis aux charges de la commune, et réciproquement ils jouissent du droit de coopérer à son administration, soit comme électeurs, soit même comme membres du conseil municipal. Leur position néanmoins diffère de celle des habitants, car il est des droits et des charges qui supposent l'habitation. Ainsi, les propriétaires *forains* ne peuvent participer à certaines distributions de fruits communs; mais, d'un autre côté, ils ne sont point assujettis pour leur personne aux prestations en nature prescrites par la loi du 21 mai 1836. (L. du 21 mai 1836, 3; nos 1335-1336.)

1594. Comme circonscription administrative, la commune doit être considérée par rapport à l'administration générale et par rapport à son administration propre. Sous le premier point de vue, elle présente le dernier terme de la hiérarchie administrative; c'est dans la commune qu'a lieu l'application immédiate des lois et règlements d'ordre public, par l'intermédiaire



du magistrat municipal. Sous le second point de vue, la commune jouit d'une sorte d'individualité politique : elle a un droit public qui lui est spécial, elle fait des dépenses dans un intérêt tout local ; ces dépenses sont supportées par des impôts qui ne frappent que sur les habitants ou sur les propriétés de la commune, et qui sont votés par elle-même dans les limites déterminées par la loi ; l'autorité municipale a le droit de prendre, sauf réformation, des arrêtés de police qui constituent des lois locales à l'observation desquelles sont tenus tous ceux qui se trouvent dans la commune. ( *V.* nos 1623 et suiv.)

1592. Enfin, la commune est considérée encore comme une *personne morale* susceptible de posséder et de contracter ; elle a des biens et des dettes, elle perçoit ses revenus, poursuit ses débiteurs, peut comparaître devant les tribunaux, soit en demandant, soit en défendant ; elle vit, en un mot, aux yeux de la loi ; et son existence, bien qu'elle soit la conséquence et en quelque sorte le résumé de celle de ses membres, est cependant distincte de cette existence considérée individuellement. En effet, la commune n'est pas la réunion des habitants ou des propriétaires à une époque déterminée, elle embrasse tous ceux qui existent aujourd'hui et tous ceux qui existeront un jour ; que ses habitants meurent ou quittent son territoire, elle ne meurt ni ne se déplace avec eux, elle se perpétue dans ceux qui leur succèdent ; les membres de la communauté peuvent changer, mais la communauté elle-même ne change pas.

Cette existence fictive de la commune a besoin d'être protégée d'une manière toute particulière ; il y aurait du danger à abandonner complètement l'administration d'intérêts collectifs à des hommes qui pourraient



se laisser entraîner par des considérations toutes personnelles, céder à des vues étroites ou fausses, et compromettre un long avenir pour satisfaire les caprices ou les passions du moment. Il faut donc que les communes ne puissent faire aucun acte qui soit de nature à influencer sur leur fortune, sans l'intervention d'un pouvoir protecteur placé loin des influences locales, éclairé par les lumières que donne une longue expérience des affaires, qui pèse dans sa sagesse les conséquences immédiates ou éloignées de la mesure que l'on propose. De là ce principe du droit administratif que les communes sont assimilées aux mineurs, et qu'elles ne peuvent faire aucun acte sans l'accomplissement de formalités analogues à celles qui sont prescrites aux incapables par le Code Napoléon. (V. le décret du 25 mars 1852 et les tableaux cités n<sup>os</sup> 1532 et 1544.)

1593. Les communes sont désignées par un nom dont l'origine se perd souvent dans la nuit des temps. Il ne faut pas que ces noms puissent être arbitrairement changés; car, s'il en était ainsi, les traditions historiques seraient interrompues, les relations sociales seraient troublées; on ne saurait plus rencontrer son débiteur ou l'homme avec lequel on aurait à traiter des affaires d'intérêt; il faudrait faire sans cesse une étude fastidieuse de la géographie de son pays, qui serait bientôt moins connue que celle des pays étrangers. Plusieurs communes avaient reçu, avant la révolution, les noms de leurs seigneurs; un décret du 20 juin 1790 leur rendit celui qui leur appartenait en propre. Mais, en 1793, l'esprit minutieusement démagogique des innombrables petits despotes qui gouvernaient les communes s'efforça de supprimer partout les noms qui rappelaient quelques-unes des idées alors proscrites; tous les saints furent impitoyablement destitués du droit

dont ils jouissaient depuis longtemps de donner leur nom aux communes qui s'étaient placées sous leur protection : à cette époque, *St-Maixent* reçut le nom de *Liberté-Vauclaire* ; *St-Maur*, près de Paris, s'appela *Vivant-sur-Marne*, etc. (1) ; *St-Germain-en-Laye* dut changer son nom contre celui de *Montagne-du-Bon-Air* ; *St-Pierre-le-Moutier* devint *Brutus-le-Magnanime* ; *Château-Thierry*, *Égalité-sur-Marne* ; *Montmartre*, *Montmarat*. La Convention punissait aussi les villes en changeant leur ancien nom ; c'est ainsi que *Lyon*, après son occupation par les armées républicaines, fut appelé *Commune-Affranchie*.

Un arrêté du 5 fructid. an IX vint mettre un terme à cette espèce de travestissement, en défendant de donner aux communes d'autres noms que ceux portés aux tableaux qui contiennent la division du territoire ; une ordonnance du 8 juillet 1814 décida que toutes les communes devaient reprendre le nom qu'elles avaient avant 1790, et qu'à l'avenir le nom d'une commune ne pourrait être changé qu'en vertu d'une ordonnance du roi. Mais un décret impérial du 14 avril 1815 voulut que les communes conservassent les noms qu'elles avaient au 1<sup>er</sup> avril 1814.

1594. Quelques villes, à l'imitation des seigneurs féodaux, décoraient leurs bannières d'écussons armoriés ; les ordonnances des 26 septembre et 26 décembre 1814 leur ont donné le droit de reprendre les armoiries qui leur ont été attribuées par les anciens rois de France, à la charge par elles de faire vérifier leurs titres. Les mêmes ordonnances tracent la marche que doivent suivre les villes qui voudront à l'avenir obtenir des

(1) *Histoire administrative des communes*, par le baron Dupin, p. 157. V. aussi les décrets des 8, 10, 11 et 25 brum. an II.

armoiries ; ces marques distinctives sont accordées par un décret impérial.

1595. La commune est en petit l'image de l'Etat ; comme lui, elle a un territoire, des biens, des revenus, des impôts ; elle a aussi une administration, un droit public, des magistrats qui lui sont propres ; elle a un corps délibérant, le conseil municipal ; un agent du pouvoir exécutif, le maire ; le pouvoir modérateur est exercé par le chef de l'Etat, tuteur de cette vaste famille. Nous allons voir se développer cette organisation dans les chapitres suivants.

## CHAPITRE II.

### DES AUTORITÉS MUNICIPALES.

#### SOMMAIRE.

1596. Idée générale de l'administration de la commune.

#### § I<sup>er</sup>. — *Conseil municipal. — Organisation. — Attribution.*

1597. Organisation du conseil municipal.

1598. Quel est le nombre de membres requis pour délibérer ?

1599. Mode de délibération du conseil municipal.

1600. Cas où le conseil municipal excéderait ses pouvoirs.

1601. Dissolution et suspension du conseil municipal.

1602. Cas où le conseil municipal est appelé à délibérer. — Délibérations qui n'ont pas besoin d'être approuvées. — Délibérations qui exigent l'approbation supérieure.

1603. Cas où le conseil municipal donne son avis.

1604. Cas où il exerce un contrôle.

1605. Cas où il fait des réclamations ou exprime des vœux.

#### § II. — *Maires, adjoints et autres fonctionnaires municipaux.*

1606. Par qui sont nommés les maires et adjoints.



- 1607. Conditions requises pour être maire ou adjoint.
- 1608. Fonctions incompatibles avec celles de maire ou d'adjoint.
- 1609. Fonctions des adjoints.
- 1610. Employés municipaux. — Secrétaire de la mairie.
- 1611. Commissaires de police.
- 1612. Gardes champêtres. — Pâtre commun. — Gardes forestiers.
- 1613. Architecte de la commune.
- 1614. Receveur municipal.

§ III. — *Attributions du maire.*

- 1615. Énumération des attributions du maire.
- 1616. Officier de l'état civil.
- 1617. Officier de police judiciaire.
- 1618. Juge de simple police.
- 1619. Agent de l'administration supérieure.
- 1620. Pourquoi ces différentes attributions ont été réunies à celles du maire.
- 1621. Fonctions propres au pouvoir municipal. — Administration économique de la commune.
- 1622. Police de la commune.
- 1623. Nature de l'autorité du maire quant aux mesures de police municipale.
- 1624. Droit qu'a le maire de prendre des arrêtés.
- 1625. Arrêtés qui rappellent à l'exécution des lois et règlements de police.
- 1626. Arrêtés qui créent des prescriptions nouvelles.
- 1627. Publicité à donner aux arrêtés.
- 1628. Sanction des arrêtés municipaux.
- 1629. Limites du droit de prendre des arrêtés. — Rôle de l'autorité judiciaire.
- 1630. Interprétation des règlements municipaux. — Renvoi.
- 1631. Moyens de faire réformer l'arrêté.
- 1632. Mode d'exécution des arrêtés municipaux.

*Addition.*

- 1633. Organisation spéciale de la commune de Paris. — Préfet de la Seine. — Préfet de police.
- 1634. Conseil général et conseil municipal.
- 1635. Communes du département de la Seine. — Autorité du préfet de police.
- 1636. Organisation spéciale à la commune de Lyon. — Agglomération lyonnaise.

1596. La commune est administrée par le *corps mu-*



*nicipal*, composé du *conseil municipal*, du *maire* et des *adjoints*. A côté de ce corps, et agissant sous ses ordres, sont placés le *secrétaire* et les *employés* de la mairie, les *commissaires de police* et les *gardes champêtres*. Les recettes de la commune sont faites par le receveur.

La *délibération* appartient au conseil municipal ; l'action est confiée au *maire*.

§ 1<sup>er</sup>. — *Du conseil municipal. — Organisation. — Attributions.*

1597. Nous savons déjà que le conseil municipal est composé de membres élus par le suffrage universel pour cinq ans, âgés de 25 ans au moins, dont le nombre varie, suivant l'importance de la commune, depuis dix jusqu'à trente-six, et qui sont renouvelés tous les cinq ans. (L. du 5 mai 1855, 6 et 7.) Le conseil municipal n'est point permanent ; il se réunit quatre fois l'année, au commencement des mois de février, mai, août et novembre, pour s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions ; chaque session peut durer dix jours. Il peut, en cas de besoin, être convoqué dans l'intervalle des sessions par le préfet ou le sous-préfet, soit d'office, soit sur la demande du maire, toutes les fois que l'intérêt de la commune l'exige. La convocation peut aussi être provoquée par le tiers des membres du conseil pour un objet spécial et déterminé ; la demande en est alors adressée directement au préfet, qui ne peut la refuser que par un arrêté motivé, notifié aux réclamants, et dont ils peuvent appeler devant le ministre de l'intérieur. Dans le cas de réunion extraordinaire, le conseil ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été spécialement convoqué. Dans les

sessions ordinaires, il peut s'occuper de toutes les matières qui rentrent dans ses attributions. Les convocations sont faites par écrit et à domicile trois jours d'avance au moins pour les sessions ordinaires, et cinq jours pour les sessions extraordinaires; dans ce dernier cas, la convocation contient l'indication des objets spéciaux et déterminés sur lesquels doit porter la délibération; en cas d'urgence, le sous-préfet peut abréger les délais de la convocation. (L. du 5 mai 1855, 15, 46.)

1598. En thèse générale, le conseil ne peut délibérer qu'autant que la majorité des membres est présente. Il faut se rappeler, pour savoir quelle est cette majorité, qu'il n'y a lieu de compléter le conseil qu'autant qu'il est réduit aux trois quarts de ses membres (art. 8); la majorité doit donc être calculée non sur le chiffre légal, mais sur le chiffre réel des conseillers *en exercice*. Mais, l'expérience ayant prouvé qu'il était difficile de réunir même la moitié des membres du conseil, il a été réglé que si, après deux convocations successives faites par le maire à huit jours d'intervalle et dûment constatées, les membres du conseil ne se sont pas réunis en nombre suffisant, la délibération peut être valablement prise après la troisième convocation, quel que soit le nombre des membres présents. Les deux convocations successives faites par le maire, ainsi que leur inutilité, sont constatées par lui de la même manière que l'accomplissement des autres actes qui dépendent de ses fonctions; il doit en faire mention en tête de la délibération. Le préfet peut déclarer démissionnaire tout membre qui a manqué à trois convocations consécutives sans motifs reconnus légitimes par le conseil, sauf recours, dans les dix jours de la notification, devant le conseil de préfecture. (L. du 5 mai 1855, 17, 20.)

1599. Le maire préside le conseil et a voix prépon-

dérante en cas de partage ; le même droit appartient à l'adjoint qui le remplace ; dans tout autre cas, les adjoints qui ont été pris en dehors du conseil n'y ont que voix consultative. Les fonctions de secrétaire sont remplies par un membre du conseil nommé au scrutin secret, à la majorité des membres présents pour la session seulement. (L. du 5 mai 1855, 19.) Les conseillers siègent dans l'ordre du tableau ; les résolutions sont prises à la majorité absolue des suffrages ; il est voté au scrutin secret toutes les fois que trois membres présents le réclament. (*Id.*, 18.) Les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. (*Id.*, 21.) Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le sous-préfet ; elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les empêche de signer. (*Id.*, 22.)

Les séances du conseil municipal ne sont pas publiques : les raisons qui ont fait prohiber la publicité des séances des conseils généraux et d'arrondissement se reproduisent ici avec toute leur force ; mais comme le résultat des délibérations du conseil intéresse tous les citoyens, tout habitant ou contribuable de la commune a droit de demander communication sans déplacement et de prendre copie des délibérations municipales de sa commune ; une copie en est en outre adressée au sous-préfet. (*Id.*, 20.)

1600. Les conseils municipaux n'ont d'autorité, et ne peuvent prendre de délibérations valables, qu'autant qu'il s'agit d'une affaire qui rentre dans leurs attributions, et qu'ils sont légalement réunis ; toute délibération rendue sans le concours de ces deux conditions est



infectée d'une nullité radicale, qui doit être prononcée par le préfet en conseil de préfecture. Il y a cependant une différence entre le cas où le conseil a délibéré sans être convoqué, et celui où, étant convoqué, il a statué sur une matière qui ne rentrait pas dans sa compétence. Dans le premier cas, il ne s'agit que de l'appréciation d'un fait, et la décision du préfet n'est soumise à aucun recours ; dans le second cas, il s'agit de la solution d'une question plus délicate, à l'occasion de laquelle l'erreur est possible ; en conséquence, le conseil peut se pourvoir devant l'Empereur qui décide, le conseil d'Etat entendu. (L. du 5 mai 1855, 23, 24.)

4604. Les conseils municipaux peuvent être dissous par l'Empereur. Il est nommé alors une commission chargée de remplir les fonctions du conseil municipal, composée d'un nombre de membres égal à la moitié au moins de celui des conseillers municipaux, âgés de 25 ans accomplis et inscrits dans la commune au rôle de l'une des quatre contributions directes. En cas de dissolution, la commission est nommée par l'Empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les communes de trois mille habitants et au-dessus, et par les préfets dans les autres. Cette commission peut être maintenue en fonctions jusqu'au renouvellement quinquennal.

Le préfet peut suspendre les conseils municipaux pour deux mois ; ce délai peut être porté à un an par le ministre de l'intérieur. Si, à l'expiration de l'un ou de l'autre délai, la dissolution n'a pas été prononcée par un décret, le conseil municipal reprend ses fonctions. Le préfet qui prononce la suspension nomme en même temps une commission municipale d'après les bases dont nous venons de parler. (L. du 5 mai 1855, 43.)

Il est défendu aux conseils municipaux de se mettre



en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils, de publier des proclamations ou adresses ; ces actes entraîneraient leur suspension. Les éditeurs, imprimeurs, journalistes ou autres qui rendraient publiques les délibérations d'un conseil municipal prises hors de sa réunion légale, ainsi que les proclamations ou adresses, seraient passibles des peines portées par l'article 123 du C. pénal. (L. 5 mai 1855, 25, 26.)

1602. Nous avons déjà dit que le principe d'unité administrative ne permettait pas de laisser sans une direction commune cette foule de petites familles toujours prêtes à se créer des intérêts à part ; que la composition des assemblées, dont les membres se renouvellent périodiquement, exigeait la surveillance d'une autorité supérieure qui leur donnât une impulsion uniforme, et les empêchât de compromettre leur fortune par des entreprises mal conçues ; mais en reconnaissant le principe de la centralisation administrative, en admettant que les communes, comme les départements, devaient être soumises à une sorte de tutelle, nous avons dit que leur individualité ne devait pas être complètement sacrifiée, et qu'il ne fallait pas placer trop loin d'elles, pour les cas ordinaires, l'autorité protectrice. Déjà la centralisation excessive de l'empire avait été modifiée par l'ordonnance du 8 août 1821 ; la loi du 18 juillet 1837 est allée plus loin que l'ordonnance, et le décret du 25 mars 1852 a substitué l'autorisation du préfet, dans la plupart des cas, à celle du ministre et de l'Empereur lui-même, qui était exigée autrefois. (V. nos 1532-1544.)

Les attributions dont jouissent les conseils municipaux peuvent se ranger dans quatre classes :

Délibérations ;

Avis ;

Contrôle ;

Réclamations et vœux.

Les *délibérations* du conseil municipal doivent elles-mêmes se subdiviser en deux classes : les unes n'intéressant que l'administration économique des biens de la commune, et portant sur des matières qui ne sortent pas des limites de l'administration ordinaire, produisent leur effet indépendamment de toute autorisation. Ce sont les délibérations relatives aux conditions des baux à ferme et à loyer dont la durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux, et 9 ans pour les autres biens ; au mode d'administration des biens communaux ; au mode de jouissance et à la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois, ainsi qu'aux conditions à imposer aux parties prenantes ; enfin, aux affouages, sauf l'observation des lois forestières. (L. 18 juill. 1837, 17.)

Quoique ces délibérations n'aient pas besoin de l'approbation de l'autorité supérieure pour être exécutoires, elles peuvent cependant être annulées par le préfet, savoir : d'office, lorsqu'elles violent une disposition de loi ou de règlement d'administration publique ; et sur la réclamation des parties intéressées, pour des raisons du fond. Le recours pourrait même être exercé par la voie contentieuse, si la délibération était attaquée pour incompétence ou excès de pouvoir. (V. n° 169.) Afin que l'exercice du droit d'annulation confié au préfet ne soit point illusoire, l'exécution de la délibération est suspendue pendant les trente jours qui suivent la réception par le sous-préfet de l'expédition qui lui est envoyée par le maire, et dont il délivre un récépissé. Dans les cas importants, et lorsque les délais ci-dessus n'ont point été suffisants, le préfet peut suspendre la délibération pendant un nouveau délai de

trente jours. (L. 18 juillet 1837, 18.) Afin que les particuliers soient avertis de la décision dont ils peuvent avoir intérêt à demander la réformation, le maire doit, avant de la soumettre au sous-préfet, avertir les habitants, par la voie des annonces et publications usitée dans la commune, qu'ils peuvent se présenter à la mairie pour prendre connaissance de la délibération (1). (Ordonnance du 18 décembre 1838.)

La deuxième classe des délibérations comprend toutes celles qui, étant de nature à modifier gravement la fortune communale, ne produisent d'effet qu'autant qu'elles sont revêtues d'une approbation; telles sont les délibérations relatives au budget de la commune, aux acquisitions, aliénations et échanges des propriétés, aux conditions des baux à ferme dont la durée excède 18 ans pour les biens ruraux, et 9 ans pour les autres, aux acceptations de legs, aux actions judiciaires, et en général toutes les délibérations énumérées dans l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837, ou partout ailleurs, lorsqu'elles ne rentrent pas dans l'un des cas prévus dans l'article 17. Toutes ces délibérations doivent être adressées au sous-préfet, et ne deviennent obligatoires qu'autant qu'elles sont approuvées soit par le préfet, soit par le ministre, soit par l'Empereur, suivant les distinctions résultant des lois sur la matière. (L. 18 juill. 1837, 19, 20; décr. 25 mars 1852, art. 2; v. n° 1532, et tabl. A; v. n° 1544.) Aucun délai fatal n'a été prescrit pour l'approbation des délibérations, parce qu'on n'a pas voulu faire résulter, soit la validité de délibé-

(1) Il n'est point dérogé aux règles préexistantes touchant les formalités d'annonces et de publications des baux des biens de communes, établies par la loi du 11 février 1791, l'arrêté du 7 germ. an IX, l'ordon. royale du 7 oct. 1818, et la loi du 25 mai 1835. (Circul. du 13 mars 1839.)



raisons mauvaises, soit la nullité de délibérations utiles, de la négligence possible d'un administrateur ou de ses auxiliaires. Mais le défaut d'approbation, ou, ce qui revient au même, l'approbation donnée par une autorité incompétente, fournit un moyen d'ordre public qui peut être opposé en tout état de cause, lors même que la délibération a reçu un commencement d'exécution. (C. d'Et., 14 février 1849, C<sup>e</sup> de Cenon-la-Bastide.)

1603. Le conseil municipal donne *son avis* dans un grand nombre de cas prévus par les lois et par une foule de règlements, et notamment sur des matières qui tiennent à l'administration générale, telles que les projets d'alignement des maisons dans l'intérieur des villes, des bourgs et villages, ou bien sur des matières relatives aux établissements de charité, aux églises, fabriques, etc., qui intéressent indirectement les communes. Cet avis n'est qu'un acte d'instruction destiné à éclairer l'administration supérieure. (L. 18 juill. 1837, 21.)

1604. Le conseil municipal exerce *un contrôle* sérieux sur le compte d'administration qui lui est présenté annuellement par le maire; il entend, débat et arrête les comptes de deniers des receveurs municipaux, sauf le règlement définitif, qui est attribué au conseil de préfecture ou à la Cour des comptes, suivant l'importance du budget. (*Id.*, art. 23 et 66.)

1605. Enfin le conseil municipal *réclame*, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'impôt de répartition, et il peut exprimer *des vœux* sur tous les objets d'intérêt local (*id.*, 22, 24), ce qui doit s'entendre même de l'intérêt collectif de plusieurs communes.

Il résulte de l'article 60 de la loi du 14 décembre 1789 que si un citoyen se croit personnellement lésé



par quelque acte du corps municipal, il peut exposer ses sujets de plainte au préfet, qui y fait droit sur l'avis du sous-préfet chargé de vérifier les faits. (V. n° 178.)

## § II. — *Des maires, adjoints, etc.*

1606. L'action administrative dans la commune est confiée à un magistrat qui porte le nom de *maire*. La question de savoir par qui serait nommé le maire a donné lieu à de longues discussions. Les uns demandaient qu'il fût nommé par les électeurs communaux; ils se fondaient sur ce que, le maire représentant les intérêts de la commune, il devait recevoir son titre et ses attributions de la commune elle-même; ils invoquaient à l'appui de leur opinion les anciennes franchises des communes. Les autres faisaient observer que le maire n'était pas seulement le représentant de la commune, mais encore l'un des agents de l'administration pour l'application, dans la commune, des lois et des mesures d'un intérêt général; que créer une autorité tout à fait indépendante par son origine du pouvoir central, ce serait courir le risque de mettre à l'exercice de ce pouvoir des obstacles qui entraveraient sa marche.

La loi du 24 mars 1834 adopta un moyen terme en combinant le principe électoral avec le principe de la nomination du Roi; elle décida que les maires et adjoints, représentants à la fois de la commune et de l'autorité royale, seraient nommés par le Roi dans les communes de 3,000 habitants et au-dessus, ainsi que dans les chefs-lieux d'arrondissement, et par les préfets dans les autres, mais seraient toujours choisis parmi les membres du conseil municipal. Ce système eut pour résultat de gêner les choix de l'autorité, qui

ne trouvait pas toujours, dans les limites trop étroites du conseil municipal, des hommes capables d'exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, et d'exposer l'organe de l'autorité dans la commune soit à fléchir devant des exigences dangereuses, soit à succomber dans la lutte électorale.

Le décret du 3 juillet 1848, empreint de l'esprit démocratique, décida que le maire serait nommé par le conseil municipal, et pris dans son sein pour les communes dont la population était inférieure à 6,000 âmes et n'étaient ni chefs-lieux d'arrondissement, ni chefs-lieux de département; c'était, tout en reconnaissant le principe républicain, reculer devant son application. La loi du 5 mai 1855 a posé franchement le principe monarchique en décidant que les maires et les adjoints seront nommés par l'Empereur dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton et dans les communes de trois mille habitants et au-dessus; par le préfet au nom de l'Empereur dans les autres (art. 2), et qu'ils pourront être pris en dehors du conseil municipal. Les maires et adjoints sont nommés pour cinq ans; mais ils doivent remplir leurs fonctions même après l'expiration de ce terme jusqu'à l'installation de leurs successeurs. (L. du 5 mai 1855, 2, § 5 et 6.) Ils peuvent être suspendus par un arrêté du préfet, qui cesse d'avoir effet s'il n'est confirmé dans les deux mois par le ministre de l'intérieur; et ils ne peuvent être révoqués que par un décret de l'Empereur. (*Id.*, § 7 et 8.)

Le nombre des adjoints est déterminé par celui des habitants. (L. 5 mai 1855, 3.) Lorsque la mer ou quelque autre obstacle rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune, un adjoint spécial,

pris parmi les habitants de cette fraction, est nommé en sus du nombre ordinaire; cet adjoint spécial remplit les fonctions d'officier de l'état civil, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette partie de la commune. (*Id.*, 3.)

1607. Les conditions d'aptitude pour être maire ou adjoint sont d'avoir 25 ans accomplis, d'être inscrit dans la commune au rôle de l'une des quatre contributions directes et de n'être dans aucun des cas d'incompatibilité prévus par la loi. (*Id.*, 2.) (1).

1608. Aux termes de l'art. 5 de la loi du 5 mai 1855, ne peuvent être ni maires ni adjoints :

1° « Les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfecture. » Ils font partie de l'administration supérieure chargée de diriger et de contrôler l'administration municipale.

2° « Les membres des Cours, des tribunaux de première instance et des justices de paix. »

L'incompatibilité ne porte point sur les juges suppléants des tribunaux de première instance et des justices de paix; mais elle s'étend aux greffiers; c'est même pour que l'article leur fût applicable qu'on s'est servi de ces expressions générales, *membres des Cours et tribunaux*, au lieu de celles de conseillers et de juges. Les membres des tribunaux de commerce ne sont pas compris dans cet article, ils ne sont pas magistrats; les tribunaux dont ils font partie ne sont pas désignés par le titre de tribunaux *de première instance*,

(1) L'art. 15 de la loi du 21 mai 1831, qui exigeait que le maire eût son domicile dans la commune, a été abrogé par l'art. 3 du décret du 3 juillet 1848; il n'a pas été rétabli par la loi du 5 mai 1855. Il était souvent difficile de trouver un maire et des adjoints qui eussent dans la commune leur domicile légal; mais nous pensons qu'ils doivent y avoir une résidence.



qui ne comprend que les tribunaux civils. Cette disposition n'est que l'application des principes déjà posés sur la séparation qui doit exister entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

3° « Les ministres des cultes. » Le pouvoir spirituel dont ils sont revêtus est toujours, d'après les principes de notre droit public, séparé de l'autorité temporelle.

4° « Les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service ou en disponibilité. »

Il ne faut pas que la commune soit exposée à être privée de ses magistrats par les besoins du service militaire. D'un autre côté, on ne doit pas réunir dans les mêmes mains l'autorité militaire et le droit de la requérir; c'est par suite de ce dernier principe que le § dernier de l'art. 5 prononce l'incompatibilité entre « les fonctions de maire et d'adjoint et le service de la » garde nationale. »

5° « Les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines en activité de service, les conducteurs des ponts et chaussées et les agents voyers. »

6° « Les agents et employés des administrations financières et des forêts, ainsi que les gardes des établissements publics et particuliers. »

7° « Les commissaires et agents de police. »

8° « Les fonctionnaires et employés des collèges communaux et les instituteurs primaires communaux ou libres. »

9° « Les comptables et les fermiers des revenus communaux, les agents salariés de la commune. »

De ces différentes personnes, les unes ne pourraient être détournées de leurs fonctions sans que le service qui leur est confié n'en souffrit; cette raison a été donnée pour motiver l'art. 4 du Code forestier, qui prononce l'incompatibilité des emplois de l'administra-



tion forestière avec toutes autres fonctions, soit administratives, soit judiciaires; les autres sont dans une position de dépendance, soit vis-à-vis la commune, soit vis-à-vis les particuliers, qui ne leur permet pas d'exercer les fonctions municipales.

Enfin, « les agents salariés du maire ne peuvent être » ses adjoints. » (L. 5 mai 1855, 5.)

1609. Le maire est assisté dans ses fonctions par un ou plusieurs *adjoints* qui doivent le remplacer dans le cas d'empêchement complet ou partiel. Lorsque l'absence ou l'empêchement est complet, la loi veut qu'il soit remplacé par l'adjoint disponible dans l'ordre de nomination, et, quand il ne s'en trouve pas, par un conseiller municipal désigné par le préfet, ou, à défaut de cette désignation, par le conseiller municipal le premier dans l'ordre du tableau qui est dressé suivant le nombre des suffrages obtenus et en suivant l'ordre du scrutin. (L. du 5 mai 1855, art. 4.) Dans le cas d'empêchement partiel, ou pour faciliter l'administration, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, ou, en l'absence de ses adjoints, aux conseillers municipaux qui sont appelés à les remplacer. (L. 18 juillet 1837, 14.) La délégation est inscrite sur le registre de la mairie, et l'adjoint, dans ce cas, ne peut faire lui-même une seconde délégation de ses fonctions. Il y a aussi quelques circonstances assez rares dans lesquelles les adjoints agissent en vertu de leur titre seul. Ils font partie du conseil des répartiteurs destiné à procéder dans chaque commune à la répartition du montant des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres. (L. du 5 frim. an VII, art. 9.) Ils sont officiers de police judiciaire (C. d'instr. crim., 9), officiers de police auxiliaires du procureur

impérial (*id.*, 50); ils exercent les fonctions du ministère public auprès du tribunal de simple police (*id.*, 144, 167). Dans ces différents cas, ils n'ont pas besoin de délégation pour exercer une autorité qu'ils tiennent de la loi.

1610. Le maire a pour auxiliaires, dans les différentes parties du service, des employés qu'il a le droit de nommer et de révoquer, lorsque la loi ne prescrit pas un mode spécial de nomination. (L. du 18 juillet 1837, 42, 43.)

Les *secrétaires de mairie* ont été établis par la loi du 14 décembre 1789, art. 32, et confirmés dans leurs fonctions par l'art. 43 de la loi du 19 vendémiaire an IV; mais la loi du 28 pluviôse an VIII ayant gardé le silence à leur égard, et ce silence ayant été imité par la loi du 21 mars 1834, il en résulte que les secrétaires de mairie ne sont plus fonctionnaires publics. Ce sont des employés d'autant plus utiles, que le personnel du corps municipal éprouvant sans cesse des mutations, ils donnent aux travaux des municipalités importantes l'ensemble dont ils ont besoin; mais, les lois actuelles ne leur attribuant aucune signature, ils ne peuvent rendre authentique aucun acte, aucune expédition, ni aucun extrait des actes de l'autorité. Ils sont, comme tous les autres employés des mairies, placés ordinairement sous leurs ordres, de simples commis payés par la municipalité, nommés et révoqués par le maire. (*Id.*, 42; Circul. 1<sup>er</sup> août 1832.)

Pendant les années qui suivirent la loi du 28 pluviôse an VIII, les secrétaires de mairie, pensant que la loi n'avait pu par prétermission leur enlever leur caractère de fonctionnaires publics, signèrent un grand nombre d'extraits d'actes de l'état civil; ces extraits, délivrés et reçus avec bonne foi, légalisés même par

des préfets ou par des présidents des tribunaux de première instance, ont servi de base à des jugements ou à d'autres actes. Un avis du Conseil d'État du 2 juillet 1817, partant du principe que l'erreur commune et de bonne foi équivaut au droit, déclare valables et authentiques tous les extraits des actes de l'état civil délivrés jusqu'alors sous le certificat ou la signature des secrétaires de mairie, quand ils ont été légalisés suivant les formes voulues ; il décide ensuite que, d'après la législation actuelle, ces fonctionnaires n'ont aucun caractère public ; que, dans tous les actes où l'administrateur est le seul responsable, sa signature est nécessaire, et qu'il ne doit point y en être apposé d'autre.

1644. Nous verrons tout à l'heure, en expliquant les attributions du maire, qu'il est chargé de la police de la commune. La surveillance continuelle qu'exige cette partie importante de ses attributions ne pourrait se concilier, dans les communes populeuses, avec le soin des autres affaires de la municipalité ; la police répressive est exercée alors par un ou plusieurs fonctionnaires, qualifiés de *commissaires de police*. L'institution des commissaires de police, qui remontait à la loi du 28 pluv. an VIII, a été modifiée par un décret du 28 mars 1852. Aujourd'hui des commissaires de police peuvent être établis dans les communes chefs-lieux de canton, et leur juridiction peut être étendue à toutes les communes du canton. (Décr. 28 mars 1852, 1, 2.) Ils peuvent requérir au besoin les gardes champêtres et les gardes forestiers du canton. (*Id.*, 3.) Les commissaires de police sont nommés par l'Empereur dans les villes de 6,000 âmes et au-dessus, et par les préfets dans les autres lieux. (*Id.*, 6, et décr. du 25 mars 1852, article 5, n° 22.) Un décret du 5 mars 1853 a autorisé l'établissement de commissaires de police départemen-



taux agissant sous l'autorité des préfets et destinés à exercer une impulsion, une surveillance et une centralisation hiérarchique dans tous les départements. Cette institution ne rendit pas les services qu'on en attendait; elle eut pour résultat des tiraillements, des embarras et de regrettables lenteurs. (Circ. du min. de l'int., 3 avril 1854.) En conséquence, un décret du 22 mars 1854 a supprimé les commissaires départementaux, sauf dans les départements des Bouches-du-Rhône, de la Haute-Garonne et de la Gironde. Mais comme il y aurait eu de l'inconvénient, dans les localités dont le service exige le concours simultané de plusieurs commissaires, à laisser ces agents procéder isolément, on les a placés sous la direction commune et sous l'autorité d'un *commissaire central*. Indépendamment des attributions dont il est investi par son titre de commissaire de police, le commissaire central est le chef responsable vis-à-vis l'autorité de tout le service de la ville chef-lieu de sa résidence. Les autres commissaires de police du chef-lieu sont sous son autorité directe, sauf les exceptions motivées par des circonstances particulières dont l'appréciation est laissée aux représentants des autorités administrative et judiciaire. Le commissaire central a en outre le pouvoir exceptionnel d'instrumenter dans tout l'arrondissement d'après une autorisation spéciale du préfet ou du sous-préfet. (Décr. du 22 mars et circul. du 3 avril 1854.)

Les *commissaires de police* ont un double caractère : ils sont officiers de police administrative et officiers de police judiciaire. Sous le premier point de vue, ils sont chargés de la police municipale qu'ils exercent sous l'autorité du maire (1), et de la police générale qu'ils

(1) Arrêté du 19 niv. an VIII; loi du 28 pluv. an VIII, art. 12 et 14.



exercent sous l'autorité du préfet. (Inst. du 7 ventôse an IX.) Sous le second point de vue, ils sont indépendants de l'administration, et placés sous l'autorité des Cours impériales et la surveillance immédiate des procureurs généraux et des procureurs impériaux; ils remplissent les fonctions du ministère public auprès du tribunal de simple police (Code d'instr. crim., art. 44 à 45 et 444); ils agissent comme auxiliaires du procureur impérial pour la constatation des crimes et délits, et rédigent en cette qualité des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire (1). C'est à cause de ce double caractère qu'ils sont nommés par l'Empereur ou par le préfet, quoiqu'ils soient payés en partie par les villes.

1612. La surveillance immédiate de la *police rurale* est confiée à des *gardes champêtres*. Il en existe un au moins par commune; la municipalité peut, quand elle le juge convenable, en établir un plus grand nombre. Les gardes champêtres sont nommés par le préfet, sur la présentation du maire (décr. 25 mars 1852, art. 5, § 21; v. n° 1533, et circul. 5 mai 1852), et ils prêtent serment devant le tribunal civil de l'arrondissement. Ils peuvent être suspendus par le maire; mais le préfet seul a le droit de les révoquer. (L. du 18 juillet 1837, 43.) Les gardes champêtres sont aussi *officiers de police judiciaire*, mais pour la constatation des délits ruraux seulement; leurs attributions en cette qualité sont énumérées dans l'art. 16 du Code d'instruction criminelle. Les agents de police, sergents de ville, etc., sont nommés par les maires; ils font des rapports qui n'ont aucun caractère officiel et ne servent au maire que de

(1) Art. 10 à 15 et 154 du Code d'instr. crim., et décr. du 28 mars 1852.

simples renseignements. Le maire nomme les pâtres communs, sauf l'approbation du conseil municipal; il a le droit de prononcer leur révocation. (L. 18 juillet 1837, 13.) Les gardes forestiers des communes sont nommés par le préfet. (Décr. du 25 mars 1852, 5, § 20; v. n° 1533.)

4613. Il existe dans les villes importantes un *architecte* nommé par le maire, qui fixe son traitement et règle ses attributions; elles consistent ordinairement dans la direction de tous les travaux de construction ou de réparation qui se font pour la ville, dans le règlement des mémoires des ouvriers, dans la surveillance de tous les bâtiments communaux, l'inspection des pavés, des fontaines, des pompes, etc. C'est à lui que le maire renvoie tout ce qui concerne la petite voirie, et il est appelé à donner son avis sur les alignements, sur les édifices qui menacent ruine, etc.

4614. Les recettes municipales, dans les communes dont les revenus ne s'élèvent point à 30,000 fr., sont faites par le percepteur des contributions directes; dans les autres communes, il peut y avoir un *receveur spécial*, qui est nommé par le préfet si le revenu de la ville ne dépasse pas 300,000 fr., et par le ministre des finances dans le cas contraire. (Décr. du 25 mars 1852, 5, § 13; v. n° 1533.) Nous disons *qu'il peut y avoir*, parce que l'on peut aussi, dans ces communes, réunir la recette municipale à la perception des contributions. Les receveurs municipaux sont obligés de fournir, pour garantie de leur gestion, un cautionnement qui est fixé au dixième des recettes qu'ils font pour le compte de la commune (1). Leurs biens sont frappés d'une hypo-

(1) Lois des 28 avril 1816, art. 83, et 18 juill. 1837, art. 65; ordon. du 31 mai 1838, art. 471 et suiv.

thèque légale au profit de la commune. (C. N., article 2424.)

### § III. — *Attributions du maire.*

1615. Pour bien comprendre les attributions du maire, il faut distinguer en lui plusieurs caractères. Il est à la fois, d'après notre législation :

- 1° Officier de l'état civil ;
- 2° Officier de police judiciaire ;
- 3° Juge de simple police ;
- 4° Agent de l'administration générale ;
- 5° Administrateur et représentant de la commune ;
- 6° Enfin, il est revêtu, par délégation du pouvoir législatif, d'une autorité réglementaire dans les limites déterminées par la loi.

1616. Les devoirs du maire, comme officier de l'état civil, sont tracés par le tit. 2 du liv. 4<sup>er</sup> du Code Nap. Les fonctions d'officier de l'état civil ont été confiées aux maires par la loi des 20-25 septembre 1792, articles 1, 2, 3, et par celle du 28 pluviôse an VIII, art. 42. Ces fonctions se bornent à constater les déclarations de naissance et de décès, à faire les publications de mariage, à recevoir la déclaration que les futurs conjoints entendent se prendre pour mari et femme, à prononcer cette union au nom de la loi et à en dresser acte. Il donne à ces différents actes, qui doivent être écrits sur des registres doubles, un caractère d'authenticité qui ne peut tomber que devant l'inscription de faux. Il est responsable de l'inaccomplissement des formalités qui lui sont prescrites, ainsi que des altérations qui pourraient survenir aux registres dont il est dépositaire. (C. N., 34 à 401.)

1617. Les maires sont rangés au nombre des offi-



ciers de police judiciaire par le Code d'instruction criminelle : ils ont qualité pour rechercher les contraventions de police de toute nature , recevoir les rapports , dénonciations et plaintes qui y sont relatifs , et pour dresser les procès-verbaux, recevoir les déclarations de témoins, faire les visites et autres actes qui sont de la compétence du procureur impérial, dans le cas de flagrant délit, ou de réquisition de la part d'un chef de maison (1). Ils doivent remettre les procès-verbaux de contravention et toutes les pièces et renseignements , dans les trois jours au plus tard, à l'officier qui remplit les fonctions du ministère public près le tribunal de police, et transmettre au procureur impérial les procès-verbaux et autres actes relatifs aux crimes et aux délits (2). Ils ont le droit de requérir la force armée dans l'exercice de leurs fonctions de police judiciaire ; et, lorsqu'ils agissent au lieu et place du procureur impérial, ils peuvent faire les visites et autres actes qui sont de la compétence de ce magistrat, et par conséquent décerner des mandats d'amener contre les prévenus de crimes emportant peine afflictive ou infamante. (C. d'inst. crim., 25, 40, 49, 50). Le maire ou l'adjoint remplit les fonctions de ministère public près le tribunal de simple police, en l'absence ou en cas d'empêchement du commissaire de police. (C. d'inst. crim., 144.)

1618. Le maire est juge de simple police concurremment avec le juge de paix, dans les communes

(1) La Cour de cassation a jugé, les 6 septembre (crim., Moulin) et 15 décembre 1838 (*id.*, Oviedo), que, dans les villes où il existe des commissaires de police, les maires et adjoints ne cessent pas d'avoir qualité pour constater concurremment avec eux les contraventions aux règlements de police.

(2) C. d'inst. crim., art. 8, 9, 11, 12, 14, 15, 49, 50 et 53.



qui ne sont pas chefs-lieux de canton, à l'égard des contraventions commises, dans l'étendue de sa commune, par des personnes prises en flagrant délit, ou par des personnes qui résident dans sa commune ou qui y sont présentes, lorsque les témoins y sont aussi résidants ou présents, et lorsque la partie réclamante conclut pour ses dommages-intérêts à une somme déterminée qui n'excède pas celle de quinze francs (1). Le ministère public est exercé auprès du maire par l'adjoint, et, lorsque l'adjoint remplace le maire comme juge de police, par un des membres du conseil municipal, désigné à cet effet par le procureur impérial pour une année entière. Le greffier est un citoyen nommé par le maire et assermenté auprès du tribunal de police correctionnelle. Le ministère des huissiers n'est pas nécessaire pour les assignations à partie ou à témoin, lesquelles peuvent être faites par un avertissement du maire. (C. d'inst. crim., 167 à 172.)

4649. Le maire est chargé, sous *l'autorité* de l'administration supérieure, dit l'art. 9 de la loi du 18 juillet 1837 :

1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements ;

2° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ;

3° De l'exécution des mesures de sûreté générale.

Comme on le voit par cet article, le maire est un agent d'exécution chargé de faire l'application immédiate et dernière de la loi ; ainsi, dans un grand nombre de cas qu'il est inutile de rappeler, nous l'avons vu chargé par la loi de détails d'exécution. Il est l'in-

(1) Code d'inst. crim., art. 166. Il ne peut connaître des matières attribuées exclusivement au juge de paix par l'art. 139 du Code d'inst. crim., ni des affaires civiles.

termédiaire entre l'administration supérieure et les administrés, pour l'exécution de presque toutes les mesures; il est aussi l'organe des réclamations des administrés auprès de l'administration. Comme agent d'exécution, le maire est subordonné au sous-préfet et au préfet; il ne peut, sans quitter ses fonctions, refuser d'exécuter les ordres qu'il reçoit; mais aussi, et par la même raison, il ne peut encourir la responsabilité de tout ce qu'il a fait conformément à des ordres supérieurs. Si le maire refusait ou négligeait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, après l'en avoir requis, pourrait y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. (L. 18 juill. 1837, 15. *V.* n° 1623.)

1620. Toutes les attributions dont nous venons de parler sont étrangères à l'autorité municipale; elles pourraient en être séparées sans que celle-ci fût altérée en rien. Cependant l'expérience a démontré qu'il était utile qu'elles lui fussent réunies. Si les maires ne remplissaient pas les fonctions d'officier de l'état civil, d'officiers de police judiciaire, de juges de simple police, d'agents de l'administration, il faudrait en charger d'autres fonctionnaires; et sans parler de la difficulté de trouver assez d'hommes capables, de la dépense à laquelle donnerait lieu leurs traitements, etc., nous nous contenterons de faire observer qu'il existerait nécessairement entre ces fonctionnaires et les maires des rivalités sans cesse renaissantes qui entraveraient la marche de l'administration et nuiraient à la considération de ses agents. En réunissant au contraire toutes ces fonctions sur la tête du maire, on peut espérer que ce magistrat, choisi parmi les membres d'un conseil électif, présentera habituelle-

ment une capacité suffisante pour les remplir toutes. Il résulte de là une grande économie, puisque le maire ne reçoit pas de traitement ; plus de simplicité dans les rouages de l'administration, et plus de considération pour le magistrat qui réunit tous les pouvoirs de la commune. Il faut remarquer cependant que dans les communes populeuses, dont l'administration est très-compiquée, le maire est déchargé de quelques-unes de ces fonctions : ainsi, dans les communes chefs-lieux de canton, il n'est pas juge de police ; dans toutes les communes dont la population excède 5,000 âmes, les fonctions d'officiers de police judiciaire sont exercées par un ou plusieurs commissaires de police, etc. ; à Paris, les attributions des maires sont beaucoup plus restreintes encore.

1624. Nous arrivons aux fonctions municipales proprement dites ; elles ont un double objet :

L'administration des biens et des intérêts communaux ;

La police propre à la commune.

Sous le premier point de vue, le maire est l'agent de la commune chargé d'exécuter toutes les mesures prises par le conseil municipal à l'égard de ses biens, de veiller à leur conservation, de régler et de faire acquitter les dépenses locales, d'administrer les établissements communaux, de faire exécuter et de diriger les travaux qui sont à la charge de la commune, de la représenter dans les contrats qu'elle peut avoir à passer, dans les procès qu'elle intente ou qu'elle soutient, de réclamer en son propre nom, ou au nom de ses administrés, devant l'administration supérieure, etc. Nous avons déjà vu, et nous verrons encore dans une foule de cas, le maire agissant avec ce caractère



d'administrateur, qu'il est toujours facile de reconnaître (1).

1622. Sous le second point de vue, le maire est chargé, par l'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837, de la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale (2). Cet article se réfère aux développements donnés par les anciennes lois sur la matière, et principalement par les art. 3 et 4 du tit. xi de la loi des 16 et 24 août 1790, ainsi conçus :

« Les objets de la police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

» 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiemment, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdic-

(1) Lois du 14 déc. 1789, art. 50.

(2) L'art. 10 de la loi du 18 juillet 1837 porte :

Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure :

1° De la police municipale, de la police rurale et de la voirie municipale, et de pourvoir à l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ;

2° De la conservation et de l'administration des propriétés de la commune, et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits ;

3° De la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale ;

4° De la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ;

5° De la direction des travaux communaux ;

6° De souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux, dans les formes établies par les lois et réglemets ;

7° De souscrire dans les mêmes formes les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons ou legs, acquisition, transaction, lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi ;

8° De représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.

Il faut observer que l'énumération de cet article n'est pas limitative.



tion de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ;

» 2° Le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblées publiques, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens ;

» 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

» 4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune et à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

» 5° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces derniers cas, l'autorité des administrations de département ou de district ;

» 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

» Art. 4. Les spectacles publics ne pourront être formés et autorisés que par les officiers municipaux. »

L'art. 46 du décret du 23 prairial an XII place sous l'autorité de police et la surveillance de l'autorité mu-

nicipale les lieux de sépulture, soit qu'ils appartiennent au public, soit qu'ils appartiennent à des particuliers. La loi du 6 oct. 1791, t. II, art. 1, veut que les maires fassent au moins une fois par an, après l'avoir annoncé huit jours d'avance, la visite des fours et cheminées de toutes les maisons et bâtiments éloignés de moins de cent toises des habitations, et ordonnent la démolition des fours et cheminées qui peuvent occasionner un incendie et d'autres accidents.

D'après l'art. 1, sect. v, titre 1, de la même loi, il peut établir des bans de vendange et d'autres récoltes suivant les usages du pays. (V. C. P., 475, § 1.)

La loi du 26 ventôse an IV impose aux propriétaires l'obligation de faire écheniller leurs arbres avant le 11 mars, et charge le maire de le faire faire aux frais des propriétaires négligents. La loi du 11 août 1789, art. 10, autorise le maire à déterminer l'époque pendant laquelle les cultivateurs seront tenus d'enfermer leurs pigeons.

Nous avons parlé, en traitant de la voirie vicinale et la voirie urbaine, des attributions des maires en cette matière (1).

1623. Le maire n'agit plus ici sous l'*autorité*, mais sous la *surveillance* de l'administration supérieure (L. 18 juillet 1837, 40), parce qu'il s'agit de l'exercice d'un pouvoir *propre* à l'autorité municipale. Aussi la circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1840 déclare-t-elle que les préfets ne peuvent, en thèse générale, se substituer aux maires, en prenant des arrêtés sur les matières qui rentrent dans

(1) On peut consulter, pour avoir une nomenclature complète des matières de police placées dans les attributions des maires, le décret du 12 messidor an VIII, qui résume les attributions du préfet de police de la Seine, section 3, intitulée *Police municipale*, et le C. pén., 471, 475, 479, 480.

les attributions de l'autorité municipale. La circulaire ajoute cependant : « Mais si cette autorité reste inactive malgré la réquisition de l'autorité supérieure, celle-ci peut et doit agir comme lui en donne le droit l'art. 45 de la loi du 18 juillet 1837. L'arrêté que prendra le préfet dans ces limites *pour assurer l'exécution d'une disposition de la loi* sera donc légal. » Nous n'admettons cette solution, comme le dit la circulaire elle-même, conformément à l'art. 45, que *dans le cas où il s'agit d'assurer l'exécution d'une loi*, et nous croyons que le préfet ne pourrait agir ainsi dans les matières laissées à l'autorité réglementaire du maire. Notre opinion est confirmée par un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 17 janvier 1854 (Brun).

Mais l'autorité municipale ne s'étend pas hors du territoire de la commune, et il est des mesures de police que nécessite l'intérêt de l'Empire ou celui du département. Ces mesures peuvent être prises par des décrets impériaux dans le premier cas, ou par des arrêtés du préfet dans le second cas; le maire est obligé de les exécuter comme agent du pouvoir exécutif, en vertu du paragraphe 3 de l'article 9. Cette distinction a été rappelée dans l'arrêt précité de la Cour de cassation (1).

1624. L'autorité du maire se manifeste par des *arrêtés*. Le droit de prendre des arrêtés, attribué aux corps municipaux par la loi des 19-22 juillet 1791, a dû na-

(1) M. Faustin Hélie, dans un article inséré au t. VIII de la *Revue critique de législation*, p. 481, combat sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation; il soutient que le préfet, à moins d'une délégation spéciale de la loi (v. n° 1536), n'a pas le droit de faire des règlements de police pour toutes les communes de son département, et que ce droit n'appartient au chef du pouvoir exécutif lui-même qu'à la même condition.



turellement passer dans la personne du maire, organe du pouvoir exécutif de la commune. L'art. 44 de la loi du 18 juillet 1837 le décide formellement. Le maire agit seul dans ce cas ; il n'est pas tenu de prendre l'avis de ses adjoints ou du conseil municipal ; et s'il a cru devoir le faire pour s'éclairer, l'arrêté ne doit pas le mentionner. Cependant le conseil municipal a conservé, comme nous l'avons vu, le droit de prendre des délibérations obligatoires sur l'administration des biens communaux, et notamment sur le mode de jouissance et la répartition des pâturages et des fruits (l. 18 juillet 1837, 47) ; le maire n'est dans cette matière que l'exécuteur des décisions du conseil.

L'art. 44 de la loi de 1837, renouvelant presque textuellement les dispositions de l'art. 46 du titre 4<sup>er</sup> de la loi des 19-22 juillet 1791, donne au maire le droit de prendre des arrêtés, à l'effet :

1<sup>o</sup> De publier de nouveau les lois et règlements de police, et de rappeler les citoyens à leur observation ;

2<sup>o</sup> D'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité.

1625. Les règlements de police que le maire est directement chargé de faire exécuter sont très-nombreux ; quelques-uns remontent à des époques éloignées, et n'ont pas été appliqués depuis longtemps, quoiqu'ils aient été conservés par différentes lois, et notamment par l'art. 484 du Code pénal. D'autres ne reçoivent d'application que dans certaines circonstances rares. Enfin, malgré la présomption que personne n'est censé ignorer la loi, la plupart des administrés pourraient pécher par ignorance, si on ne la remettait pas souvent sous leurs yeux. De là le droit attribué au maire de publier de nouveau les lois et règlements de police,



ou de rappeler à leur observation, sans toutefois que cette nouvelle publication soit nécessaire pour que ces lois et règlements déjà publiés soient obligatoires.

Toutes les fois qu'une loi a statué sur les objets confiés à la vigilance de l'autorité municipale, le pouvoir du maire se borne à la faire exécuter sans rien ajouter à ses dispositions et sans rien en retrancher (1); quand il n'a été statué que par un règlement municipal, le maire peut en faire un nouveau, et alors l'ancien règlement est abrogé; il en est de même lorsqu'en rappelant un ancien règlement le maire y fait des modifications; son arrêté constitue un règlement nouveau qui est seul applicable. Mais cela ne doit s'entendre que des règlements municipaux proprement dits, et non de ceux émanés des autorités qui, avant 1789, avaient le droit de publier des règlements; ces actes ont conservé la force législative qu'ils avaient d'après l'art. 29 de la loi du 19 juillet 1789 et l'article 484 du Code pénal, et le maire ne peut que les publier et les faire exécuter sans les modifier.

1626. Si le maire, quant à l'exercice du droit de prendre des arrêtés de police sur les matières déterminées par les lois, n'est pas soumis à l'autorité de l'administration supérieure, il n'est pas cependant affranchi de sa *surveillance*. (L. 18 juillet 1837, 10.) De là le droit accordé au préfet d'annuler ou de suspendre les arrêtés du maire, et l'obligation imposée au maire de les transmettre au sous-préfet aussitôt qu'ils ont été pris. Parmi les arrêtés municipaux, les uns, motivés par des

(1) C'est ainsi que la chambre criminelle de la Cour de cassation a décidé, le 13 nov. 1852 (Morin), qu'un maire ne peut défendre tout dépôt sur la voie publique qui n'aurait pas été autorisé par lui, l'art. 47, § 4, du C. pénal ne punissant que le fait d'avoir embarrassé *sans nécessité* la voie publique.

circonstances particulières, ne doivent avoir qu'une application momentanée : tels seraient le programme d'une fête publique, les mesures d'ordre à observer pour un cas particulier, ou des injonctions individuelles pour rappeler à l'exécution des lois et règlements de police ; les autres, disposant d'une manière générale, constituent des règlements permanents. Les premiers sont exécutoires provisoirement et sauf réformation ; les autres, à cause de leur importance, ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par le récépissé du sous-préfet. Mais le préfet a le droit de suspendre pour un temps plus long l'exécution de l'arrêté. (*Id.*, 11.) Une circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1840 porte que le préfet peut abréger le délai ordinaire d'un mois en autorisant l'exécution immédiate. La Cour de cassation n'admet pas cette doctrine ; elle a jugé, le 14 mars 1851 (Ch. crim., Michel), que la disposition de l'article 11 est générale et absolue, qu'elle ne peut être modifiée par cette circonstance que l'approbation du préfet serait intervenue avant l'expiration du mois qui suit le dépôt, et que, la loi ne distinguant pas, il ne peut appartenir aux tribunaux d'admettre aucune distinction.

Il ne faut pas perdre de vue que le droit de prendre des arrêtés sur les matières confiées à la vigilance du maire est un droit propre au pouvoir municipal : ainsi, bien que les arrêtés municipaux puissent être annulés par le préfet, ils sont cependant valables par eux-mêmes, et sans qu'il soit nécessaire de les faire revêtir de son approbation (1). Par la même raison, le préfet,

(1) La circulaire du 1<sup>er</sup> juillet 1840 reconnaît ce principe ; elle ajoute que cependant rien ne s'oppose à ce que l'approbation du préfet soit mentionnée sur les arrêtés, dans les circonstances exceptionnelles où cette approbation peut leur donner plus de force morale.

qui a le droit d'annuler un arrêté, ne peut pas le modifier ; car, s'il en était autrement, le pouvoir du maire se résoudrait dans le droit de faire une proposition. Le préfet ne peut que conseiller au maire des modifications, sauf à annuler l'arrêté tout entier, suivant les circonstances, si elles ne sont pas adoptées. Le maire, de son côté, ne pourrait faire des modifications à un arrêté devenu obligatoire qu'autant qu'elles seraient approuvées par le préfet.

1627. Les arrêtés ne sont obligatoires qu'autant qu'ils ont été publiés, ou que l'on en a donné une connaissance spéciale à ceux qu'ils intéressent. Mais lorsqu'un règlement rendu dans la limite des attributions municipales a été publié ou notifié, il devient obligatoire, et les tribunaux ne peuvent se dispenser de l'appliquer ; il paraît même résulter de l'arrêt que ce devoir leur est imposé quoiqu'ils n'aient point reçu une notification particulière de l'arrêté. Cette notification cependant est utile et convenable, si elle n'est pas nécessaire. (C. cass. crim., 31 août 1821, Braquier.) Lorsqu'un individu est poursuivi pour contravention à un arrêté réglementaire, il y a présomption que les formalités voulues par la loi ont été remplies, et cette présomption ne pourrait tomber que devant la preuve du contraire, ou devant le refus de la justification demandée par le juge ou par la partie. (1).

1628. Les arrêtés concernant l'ordre public et la police, légalement pris par un maire, sont obligatoires

(1) « Attendu qu'aucune disposition législative n'a tracé de règles précises pour le mode de publication des arrêtés émanés des autorités administratives ; qu'il suffit dès lors que le fait de la publication soit établi par l'autorité administrative chargée de porter ces arrêtés à la connaissance des citoyens. » (C. C. crim., 18 sept. 1847, Boudier. V. aussi n° 1537.)



dans sa commune, et leur infraction entraîne l'application d'une peine qui est prononcée soit par les tribunaux de simple police, soit par les tribunaux de police correctionnelle, suivant sa nature. Nous disons les arrêtés *concernant l'ordre public et la police* : ce sont en effet des arrêtés pris en vertu des art. 3 et 4 du t. XI de la loi du 16 août 1790 (v. n° 1624) dont le Code pénal, 471, § 15, garantit l'exécution par une peine; d'où il résulte qu'aucune peine n'est applicable à l'infraction des règlements qui n'ont pas ce caractère, par exemple de ceux qui déterminent la taxe à payer par les propriétaires qui ont droit de profiter des pâturages communaux. (C. C. crim., 27 déc. 1851, Foucachon.) Cette taxe peut être recouvrée à l'aide des moyens propres à l'autorité municipale. (L. 18 juillet 1837, 63.)

Le Code pénal parle des arrêtés réglementaires, c'est-à-dire qui statuent sur un ensemble de faits et s'appliquent à une généralité de personnes. La Cour de cassation a décidé que la violation d'un arrêté *individuel*, c'est-à-dire prescrivant à un individu un fait ou une abstention, n'est susceptible d'aucune peine. (C. C. crim., 16 février 1833, Creuzet.) Cette proposition n'est vraie qu'autant qu'il s'agit d'une prescription nouvelle, car les arrêtés qui font à une personne l'application des lois de police ou des règlements existants sont obligatoires comme dérivant d'une règle applicable à tous. Ainsi la Cour de cassation a déclaré obligatoires les arrêtés par lesquels un maire enjoint à un individu de fermer une baie-charretière ouverte sur une promenade où un arrêté antérieur défend de passer autrement qu'à pied (C. C. crim., 8 avril 1852, Maitré), de clore un terrain joignant la rue d'une ville (*id.*, 3 mai 1850, Tronchet), de combler un fossé creusé



sur un chemin vicinal (*id.*, 8 oct. 1836, Hillairet), de réparer ou démolir un édifice menaçant ruine (C. pén., 471, § 5; C. C. crim., 8 oct. 1845).

Enfin elle a aussi décidé en principe que l'autorité municipale peut faire des injonctions et des prohibitions individuelles et spéciales, quand l'intérêt public l'exige (C. C. cr., 15 déc. 1836, Prat); mais que, d'un autre côté, lorsqu'un règlement existe, le maire ne peut dispenser un individu de son exécution, et que cette dispense n'empêcherait pas de lui appliquer la peine de l'infraction (même arrêt, et *id.*, 8 mars 1851, Rochet).

Les arrêtés de police municipale obligent les habitants de la commune; ils obligent même les propriétaires qui ne l'habitent pas, quant aux charges qui pèsent sur les propriétés : ainsi le propriétaire d'une maison sera tenu d'y placer des chéneaux, si un règlement municipal l'exige, et puni s'il ne le fait pas dans le délai prescrit. Il est de principe que *les lois de police et de sûreté obligent* toutes les personnes, même étrangères, qui se trouvent sur le territoire qu'elles régissent (C. N., 3); mais ce principe doit s'appliquer avec les tempéraments qu'exige l'équité; il faut que les étrangers momentanément sur le territoire de la commune aient pu avoir connaissance des règlements pour que l'infraction qu'ils ont commise soit punissable.

La peine des infractions ne peut pas être créée par l'arrêté, elle doit résulter de la loi dont l'arrêté fait l'application. Lorsque le maire agissait en vertu de son droit général de réglementer certaines matières de police, on était fort embarrassé pour appliquer une peine. La loi du 28 avril 1832, contenant des modifications au Code pénal, est venu faire cesser les doutes, en ajoutant à l'art. 471 du Code pénal un § 15 qui rend passibles de l'amende de 4 à 5 francs « ceux qui auront

» contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements et arrêtés publiés par l'autorité municipale en vertu des art. 3 et 4, t. XI, de la loi du 16-24 août 1790 et de l'art. 46, t. I, de la loi du 19-22 juillet 1791. »

Il existe d'anciens règlements de police non abrogés quant aux prescriptions qu'ils contiennent, mais dont la sanction consiste dans des peines qui ne sont plus en harmonie avec notre droit pénal, telles que l'amende honorable, le fouet, etc. Le Conseil d'Etat décide, dans ce cas, qu'aucune peine n'est applicable. (C. d'Et., 20 avril 1840, Kerriou.) Il suffirait, pour rendre applicable la peine du § 15 de l'art. 474 du C. P., que le maire publiât de nouveau le règlement en le déclarant obligatoire.

Le maître doit-il être puni pour les contraventions commises par ses domestiques? Nous déciderons ici, comme nous l'avons déjà fait (n° 1305), qu'en l'absence d'une loi spéciale, il n'y a lieu d'appliquer l'amende au maître que s'il a donné ordre à son domestique de faire la chose qui constitue la contravention, parce que c'est comme s'il la commettait lui-même (C. C. crim., 6 mars 1834, Leblan), ou si la contravention consiste dans l'omission d'une chose que le maître était obligé de faire ou de faire faire, par exemple dans l'omission du balayage ou de l'arrosage de la rue vis-à-vis sa maison. (V. n° 1305 et la note.)

1629. Les matières sur lesquelles le maire exerce son autorité sont très-nombreuses. Il suffit de lire avec attention les art. 3 et 4 de la loi du 24 août 1790, que nous avons cités plus haut (n° 1622), pour voir qu'il peut en sortir une foule de règlements importants. Les recueils d'arrêts de la Cour de cassation, et notamment

*la Jurisprudence générale du royaume*, de M. Dalloz, et le *Dictionnaire général de jurisprudence*, de M. Armand Dalloz, au mot *autorité municipale*, contiennent un nombre considérable de décisions qui déclarent obligatoires des arrêtés municipaux, par cela seul qu'ils ont été pris sur des matières qui rentrent dans les attributions du maire, bien qu'ils puissent être l'objet de justes critiques quant au fond. L'autorité judiciaire, dans ces différents cas, n'entend point apprécier le mérite intrinsèque de l'arrêté; elle se contente d'examiner s'il a été compétemment rendu, et, dans le cas de l'affirmative, le déclare applicable, sans qu'elle doive s'arrêter aux excuses fondées sur le défaut d'intention. (Cour cass. cr., 20 juillet 1838, Bonafé.)

Il ne faut pas perdre de vue que le maire n'a le droit de faire des règlements de police que dans les cas déterminés par la loi (l. du 18 juillet 1837, art. 44); d'où il résulte que si le règlement que l'autorité judiciaire est appelée à appliquer a été pris hors des limites des attributions de l'autorité municipale, elle doit refuser d'en faire l'application. (Cour cass. cr., 18 janvier 1838, Vignes.) C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé, le 26 novembre 1819 (sections réunies, Roman), qu'un arrêté qui prescrivait aux individus de tapisser le devant de leurs maisons pour le passage d'une procession ne rentrait pas dans les mesures de police confiées aux maires, et n'était pas par conséquent obligatoire sous peine d'amende; et, le 27 janvier 1820 (cr., Baux), qu'il en était de même de l'arrêté d'un maire qui ordonnait aux citoyens d'arborer des drapeaux à leurs croisées.

Le droit de réglementer certaines industries est naturellement limité par la règle qui défend le monopole. La limite est difficile à tracer, et la Cour de cassation



elle-même a varié sur quelques-unes des questions auxquelles cette difficulté a donné naissance. Ainsi elle a décidé, le 19 juillet 1833 (cr., Jorion), qu'un règlement municipal qui défend à tout autre qu'à un individu désigné d'ouvrir et de vider des fosses d'aisances rentre dans les attributions municipales; elle a décidé précisément le contraire le 5 mars 1840 (*id.*, Provost); elle proscriit toute restriction qui aurait principalement un but lucratif; c'est ainsi qu'un règlement qui adjugeait au profit de la ville de Bordeaux le droit exclusif d'opérer la vidange a été déclaré illégal. (C. C. crim., 18 janv. 1838, Vignes.) Mais elle a sanctionné l'arrêté qui défend d'employer d'autres personnes que les portefaix pour le chargement et le déchargement des marchandises sur les ports, comme ayant pour principal objet le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans les lieux publics. (C. C. crim., 27 nov. 1841, Lefebvre.)

L'autorité ne doit pas intervenir entre l'acheteur et le vendeur pour fixer le prix des choses qui sont dans le commerce; mais par une exception aux règles ordinaires, exception fondée sur l'intérêt public, le maire a reçu de la loi du 19 juillet 1791, art. 30 et 31, le droit de fixer le prix du pain et de la viande. Les réclamations contre la taxe peuvent être portées devant le préfet et devant le ministre, mais non devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse, attendu, dit l'arrêt du Conseil du 14 août 1822 (boul. de Montpellier), que les règlements pour la taxe sont des actes d'administration et de police. La vente à un prix supérieur à la taxe constitue une contravention punissable, quand même l'acheteur y consentirait, parce que la taxe est une disposition d'ordre public à laquelle il n'est pas permis de déroger. (C. C. crim., 25 mai 1855, Masson.)



1630. Le tribunal est-il forcé de surseoir quand le règlement de police lui paraît avoir besoin d'interprétation? Nous résolvons cette question par la négative, en renvoyant pour les développements de cette opinion à ce que nous dirons sur l'interprétation des décrets réglementaires (v. 3<sup>e</sup> partie).

1631. Quand l'arrêté rendu compétemment est susceptible d'être critiqué sous le rapport du fond, il peut être déféré au préfet, qui a, comme nous l'avons dit, le droit de le réformer.

Ce droit n'est point anéanti par l'approbation tacite ou même formelle que le préfet pourrait avoir donnée à l'arrêté (circul. 1<sup>er</sup> juillet 1840). En cas de confirmation du préfet, on peut se pourvoir contre son arrêté devant le ministre de l'intérieur; mais l'arrêté pris par le maire étant exécutoire, le tribunal de simple police ne doit pas surseoir à l'appliquer à cause du pourvoi dont il est l'objet (C. C. crim., 20 février 1847, Noël). L'annulation qui serait faite par le préfet n'aurait d'ailleurs d'effet que pour l'avenir.

Si l'arrêté était attaqué pour excès de pouvoir, le recours pourrait être porté *de plano* devant le Conseil d'Etat, régulateur des compétences; il pourrait aussi être porté devant le préfet et le ministre. Si l'arrêté était annulé pour incompétence ou excès de pouvoir, tous les effets qu'il aurait produits tomberaient avec lui. C'est ainsi que la Cour de cassation a confirmé un arrêt qui condamnait la ville de Bordeaux à des restitutions et à des dommages-intérêts au profit d'individus contre lesquels avait été exécuté un arrêté municipal annulé depuis par le préfet pour cause d'illégalité. (C. C. req., 17 mai 1836, ville de Bordeaux.) Mais si l'illégalité avait été invoquée devant le tribunal et repoussée par lui (n<sup>o</sup> 1629), en vain l'arrêté serait-il annulé plus tard

par l'autorité compétente ; celui contre lequel la condamnation aurait été prononcée ne pourrait la faire rapporter à cause de l'autorité de la chose jugée.

1632. Lorsqu'un arrêté municipal ordonne ou défend de faire une chose, et qu'un individu a contrevenu à ses dispositions, nous avons déjà dit que le tribunal devait le condamner à l'amende ; mais il doit en outre, s'il y a eu un préjudice causé, en ordonner la réparation, laquelle consiste ordinairement dans la destruction de ce qui a été fait, ou dans la confection aux frais du contrevenant de ce qu'il devait faire. Il est cependant des cas exceptionnels et urgents dans lesquels l'exécution peut avoir lieu immédiatement. C'est ce que reconnaît notamment l'arrêt de la Cour de cassation du 26 avril 1834 (cr., Pihan), pour le cas où un arrêté porte sommation de détruire ou de réparer les édifices menaçant ruine. Nous croyons que cet arrêt a tort de restreindre à ce seul cas le droit de l'administration ; en effet, il peut se rencontrer des circonstances dans lesquelles il soit urgent de faire exécuter d'autres mesures prescrites dans l'intérêt général. Supposons, par exemple, qu'un individu ferme par une barrière un chemin public, et supprime ainsi une communication importante ; qu'un riverain fasse sur le sol du chemin une excavation dangereuse ; nous pensons que, dans ces différents cas et autres semblables prévus dans l'art. 3 du titre XI de la loi du 16 août 1790, de même que dans le cas de démolition d'un édifice menaçant ruine, l'administration peut agir d'office. Nous citerons à l'appui de cette doctrine un arrêt du Conseil du 31 juillet 1817 (Aumeunier), dans lequel il est dit que le maire devait procéder d'office à la démolition de constructions qui anticipaient sur un chemin. (V. aussi C. C. crim., 7 mars 1839, Servatius.) Cependant ce n'est là

qu'une exception à laquelle on ne doit avoir recours que lorsque des circonstances impérieuses l'exigent, parce qu'il est de principe général que l'autorité judiciaire intervienne pour ordonner l'exécution (1).

*Addition. — Paris. — Lyon.*

1633. Paris n'est pas une commune ordinaire ; sa qualité de capitale de la France, de résidence ordinaire du chef du gouvernement, son étendue, le chiffre élevé de sa population, lui font une position exceptionnelle tant sous le point de vue de l'administration que de la police. On a centralisé à Paris les attributions municipales, savoir : celles relatives à l'administration proprement dite, entre les mains du préfet de la Seine ; celles relatives à la police, entre les mains du préfet de police, qui rappellent, le premier, le prévôt des marchands, le second, le lieutenant général de police. Sous les ordres de ces hauts fonctionnaires, douze maires et vingt-quatre adjoints, placés à la tête de 12 arrondissements, exercent les fonctions d'officiers de l'état civil et concourent à l'administration ; douze commissaires de police et un grand nombre d'agents inférieurs veillent à la sûreté publique. (V. l. 19 vend. an IV, art. 3 ; l. 28 pluv. an VIII, 16. — Arrêté du 12 messidor an VIII sur les attributions du préfet de police.)

1634. Par les mêmes motifs, lorsque, avant 1848, les lois de 1831 et de 1833 réglaient, pour le reste du territoire, les élections municipales et départementales, la loi du 20 avril 1834 avait apporté au droit commun de profondes modifications au sujet des élections muni-

(1) Voir les développements de cette opinion dans notre édition du *Pouvoir municipal*, de M. Henrion de Pansey, 1840, p. 301, *addition*.



cipales de Paris et des élections départementales de la Seine. Suivant cette loi, le conseil général de la Seine se composait de 44 membres, dont 36 étaient nommés par les 12 arrondissements de Paris, et les 8 autres par les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis. On ne faisait point d'élection spéciale pour le conseil municipal de Paris, qui se composait de droit des 36 membres nommés au conseil général par les 12 arrondissements; Paris n'avait pas de conseil d'arrondissement. Quant aux élections de ces conseils à Sceaux et à Saint-Denis et quant aux élections municipales dans le reste du département, elles se faisaient selon les règles ordinaires.

Deux décrets, l'un du 27 février, l'autre du 12 mars 1848, prononcèrent la dissolution du conseil général de la Seine et du conseil municipal de Paris. Plus tard, le décret de l'Assemblée nationale du 3 juillet 1848, tout en renvoyant à un décret organique spécial la composition des conseils dont il s'agit, laissa au pouvoir exécutif le soin d'instituer, en attendant ce décret, une commission municipale et départementale qui remplacerait les conseils dissous. On enlevait ainsi cette composition à l'élection pour la reporter au pouvoir exécutif.

Depuis lors, la loi organique annoncée par le décret du 3 juillet, annoncée encore par la Constitution, n'a pas vu le jour; le pouvoir exécutif a continué à nommer directement les membres des conseils dont il s'agit. (Décr. 8 septembre 1849-27 décembre 1851.) Ainsi aujourd'hui cette matière est régie à la fois par la loi de 1834 et par le décret de 1848, en attendant qu'une nouvelle vienne la régler définitivement. Elle est régie par le décret de 1848, en ce que le choix des conseillers généraux et des conseillers municipaux



appartient au pouvoir exécutif. Elle est régie par la loi de 1834, en ce que le pouvoir exécutif, sur les 44 membres dont il compose le conseil général, en choisit 36 parmi les éligibles domiciliés à Paris, 4 parmi les éligibles domiciliés dans l'arrondissement de Saint-Denis et 4 parmi les éligibles domiciliés dans l'arrondissement de Sceaux ; en ce que, de plus, il ne fait pas de choix spéciaux pour les conseillers municipaux de la ville de Paris, qui sont de droit les 36 conseillers généraux nommés parmi les éligibles domiciliés dans cette ville (1).

1635. Les communes des arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis sont organisées comme les autres communes de l'Empire; mais, à cause de leur voisinage de la capitale, elles sont soumises à l'autorité du préfet de police, qui y exerce les fonctions qui lui sont déléguées par l'arrêté du 12 messidor an VIII. Cependant les maires y sont chargés, sous sa surveillance et sans préjudice des attributions tant générales que spéciales qui leur sont conférées par les lois, de tout ce qui concerne la petite voirie, la liberté et la sûreté de la voie publique, l'établissement, l'entretien et la conservation des édifices communaux, cimetières, promenades, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie, l'éclairage, le balayage, les arrosements, la solidité et la salubrité des constructions privées, les mesures relatives aux incendies, les secours aux noyés, la fixation des mercuriales, l'établissement et la réparation des fontaines, aqueducs, pompes et égouts, les adjudications, marchés et baux. (L. du 10 juin 1853, art. 1, 2.)

(1) Rapport de M. Dufaure, ministre de l'intérieur, sur le décret du 8 sept. 1849. — Décr. du 27 déc. 1851, art. 2.

1636. A l'image de la ville de Paris, et pour des motifs analogues, la ville de Lyon a reçu une organisation municipale à part. Elle comprenait, avant 1852, quatre communes distinctes, celles de Lyon, de la Guillotière, de la Croix-Rousse et de Vaise. Depuis le décret du 24 mars 1852, ces quatre communes n'en forment plus qu'une qui a une seule commission municipale et est divisée en cinq arrondissements. La commune est administrée par le préfet du Rhône, qui y exerce également les fonctions de préfet de police, telles qu'elles sont déterminées par l'arrêté du 12 messidor an VIII. (L. 19 juin 1854, 4.) Dans chaque arrondissement il y a un maire et deux adjoints dont les attributions sont déterminées par le décret du 17 juin 1852. En attendant la loi spéciale qui doit régler la composition de la commission municipale et le mode de nomination de ses membres, elle est provisoirement composée de 30 membres nommés par le pouvoir exécutif. (Décr. 24 mars 1852, 1, 2, 3, 4.) Dans un certain nombre de communes voisines de Lyon désignées par la loi du 19 juin 1854, art. 1 et 3, et le décret du 24 mars 1852, art. 9, le préfet du Rhône remplit les fonctions de préfet de police. Cette organisation spéciale, fondée sur des motifs de sûreté publique, a reçu le nom d'*agglomération lyonnaise*.

---

## CHAPITRE III.

## BIENS DES COMMUNES.

## SOMMAIRE.

§ I. — *Historique.*

1637. Double origine des biens communaux.  
1638. Droits des seigneurs. — Attributions des terres vaines et vagues.  
— Triages. — Cantonnements.  
1639. Mesures des rois de France protectrices des biens communaux.  
1640. Révolution de 1789. — Attribution aux communes des terres vaines et vagues.  
1641. Exceptions dans les départements composant l'ancienne Bretagne.  
— L. 15 sept. 1850.  
1642. Quand les communes ont dû intenter l'action en revendication des terres vaines et vagues.  
1643. Abolition du droit de triage. — Révocation de ses effets.  
1644. Révision des cantonnements.  
1645. Révision des jugements, accords et transactions préjudiciables aux communes.  
1646. Réintégration des communes dans les biens possédés par elles autrefois.  
1647. Action de rachat.  
1648. Tribunaux et mode de preuves exceptionnels.  
1649. Partage des biens communaux entre les habitants. — L. du 10 juin 1793.  
1650. Suspension de la loi du 10 juin 1793.  
1651. Dispositions exceptionnelles quant aux partages opérés et aux biens usurpés. — Compétence des conseils de préfecture.  
1652. Attribution de l'actif des communes à l'Etat jusqu'à concurrence des dettes payées par lui en leur acquit.  
1653. Acquisition forcée des biens des communes par le gouvernement impérial.

§ II. — *Mode de jouissance des différents biens communaux.*

1654. Des différentes espèces de biens des communes.



- 1655. Biens publics communaux.
- 1656. Biens patrimoniaux.
- 1657. Biens communaux proprement dits.
- 1658. Faut-il avoir la qualité de Français pour participer à la jouissance des biens communaux ?
- 1659. Que doit-on entendre par le mot *habitant* ?
- 1660. Faut-il être inscrit au rôle des contributions directes ?
- 1661. Différents modes de jouissance des biens communaux. — Changements. — Conditions.
- 1662. Partage des fruits communaux.
- 1663. Les habitants peuvent-ils aujourd'hui partager entre eux la propriété des biens communaux ?
- 1664. Contentieux en matière de jouissance des biens communaux.

### § I. — *Historique.*

1637. Déjà nous avons dit que les communes devaient être considérées comme des personnes morales ayant une existence civile et possédant des biens. C'est ainsi que, depuis les municipalités romaines, nous les voyons organisées à toutes les époques de notre histoire. L'origine et la nature de la propriété communale ont été l'objet de deux systèmes différents qui ont successivement prévalu. « Tantôt on n'a reconnu aux » communes qu'un simple droit d'usage originaire- » ment concédé par la bienveillance du seigneur, » tantôt au contraire on leur a attribué la propriété » primitive, et on n'a vu dans les seigneurs que des » usurpateurs, abusant de leur juridiction pour s'em- » parer de ce qui ne leur avait jamais appartenu (1). » Suivant le point de vue auquel on se plaçait, on accordait trop aux seigneurs ou aux communes. C'est en se fondant sur le premier système que les jurisconsultes féodaux créaient ces théories à l'aide desquelles

(1) Développement de la question posée par l'Académie des inscriptions et belles-lettres pour le prix décerné en 1855.



les seigneurs *s'accommodaient des communes*, ainsi que le dit l'ordonnance de Blois (mai 1579, art. 284). Mais c'est en appliquant la théorie contraire que les lois de la révolution ont attribué aux communes tout ce qu'il a été possible de prendre aux seigneurs.

La vérité cependant n'était ni d'un côté ni de l'autre, parce qu'on adoptait un système absolu, sans tenir compte de l'origine des communes, qui devait certainement avoir influé sur l'origine des biens. Un grand jour vient d'être jeté sur cette question, grâce à l'Académie des inscriptions et belles-lettres qui l'a mise au concours, et grâce au mémoire de M. Rivière, qui a remporté le prix (1). La conclusion des savantes recherches de M. Rivière est une distinction entre les *communes jurées*, c'est-à-dire les communes riches et puissantes, dont les chartes avaient été reconnues et jurées par les seigneurs et les habitants, et les *communautés d'hommes de poeste*, c'est-à-dire les petites communes composées de colons et de serfs affranchis. « Dans le » territoire des communes jurées, qu'ils fussent des » débris des anciens biens municipaux, ou qu'ils provinssent de concessions gratuites ou à prix d'argent » faites par les seigneurs à l'époque de la révolution » communale, ils (les biens) étaient généralement » possédés en propre, librement et allodialement par » les universités. — Dans le territoire des communautés » d'hommes de poeste au contraire, presque toutes de » récente origine et composées de colons et de serfs » affranchis réunis autour du moustier ou du manoir, » les communaux provenant de concessions faites avec

(1) M. Rivière, avocat à Tours, est licencié de la Faculté de droit de Poitiers ; son mémoire a été publié en un volume intitulé *Histoire des biens communaux en France, depuis leur origine jusqu'à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle*.

» réserve de la domanialité au profit des seigneurs  
» ne consistaient ordinairement qu'en droits d'usage (1).

Nous allons voir dans leur application les deux systèmes auxquels la science reproche avec raison aujourd'hui d'être trop exclusifs.

1638. Les seigneurs, dans le système féodal, étaient considérés comme souverains et propriétaires de leurs seigneuries. De ce principe on faisait dériver deux conséquences importantes : la première, que toutes les terres vaines et vagues non cultivées appartenaient aux seigneurs ; la seconde, que les biens dont jouissaient les communes leur avaient été concédés gratuitement par les seigneurs, premiers propriétaires du sol.

Les concessions faites aux communes portaient, disait-on, ou sur la pleine propriété, ou seulement sur le droit d'usage. Dans le premier cas, le seigneur continuait, comme membre de la commune, à être propriétaire pour une portion qu'on évaluait en général au tiers, et il prétendait avoir le droit de demander le prélèvement de ce tiers, abandonnant à la commune la propriété exclusive du reste : c'est ce qu'on appelait le droit de *triage*, que Merlin définissait, dans son rapport à l'Assemblée constituante, « le droit pour » le seigneur de reprendre ce qu'il a donné. » Ce droit, longtemps contesté par les communes, fut régularisé par l'ordonnance de 1669, t. XXV.

Quand la commune n'était concessionnaire que du droit d'usage, le seigneur pouvait ou restreindre ce droit d'usage sur une partie des biens, ou céder à la commune une portion de la pleine propriété, en échange du droit d'usage. Cette opération s'appelait *cantonne-*

(1) *Histoire des biens communaux en France*, p. 391, 392.

*ment.* Le droit de cantonnement ne pouvait être invoqué que par le propriétaire contre les usagers.

1639. Enfin, toutes les fois qu'il était possible d'élever quelques doutes sur le droit de propriété des communes, les seigneurs trouvaient trop souvent dans les tribunaux, ou dans des arbitres qu'ils nommaient eux-mêmes, de complaisants instruments de spoliation. L'ordonnance de Blois ordonne « d'informer diligem-  
» ment et secrètement contre ceux qui, de leur propre  
» autorité, ont osté et soustrait des lettres, titres  
» et autres enseignements de leurs sujets pour s'ac-  
» commodier des communes dont ils jouissoient aupara-  
» vant, ou, sous prétexte d'accord, les ont forcés  
» de se soumettre à l'avis de telles personnes que bon  
» leur a semblé. » Louis XIV disait dans le préambule de son édit de 1667 : « Entre les désordres causés par  
» la licence des guerres, la dissipation des biens des  
» communautés a paru des plus grandes. Elle a été  
» d'autant plus générale que les seigneurs et autres per-  
» sonnes puissantes se sont prévalus de la faiblesse des  
» plus nécessiteux... Pour dépouiller les communautés,  
» on s'est souvent servi de dettes simulées ; on a abusé  
» des formes de la justice, etc. » En conséquence, le Roi ordonne que dans le délai d'un mois les habitants rentreront sans aucune formalité de justice dans les biens aliénés, en remboursant aux acquéreurs le prix principal en dix paiements faits d'année en année. Le paragraphe 5 interdit aux communes l'aliénation de leurs biens, *nonobstant toute permission qu'elles pourraient recevoir à cet effet*, à peine d'amende de 3,000 livres contre les échevins ou autres personnes chargées des affaires de la commune, de nullité du contrat, et de perte du prix pour l'acquéreur (1).

(1) V. aussi ord. de Henri III donnée à St-Maur-des-Fossés, avril 1567.



1640. La révolution de 1789, faite au nom de la nation, c'est-à-dire des communes, contre la féodalité, donna lieu à une série de lois importantes, empreintes d'un esprit de réaction dont nous allons faire l'analyse.

Ces lois sont relatives aux terres vaines et vagues, aux biens usurpés par les seigneurs à l'aide du triage, du cantonnement ou de tout autre moyen, ou acquis par eux à vil prix.

Les terres vaines et vagues étaient attribuées aux seigneurs, par suite du principe féodal *nulle terre sans seigneur*. La loi du 13 avril 1791 déclara que cette attribution avait cessé à partir de la publication des décrets du 4 août 1789, abolitifs de la féodalité; mais que les seigneurs qui avaient pris publiquement possession de ces terrains avant cette époque, en vertu des lois, coutumes, statuts ou usages locaux alors existants, en seraient *présumés propriétaires*, sauf la preuve du contraire. (Art. 7 à 11.) Une année plus tard, la loi du 28 août 1792, art. 9, exigea des seigneurs qu'ils *prouvassent* leur propriété par des titres ou par une possession de quarante ans, sinon les communes *présumées* propriétaires durent être mises en possession par les tribunaux, en formant leur demande dans le délai de cinq années. Enfin la loi du 10 juin 1793 déclara les communes *propriétaires*, et décida que la possession même de quarante ans ne pourrait suppléer le titre *légitime*, c'est-à-dire *non féodal*, d'acquisition. (Sect. 4, art. 8, 9, 10, 11.) (1).

V. arrêt du Conseil du 14 juill. 1667; ordonn. de 1669; édit du mois d'avril 1683; déclarations du Roi des 17 juill. 1702, 12 juin 1724, 14 juin 1764, et 13 avril 1766.

(1) Loi du 10 juin 1793, sect. 4, art. 1, 8, 9, 10 et 11.

Voici le texte de l'art. 1<sup>er</sup>, sect. 4 de la loi du 10 juin 1793: « Tous les biens communaux en général, connus dans toute la république sous les divers noms de terres vaines et vagues, gastes, garrigues, landes,



Cette loi, à laquelle on a reproché un vice de rétroactivité, a cependant constamment été appliquée par les tribunaux ; mais, législation spéciale et tout exceptionnelle, elle ne doit recevoir d'application qu'à l'égard d'une classe de biens et vis-à-vis une classe de personnes. Elle n'a pour objet que les terres *vaines et vagues*, et ne peut être invoquée que contre les *anciens seigneurs*. Elle ne s'applique donc pas aux terres cultivées, lors même qu'elles auraient conservé les noms de *lande*, de *bruyère*, provenant de leur ancien état. (C. C. req., 15 mars 1837, C<sup>e</sup> de Villa-S<sup>t</sup>e-Anselme.) Mais à quel moment faut-il qu'elles aient été cultivées pour échapper à l'action des communes ? La loi est muette sur ce point ; son esprit de réaction porte à penser qu'à quelque époque que les biens aient été mis en culture par les seigneurs, la commune a pu les revendiquer en prouvant qu'ils avaient été vacants. Cependant Merlin dit que les terres défrichées depuis plus de 40 ans ne tombent pas sous la loi du 10 juin 1793 (*Rep.*, v<sup>e</sup> *Communes*, § 4). On peut citer à l'appui de cette opinion un arrêt de la Cour de cassation du 5 germinal an V (D<sup>e</sup> de Montmorency). La Cour de cassation, dans d'autres circonstances, a décidé que la loi ne s'appliquait pas aux biens mis en valeur au 4 août 1789. (C. civ., 2 vent. an VII, Chazeron ; *id.*, 27 avril 1808, D<sup>e</sup> du Blosseville.) Cette interprétation est la plus conforme à l'équité, sinon à l'esprit de la loi.

pacages, pâtis, ajoncs, bruyères, bois communs, hermes, vacants, palus, marais, marécages, montagnes, et sous toute autre dénomination quelconque, *sont et appartiennent* de leur nature à la généralité des habitants ou membres des communes, des sections de communes dans le territoire desquelles ces communaux sont situés, et, comme tels, lesdites communes ou sections de communes sont fondées et autorisées à les revendiquer, sous les restrictions et modifications portées par les articles suivants. »

C'est seulement entre les communes et leurs seigneurs que les dispositions spéciales dont nous nous occupons sont applicables, et non vis-à-vis des individus dont la possession ne s'appuie sur aucun titre féodal, quand même ces individus auraient été seigneurs d'autres communes. (C. de cass., 9 janv. 1838, 25 janv. 1842.) Les droits des particuliers ne possédant pas à titre féodal ont été réglés par les art. 9 et 10 de la loi du 10 juin 1793.

L'attribution de propriété faite aux communes par la loi du 10 juin 1793 ne s'applique pas aux biens possédés par des bénéficiers ecclésiastiques, par des monastères, des communautés séculières ou régulières, par l'ordre de Malte et autres corps ou communautés, par les émigrés, par le domaine. Ces biens sont attribués à l'Etat par l'art. 12 de la section 4 de la loi; mais, aux termes d'un décret interprétatif du 8 août 1793, les communes conservent même vis-à-vis l'Etat, qui succède aux seigneurs, les droits qui résultent pour elles des décrets des 25 et 28 août 1792; de telle sorte que les communes sont présumées propriétaires, si l'Etat ne fait pas la preuve du contraire, conformément aux articles 8 et 9 de la loi du 28 août 1792. (C. C. req., 3 févr. 1836, préfet de l'Indre, et *id.* civ., 21 mars 1838, préfet du Pas-de-Calais.) (1). Au contraire, les lois seraient vainement invoquées par les communes, si l'Etat agissait comme souverain, les terrains contestés étant, par exemple, d'origine domaniale. (C. cass. civ., 16 fév. 1853, commune de St-Christophe.)

L'attribution de propriété faite aux communes ne

(1) Le contraire avait été jugé par un arrêt de la chambre des requêtes, 13 février 1834 (C<sup>e</sup> de Pesillac).

s'applique pas aux terres qui ne se trouvaient pas circonscrites dans le territoire particulier d'une commune ou d'une seigneurie ; ces terres ont été attribuées à la nation, sans préjudice des droits que les communautés ou les particuliers pouvaient y avoir acquis, et qu'ils pouvaient justifier par titre ou par la possession de quarante ans. (L. du 28 août 1792, 11.)

1641. En Bretagne, la maxime *nulle terre sans seigneur* régnait d'une manière exclusive ; mais les seigneurs propriétaires de ces vastes territoires en grande partie incultes avaient souvent inféodé aux habitants le droit de couper dans ces landes des bruyères et des herbes, et d'y faire pacager leurs bestiaux. La force des choses entraînait ces concessions ; presque tout le sol était ainsi inféodé à des vassaux qui jouissaient *isolément et individuellement* des droits d'usagers. Sur la réclamation des députés de la Bretagne, l'Assemblée législative inséra dans l'art. 10 de la loi du 28 août 1792 une disposition portant que, dans les cinq départements composant la ci-devant province de Bretagne, « les terres actuellement vaines et vagues, non arrentées, afféagées » ou acensées jusqu'à ce jour, connues sous le nom de » communes, frost, frostages, franchises, galois, etc., » appartiendront exclusivement, soit aux communes, » soit aux habitants des villages, soit aux ci-devant » vassaux, qui sont actuellement en possession du droit » de commuer, motoyer, couper des landes, bois ou » bruyères, pacager, ou mener leurs bestiaux dans » lesdites terres situées dans l'enclave ou le voisinage » des ci-devant fiefs. » La loi a ainsi transformé le droit d'usage, soit des communes, soit des particuliers, en un droit de propriété ; l'attribution est censée faite aux communes, sauf aux particuliers à prouver leurs droits, lesquels sont déterminés par l'étendue des droits



d'usage dont ils jouissaient. (C. C. req., 28 avril 1840, de Rezé; *id.* civ., 10 août 1846, C<sup>e</sup> de Haute-Goulaine.) Il faut appliquer ici aux communes et aux vassaux les règles relatives à la prescription de cinq ans établie par l'article 9 de la loi du 28 août 1792 (C. C. civ., 25 janv. 1837, Lecalvet; *id.* req., 18 août 1840, Pirion), et ce que nous dirons des effets de la possession (*v.* n<sup>o</sup> 1642). Cette propriété était restée indivise jusqu'à nos jours; 72,000 hectares de terres étaient presque entièrement perdus pour la production et échappaient en grande partie aux droits de mutation comme à l'impôt foncier. Afin d'en encourager la mise en valeur, une loi du 15 décembre 1850 a, pour le partage de ces terres, beaucoup simplifié la procédure du droit commun et diminué les frais, qui jusque-là étaient un obstacle à cette opération.

1642. Aux termes de l'art. 9 de la loi du 28 août 1792, les communes ont dû intenter leur action contre les seigneurs dans les cinq ans; cette disposition a continué à subsister malgré le silence de la loi du 10 juin 1793, qui ne contient qu'un développement du principe posé dans celle de 1792. (C. C. req., 10 août 1842, Duval.) Mais les communes qui, à l'époque de la publication de la loi, avaient la possession *animo domini*, n'ont évidemment pas eu besoin d'intenter une action qui n'aurait eu d'autre but que de leur faire obtenir ce qu'elles avaient déjà. Aussi la Cour de cassation juge-t-elle que non-seulement elles peuvent, en vertu de cette possession, repousser les actions intentées contre elles, mais encore exercer la revendication, si elles sont dépossédées. (C. C. req., 29 nov. 1848, de Nieuil; *id.*, 21 juin 1854, Boucher.) Mais elles doivent alors, comme demanderesses, faire preuve de la possession qui les a



dispensées d'intenter leur demande dans les cinq ans. (C. C. civ., 3 déc. 1855, Chamblant.)

Que doit-on décider de celles qui possédaient à titre précaire, par exemple comme *usagères*? Un arrêt de la chambre des requêtes, du 12 nov. 1844 (C<sup>e</sup> d'Anthéron), porte que les lois de 1792 et 1793 n'ont pas interverti de plein droit le caractère de la jouissance des communes; que celles-ci ne pouvaient obtenir la propriété des terrains dont elles n'avaient qu'une jouissance précaire qu'à la charge par elles de former une action en revendication dans le délai déterminé par la loi.

Nous admettons que les lois de 1792 et 1793 n'ont pas interverti la possession de *plein droit*, mais nous disons qu'elles ont autorisé les communes à l'*intervertir*, et que l'interversion a eu lieu, si les communes prouvent que dans les cinq ans elles ont changé le caractère de leur possession et qu'elles ont possédé *animo domini*, au lieu de continuer à posséder précairement. Cette doctrine, qui a son point d'appui dans l'article 2238 du C. N., est adoptée par la jurisprudence la plus récente. (V. C. C. req., 14 mai 1850, D<sup>e</sup> Royer; *id.* civ., 1<sup>er</sup> février 1853; *id.*, 7 février 1853, Leblanc de Castillon; req., 29 nov. 1854, Delacourtie.) A plus forte raison, les communes qui ont été remises en possession par un jugement ne peuvent être inquiétées, lors même que le jugement aurait été annulé depuis, car cette annulation laisse subsister la possession *animo domini*. (C. C. req., 27 nov. 1827, C<sup>e</sup> de Véronnes.)

1643. Le *droit de triage*, reconnu par l'ordonnance de 1669, fut aboli; tous les édits, déclarations, arrêts du Conseil et lettres patentes rendus depuis trente an-

nées, *hors des cas prévus* par l'art. 4 du tit. 25 de l'ordonnance des eaux et forêts de 1669, furent considérés comme nonavenus; tous les jugements rendus et tous les actes faits en conséquence furent révoqués. (L. 15 mars 1790, t. 2, 30, 31.) Cette disposition ne s'appliquait qu'aux abus du droit de triage; l'on respectait les actes faits et les jugements rendus en vertu de l'art. 4 du titre 25 de l'ordonnance de 1669; mais, bientôt après, la loi du 28 août 1792 déclara l'ordonnance révoquée, ainsi que *tous édits, déclarations, arrêts du Conseil et lettres patentes qui, depuis cette époque, avaient autorisé les triage, partage* (1), distribution partielle ou concession de bois et forêts domaniales et seigneuriales au préjudice des communautés usagères, *soit dans les cas, soit hors des cas* permis par ladite ordonnance, ainsi que tous les jugements rendus et tous les actes faits en conséquence. Les communes eurent cinq ans pour exercer leurs actions à l'égard des biens qui étaient dans les mains des seigneurs, mais sans pouvoir répéter les fruits perçus (2). Quant à ceux dont elles étaient ou se sont mises en possession *animo domini*, nous renvoyons au n° précédent. (V. aussi C. C. req., 9 mars 1809, Lafresnaye.)

1644. Le *cantonnement* (v. n° 1640) ne fut pas enveloppé dans la même proscription que le *triage*, parce qu'il a pour résultat de dégrever les propriétés de servitudes fâcheuses. Deux lois successives déclarèrent que les actions en cantonnement, de la part des proprié-

(1) Le mot *partage* ne doit s'entendre ici que d'un triage dissimulé, et non d'un partage véritable de biens indivis. (C. C. civ., 20 avril 1807, Loppin.)

(2) L. du 28 août 1792, 1, 34. L'art. 2 de cette loi contient des dispositions analogues à l'égard des effets produits par le droit du *tiers denier* dans les provinces où ce droit était en usage.

taires, contre les usagers des bois, prés, marais et terrains vains et vagues, continueraient à avoir lieu dans les cas de droit ; que des actions semblables pourraient être exercées par les *usagers* contre les *propriétaires* ; mais, comme on en avait longtemps abusé, on décida que tous les cantonnements prononcés par édits, déclarations, arrêts du Conseil, lettres patentes et jugements, ou convenus par transactions ou autres actes de ce genre, pourraient être révisés, cassés ou réformés par les tribunaux de district (1). (L. des 20 sept. 1790, 8, et 28 août 1792, 5, 6.)

1645. On ne se contenta pas de soumettre à la révision les jugements rendus en matière de cantonnement ; on étendit cette mesure à tous jugements, accords ou transactions qui, *sans prononcer de cantonnement*, auraient statué sur des questions de propriété et d'usage entre les ci-devant seigneurs et les communautés, ainsi qu'à tous les arrêts du Conseil, jugements, accords ou transactions qui auraient ordonné ou autorisé des bornages entre les communautés ou les particuliers et les ci-devant seigneurs, ou qui, à ce sujet, auraient adjugé des revenants-bons à ces derniers (2). Les communes eurent cinq ans pour exercer les actions extraordinaires que ces lois leur accordaient.

La Cour de cassation décide que les communes qui seraient restées en possession des biens attribués aux seigneurs par le cantonnement, n'en ont pas moins été obligées d'intenter leur action dans les cinq ans, parce

(1) V. pour tout ce qui est relatif à ce droit et à ses effets, l'ouvrage de M. Latruffe de Montmeylian, intitulé *Des droits des communes sur les biens communaux*.

(2) Lois des 20-27 sept. 1790, art. 8, et des 28 août et 14 sept. 1792, art. 5 et 6.



que la loi ne leur a attribué que le droit de faire annuler les cantonnements, jugements, etc., à la différence des cas où il s'agit de terres vaines et vagues, qui leur sont attribuées par la loi, et des biens provenant du triage, qui est annulé de plein droit. (V. nos 1640, 1643; C. C. civ., 25 août 1834, C<sup>e</sup> de Menneton.) M. Troplong pense, au contraire, qu'on doit appliquer ici la maxime *Quæ temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum*. (Prescript., nos 209 et suiv., 827 et suiv.)

1646. Les seigneurs s'étaient fait attribuer des biens communaux sous différents prétextes; ils en avaient usurpé d'autres, et avaient fait ratifier leur usurpation par des décisions de l'autorité administrative ou judiciaire qu'ils avaient eu le crédit d'obtenir. L'art. 7 de la loi du 28 août 1792 autorise les communes à revendiquer la propriété et la jouissance des biens-fonds qui, depuis le mois d'août 1669, ont été adjugés, lors du remboursement de leurs bans, aux ci-devant seigneurs, à titre de *blanc* ou *deshérence*, ainsi que ceux qui leur ont été cédés pour se racheter de l'exercice ou de l'effet de ce droit. Bien plus, d'après l'art. 8, il suffisait aux communes de justifier d'avoir anciennement possédé des biens ou des droits d'usage quelconques à titre de propriétaires, et d'en avoir été dépossédées par suite de la puissance féodale, pour se faire réintégrer dans leur propriété ou possession, nonobstant tous édits, déclarations, arrêts du Conseil, lettres patentes, jugements, transactions et possessions contraires, à moins que les ci-devant seigneurs ne représentassent un acte authentique constatant qu'ils avaient légitimement acheté lesdits biens, car, disait-on, on n'entendait réformer que les abus de la féodalité (1). Aucune

(1) Il faut excepter aussi les biens attribués aux seigneurs en vertu de



prescription spéciale n'étant fixée par la loi, l'action est régie par le droit commun. (C. C. civ., 29 avril 1829, préfet des Landes.) (1). Quant aux communes qui étaient ou se sont mises en possession des biens, v. n° 1642.

Dans ces différents cas, l'action en revendication ne pouvait être intentée contre les individus non seigneurs qui étaient en possession en vertu d'actes d'acquisition; les communes n'ont eu que le droit de percevoir les prix non payés et les arrérages des baux à rente, etc. (L. du 28 août 1792, 1, 2, 3, 4, 13.)

1647. Enfin, l'action en rachat accordée par l'édit de 1667 aux communes qui avaient vendu leurs biens à vil prix fut remise en vigueur par l'art. 14, sect. 4 de la loi du 10 juin 1793. Aucune prescription spéciale n'étant fixée par la loi, nous pensons que cette action a été régie à cet égard par le droit commun.

1648. Pour mieux assurer l'exécution des lois exceptionnelles rendues en faveur des communes, la loi de 1793 décida que tous les procès alors pendants, ou qui pourraient s'élever à l'avenir entre les communes et les propriétaires à raison des biens communaux ou patrimoniaux, seraient jugés par des arbitres. (L. 10 juin 1793, sect. 3, art. 4 et suiv.; l. 2 oct. 1793.) On conçoit quels ont dû être les effets de cette loi appliquée aux seigneurs, presque tous absents ou émigrés; ces effets préjudicièrent même à l'Etat, auquel devaient appartenir les biens des émigrés. L'arbitrage forcé fut sup-

triages antérieurs à 1669, puisque l'art. 1 de la loi limite à cette époque les révocations. (C. C. civ., 12 juin 1809, Thevenin.)

(1) Cette loi fournit aux communes un moyen d'envahir des bois appartenant à l'Etat. Une législation spéciale fut rendue pour réprimer cet abus. Les sentences arbitrales et les jugements rendus en faveur des communes furent soumis à une révision; des déchéances rigoureuses furent prononcées. (L. 7 brum. an III, 29 floréal an III, 28 brum. an VII, 19 germ. an XI, 28 vent. an XI, 4 vent. an XII.)

primé par la loi du 9 ventôse an IV, qui renvoya les affaires attribuées à des arbitres devant les tribunaux ordinaires. (L. 1. 12 prairial an IV, 19 germ. an XI.)

Enfin, l'article 12 de la loi du 28 août 1792 décide que si pour statuer sur les demandes en révision, cassation ou réformation de cantonnement, ou sur des questions de propriété, de servitude ou d'usage, il y a concours de plusieurs titres, le plus favorable aux communes et aux particuliers sera toujours préféré, sans aucun égard au plus ou moins d'ancienneté de leur date, ni même à l'autorité de la chose jugée en faveur des *ci-devant seigneurs*. Il y a là une exception aux règles ordinaires qu'explique l'esprit du temps. C'est ici le lieu de remarquer que, dans les titres anciens, les mots *usages communaux* sont employés tantôt pour indiquer les biens dont la commune était propriétaire, tantôt ceux dont elle était seulement usagère. C'est aux tribunaux à apprécier la véritable valeur de ces termes. (C. C. req., 12 août 1830, C<sup>e</sup> de Bligny.)

1649. Nous venons de voir le patrimoine des communes reconstitué par des lois empreintes d'un esprit de réaction ; nous allons maintenant le voir amoindri par les particuliers et par les gouvernements qui se sont succédé.

Des pétitions nombreuses et pressantes demandèrent à la Convention le partage entre les citoyens de chaque commune des biens communaux. Le principe du partage fut décrété d'urgence par la loi du 4 août 1792, puis appliqué par la loi du 10 juin 1793. On excepta du partage les bois, les terrains contenant des carrières, des mines, et les portions du territoire consacrées à un usage public, telles que les routes, places publiques, édifices à l'usage des communes, etc.

Le reste dut être partagé par tête entre tous les habitants de tout âge et de tout sexe. (L. 10 juin 1793, 1 à 10, et sect. 2.) La portion que le partage devait attribuer à chaque citoyen fut déclarée inaliénable pendant dix ans, et insaisissable pendant le même temps, excepté pour le paiement des contributions. (*Id.*, sect. 2, 13, 16.) Le partage toutefois n'était que facultatif, et devait être voté dans chaque commune par une assemblée composée des individus de tout sexe ayant droit au partage, âgés de 21 ans; le tiers des voix fut suffisant pour prononcer le partage (*id.*, sect. 2, 1 à 11) (1); les lots, faits par des experts choisis par l'assemblée, furent tirés au sort (*id.*, sect. 3); et les contestations relatives au mode de partage, soit entre les communes, soit entre les particuliers, furent renvoyées aux directoires de district; tous les procès nés ou à naître à propos des biens communaux, soit entre des communes, soit entre des communes et des particuliers, furent soumis à un arbitrage forcé (2). L'assemblée pouvait aussi voter la vente d'un bien communal, et il suffisait, pour que cette délibération eût son effet, qu'elle fût sanctionnée par le directoire du département, sur l'avis du directoire du district. (*Id.*, sect. 2, 11.)

1650. Les spoliateurs n'avaient besoin que d'un point d'appui dans la législation : la loi du 10 juin 1793 le leur avait donné. Dans beaucoup de communes il n'y eut pas même de procès-verbal de partage. Les réclamations contre la violation de la loi s'élevèrent de

(1) Cependant beaucoup de communes comprirent le danger, et un vingtième seulement crut devoir profiter du droit nouveau. (Rapport de M. Tendret sur les propositions du comité communal de l'Assemblée constituante, 28 août 1848.)

(2) Loi du 10 juin 1793, sect. 5, et loi du 8 août 1793. Cet arbitrage forcé a été aboli par la loi du 9 ventôse an IV, et les affaires auxquelles il s'appliquait ont été rendues aux tribunaux ordinaires (n° 1648).



toutes parts si nombreuses et si fortes, que trois années après, le 9 juin 1796 (24 prairial an IV), fut rendue une loi d'urgence qui suspendit provisoirement l'exécution de la loi du 10 juin 1793, non-seulement quant au partage, mais encore quant à l'exercice de toutes les actions qu'elle accordait ; *parce qu'il est instant, est-il dit dans les considérants, d'arrêter les funestes effets de son exécution littérale dont plusieurs inconvénients majeurs se sont déjà fait sentir*. Une autre loi du 2 prairial an V, également d'urgence, défendit de faire à l'avenir aucun échange ou aucune vente de biens communaux sans une loi particulière.

1651. Cependant il ne fallait pas laisser les propriétés dans un état d'incertitude toujours nuisible. La loi du 9 ventôse an XII déclara valables et exécutoires tous les partages faits en vertu de la loi du 10 juin 1793, dont il avait été dressé acte ; quant aux autres, on accorda aux détenteurs qui ne pouvaient pas présenter de titre de propriété, mais qui avaient défriché ou planté les terrains, qui les avaient clos de murs ou de fossés, ou qui y avaient fait quelques constructions, la faculté de devenir propriétaires incommutables, en faisant la déclaration de leur terrain et en se soumettant à payer une redevance annuelle. Le sursis prononcé par la loi du 24 prairial an IV à toutes les poursuites et actions résultant de la loi du 10 juin 1793 fut levé ; mais l'on renvoya devant les conseils de préfecture toutes les contestations qui pouvaient s'élever entre les copartageants, détenteurs ou occupants depuis la loi du 10 juin 1793 et les communes, soit sur les actes et les preuves du partage, soit sur l'accomplissement des conditions prescrites par la loi à ceux qui pouvaient devenir propriétaires incommutables.

Un avis du Conseil, du 18 juin 1809, a décidé que la



compétence des conseils de préfecture doit s'étendre à toutes les usurpations de biens communaux faites depuis la loi du 10 juillet 1793 jusqu'à celle du 9 ventôse an XII, lors même qu'il n'y a pas eu de partage exécuté, mais seulement lorsqu'il s'agit de l'intérêt de la commune contre les usurpateurs. Il faut en outre que la qualité de communal ne soit pas contestée. (C. d'Et., 10 février 1816, Guinier; 30 déc. 1822, C<sup>e</sup> de Mézière.)

Les conseils de préfecture sont juges des contestations sur le fait et l'étendue de l'usurpation. Si les détenteurs se prétendent propriétaires à un autre titre qu'un partage, les questions de propriété qui s'élèvent alors sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires. (Ord. du 23 juin 1819, art. 4; C. d'Et., 20 mars 1852, Marthiens; 17 mai 1855, C<sup>e</sup> de Valergue.) Mais le détenteur ne peut, en se faisant maintenir en possession, se prévaloir de cette possession dont l'illégitimité est présumée par le législateur, pour mettre la preuve de la propriété à la charge de la commune. (C. d'Et., 10 janv. 1856, Anglade.) Un décret du 4<sup>e</sup> jour compl. an XIII, basé sur des vues toutes politiques, veut, contrairement aux règles ordinaires, que les décisions des conseils de préfecture, rendues en vertu de l'art. 6 de la loi du 9 ventôse an XII, ne soient mises à exécution qu'après avoir été soumises au Conseil d'Etat pour être confirmées par un décret rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur. C'est seulement quand l'arrêté a été approuvé par le décret qu'on peut se pourvoir par la voie contentieuse. (Arrêts des 10 sept. 1835, 28 avril 1836.)

Il restait encore en 1819 beaucoup de biens communaux occupés par des usurpateurs qui n'avaient point profité du bénéfice de la loi du 9 ventôse an XII. Une ordonnance du 23 juin 1819 accorda un nouveau dé-

lai de trois mois pour faire la déclaration des biens usurpés, et permit de rendre les personnes qui rempliraient cette formalité propriétaires incommutables, sous la condition de payer une certaine partie du prix ou une redevance annuelle. Celles qui ne satisfirent pas à cette condition durent être poursuivies devant les conseils de préfecture, et ne purent devenir propriétaires que moyennant le paiement intégral du prix. (Ord. 23 juin 1819.) Les délais déterminés par l'ordonnance du 23 juin 1819 sont expirés depuis longtemps; les détenteurs de ces biens ne peuvent aujourd'hui en devenir propriétaires incommutables qu'en les acquérant de la commune dans les formes prescrites par la loi (v. ch. V). Si cependant la question de revendication donne lieu à un procès qui présente quelques doutes, la cession des biens peut être de la part de la commune le résultat d'une transaction (n° 1776). (Avis du comité de l'intér. du 14 mars 1843, et circ. du 10 juin 1843.)

1652. La loi du 24 août 1793, qui liquida les dettes de la république en payant les unes, en déclarant les autres éteintes ou réduites, mit à la charge de l'Etat les dettes des communes préalablement épurées et triées, excepté celles dues à la république, pour éviter la confusion; l'actif des communes dont l'Etat payait ainsi les dettes, à l'exception des biens communaux dont le partage était décrété et des objets destinés aux établissements publics, fut déclaré appartenir à la nation jusqu'à concurrence des dettes payées. (L. 24 août 1793, 82 à 93.)

1653. Le gouvernement impérial, manquant de ressources et obligé de soutenir en 1813 une lutte malheureuse contre les puissances étrangères qui envahissaient le sol français, obtint du Corps législatif une loi qui lui transférait à titre onéreux les biens ruraux, les mai-

sons et usines possédés par les communes ; excepté les bois , les biens dont la jouissance était laissée en commun, et tous ceux qui servaient à un usage public. La caisse d'amortissement figura dans ce marché comme acquéreur ; elle fut déclarée propriétaire moyennant le paiement d'une rente égale au revenu net des biens cédés (1). L'administration de l'enregistrement et des domaines prit possession, au nom de la caisse d'amortissement, des biens ainsi attribués à l'Etat, et en poursuivit la vente par adjudication dans la forme ordinaire. (L. 20 mars 1813, t. 1, art. 1 à 6.) La Restauration, qui trouva l'opération commencée, en avait ordonné la continuation (2). Mais la loi de finances du 28 avril 1816 vint rapporter la loi du 20 mars 1813, et ordonna la restitution aux communes de ceux de leurs biens qui n'avaient point été vendus.

## § II. — *Mode de jouissance des biens communaux.*

1654. Nous venons de voir à travers quelles vicissitudes le patrimoine communal est passé ; il faut maintenant distinguer les différentes espèces de biens des communes et exposer les règles qui les concernent.

La loi du 10 juin 1793 porte, art. 1<sup>er</sup>, que « les biens » communaux sont ceux sur la propriété ou le produit » desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune, ont un droit » commun. » Le Code Nap. contient, art. 542, une définition qui ne diffère de celle de la loi de 1793 que

(1) Le décret du 6 nov. 1813 détermine le mode d'évaluation.

(2) Ord. du 6 juin 1814 ; loi du 23 sept. 1814, art. 25, n° 3. Voir aussi l'ord. du 16 juill. 1815.



parce qu'elle se sert des mots *droit acquis*, au lieu de *droit commun*, et qu'elle ne parle pas des sections de communes; mais son silence ne peut les dépouiller du droit d'avoir des biens distincts de ceux de la commune dont elles font partie (n° 1586). Cette définition, d'après les principes actuels, doit être entendue en ce sens que le droit des habitants n'a rien d'individuel, mais que c'est l'être moral qui est propriétaire, usufruitier ou usager, quoique les fruits soient distribués entre les individus. La commune, bien que composée d'individus, a une existence distincte de celle des membres qui la composent, de telle sorte que ces membres peuvent quitter l'association sans que pour cela l'association soit détruite, qu'ils peuvent mourir sans que la personne morale meure, parce qu'à l'exception du cas tout à fait hypothétique où tous les habitants d'une commune disparaîtraient, ceux qui s'en vont ou qui meurent sont remplacés par d'autres.

On sait que le mot *biens* comprend des meubles et des immeubles, des choses corporelles et des choses incorporelles, telles que des actions, des servitudes, etc. Cette observation est nécessaire pour l'intelligence de la définition qui parle des biens *sur le produit desquels les habitants ont un droit commun*; il est évident en effet que les biens sur lesquels les habitants n'ont que des droits d'usufruit, d'usage, de servitude, ne sont *communaux* que par rapport à l'usufruit, à l'usage, à la servitude, et non par rapport à la propriété.

1655. Les biens des communes peuvent se diviser en trois classes :

*Biens publics communaux ;*

*Biens et revenus patrimoniaux ;*

*Biens communaux proprement dits.*

On appelle *biens publics communaux* tous ceux qui



sont affectés soit à l'usage de tout le monde, soit à l'usage des habitants de la commune : tels sont les rues, places, chemins et églises, les bâtiments consacrés à la maison commune, aux bureaux et aux différents services dépendants de la commune, les hospices, collèges, écoles primaires, les halles et marchés, etc. Nous avons déjà dit, au titre de la petite voirie, que les terrains des rues, places et chemins vicinaux appartiennent aux communes ; quant aux bâtiments, les uns leur appartiennent depuis un temps immémorial, les autres ont été acquis ou construits de leurs deniers, d'autres enfin leur ont été attribués par le décret du 9 avril 1811. (*Voir ce décret, n° 1507.*)

La qualification de *biens publics communaux* a pour but de distinguer ces biens des autres propriétés de la commune, et d'exprimer que l'usage auquel ils sont destinés les soumet à des règles particulières tout à fait semblables à celles qui régissent les choses dont il est question dans l'article 538 du Code Napoléon. Quoique cet article ne paraisse considérer comme étant hors du commerce que les choses qui appartiennent à l'Etat, il faut reconnaître cependant que les biens que nous venons d'énumérer n'appartiennent pas à l'Etat, et que cependant ils sont hors du commerce à cause de l'usage auquel ils sont consacrés ; il en résulte qu'ils ne peuvent être aliénés tant que leur destination n'est pas changée, qu'ils sont imprescriptibles, etc., etc. M. Proudhon, dans son *Traité du Domaine public* (t. 2, n°s 342, 343, 344), admet aussi un *domaine public municipal* ; mais il en exclut les hôtels de ville et les maisons communes, « attendu, dit-il, qu'ils ne sont point asservis aux usages du public en général. » Nous n'adoptons point cette opinion, et nous considérons l'hôtel de ville comme con-

sacré au service public, au moins autant que les collèges et les hospices, auxquels M. Proudhon reconnaît cette qualité. Nous pouvons nous appuyer sur le paragraphe 6 du tit. 4<sup>er</sup> du liv. 2 des *Institutes*. Il en est autrement pour les théâtres, qui ont aujourd'hui perdu leur caractère d'établissements publics, lors même qu'ils appartiennent aux communes, parce qu'elles en font un objet d'exploitation (1).

1656. Les *biens patrimoniaux* sont ceux qui se louent, qui s'afferment ou s'exploitent régulièrement au profit de la commune : tels sont les maisons, les métairies, les moulins, les usines, les prés et les terres labourables, les bois dont on vend les coupes (2). Il faut ranger dans cette classe les rentes sur l'Etat ou sur les particuliers, les créances dues aux communes, et le produit des droits et des contributions qu'elles sont autorisées à percevoir pour suppléer à l'insuffisance de leurs ressources (3).

1657. Les *biens communaux* proprement dits sont ceux dont la jouissance en nature est laissée aux habitants : tels sont les pâturages où ils envoient leurs

(1) Ils ne sont exemptés ni de la contribution foncière ni de celle des portes et fenêtres. (Cons. d'Et., 26 août 1846, ville de Toulon.)

(2) Nous avons déjà dit que les bois des communes étaient en général soumis au régime forestier. V. Code forestier, art. 1, 90 et suiv.; ordonnance du 1<sup>er</sup> août 1827, 128; et, quant au paiement des frais d'administration, voir l'art. 5 de la loi du 25 juin 1841, qui abroge l'art. 106 du Code forestier. V. aussi décr. du 12 avril 1854, relatif aux droits d'usage dans les forêts de l'Etat et dans les bois des communes et établissements publics.

(3) La loi du 22 novembre 1790, art. 5, décide que les villes et communes qui ne sont pas places fortes, et qui ont la jouissance des anciens murs, fossés ou remparts, y sont maintenues, si elles sont fondées en titre ou si leur possession remonte à plus de 10 ans, et que celles dont la possession a été troublée ou interrompue depuis 40 ans y sont rétablies. Ces biens sont patrimoniaux ou communaux, suivant l'usage qu'en fait la commune.

bestiaux, les bois dont les coupes leur sont distribuées, etc., etc. Les biens de ces deux classes ne sont pas hors du commerce; par conséquent ils peuvent être aliénés, mais avec l'accomplissement de formalités particulières, et ils sont susceptibles de prescription. (C. Nap. 2227.)

La loi du 18 juillet 1837 attribue au conseil municipal le droit de régler le mode d'administration des biens communaux, le mode de jouissance et la répartition des pâturages et des fruits, sous certaines restrictions relatives aux bois. Nous allons faire connaître les règles à cet égard; mais avant tout nous devons nous demander quelles sont les personnes qui ont droit au partage des fruits communaux.

1658. Le premier point à examiner est celui de savoir si, pour participer aux fruits des biens communaux, il est nécessaire d'être Français. L'art. 2 de la section 2 de la loi du 10 juin 1793 n'appelait au partage des biens communaux que les *citoyens français* domiciliés dans la commune, d'où l'on peut conclure que le partage des fruits doit être régi par la même règle. Cependant la Cour de cassation décide que cette disposition est sans application lorsqu'il s'agit de la simple jouissance des biens; que, pour avoir droit à cette jouissance, il suffit d'être habitant de la commune et de prendre part aux charges communales; qu'un étranger non naturalisé peut être considéré comme habitant d'une commune, lorsqu'il a été autorisé à fixer son domicile en France. (C. C. req., 23 mars 1853, C<sup>e</sup> de Cauvency.) (1). Un autre arrêt de la chambre

(1) V. aussi *id.* req., 26 février 1838, C<sup>e</sup> d'Avioth. Cependant la même chambre motivait, le 9 avril 1835, un arrêt en ces termes: « Attendu » qu'il est reconnu que les défendeurs à la demande sont *Français* domiciliés dans la commune, etc. » (C<sup>e</sup> de Bendorff.)



criminelle du 11 mai 1838 (Belot), rendu dans l'intérêt de la loi, décide que les droits de pâturage et d'affouage sont des droits réels établis pour l'utilité des maisons et des héritages de la commune; que la jouissance en appartient dès lors à tous ceux qui possèdent, habitent ou exploitent ces maisons ou héritages, quelle que soit leur qualité.

La loi du 10 juin 1793 nous paraît avoir posé un principe parfaitement juste; quand elle a appelé au partage des *biens communaux* seulement les *Français*. Autrefois les chartes municipales de la plupart des villes exigeaient des nouveaux membres de la bourgeoisie le paiement des droits connus alors sous les noms de droits *d'entrée*, *de jouissance*, *d'incolat*. On décide aujourd'hui que ces droits ne sont pas dus par les nouveaux habitants (1). Cette décision peut être critiquée; elle est fondée sur la confusion entre l'acquisition de privilèges qui n'existent plus et l'acquisition d'une part de jouissance dans des biens qui existent encore. Mais si le paiement d'un droit n'est plus exigé de ceux qui viennent prendre part aux biens d'une commune, il nous semble qu'on doit au moins exiger d'eux la qualité de Français, et protéger ainsi les habitants des communes frontières contre les étrangers qui viennent trop souvent dévorer une partie de leurs ressources.

C'est, selon nous, un point de vue faux que de présenter le droit aux fruits communaux comme une conséquence des charges auxquelles sont soumis les *habitants* de la commune, étrangers ou nationaux; car ces charges pèsent sur les habitants des communes

(1) Circul. du ministre de l'intérieur du 28 mars 1838; arrêt de la Cour de cass. req. du 9 avril 1838. (C<sup>e</sup> de Bendorff.)



qui n'ont pas de biens comme sur les habitants des communes qui en ont. Enfin, on ne peut considérer la participation aux fruits communaux comme un droit accordé par l'art. 13 du Code Nap. aux étrangers admis à fixer leur domicile en France ; car il s'agit ici d'une sorte de *copropriété*, et non d'un droit *civil* proprement dit.

L'arrêt de la chambre criminelle du 11 mai 1838, en considérant le droit aux fruits communaux comme attaché non aux personnes, mais aux choses, pose un principe qui ne manque pas de vérité, mais auquel il donne une trop grande extension. Il existe, en effet, des droits communaux inhérents aux propriétés, tels que celui de prendre dans les bois des arbres pour la reconstruction des maisons. Ces sortes de droits profitent aux propriétaires, quels qu'ils soient ; mais on ne peut, comme l'a fait l'arrêt, placer dans la même catégorie le droit d'affouage, qui a un caractère tout personnel (C. for., 105). Nous devons aussi reconnaître qu'un fermier étranger doit jouir des avantages même personnels appartenant à son propriétaire français, non pas en son nom, mais au nom du propriétaire dont il exerce les droits. C'est le cas de l'arrêt du 11 mai 1838, qui, ce nous semble, aurait dû être motivé sur cette considération.

Le Conseil d'Etat a décidé, contrairement à la jurisprudence de la Cour de cassation, le 30 mars 1846 (Pire), « qu'aux termes de l'art. 3, section 2 du décret » du 10 juin 1793, le droit de participer à la jouissance des biens communaux n'appartient qu'aux » citoyens français ayant leur domicile réel dans la » commune ; que l'art. 105 du C. forest. n'a changé » aucune des conditions d'aptitude prescrites par » cette disposition. » (V. aussi 18 nov. 1846, C<sup>e</sup> de

Francheval.) (1). La même doctrine avait été développée dans un arrêt de la Cour de Colmar du 20 janv. 1844 (C<sup>e</sup> de Dürrenentzen).

1659. Que doit-on entendre par le mot *habitant*? Suffira-t-il, pour avoir droit à la jouissance des communaux, qu'un individu réside dans la commune, sans qu'on puisse examiner depuis combien de temps et à quel titre? Nous ne le pensons pas; car le droit de prendre sa part des fruits communaux suppose l'intention sérieuse de faire partie de la commune. La jouissance des droits civils et politiques n'est pas immédiate; l'art. 6 de la constitution du 22 frim. an VIII voulait que le domicile politique ne s'établît que par un an de résidence; aujourd'hui il faut avoir 6 mois de résidence à la clôture des listes électorales. (Décr. 2 févr. 1852, 43.) La loi du 10 vend. an IV, t. 3, art. 4, dit que le tableau des habitants d'une commune ne doit contenir que ceux qui y sont domiciliés depuis un an; enfin l'art. 3 de la section 2 de la loi du 10 juin 1793 n'admet au partage des biens communaux, décrété le 14 août 1792, que les citoyens français *domiciliés* dans la commune un an avant le jour de la promulgation de ce décret; nous pensons que cet article est encore en vigueur.

M. Carré, dans son *Traité sur les droits d'usufruit*, est d'un avis contraire, et soutient que le principe de la loi du 10 juin a été abrogé par le *Code Napoléon*, qui pose le principe de la jouissance des propriétés communales, et qui règle les effets et les conditions du domicile, auxquels sont attachés les droits de l'incolat. Mais le Code Napoléon ne s'est occupé du domicile que sous

(1) D'après sa nouvelle jurisprudence, le Conseil d'Etat ne serait plus appelé aujourd'hui à statuer sur une question de cette nature (v. n<sup>o</sup> 1664).

un tout autre point de vue; et en parlant des droits des habitants sur les biens communaux, il se réfère évidemment, quant aux conditions requises pour avoir la qualité d'habitant, aux lois spéciales sur la matière. Le Code forestier du 24 mai 1827 prouve bien que l'acquisition de domicile, telle qu'elle est réglée par le Code Nap., serait insuffisante, puisqu'il déclare dans l'art. 405 que le droit au partage des bois appartient aux chefs de maison ayant *domicile réel et fixe*; enfin, si, aux termes de la loi du 24 vendémiaire an II, un indigent ne peut obtenir de secours dans une commune qu'autant qu'il y a séjourné pendant un an, comment admettrait-on qu'il peut, avant ce temps, participer au partage des fruits communaux (1)?

Dans tous les cas, il faut un domicile *réel et fixe*: *réel*; ainsi le domicile de *droit*, s'il était distinct du domicile de *fait*, ne donnerait pas le droit de participer au partage; il faut un domicile *fixe*: ainsi la jouissance est refusée aux fonctionnaires, dont la résidence trop précaire est subordonnée à des circonstances imprévues et à la volonté d'agents supérieurs, tels que les employés du service actif des douanes. (Cons. d'Etat, 18 novembre 1846, C<sup>e</sup> de Francheval.) Y aurait-il d'autres conditions que celle du domicile réel et fixe à remplir? Faudrait-il encore, comme paraît l'avoir décidé le Conseil d'Etat (16 mars 1836, Etienne), être inscrit aux rôles des contributions personnelle et mobi-

(1) V. avis conforme du Conseil d'Etat du 22 juin 1807, approuvé le 20 juillet, relativement aux habitants de la rive gauche du Rhin. L'opinion de l'administration a varié; favorable d'abord à notre opinion (décis. du min. des fin., 30 août 1830), elle lui est devenue contraire (29 oct. 1832). Cependant Dalloz cite une décision du ministre de l'intérieur, du 22 août 1837, de laquelle il résulterait qu'on ne peut être porté sur l'état des affouages qu'après un an de domicile. (Dal., *Répertoire*, 2<sup>e</sup> édit., v<sup>o</sup> *Comm.*, n<sup>o</sup> 2324.)



lière ? Ce serait aller directement contre l'intention des lois, méconnaître dans les communaux le patrimoine des pauvres, enlever toute utilité et toute raison d'être à ces jouissances communales (1).

1660. Le mode de jouissance des biens communaux varie suivant les localités, à raison d'anciens titres et d'anciens usages. Ordinairement chaque habitant envoie un certain nombre de têtes de bétail au pâturage commun. Quand les biens communaux sont des bois, chaque habitant reçoit une certaine quantité de bois à brûler ; c'est ce qu'on appelle *affouage* (de *focus*, foyer) ; d'autres fois les habitants ont droit de prendre dans les futaies des arbres destinés aux réparations de leurs maisons, etc.

Quant aux modifications à faire aux droits d'usage, il fallait autrefois distinguer les modes de jouissance, suivant qu'ils étaient antérieurs ou postérieurs à la loi du 10 juin 1793. D'après un décret du 9 brumaire an XIII, les premiers ne pouvaient être changés que par un décret impérial, sur la demande des conseils municipaux ; pour la modification des seconds, il suffisait d'un vote du conseil municipal approuvé par le préfet en conseil de préfecture.

La loi du 18 juillet 1837 a fait cesser cette distinction ; elle porte que les conseils municipaux règlent, sous la surveillance du préfet, « le mode de jouissance » et la répartition des pâturages et fruits communaux » autres que les bois, ainsi que les conditions à imposer » aux parties prenantes, — les affouages, en se conformant aux lois forestières. » — Seulement, pour les cas où cette jouissance aurait été établie par d'anciens

(1) En ce sens : Proudhon, *Droits d'usage*, n° 760 ; Curasson, *eod.*, n° 761 ; Trolley, t. 4, n° 1706.



édits ou des ordonnances royales, le décret du 9 brumaire restait en vigueur. Le décret du 25 mars 1852 a effacé cette différence; les délibérations prises en ces matières par les corps municipaux sont exécutoires sous l'approbation du préfet, quelle que soit la nature de l'acte qui ait sanctionné l'ancien mode (tab. A, n° 40; v. 1544).

Le préfet agit en vertu de son autorité discrétionnaire en autorisant le changement de mode de jouissance; son arrêté peut être réformé par le ministre; il peut aussi être l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat si on l'attaque pour incompétence, excès de pouvoirs, inobservation des formes essentielles. Il ne peut y avoir de recours contentieux fondé sur les anciens édits ou ordonnances, règlements, usages, puisque l'arrêté a pour but de les changer, et que le préfet a reçu ce droit du décret du 25 mars 1852. Quant aux particuliers qui invoqueraient des droits privatifs, ils devraient faire reconnaître leur droit par le conseil de préfecture, s'ils invoquaient un partage de biens communaux (n° 1659; C. d'Et., 16 déc. 1854, Guepratte), et par l'autorité judiciaire, s'ils s'appuyaient sur des titres de propriété ordinaire (n° 1651).

L'art. 17 de la loi d'attributions municipales autorise les conseils municipaux à imposer des conditions aux *parties prenantes*. Au nombre de ces conditions est le paiement d'un droit qui augmente l'actif de la commune, et figure à son budget. Le rôle des rétributions est rédigé par le maire, soumis à l'approbation du préfet, et recouvré par le receveur municipal suivant les *formes établies pour les contributions publiques*. (L. 18 juillet 1837, 44.)

Evidemment, ces conditions pécuniaires attachées à la jouissance des biens communaux ne sont pas un *im-*

*pôt* proprement dit, c'est une redevance, une cotisation dont chaque habitant peut s'affranchir en renonçant à sa part de jouissance. En se plaçant à ce point de vue, le ministre de l'intérieur a décidé (circ. 10 janv. 1839) qu'il n'y avait aucun motif pour confectionner les rôles ni pour instruire et juger les demandes en modération ou en décharge, dans les mêmes formes que s'il *s'agissait de contributions publiques*. Nous avons combattu cette doctrine en disant que, si les taxes d'affouage diffèrent de l'impôt proprement dit, en ce qu'elles sont le prix d'une jouissance, sous les autres rapports, elles sont assimilées aux contributions directes, approuvées comme elles chaque année par le budget, réparties et perçues dans les mêmes formes; qu'ainsi les demandes en décharge devaient être portées devant le conseil de préfecture. La jurisprudence du Conseil d'Etat nous a donné raison. (C. d'Et., 8 mars 1847, Gousselin; 18 août 1849, habitants de Tanyot.)

Quand la taxe a pour but le paiement des contributions directes dues par les biens communaux, en cas d'insuffisance des revenus de la commune, elle doit être répartie en centimes additionnels sur les contributions directes de tous les habitants, s'ils participent tous d'une manière égale à la jouissance des communaux; s'ils n'ont qu'un droit inégal, la répartition de la taxe est faite entre eux par le maire, avec l'approbation du préfet, au prorata de leur part. (L. du 26 germinal an XI, 2, 3, 4.)

1664. Le mode de partage des fruits communaux a été l'objet de plusieurs systèmes; d'après l'arrêt du Conseil de 1777, il avait lieu *par feux*. On entend par *feux* les gens mariés ou les célibataires des deux sexes ayant *ménage* ou *feu particulier*. Les lois de la révolution, visant à une égalité absolue, permirent le par-

tage par *tête*. Enfin, on a proposé de répartir les fruits entre les habitants propriétaires proportionnellement à l'étendue de leurs propriétés. Ce dernier système, qui donne plus à celui qui a davantage, a été proscrit par le Conseil d'État; sa jurisprudence repousse également le partage par tête établi par la loi du 10 juin 1793, et adopte l'ancien partage par feux (1). C'est aussi ce qu'a fait l'article 105 du Code forestier.

Toutefois, ainsi que le fait observer l'article 105 du C. forestier, la règle dont nous venons de parler n'est applicable qu'en l'absence de titres ou d'usages. Les titres seraient des actes émanés de l'autorité compétente pour régler le mode de partage des fruits. Depuis que les communes ont cessé d'être indépendantes, une convention entre les habitants et la commune sur cette matière ne pourrait être considérée comme un titre, si elle n'avait été homologuée par l'autorité supérieure. Quant aux usages, il ne peut être question que de ceux relatifs au mode de partage, et non de ceux qui s'appliquaient à la qualité des partageants; cette qualité est aujourd'hui réglée par la loi.

1662. Nous avons longuement discuté dans nos éditions précédentes les questions du partage des biens communaux entre tous les habitants; cette question a été définitivement résolue par la négative. Le garde des sceaux, dans le compte qu'il a rendu au Roi, le 8 mars 1835, des travaux du Conseil d'État, dit formellement : « La loi du 10 juin 1793, qui permettait » le partage gratuit des communaux, a été abrogée par » les lois postérieures sur cette matière. » On trouve dans le compte rendu en 1840 la note suivante : « La » loi sur l'organisation municipale ayant gardé le si-

(1) Avis du Conseil d'État des 20 juillet 1807 et 26 avril 1808.



» lence à l'égard des partages individuels entre les  
» habitants d'une même commune, la législation spéciale à cette matière a continué à être en vigueur,  
» et le dernier état des décrets et règlements interdit  
» tout partage (p. 17, note 25). » Le Code forestier a fait une application de ces principes en décidant dans son article 92 que la propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants. Un avis du Conseil d'État du 21 fév. 1838 a fixé les hésitations de la jurisprudence administrative (1), et nous décidons avec elle « qu'aux termes des lois en  
» vigueur, et depuis celle du 21 prairial an IV, il ne  
» peut plus y avoir lieu à partage de biens communaux. » (Cons. d'État, 26 avril 1844, C<sup>e</sup> de Cheminot.) Ajoutons que le partage à titre onéreux qui attribuerait un lot à chaque habitant, à la charge par lui de payer une redevance à la commune, ne serait qu'un moyen d'éluder l'application des principes et offrirait tous les inconvénients d'un partage gratuit; que, d'après la jurisprudence de l'administration, le prix de vente des biens communaux doit toujours consister dans un capital, sauf à la commune à accorder des délais aux acquéreurs pour se libérer. (R. off. 1856, p. 114.)

1663. La question du partage gratuit des biens communaux entre les habitants, qui avait pris naissance en 1793, avait de nouveau été soulevée en 1830, ne pouvait manquer d'être reproduite après la révolution de 1848; une proposition faite à l'Assemblée nationale

(1) Cet avis est inséré dans le 2<sup>e</sup> vol. des *Questions de droit* de M. de Cormenin, 5<sup>e</sup> édit., App., p. 40; il établit qu'il n'existe que quatre manières de disposer des biens communaux, soit quant au fond, soit quant aux produits : 1<sup>o</sup> l'aliénation; 2<sup>o</sup> l'affectation à un service public; 3<sup>o</sup> la jouissance en commun; 4<sup>o</sup> le bail à ferme ou à loyer.



et discutée dans le comité de l'administration départementale et communale, donna lieu à un excellent rapport de M. Tendret, dans lequel la question légale et économique est traitée avec une grande supériorité de vues (1). « En résumé, dit le rapporteur, le droit des » communes sur les biens qui leur appartiennent ne » peuvent être méconnus, et cependant le partage » entre les habitants dépouillerait la communauté au » profit des individus. — Un acte semblable ne serait » autre chose que la spoliation des générations futures » par la génération présente. — Il serait funeste pour » la commune, qu'il appauvrirait, et pour les pauvres, » qu'il laisserait sans ressources. L'avantage qui pour- » rait momentanément en résulter pour quelques-uns » tendrait tous les jours à s'amoinrir, pour disparaître » dans un délai très-court, tandis que les inconvé- » nients de la mesure s'accroîtraient avec le temps; en » deux mots, la proposition n'est ni juste ni utile. »

Quant à la question économique, le rapporteur fait remarquer que les biens communaux s'élèvent encore à 2,792,803 hectares, la plupart incultes; qu'en augmentant de 200,000 hectares seulement les terres emblavées, la France produirait toutes les céréales dont elle a besoin; qu'il serait donc à désirer que les biens communaux recussent une culture. Examinant ensuite les différents partis proposés, il repousse la vente générale des communaux, qui ne produirait que peu d'argent aux communes et ne pourrait profiter qu'aux riches, en laissant cependant aux communes le droit qu'elles possèdent de vendre tout ou partie de leurs communaux en cas de nécessité impérieuse ou d'avantage évident, droit

(1) Ce rapport, inséré dans le recueil officiel des circulaires du ministre de l'intérieur, 1849, p. 54, a été adressé à tous les préfets pour être soumis à l'examen des conseils généraux.

dont l'exercice fait entrer annuellement dans la propriété privée 5 à 6,000 hectares. Le partage par lots avec amodiation temporaire au profit de tous les habitants, moyennant une contribution, est également repoussé par le comité, qui propose d'obliger les communes de mettre en culture les biens communaux susceptibles d'être avantageusement défrichés, ou de les donner à ferme, ainsi que cela est pratiqué depuis longtemps par les hospices, dont les domaines sont ainsi parfaitement cultivés. Un projet de décret a été rédigé dans ce sens, avec des dispositions destinées à favoriser les familles pauvres. Les événements politiques n'ont pas permis d'en faire l'objet d'une discussion législative.

On a dit que le décret du 25 mars 1852 avait autorisé le partage des biens, parce que le n° 41 (v. 1544) met au nombre des actes que le préfet peut autoriser les aliénations, acquisitions, échanges, *partages de biens de toute nature*. Le décret du 25 mars, qui a pour but de décentraliser les affaires en donnant au préfet le droit d'autoriser par un arrêté ce qui ne pouvait l'être autrement que par un décret impérial, ne peut avoir eu pour but de trancher incidemment une question de cette importance. Les partages dont parle le n° 41 sont les partages entre les communes de biens qu'elles possèdent indivis. (V. nos 1730 et suiv.) Un texte de loi formel serait nécessaire pour autoriser le partage des biens entre les habitants, partage condamné par tant d'autorités puissantes et repoussé par la loi et la jurisprudence.

1664. C'est le conseil municipal qui fait la répartition des pâturages et fruits communaux, qui règle les affouages, en se conformant aux lois forestières. (L. du 28 pluv. an VIII, 15; du 18 juillet 1837, 17, nos 3

et 4; Code forestier, 79, 81, 82, 103, 104, 105, 112.) Le recours contre cette délibération peut être porté devant le préfet et le ministre, suivant les règles du droit commun (l. 18 juillet 1837, 17, 18); mais le préfet et le ministre ne peuvent régler définitivement que les questions d'administration pure; dans tous les cas où les parties invoquent des droits, elles peuvent, si leurs réclamations sont repoussées, s'adresser à l'autorité qui a qualité pour les juger.

Si la délibération est attaquée pour incompétence, excès de pouvoir ou violation des formes essentielles, le recours est porté devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse (*v. ch. du recours*). Si elle est attaquée par des moyens du fond, quelle est l'autorité compétente? La jurisprudence du Conseil d'Etat applique ici l'art. 2 de la section 5 de la loi du 10 juin 1793, qui renvoyait devant le directoire de district, remplacé en cela aujourd'hui par le conseil de préfecture, les réclamations qui s'élevaient sur le mode de partage des biens communaux; elle assimile le partage des fruits au partage du fonds que la loi autorisait. On peut motiver l'attribution au conseil de préfecture sur ce qu'il s'agit d'apprécier les conséquences d'une opération administrative et d'appliquer les lois, règlements et usages administratifs. Ainsi, le conseil de préfecture connaît non-seulement des réclamations de ceux qui se plaignent d'une erreur de calcul, mais encore des questions qui s'élèvent à l'occasion du mode de partage sur les bases et conditions générales établies par les lois, règlements et usages locaux. (Trib. des conflits, 5 déc. 1850, Callaud; C. d'Et., 3 mars 1853, C<sup>e</sup> St-Loube; 14 avril 1853, C<sup>e</sup> d'Uchizy; 28 déc. 1854, C<sup>e</sup> de Perrousse c. Spony.) Cette jurisprudence, en ce qui concerne la constatation des usages, est nouvelle, car le



Conseil d'Etat renvoyait autrefois cette question aux tribunaux. (C. d'Et., 14 juillet 1838, C<sup>e</sup> de Rechézy.) Elle est contraire à la jurisprudence de la Cour de cassation (C. C. req., 19 avril 1847, C<sup>e</sup> d'Arc-sous-Montenot), mais elle est conforme au principe que nous venons de poser.

Lorsque l'un des copartageants, au lieu d'invoquer la loi générale du partage, s'appuie sur un titre qui lui est spécial et qui lui conférerait d'autres droits que ceux qui découlent de la loi commune, la compétence devient judiciaire. La loi de 1793, en effet, renvoyait devant les arbitres, remplacés aujourd'hui par les tribunaux, toutes les questions de propriété. Il doit en être de même des réclamations de jouissance fondées sur des titres spéciaux, à moins que le titre qu'on invoque ne soit un acte de partage des biens communaux (n<sup>o</sup> 1651).

Enfin, lorsqu'il s'élève un doute sur la question de savoir si l'individu qui réclame remplit les conditions prescrites par les lois, règlements et usages, par exemple s'il est français, s'il est domicilié, s'il est père de famille, etc., etc., le Conseil d'Etat décidait autrefois que la compétence était administrative, en exagérant la règle posée par la loi du 10 juin 1793.

Le tribunal des conflits a décidé, le 10 avril 1850 (Caillet), ainsi que nous l'avons fait nous-même, que la loi du 10 juin 1793, sect. 5, art. 2, n'a attribué à la juridiction administrative que les contestations qui peuvent s'élever sur le mode de partage; que, par ces expressions le *mode de partage*, le législateur n'a pas entendu soumettre à la compétence administrative les questions d'aptitude personnelle desquelles dérive le droit individuel; que la loi du 18 juillet 1837, en chargeant les conseils municipaux de la répartition des



fruits, n'a ni interverti l'ordre des juridictions, ni dérogué au droit commun sur la compétence des tribunaux civils. La jurisprudence du tribunal des conflits a été suivie par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 8 déc. 1853, C<sup>e</sup> de Sélaincourt; 16 nov. 1854, Faivre; 27 juin 1855, Fondevre.) En rapprochant cette jurisprudence de celle qui résulte de l'arrêt du tribunal des conflits du 5 déc. 1830 (Callaud), et du Conseil d'Etat du 28 déc. 1854 (C<sup>e</sup> de Perrousse c. Sapony), on voit que le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les conditions générales du partage, mais qu'il doit renvoyer préalablement à l'autorité judiciaire les questions d'aptitude individuelle (1).

On regrette, pour la solution de ces dernières questions, la compétence des conseils de préfecture, qui jugent promptement et sans frais, et l'on fait observer que souvent la modicité du droit et le peu de fortune des parties les empêcheront de recourir aux tribunaux civils. Cette observation est fondée, mais elle ne doit pas prévaloir sur les principes, et ne peut donner lieu qu'à une exception que le législateur seul a le droit d'établir.

---

(1) La question de savoir si le lieu qu'habite un individu fait partie du territoire de la commune doit être résolue administrativement. (C. d'Et., 25 sept. 1834, Humbey.)

## CHAPITRE IV.

### RECETTES, DÉPENSES ET COMPTABILITÉ DES COMMUNES.

#### SOMMAIRE.

#### § I<sup>er</sup>. — *De l'actif des communes.*

- 1665. Division des recettes en ordinaires et extraordinaires.
- 1666. Revenus des biens communaux.
- 1667. Cotisations.
- 1668. Centimes additionnels.
- 1669. Octroi.
- 1670. Droits de places et de stationnement.
- 1671. Péages communaux.
- 1672. Concessions dans les cimetières.
- 1673. Concessions diverses.
- 1674. Droits d'expédition.
- 1675. Amendes.
- 1676. Portion des droits de permis de chasse.
- 1677. Taxe sur les chiens.
- 1678. Contributions extraordinaires.
- 1679. Prix des biens vendus.
- 1680. Dons et legs.
- 1681. Remboursement des sommes dues. — Remploi.
- 1682. Coupes extraordinaires des bois.
- 1683. Emprunts.
- 1684. Mode de perception des recettes municipales.

#### § II. — *Du passif des communes.*

- 1685. Distinction en dépenses obligatoires et facultatives.
- 1686. Entretien de la mairie.
- 1687. Frais de bureau et d'impression.
- 1688. Abonnement au Bulletin des lois.
- 1689. Recensement de la population.
- 1690. Registres et tables de l'état civil.
- 1691. Traitements et pensions de certains fonctionnaires municipaux.
- 1692. Frais de justice de paix.

- 1693. Dépenses de la garde nationale et de l'instruction publique.
- 1694. Dépenses relatives aux cultes.
- 1695. Dépenses des enfants trouvés.
- 1696. Réparations aux édifices communaux.
- 1697. Dépenses des cimetières.
- 1698. Frais des plans d'alignement.
- 1699. Dépenses des conseils de prud'hommes et des chambres consultatives.
- 1700. Contributions et prélèvements établis par les lois.
- 1701. Dettes exigibles. — Déchéance des créances antérieures au 11 août 1793.
- 1702. Dettes modernes. — Compétence.
- 1703. Mode de paiement. — Moyen de contraindre le conseil municipal à payer.
- 1704. Dépenses facultatives.
- 1705. Dépenses imprévues.

### § III. — Comptabilité.

- 1706. Présentation, vote et approbation du budget.
- 1707. Crédits supplémentaires.
- 1708. Durée de l'exercice.
- 1709. Perception des revenus communaux.
- 1710. Ordonnancement des dépenses par le maire.
- 1711. Compte d'administration du maire.
- 1712. Compte de caisse du receveur municipal.
- 1713. Publicité du budget et des comptes.

### § I<sup>er</sup>. — De l'actif des communes.

1665. La loi du 18 juillet 1837 divise les recettes des communes en *ordinaires* et *extraordinaires*.

Les recettes ordinaires sont :

1666. 1<sup>o</sup> *Les revenus de tous les biens dont les habitants n'ont pas la jouissance en nature* : tels sont les prix de ferme des biens patrimoniaux, les arrérages de rentes sur l'Etat ou sur particuliers, le produit des établissements d'eaux minérales appartenant aux communes. (Ord. 18 juin 1823.)

1667. 2<sup>o</sup> *Les cotisations imposées annuellement sur*



*les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature.* (V. ci-dessus, n° 1660.)

1668. 3° *Le produit des centimes ordinaires affectés aux communes par les lois de finances.* Depuis la loi du 15 mai 1818, tous les budgets de recettes contiennent le vote de centimes additionnels aux contributions foncière, personnelle et mobilière, au profit des communes qui n'ont pas déclaré par l'organe de leurs conseils municipaux que cette contribution leur est inutile.

4° *Le produit de la portion accordée aux communes dans l'impôt des patentes.* (L. 25 avril 1854, art. 32.)

1669. 5° *Le produit des octrois municipaux.* (Nous en parlerons plus bas, chap. IX.)

1670. 6° *Le produit des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs, d'après les tarifs dûment autorisés.* Les tarifs sont délibérés par le conseil municipal et approuvés par le préfet. (Décr. du 25 mars 1852, t. A, n° 34; v. 4544.) Les contestations qui s'élèvent sur leur application sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (V. ch. IX.)

7° *Le produit des permis de stationnement et des locations sur la voie publique, sur les ports, rivières et autres lieux publics.* Il faut remarquer que les dispositions de la loi sont générales, et comprennent même le stationnement sur les routes impériales et les rivières navigables : elles comprennent jusqu'au stationnement sur les rivages de la mer. Mais, quant aux choses qui sont parties du domaine public, les droits ne peuvent être établis qu'avec l'autorisation de l'administration supérieure, sous les conditions qu'elle détermine et les tarifs qu'elle approuve. (Cons. d'Etat, 8 avril 1852, C<sup>e</sup> de Pornic.) Les contestations qui peuvent s'élever au sujet du recouvrement de ces droits sont de la



compétence des tribunaux ordinaires. (Cons. d'Et., 12 août 1854, Brettmayer.) (V. ch. IX.)

1671. 8° *Le produit des péages communaux, droits de pesage, mesurage et jaugeage, droits de voirie et autres droits légalement établis.* Il s'agit ici des droits de péage des ponts, bacs et canaux dont les communes peuvent être propriétaires. Les tarifs des droits de voirie sont votés par les conseils municipaux et autorisés par le préfet. (Loi du 18 juillet 1837, 43; décret du 25 mars 1852, tab. A, n° 34; v. 1544.)

1672. 9° *Le prix des concessions dans les cimetières, d'après un tarif arrêté par le préfet.* (Décr. 25 mars 1852, t. A, 47; v. 1544.) Nous parlerons plus bas des cimetières, n° 1804.

1673. 10° *Le produit des concessions d'eau, de l'enlèvement des boues et immondices de la voie publique, et autres concessions autorisées pour les services communaux.*

1674. 11° *Le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.*

1675. 12° *La portion que les lois accordent aux communes dans le produit des amendes prononcées par les tribunaux de simple police, par ceux de police correctionnelle, et par les conseils de discipline de la garde nationale.*

Les amendes prononcées par les tribunaux de simple police pour contravention aux règlements de police rurale et municipale appartiennent entièrement à la commune où la contravention a été commise. (C. pén., 466.) Le recouvrement s'en opère au moyen de mandats que le directeur des domaines délivre, au nom de chaque receveur municipal, sur la caisse du receveur d'enregistrement, d'après les états arrêtés par le préfet. (Ord. 20 déc. 1823.)

Le montant des amendes de police correctionnelle est versé à la caisse du receveur général du département, où il forme un fonds commun dont les préfets disposent jusqu'à concurrence des  $\frac{2}{3}$  en faveur des communes qui éprouvent des besoins. La répartition de ce fonds entre les communes du département est faite par un état particulier que le préfet soumet au ministre de l'intérieur dans le cours du premier semestre de chaque année (1).

Un tiers des amendes de grande voirie est attribué à la commune du lieu du délit (2).

Les amendes d'octroi appartiennent, déduction faite des frais et prélèvements autorisés, pour moitié aux employés de l'octroi, et pour l'autre moitié à la commune où les contraventions ont été commises. (Ord. 9 déc. 1814, 84.)

Les amendes pour délit de chasse sont attribuées aux communes sur le territoire desquelles le délit a été commis, déduction faite du prélèvement fait au profit des gardes champêtres et gendarmes. (L. du 3 mai 1844, 19.)

Les amendes prononcées par l'art. 68 de la loi du 18 juillet 1837 contre les comptables des communes qui n'ont pas présenté leurs comptes sont attribuées par cet article aux communes que concernent les comptes en retard.

L'énumération de l'art. 34 n'est point limitative; dans l'impossibilité où l'on était de la rendre complète, on a terminé avec raison par une disposition générale qui comprend le produit de toutes les taxes de ville et de police dont la perception est autorisée par la loi.

(1) V. instruction générale du ministre des finances de 1826.

(2) Décret du 16 déc. 1811, art. 115; ord. du 29 août 1813.

1676. D'après la loi du 18 juillet 1837, les revenus des communes ont été augmentés d'une portion des droits payés pour permis de chasse ; cette portion est de 10 fr. par permis. (L. du 3 mai 1844, 5.)

1677. La loi du 2 mai 1855 a établi dans toutes les communes une *taxe sur les chiens*. Cette taxe, qui ne peut excéder 10 francs ni être inférieure à 1 franc, devient exécutoire par un décret rendu en Conseil d'Etat, qui règle les tarifs proposés par les conseils municipaux, après avis des conseils de département. (V. décr. du 9 janvier 1856, qui a fixé la taxe pour les 86 départements.) Elle est recouvrée comme en matière de contributions directes, avec les mêmes recours. (V. régl. d'administration publique, 4 août ; circul. du ministre de l'intérieur du 5, du ministre des finances du 26 novembre 1855.)

1678. Les recettes extraordinaires sont, d'après l'art. 32 de la loi du 18 juillet 1837 :

1° *Les contributions extraordinaires d'impôt autorisées.*

Elles sont votées par le conseil municipal, auquel sont réunis les plus imposés au rôle de la commune, en nombre égal à celui des membres en exercice. Ceux-ci sont convoqués individuellement par le maire au moins dix jours avant la réunion, et remplacés, en cas d'absence, par les plus imposés portés après eux sur le rôle. Cette adjonction n'est requise que pour les communes dont le revenu est inférieur à 400,000 francs (1). (L. 18 juill. 1837, 42.)

(1) Quelques difficultés relatives à l'adjonction des plus imposés ont été résolues de la manière suivante :

Le maire doit convoquer les plus forts imposés, qu'ils soient ou non présents dans la commune au moment de la convocation ; mais, s'il a de fortes raisons de croire que quelques-uns d'entre eux ne pourront pas se présenter, il peut convoquer un certain nombre des plus imposés portés



Si la contribution est destinée à subvenir aux dépenses obligatoires, la délibération est exécutoire en vertu d'un arrêté du préfet lorsque la commune a moins de 100,000 fr. de revenu, et d'un décret impérial si le revenu de la commune est supérieur à cette somme. Si la contribution a pour but de subvenir à d'autres dépenses que les dépenses obligatoires, il faut pour le premier cas un décret impérial, et pour le second une loi. (L. du 18 juillet 1837, 40, et l. du 10 juin 1853, art. 4, abrogeant le n° 36, t. A, du décret du 25 mars 1852.) Les impositions extraordinaires portent toujours sur les quatre contributions directes, à l'exception des centimes relatifs au salaire des gardes champêtres, qui sont assis sur la contribution foncière seulement. (L. 21 avril 1831, 19.)

1679. 2° *Le prix des biens aliénés*. Nous parlerons plus bas des formalités des aliénations (n°s 1724 et suiv.).

1680. 3° *Les dons et legs*. Nous en parlerons n°s 1715 et suiv.

1681. 4° *Le remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées*.

Les principes du droit civil, en matière de remboursement des capitaux et du rachat des rentes (Cod.

après ceux-ci sur le rôle, lesquels participent à la délibération, si ceux qui les précèdent ne se présentent pas à la réunion. (Avis du Cons. d'Et. du 21 déc. 1842.)

La majorité des membres convoqués est suffisante pour délibérer, sans qu'il soit nécessaire que les plus imposés se trouvent en nombre égal aux conseillers municipaux, et quelle que soit la proportion des uns vis-à-vis des autres. (Circ. 27 mars 1837.)

Les plus imposés en état d'incapacité légale, tels que les mineurs et les interdits, les femmes mariées séparées de biens, les veuves, enfin les personnes morales, telles que les établissements publics, les sociétés anonymes, etc., ne sont pas admis à se faire représenter au conseil municipal, et ne doivent pas être convoqués. (Avis du Conseil d'Etat et circul. du 14 février 1843.)



Nap., 530, 1187), sont applicables aux communes comme aux autres créanciers. Cependant un avis du Conseil d'Etat du 21 décembre 1808 exige que le créancier prévienne le maire un mois d'avance, pour que cet administrateur ait le temps de trouver un mode de placement. Le receveur ne doit accepter le remboursement que sur l'ordre écrit du maire déclarant que cette formalité a été remplie. (Inst. du min. des fin., 17 juin 1840, 817.) Aux termes de l'art. 5 de la loi du 29 décembre 1790, les officiers municipaux ne doivent liquider et recevoir le prix des rentes que sous la surveillance et avec l'avis des autorités administratives qui sont obligées de veiller au emploi.

Les capitaux ainsi remboursés aux communes peuvent être employés soit en acquisitions d'immeubles, soit en rentes sur l'État, soit en rentes sur les particuliers. Nous verrons plus bas quelles sont les formalités prescrites pour les acquisitions d'immeubles (n° 1722). L'emploi en rentes sur l'État n'a pas besoin d'être autorisé (avis du Conseil, 8 juillet 1836); il suffit pour l'opérer de verser les sommes entre les mains du receveur du département, en faisant mention du motif du versement et de l'emploi qui doit en être fait. S'il s'agit d'une rente sur des particuliers, le placement a lieu avec l'autorisation des préfets. (Décr. 25 mars 1852, t. A, n° 55 ; v. 1544.) Enfin, les communes peuvent aussi verser leurs capitaux à la caisse des dépôts et consignations, qui leur paye un intérêt de 3 p. cent par an, et les leur rembourse sur une décision motivée du ministre de l'intérieur. (Ord. 3 juillet 1816, 8.)

1682. 5° *Le produit des coupes extraordinaires de bois.* Le quart des bois des communes est mis en réserve pour croître en futaie. Aucune coupe ne peut être faite sur ce quart en réserve que pour cause de

nécessité, et en vertu d'un décret impérial, dans les formes prescrites par la législation forestière. (Code for., 16, 90.)

1683. 6° *Le produit des emprunts* (v. n° 1743).

1684. Les taxes imposées aux habitants et propriétaires en vertu des usages locaux sont perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des contributions directes. (L. 18 juillet 1838, 44.) Quant aux autres recettes, par exemple le prix d'une vente, d'une location, le montant d'une souscription, etc., les communes, comme tout autre créancier, étaient obligées de demander aux tribunaux un titre exécutoire. La loi du 18 juillet 1837 a voulu les affranchir de ces embarras. Les recettes municipales pour lesquelles un mode spécial de recouvrement n'a pas été prescrit, même celles pour lesquelles il n'y a pas de titre (C. C. civ., 2 juillet 1850, Bouillaud), s'exécutent sur des états dressés par le maire et exécutoires par les moyens de droit, après qu'ils ont reçu le *visa* du sous-préfet. Les parties intéressées peuvent former opposition; quand elle est de la compétence des tribunaux elle est jugée comme affaire sommaire, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. (L. 18 juillet 1837, 63.)

## § II. — *Du passif des communes.*

1685. Les dépenses des communes, comme celles des départements, sont obligatoires ou facultatives.

« Toute dépense qui peut affecter l'Etat et les intérêts généraux est nécessaire, et peut être exigée de la commune.

» Elle doit pourvoir également à celles qui ont pour

objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée.

» Enfin, parmi les dépenses purement communales, le gouvernement a droit d'imposer celles qui intéressent essentiellement l'existence même de la commune, et dont le refus suspendrait, si l'on peut ainsi s'exprimer, la vie communale.

» Hors de ces catégories, dans lesquelles une juste part est faite à toutes les nécessités, la commune rentre dans son droit, et ne peut être obligée par l'administration à aucune dépense qui n'aurait pas son aveu. » (Rapport de M. Vivien à la Chambre des Députés, 26 avril 1836.)

Les dépenses obligatoires sont :

1686. 1° *L'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie.* Ce qui ne doit pas s'entendre de la maison du maire, lorsque la mairie y est établie.

1687. 2° *Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune.*

1688. 3° *L'abonnement au Bulletin des lois.* Ce recueil officiel est indispensable aux fonctionnaires chargés de faire l'application des lois.

1689. 4° *Les frais de recensement de la population.* Les lois des 22 juillet 1791 et 10 vendémiaire an IV sur la police des communes veulent qu'il soit fait tous les ans un recensement général des habitants de chaque commune. Mais l'administration a reconnu depuis qu'il suffisait de renouveler ce travail tous les cinq ans. Les tableaux partiels réunis par les préfets sont envoyés au ministre de l'intérieur, et il en est fait un état général qui est considéré comme le seul authentique pendant cinq ans.

1690. 5° *Les frais de registres de l'état civil et la*



*portion des tables décennales à la charge des communes.*

D'après le décret du 20 juillet 1807, les tables alphabétiques des actes de l'état civil faites annuellement sont fondues tous les dix ans en une seule table par commune, dont il est fait trois expéditions. L'une est déposée au greffe, la seconde à la préfecture, et la troisième à la mairie. L'expédition destinée à la commune est payée par elle, à raison, non compris le timbre, d'un centime par nom.

1691. 6° *Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi, et les frais de perception.*

7° *Le traitement des gardes des bois de la commune et des gardeschampêtres.*

8° *Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police, tels qu'ils sont déterminés par les lois.*

Les traitements des commissaires de police sont fixés par un règlement annexé au décret du 28 mars 1852; ils sont payés en partie par la commune où réside le commissaire de police, en partie par les autres communes du canton dont les ressources sont suffisantes, d'après une répartition réglée par le préfet en conseil de préfecture. L'État intervient pour porter le traitement au taux indiqué par le règlement. (Décr. du 28 mars 1852, 7, 8.)

9° *Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police, régulièrement liquidées et approuvées.* Ce qui ne veut pas dire que les communes soient tenues de donner des pensions à ces fonctionnaires, mais seulement que ces pensions, une fois liquidées, deviennent obligatoires.

1692. 10° *Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton.* Il est d'autres menues dépenses, telles que



celles relatives au chauffage, à l'éclairage, dont il n'est point question dans ce paragraphe, parce qu'elles sont mises à la charge du département par le § 8 de l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838.

1693. 11° *Les dépenses de la garde nationale, telles qu'elles sont réglées par les lois.*

12° *Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois (1).*

1694. 13° *L'indemnité de logement aux curés et desservants et autres ministres salariés par l'État, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement.* D'après la jurisprudence du Conseil d'État, l'indemnité de logement ne serait à la charge de la commune qu'en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique. L'opinion contraire a été développée avec beaucoup de force par le commissaire du gouvernement, mais n'a pas triomphé dans une affaire jugée en Conseil d'État le 24 avril 1848. (Fabrique de l'église St-Epvre; v. n° 1794.)

14° *Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par l'État, en cas d'insuffisance de leurs revenus, justifiée par leurs comptes et budgets.* Il faut observer que cette dépense n'est obligatoire qu'en cas d'insuffisance des revenus; si cette insuffisance

(1) Décret du 15 nov. 1811; loi du 28 juin 1833, art. 10 et suiv. Le décret de 1811, en concédant aux villes la pleine propriété des bâtiments des académies et de tous les établissements d'instruction publique, facultés et collèges, les a obligées à fournir seules toutes les réparations grosses et menues (C. d'Etat, 16 déc. 1830, ville de Paris; C. cass., req., 17 mars 1836, ville de Poitiers contre Carbon.) Voir cependant sur ce point une ordonnance du 6 nov. 1839, homologuant un règlement fait entre l'Université et la ville de Paris sur les dépenses qui doivent être à la charge de l'une et de l'autre.

n'est pas justifiée, la dépense reste facultative (1).

1695. 15° *Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans la dépense des enfants trouvés et abandonnés.* Le décret du 19 janvier 1811 met à la charge des communes une partie des dépenses des enfants trouvés, et, d'après une circulaire du 17 mars 1817, elles ne sont appelées à concourir à cette dépense que subsidiairement et sur le vœu du conseil général. (V. n° 1831.) (L. 10 mai 1838, 4, § 15.)

1696. 16° *Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés aux cultes.* Les lois spéciales concernant les bâtiments militaires sont les décrets des 23 avril 1810 et 16 septembre 1816, la loi du 15 mai 1818, art. 46. — Pour les édifices consacrés au culte, v. n°s 1792-1794.)

1697. 17° *La clôture des cimetières, leur entretien, et leur translation dans les cas déterminés par les lois et par les règlements d'administration publique.* (V. n° 1792.)

1698. 18° *Les frais de plans d'alignement.*

1699. 19° *Les frais et dépenses des conseils des prud'hommes, pour les communes où ils siègent ; les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures, pour les communes où elles existent.*

1700. 20° *Les contributions et prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus communaux.* Il ne s'agit plus ici que des contributions dues pour les biens

(1) Les frais de célébration de services religieux ordonnés par le gouvernement constituent des dépenses obligatoires du culte qui tombent à la charge des fabriques ; celles-ci ne peuvent réclamer des communes le remboursement de ces frais ; elles ne peuvent que les porter dans leurs comptes, et, en cas d'insuffisance de leurs ressources, invoquer la disposition de l'art. 30, § 14, de la loi du 18 juillet 1837. (Avis du Conseil d'Etat, comité de l'intérieur, 21 juillet 1838.)

communaux, et cet article, qui s'étendait au prélèvement du dixième sur le produit des droits d'octroi, est désormais sans application sur ce point. (V. n° 1864.)

1701. 21° *Les dettes exigibles.*

Les communes sont, à l'égard de leurs dettes anciennes, dans une position exceptionnelle. La loi du 24 août 1793 a déclaré nationales, et mis à la charge de l'Etat, les dettes contractées par les communes jusques et y compris le 10 août 1793, à l'exception de celles qui avaient eu pour but de fournir les moyens de marcher contre Paris et la Convention, et qui durent être acquittées par ceux qui avaient ordonné les dépenses. La loi a aussi excepté les dettes contractées vis-à-vis du Trésor pour dépenses locales ordinaires, administratives ou municipales, et celles pour le paiement desquelles il avait été ou il devait être réparti des impositions en sous additionnels, afin d'éviter l'extinction qu'aurait dû opérer la réunion des qualités de créancier et de débiteur dans la personne de l'Etat; mais elle a eu soin de laisser à la confusion tout son effet à l'égard des créances des communes contre l'Etat, lesquelles ont été déclarées éteintes et supprimées au profit de la nation (art. 82, 83, 90). Les créanciers des communes, devenus ainsi créanciers de l'Etat, ont dû remettre leurs titres au directeur général de la liquidation avant le 1<sup>er</sup> juillet 1794, *sous peine de déchéance* (art. 85 et 76). Ainsi toute personne qui invoquerait aujourd'hui contre une commune un titre de créance antérieur au 11 août 1793 devrait être renvoyée à se pourvoir contre l'Etat, lequel lui opposerait la déchéance; le conseil municipal ne pourrait reconnaître la dette et l'insérer à son budget.

La déclaration sur le point de savoir si la dette est devenue dette de l'Etat et l'application de la loi de dé-



chéance appartiennent au ministre des finances, sauf le recours au Conseil d'Etat. En vain le créancier d'une commune aurait-il fait reconnaître par des arrêts passés en force de chose jugée l'existence de sa dette et obtenu une condamnation contre la commune ; le maire, le préfet, le ministre de l'intérieur ne devraient pas l'inscrire au budget communal. Le ministre, sans porter atteinte à la chose jugée, qui reste entière quant à l'existence de la dette, pourrait déclarer qu'elle est éteinte par les lois de déchéance. (C. cass., ch. réunies, 7 déc. 1839, C<sup>e</sup> de Luby ; C. d'Et., 6 déc. 1844, Mazard-Hennequin ; 8 janv. 1847, C<sup>e</sup> de Méroux.)

1702. Nous n'avons donc plus à nous occuper que des dettes postérieures à 1793. Une commune ne peut être valablement engagée que par le maire, l'adjoint ou un officier municipal désigné, agissant dans l'intérêt de la commune, après les délibérations et suivant les formes que nous exposerons plus bas. Il n'y a d'exception à ce principe que dans deux cas : le premier est celui où les obligations ont été contractées par le maire ou l'agent municipal qui le remplaçait, au milieu de circonstances tellement urgentes, que l'accomplissement des formalités ordinaires était impossible, par exemple en cas d'incendie, d'inondation, ou, par suite des événements de la guerre, s'il a fallu faire faire des fournitures par voie de réquisition, etc. Le second cas est celui où la commune est déclarée responsable par la loi du 10 vendémiaire an VI. Nous parlerons de cette responsabilité dans le chapitre.

Si le maire, hors les cas d'exception, a contracté sans autorisation, bien qu'il ait contracté en qualité de maire, le créancier n'a qu'une action contre lui, sans pouvoir poursuivre la commune, à moins qu'elle n'ait ratifié l'obligation ou qu'il ne soit prouvé qu'elle en a



profité; et, dans ce dernier cas, elle est tenue jusqu'à concurrence de ce dont elle a profité; mais il faut observer que le créancier ne poursuit ici la commune que comme exerçant l'action du maire son débiteur, et que celui-ci n'en continue pas moins à être obligé envers lui.

Le créancier doit, pour obtenir le paiement de sa créance, s'adresser d'abord à la commune. Si la dette est contestée, il doit se pourvoir devant l'autorité compétente pour la faire reconnaître. Quelle est cette autorité? Il faut établir ici une distinction analogue à celle que nous avons exposée relativement aux dettes de l'Etat (n<sup>os</sup> 1161 et suiv.) : lorsque les dettes sont contractées pour un service public, c'est l'autorité administrative; lorsqu'elles sont le résultat d'un contrat de droit commun, c'est l'autorité judiciaire. C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé que, dans le cas de réquisition pour un service public, l'autorité administrative était seule compétente pour statuer sur les réclamations d'un particulier (C. C., 23 février 1818); que, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, le contentieux en matière de travaux ayant un intérêt public, et par conséquent les réclamations des entrepreneurs, sont renvoyés devant le conseil de préfecture (n<sup>o</sup> 1741); que les discussions qui s'élèvent entre la commune et une institutrice communale, à raison de son traitement, sont de la compétence de l'autorité administrative. (C. d'Et., 7 déc. 1844, Dlle Savary.) Nous pensons que, dans le cas où il n'y aura pas une attribution spéciale, l'autorité compétente pour statuer sur la dette provenant d'un service public sera l'autorité qui prononce sur le budget communal, c'est-à-dire le préfet en conseil de préfecture. (L. 18 juil. 1837, 39, et décr. du 25 mars 1851, t. A, n<sup>o</sup> 35; v. 1544.) Cette doctrine est adoptée

par un avis du Conseil d'Etat, ainsi conçu : « Considérant que l'indemnité de logement ne constitue pas au profit du curé une dette civile dont les tribunaux puissent déterminer la valeur ; que cette indemnité est une affectation faite à un fonctionnaire ecclésiastique pour un service public ; que , sous ce rapport, il n'appartient qu'à l'autorité administrative d'en régler l'étendue et les effets....; que la loi municipale du 18 juillet 1837 porte également, dans son article 39, que, dans le cas où un conseil municipal n'allouerait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, ou n'allouerait qu'une somme insuffisante, l'allocation sera inscrite au budget de la commune par une ordonnance du Roi ou un arrêté du préfet....; que ces dispositions s'appliquent nécessairement à l'indemnité de logement, puisqu'elle est comprise parmi les dépenses obligatoires des communes. » (V. Recueil des arrêts du Conseil, arrêt du 21 avril 1848, fabrique du St-Epvre.) Nous devons dire cependant que deux arrêts du Conseil (23 nov. 1850, Chinon ; 29 nov. 1851, C<sup>e</sup> de Lorige) décident que l'arrêté par lequel un préfet en conseil de préfecture met directement à la charge d'une commune divers frais et la décision ministérielle confirmative de cet arrêté constituent des actes de tutelle qui ne font pas obstacle à ce que la commune attaque devant qui de droit toute inscription d'office à son budget portant préjudice à ses droits. Nous croyons qu'il faut restreindre le principe posé par ces arrêts au cas où il y aura une attribution de compétence soit aux tribunaux ordinaires, d'après les règles ci-dessus, soit à une juridiction administrative spéciale, par exemple au conseil de préfecture en matière de travaux.

1703. Lorsque la dette n'est pas contestée, ou lorsque,

ayant été l'objet d'une contestation, elle a été reconnue par l'autorité compétente, il ne s'agit plus que de l'acquitter. Mais les communes n'ont pas la libre disposition de leurs fonds ; les dépenses qu'elles doivent faire chaque année sont prévues par un budget qui ne doit pas être dépassé et dont l'ordre ne peut être interverti ; il faut donc que le créancier obtienne de l'administration l'allocation d'une somme destinée à le satisfaire (avis du Conseil d'Etat du 12 août 1807) ; si la commune refuse de le comprendre au passif de son budget pour l'année suivante, il doit s'adresser, pour obtenir cette collocation, à l'autorité qui règle le budget.

Si le conseil municipal n'allouait pas les fonds nécessaires pour subvenir aux dépenses obligatoires, ou s'il ne votait que des sommes insuffisantes, il serait appelé de nouveau à délibérer ; en cas de refus de sa part, la dépense serait inscrite au budget par un arrêté du préfet rendu en conseil de préfecture. Si le conseil municipal n'avait pas été appelé à délibérer, il y aurait lieu d'annuler, pour excès de pouvoir, l'arrêté préfectoral qui aurait inscrit d'office la dépense au budget communal. (C. d'Et., 12 août 1854, C<sup>e</sup> de Lorige.) S'il s'agissait d'une dépense annuelle et variable, elle serait inscrite pour sa quotité moyenne pendant les trois dernières années. Lorsque les ressources d'une commune sont insuffisantes, et que le conseil municipal refuse d'adopter un moyen d'y subvenir, on y pourvoit au moyen d'une contribution extraordinaire (v. n<sup>o</sup> 1678).

1704. Les *dépenses facultatives* sont toutes celles qui ne sont pas comprises dans l'énumération que nous venons de donner, et à l'égard desquelles la loi s'en est rapportée au discernement et aux lumières des corps municipaux. Telles sont les dépenses du pavé des places et des rues, de l'éclairage, des bibliothèques, des mu-



sées, jardins, promenades, etc.; les suppléments de traitement des curés et desservants, etc. Ces dépenses peuvent être rejetées ou réduites par l'autorité qui arrête le budget (l. 18 juillet 1837, 36); mais elles ne pourraient pas être établies d'office.

1705. Il est impossible de prévoir toutes les dépenses qui peuvent devenir nécessaires dans le cours d'une année. La loi autorise en conséquence à porter au budget un crédit pour *dépenses imprévues*, mais seulement lorsque les revenus ordinaires suffisent pour toutes les dépenses obligatoires, et sous la condition que le crédit n'excédera pas le dixième des recettes ordinaires; ce crédit peut être employé par le maire avec approbation du sous-préfet et du préfet. Cependant, dans les communes autres que les chefs-lieux de département ou d'arrondissement, le maire peut employer le crédit aux dépenses urgentes, sans approbation préalable, à la charge d'en informer immédiatement le sous-préfet, et d'en rendre compte au conseil municipal dans la première session ordinaire qui suit la dépense effectuée. (L. 18 juillet 1837, 37; ord. 31 mai 1838, 440.)

### § III. — *Comptabilité* (1).

1706. Les recettes et les dépenses communales sont fixées par évaluation dans le budget voté chaque année par le conseil municipal, sur la présentation du maire, dans la session de mai. (Ord. 24 janv. 1843.) Comme il pourrait arriver que le conseil municipal s'écartât de la légalité, ou prît des mesures contraires soit à

(1) On peut se reporter, pour connaître les principes généraux de la matière, au chap. *De la comptabilité générale*, t. 2, p. 711.



l'intérêt général, soit à l'intérêt communal, et refusât, par exemple, de voter une dépense obligatoire, les budgets doivent être approuvés par le préfet. (Décret du 25 mars 1852, tabl. A, § 35; v. 1544.) Si le maire négligeait de dresser ou de soumettre au conseil municipal le budget de la commune, le préfet, après l'en avoir requis, ferait procéder à ces actes par lui-même ou par un délégué. (*Id.*, 438. L. 18 juillet 1837, 15.)

Le règlement du budget consiste à ajouter ou à augmenter les crédits nécessaires pour supporter les dépenses obligatoires, à approuver, à rejeter ou à réduire, suivant les circonstances, ceux qui sont votés pour les dépenses soit obligatoires, soit facultatives. Ce règlement doit être terminé, autant que possible, à l'époque de l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier; sinon les recettes et dépenses ordinaires continuent à être faites conformément au budget de l'année précédente jusqu'à l'approbation du budget nouveau. (L. 18 juill. 1837, 36, 38.)

1707. Lorsque, après le règlement du budget, de nouveaux crédits sont reconnus nécessaires, ces crédits supplémentaires sont votés par le conseil municipal et autorisés par le préfet.

1708. Après plusieurs variations, une ordonnance du 23 janvier 1843 a fixé la clôture des exercices de toutes les communes au 31 mars, en décidant toutefois qu'il sera statué ultérieurement pour la ville de Paris. Aucune dépense ne peut être ordonnancée passé le 15 du mois de la clôture de l'exercice, et les mandats non payés dans les quinze jours suivants sont annulés, sauf réordonnancement, s'il y a lieu, avec imputation sur les reliquats de l'exercice clos reportés au budget de l'année courante. Du reste, on applique à ces sortes de paiements les dispositions des art. 8, 9, 10 de la loi

du 23 mai 1834. (Ord. 31 mai 1838, 453, 454.)

1709. Les recettes et les dépenses communales s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée des revenus de la commune (1). Les recettes sont faites d'après les rôles rédigés conformément aux lois et règlements spéciaux, et, dans le cas où il n'en existe pas, d'après un état dressé par le maire et rendu exécutoire par le sous-préfet. (*V.* n° 1684.)

1710. Pendant tout le temps que l'exercice reste ouvert, le maire a le droit de délivrer des mandats pour acquitter dans les limites des crédits ouverts les dépenses résultant de services faits dans l'année qui donne son nom à l'exercice, sans pouvoir ni excéder ces crédits, ni les intervertir; il est chargé, sous sa responsabilité, de la remise de ces mandats aux ayants droit. S'il refusait d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, le préfet prendrait en conseil de préfecture un arrêté qui tiendrait lieu du mandat du maire. (Ord. du 31 mai 1838, 446 à 449.) Les mandats énoncent l'exercice et le crédit auxquels ils s'appliquent; le receveur ne peut refuser de les acquitter que dans les cas où la somme ordonnancée ne porterait pas sur un crédit ouvert ou l'excéderait, où les pièces produites seraient insuffisantes et irrégulières, où il y aurait opposition dûment signifiée; il doit alors motiver immédiatement son refus dans une déclaration écrite, sous peine de dommages-intérêts et de perte de son emploi, suivant les circonstances. (*Id.*, 472.)

(1) Nous avons dit plus haut que le percepteur remplit les fonctions du receveur municipal dans les communes dont le revenu est inférieur à 30,000 fr., et que dans les autres il peut y avoir un receveur municipal nommé par l'Empereur. *V.* loi du 18 juill. 1837, art. 65. *Voir*, pour les détails de sa gestion, de sa responsabilité et de ses comptes, ord. du 31 mai 1838, art. 461 à 484.

1711. A la clôture définitive de chaque exercice, le maire doit un *compte d'administration* qui est rendu au conseil municipal dans la session qui suit cette clôture, et qui est appuyé d'un état de situation de l'exercice clos produit par le receveur. Le conseil municipal délibère sur le compte du maire, qui est définitivement approuvé par le préfet. (Décret du 25 mars 1852, A, 35; v. 1544.)

1712. Le receveur rend un *compte de caisse* qui embrasse toutes les opérations d'une année, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, soit qu'elles aient rapport à l'exercice clos, soit qu'elles concernent l'exercice courant; le compte est débattu et voté par le conseil municipal dans la session du mois de mai, sauf règlement définitif. (Ord. 31 mai 1838, 478.) Ce règlement est fait par le conseil de préfecture pour les communes dont le revenu n'excède pas 30,000 fr., sauf recours à la Cour des comptes, et directement par la Cour des comptes, lorsque les revenus excèdent 30,000 fr. Cette juridiction est déterminée par le chiffre que les revenus des communes ont atteint pendant trois années consécutives. Un arrêté du préfet constate que les revenus d'une commune ont dépassé ce chiffre de 30,000 fr. et les place sous la juridiction directe de la Cour des comptes. (Ord. du 31 mai 1838, art. 484.)

1713. Disons, pour terminer cette longue analyse des budgets et de la comptabilité communale, que les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie, où toute personne imposée aux rôles de la commune a droit d'en prendre connaissance; qu'ils sont rendus publics par la voie de l'impression dans les communes dont le revenu est de 100,000 fr., et toutes les fois que le conseil municipal aurait voté la dépense de l'impression. (Ord. 3 mai 1838, 494.)



## CHAPITRE V.

### CONTRATS DES COMMUNES.

#### SOMMAIRE.

1714. Les communes sont soumises à la tutelle de l'administration.

#### § I<sup>er</sup>. — *Acquisitions à titre gratuit.*

1715. Qui doit donner l'autorisation d'accepter les dons et legs?

1716. Caractères de l'autorisation administrative.

1717. Autorisation d'office.

1718. Effets de l'autorisation. — Droits des tiers. — Compétence.

1719. Actes conservatoires qui peuvent être faits avant l'autorisation.

1720. Libéralités connexes.

1721. De la formalité de l'autorisation pour les donations d'objets mobiliers.

#### § II. — *Acquisitions à titre onéreux.*

1722. Acquisitions d'immeubles à titre onéreux. — Formes de l'acte.

1723. Acquisitions d'objets mobiliers. — Fournitures.

#### § III. — *Aliénations.*

1724. Aliénations à titre gratuit.

1725. Personnes qui ne peuvent se rendre adjudicataires.

1726. Compétence.

1727. Vente d'effets mobiliers.

#### § IV. — *Echanges.*

1728. Formalités de l'échange. — Compétence.

#### § V. — *Mainlevée des hypothèques.*

1729. Formes de la mainlevée.



§ VI. — *Partages.*

1730. Base des partages entre communes quand il n'y a pas de titres.

1731. *Idem* quand il y a des titres. — Compétence.

1732. Partage entre une commune et un particulier.

§ VII. — *Bornage.*

1733. Formes du bornage. — Compétence.

§ VIII. — *Baux.*

1734. Par qui ils sont autorisés.

1735. Mise aux enchères. — Approbation du préfet. — L'acte de bail doit-il être passé devant notaire?

1736. Compétence.

1737. Cas où la commune prend à bail.

§ IX. — *Marchés pour travaux communaux.*

1738. Pouvoir des préfets. — Formalités et formes de l'adjudication.

1739. Cas dans lesquels l'adjudication n'est pas exigée.

1740. Cas où des travaux intéressent plusieurs communes.

1741. Compétence en matière de travaux des communes.

1742. Souscriptions particulières pour subvenir aux travaux publics. — Compétence.

§ X. — *Emprunts.*

1743. Emprunts. — Par qui doit être donnée l'autorisation de contracter.

§ XI. — *Observation générale.*

1744. Inobservation des formalités. — Par qui elle peut être invoquée.

1744. Les communes, comme nous l'avons vu, sont des *personnes morales*, ayant des biens et des dettes, susceptibles d'acquérir, d'aliéner, de plaider, de transiger, etc. Elles sont représentées par les maires, qui agissent en leur nom; mais la sollicitude de la loi

ne s'est pas bornée à leur donner des mandataires, elle les a de plus entourées d'une protection toute spéciale, en prescrivant pour les différents actes de leur vie civile l'accomplissement de formalités analogues à celles qui sont établies dans l'intérêt des mineurs et des interdits. On trouve dans le Code Napoléon et dans le Code de procédure des traces nombreuses de cette prévoyance de la loi (1). C'est au droit administratif à régler l'application des principes posés d'une manière générale dans nos codes.

§ I<sup>er</sup>. — *Acquisitions à titre gratuit.*

1715. Il y a deux manières d'acquérir, *à titre gratuit* ou *à titre onéreux*. Les formalités de la loi doivent nécessairement varier pour des contrats qui peuvent avoir des conséquences si différentes.

L'article 910 du Code Napoléon et la loi du 2 janvier 1817 avaient exigé que les dispositions entre-vifs ou par testament faites au profit des hospices, des *communes*, des établissements religieux ou d'utilité publique, fussent autorisées par une ordonnance du Roi. La décentralisation a modifié ce principe en ce qui concerne les communes, et aujourd'hui le préfet autorise l'acceptation des dons et legs de toutes sortes de biens, *lorsqu'il n'y a pas de réclamation des familles*. (Décr. du 25 mars 1852, t. A, § 42; v. 1544.) Dans le cas contraire, il faut un décret impérial.

1716. L'autorisation administrative n'est pas seulement requise dans l'intérêt des communes ou des établissements auxquels l'acte de donation pourrait imposer des conditions qui rendraient la donation plus

(1) V. notamment art. 537, 910, 2121 du Code Nap.; art. 49, 83, 481, 1004 et 132 du Code de proc. civ.

onéreuse que profitable ; elle est exigée aussi dans l'intérêt public, qui ne veut pas qu'un trop grand nombre de biens soient enlevés à la circulation , et dans l'intérêt des héritiers du donateur. Remarquons toutefois, avec le ministre de l'intérieur dans un rapport au Roi du mois d'avril 1837, que l'intérêt des héritiers ne vient qu'en seconde ligne , parce que les dispositions du Code Napoléon sur la réserve suffisent ordinairement pour les protéger.

1747. Le conseil municipal doit toujours être appelé à délibérer sur l'acceptation ou le refus de la libéralité. S'il refuse, l'administration qui est chargée de la tutelle de la commune a le droit d'autoriser d'office l'acceptation de la libéralité. (Avis du ministre de l'intérieur du 22 mai 1838.) C'est ce qui résulte implicitement du § 2 de l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, qui voulait que les délibérations portant refus d'acceptation ne devinssent exécutoires qu'en vertu d'une ordonnance du Roi. Nous pensons, en présence du n° 42, tab. A, du décret du 25 mars 1852 (v. 1544), qu'aujourd'hui l'arrêté du préfet remplace l'ordonnance du Roi, tant pour autoriser le refus que pour forcer l'acceptation , quand il n'y a pas de réclamations de la famille.

1748. L'autorisation n'est qu'un acte de tutelle administrative , qui ne peut être l'objet d'un recours par la voie contentieuse (C. d'Ét., 1<sup>er</sup> déc. 1852, époux Lasserre); mais, d'un autre côté, elle n'empêche pas les parties intéressées de faire valoir devant l'autorité judiciaire les moyens de nullité de fond et de forme qu'ils croient pouvoir invoquer contre la libéralité. (Ord. 2 avril 1847, 7.) La compétence des tribunaux est entièrement réservée sur ce point comme sur les contestations relatives aux charges imposées à la disposition dont l'autorisation a été obtenue (C. cass. civ.,



19 mars 1855, Guillard et autres), et sur la détermination du sens et des caractères des dispositions. (Cons. d'État, 13 déc. 1855, légataires Bulgari.) L'autorisation doit respecter les volontés du donateur; elle ne saurait imposer des charges qui ne se trouveraient pas écrites dans l'acte constitutif de la libéralité.

4749. En attendant que l'autorisation supérieure intervienne, le maire peut, à titre conservatoire et en vertu d'une délibération du conseil municipal, accepter provisoirement les dons et legs, conformément aux dispositions du Code (1). Le décret impérial ou l'arrêté du préfet qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation. (L. 18 juillet 1837, 48, § dern.) Cette disposition est fort importante par rapport aux donations entre-vifs, qui ne lient le donateur que du jour de l'acceptation; elle empêche la caducité dans le cas où le donateur viendrait à mourir avant que l'autorisation d'accepter soit accordée. (Art. 932 Cod. Nap.) Elle prévient les effets d'un changement de volonté de sa part.

Un avis du Conseil d'État du 4 juin 1840 décide que les donations faites en faveur des établissements publics doivent être réalisées devant notaire avant que l'acceptation en soit autorisée, pour que l'autorisation impériale n'intervienne que sur un acte ayant une valeur légale, et qu'on ne puisse pas craindre que dans la rédaction définitive le projet sur lequel l'autorisation serait intervenue ne soit modifié (2). Les notaires dépo-

(1) L'acceptation provisoire d'une donation faite à un établissement public ne rend pas exigible le droit proportionnel, tant qu'un décret n'a pas autorisé l'acceptation définitive. (Délib. de la régie du 11 juill. 1837.)

(2) L'avis du 4 juin 1840 suppose qu'une donation faite par-devant notaire et acceptée provisoirement par le maire peut être changée par le



sitaires de testaments qui contiennent des legs au profit des communes sont tenus, lors de l'ouverture de ces testaments, d'avertir les maires, afin de les mettre en mesure de faire des actes conservatoires.

1720. Lorsqu'un acte de libéralité contient des dispositions qui intéressent plusieurs établissements, comment doit-on agir? On distinguait autrefois celles qui avaient entre elles une véritable connexité qui les rendaient dépendantes l'une de l'autre, et celles qui pouvaient faire l'objet de dispositions séparées; les premières devaient être soumises dans leur ensemble à une décision unique; les autres pouvaient être autorisées séparément. (*V.* circul. du 5 mai 1852, n° 42; *v.* 1544.) Mais un avis du Conseil d'État du 27 décembre 1855 supprime cette distinction, et décide que, dans l'un et l'autre cas, il n'y aura qu'une décision unique, et que cette décision sera prise par l'autorité la plus élevée entre celles qui sont appelées à statuer. (Circ. du min. de l'int. du 25 janvier 1856.)

1721. On a demandé si les donations d'objets mobiliers, faites de la main à la main aux administrateurs des établissements publics, étaient assujetties aux formalités dont nous venons de parler. Pour la négative, on invoque la doctrine et la jurisprudence, qui considèrent la tradition d'un objet mobilier comme un moyen d'acquérir du droit naturel, qui n'est nullement assujetti aux formes prescrites par la loi civile.

Mais on répond, dans le système contraire, que ce

donateur jusqu'à l'acceptation définitive. Cette opinion nous paraît erronée en présence de l'art. 48, qui fait rétroagir l'autorisation au jour de l'acceptation provisoire. Dès que cette acceptation produit l'effet d'empêcher la caducité de la donation qui proviendrait de la mort du donateur, elle doit aussi empêcher le changement de volonté du donateur.

principe, qui n'a pas d'inconvénients lorsqu'il s'agit d'un don manuel fait par une personne capable de donner à une personne capable de recevoir, en aurait beaucoup si on pouvait l'invoquer pour valider un don fait à un incapable; qu'en accordant au don manuel tous les effets d'une donation ordinaire, il faut bien aussi l'assujettir aux règles générales qui sont prescrites pour ces sortes de donations; qu'ici des considérations d'ordre public font exiger une autorisation administrative pour l'acceptation.

Les auteurs ne font nulle difficulté de décider que les règles du fond, telles que celles relatives à la réduction et au rapport de la donation, sont applicables au don manuel, et qu'il doit être annulé quand il est fait au profit d'un incapable (1). Or, il y a pour les établissements publics une incapacité de recevoir qui ne peut être levée que par l'autorisation; par conséquent toute acceptation faite par eux auparavant n'est que provisoire. On comprend toutefois que la rigueur de ces principes ne doit pas s'appliquer aux choses d'une modique valeur, telles que les effets mobiliers qui peuvent être donnés à des établissements de bienfaisance pour être consacrés aux besoins des pauvres, les sommes provenant des quêtes et des souscriptions que les établissements pourraient faire dans une circonstance malheureuse, etc. (2).

(1) *V.* M. Grenier, t. 1, p. 176 et 179 *bis*; M. Merlin, *Questions de droit*, v<sup>o</sup> *Donation*; M. Toullier, t. 5, n<sup>o</sup> 117. *Voir*, pour connaître la jurisprudence, M. Dalloz, *Recueil alphabétique*, v<sup>o</sup> *Dispositions entre-vifs*, ch. 4, sect. 2, art. 2.

(2) C'est la doctrine de l'administration, qui conseille de n'user de cette facilité qu'avec prudence. (Lettre du garde des sceaux du 27 octobre 1846.) La jurisprudence de la Cour de cassation est plus large; elle a jugé que tout est consommé par le dessaisissement du donateur; que peu

§ II. — *Acquisitions à titre onéreux.*

1722. Les acquisitions à titre onéreux exigent des formalités d'une autre nature qui sont toutes dans l'intérêt des communes, et ont pour but de prouver que l'acquisition est nécessaire, et qu'elle n'est pas faite à des conditions désavantageuses. Le conseil municipal délibère sur le projet d'acquisition ; sa délibération, lorsqu'elle est affirmative, est rendue exécutoire par arrêté du préfet. (Décr. du 25 mars 1852, t. A, § 41 ; v. 1544.) Il résulte d'une décision ministérielle du 24 juin 1838 et d'une circulaire du 19 décembre 1840 que le ministère d'un notaire, s'il est utile, n'est nécessaire que lorsque la loi en fait une obligation formelle, comme pour les actes d'acceptation de donations entre-vifs. (C. N., 931, 932.) Quand l'immeuble vendu appartient au domaine, la vente est faite administrativement par le préfet. Il ne faut pas perdre de vue que les acquisitions des communes sont régies par le droit commun, que par conséquent il faut observer les formalités prescrites pour purger les propriétés acquises des privilèges et hypothèques dont elles sont grevées, et que toutes les contestations qui peuvent s'élever sont de la compétence de l'autorité judiciaire. L'acquisition peut être faite par expropriation forcée pour cause d'utilité communale, d'après les dispositions de la loi du 3 mai 1841 ; c'est aux dispositions de cette loi qu'il faut se reporter. (*Voir* t. 2, p. 69.)

D'après une ordonnance du 18 avril 1842, les maires, autorisés par délibération des conseils municipaux approuvée par les préfets, peuvent se dispenser de remplir

importe que l'autorisation intervienne après son décès, parce que les art. 932 et 937 du C. N. ne s'appliquent pas aux dons manuels, qui ne sont assujettis à aucune formalité. (C. C. civ., 26 nov. 1833, Fraigneau.)



les formalités de purge des hypothèques, quand il s'agit d'immeubles dont le prix n'excède pas 100 fr. si l'acquisition a été faite de gré à gré, et 500 fr. quand elle a eu lieu pour cause d'utilité publique communale, en vertu de la loi du 3 mai 1841. (Ord. du 18 avril 1842.)

1723. L'achat des objets mobiliers se fait d'une manière plus simple : quand la dépense a été portée nominativement au budget, il suffit qu'elle ait été autorisée par l'autorité compétente ; s'il y a des fonds de votés pour des dépenses de la même nature, l'acquisition peut avoir lieu sur une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet ; s'il n'y avait pas de crédit ouvert pour une acquisition devenue nécessaire, on pourrait y pourvoir par un crédit supplémentaire. Lorsque les objets à acquérir sont d'une certaine importance, il faut avoir recours à une adjudication publique sur soumissions cachetées. C'est le principe général posé par l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 14 novembre 1837, principe qui ne doit céder que dans les cas prévus par l'art. 2 de cette ordonnance. Les questions qui peuvent naître à l'occasion des marchés de fournitures faits avec les communes sont de la compétence de l'autorité judiciaire. (C. d'Et., 29 août 1834, Lambin.)

### § III. — *Aliénations.*

1724. L'aliénation des biens des communes n'a pas lieu en général à titre gratuit ; cependant une commune pourrait céder à l'Etat un terrain pour un travail d'utilité publique qui lui serait profitable ; elle pourrait concéder un terrain à un citoyen qui aurait rendu des services à la commune, céder des bâtiments à un éta-



blissement d'utilité publique. L'aliénation même à titre onéreux ne doit guère avoir lieu qu'en cas de nécessité bien constatée. D'après le n° 41, tableau A du décret du 25 mars 1852 (v. 1544), les aliénations sont autorisées aujourd'hui par le préfet, excepté quand il s'agit de bois soumis au régime forestier, dont l'aliénation ne peut être autorisée que par un décret impérial. (Circ. du min. de l'intér., 8 déc. 1852.) Le décret de 1852 ne distinguant pas entre les aliénations à titre onéreux et celles à titre gratuit, l'autorisation du préfet nous paraît suffisante pour les unes et pour les autres.

L'aliénation se fait ordinairement aux enchères ; cependant les communes peuvent être autorisées à aliéner de gré à gré, lorsque ce mode présente plus d'avantages que l'adjudication aux enchères ; ce qui aurait lieu, par exemple, si l'acquéreur offrait de la chose un prix de convenance plus élevé que sa valeur réelle, ou si l'objet n'avait que très-peu d'importance, si la vente se faisait à un établissement public ; dans ces cas, il faut ajouter aux pièces l'acte contenant les offres de l'acquéreur. Quand l'adjudication se fait aux enchères, elle doit être annoncée par des affiches ; les enchères sont reçues par le maire, assisté de deux membres du conseil municipal désignés par le conseil, ou, à défaut, appelés dans l'ordre du tableau, en présence du receveur municipal. (*Id.*, 46.) Le ministère des notaires n'est point obligatoire, comme nous l'avons dit n° 4722 ; l'on peut se contenter du procès-verbal d'adjudication, qui vaut comme acte sous seing privé. Nous avons parlé de la vente des terrains de chemins vicinaux supprimés n° 4327 ; des rues supprimées, n° 4366 ; du sol retranché de la voie publique par voie d'alignement, n° 4374.

1725. Il faut observer qu'aux termes des art. 4596 du Code Nap. et 175 du Code pénal, les administrateurs

des communes ne peuvent, ni par eux-mêmes, ni par personnes interposées, se rendre adjudicataires des biens confiés à leurs soins (1). Doit-on comprendre dans cette incapacité les membres du conseil municipal? Nous ne le pensons pas : les membres du conseil municipal ne sont pas *administrateurs* ; ils n'ont aucun moyen d'influer sur l'adjudication, à moins qu'ils n'assistent le maire dans l'adjudication, auquel cas il nous paraît évident qu'ils ne peuvent se rendre adjudicataires.

1726. Les difficultés auxquelles l'acte de vente peut donner lieu quant au fond du droit sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (C. d'Etat, 20 juin 1837.) Si elles portent sur les formes de l'adjudication, elles sont de la compétence de l'autorité administrative. (C. d'Et., 25 mars 1852, Mathieu.) Cette autorité est le préfet (C. d'Et., 17 mai 1854, Doumas), qui prononce sauf recours au ministre et au Conseil d'Etat.

1727. S'il y a lieu de vendre des effets mobiliers appartenant à une commune, cette vente, après les autorisations requises, doit avoir lieu aux enchères. D'après une circulaire du directeur de la dette inscrite, les communes peuvent aliéner leurs rentes sur l'Etat en vertu de simples arrêtés du préfet.

(1) L'incapacité du maire doit s'étendre aux échanges, partages et baux des biens de la commune. Cependant il peut devenir acquéreur, soit par voie d'échange, soit moyennant un prix, des terrains qui sont susceptibles d'être cédés aux riverains en exécution d'un plan d'alignement, ou pour ouverture ou redressement de chemins vicinaux. (L. du 21 mai 1836, 19; décision minist. 19 nov. 1841.) Il peut aussi devenir concessionnaire des terrains communaux qu'il a usurpés, en remplissant les formalités prescrites par l'ord. du 23 juin 1819. (Avis du comité de l'int., 13 fév. 1833; arrêt de la Cour de cass. du 10 févr. 1843.) Mais cette prohibition ne peut aller jusqu'à empêcher le maire de vendre à la commune. (Déc. du min. de l'int., Bull. off. 1854, p. 27.)

1728. Depuis la loi de 1837 (art. 46, § 3) et le décret du 25 mars 1852, t. A, n° 41 (v. 1544), les créanciers des communes, porteurs de titres exécutoires, peuvent solliciter un arrêté du préfet qui autorise la vente de biens meubles ou immeubles des communes autres que ceux qui servent à un usage public; la forme de cette vente est déterminée par l'arrêté.

#### § IV. — *Échanges.*

L'échange est un contrat qui renferme une aliénation et une acquisition; il est soumis aux mêmes règles du droit civil que la vente, sauf quelques exceptions peu importantes pour l'objet qui nous occupe. (C. Nap., l. 3, t. 2.) Les formalités administratives sont à peu près les mêmes. Une expertise constate la valeur du bien à donner en échange et celle du bien à recevoir en contre-échange, afin qu'on puisse apprécier les conséquences du contrat. S'il s'agit d'un échange de bois, il doit y avoir un troisième expert nommé par l'administration des forêts. L'échangiste doit justifier, avant la présentation de l'acte, de ses titres de propriété et de la libération de toute hypothèque sur l'immeuble offert par lui en contre-échange.

Les délibérations des conseils municipaux ayant pour objet des échanges d'immeubles sont exécutoires sur arrêté du préfet, quelle que soit la valeur des biens échangés. (Décr. du 25 mars 1852, t. A, § 41; v. 1544.) L'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les difficultés élevées entre une commune et un particulier concernant l'exécution de conventions ayant pour objet un échange de terrains, ainsi que sur les dommages-intérêts résultant de l'inexécution de ces conventions. Le tribunal des conflits l'a décidé alors même que les



terrains étaient nécessaires à l'ouverture d'une rue nouvelle. (Trib. des confl., 8 mai 1850, Pézenas.)

§ V. — *Mainlevée d'hypothèques.*

1729. La mainlevée des hypothèques inscrites au profit des communes a lieu sur une délibération du conseil municipal autorisée par un arrêté du préfet pris en conseil de préfecture. (Ord. du 15-18 juillet 1840.)

§ VI. — *Partages.*

1730. Quoique, d'après les principes de notre droit, le partage ne soit point *translatif* mais *déclaratif* de propriété, nous croyons cependant devoir en parler ici; parce qu'en substituant un droit de propriété complet à un droit indivis, il tient de l'acquisition et de l'aliénation. Il arrive quelquefois que plusieurs communes sont copropriétaires des mêmes biens; il peut être avantageux pour chacune d'elles de les partager. Déjà la loi du 10 juin 1793, sect. 4, art. 2, avait autorisé ce partage; et l'art. 845 du Code Nap., en disant que nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision, a établi un principe général applicable aussi bien aux communes qu'aux particuliers. Il restait un point fort important à régler: beaucoup de communes possédaient indivisément et sans titre des biens dont elles se partageaient les produits, soit d'après leurs besoins respectifs, soit d'après d'anciens usages; la loi de 1793 n'avait rien déterminé quant au mode de partage du fonds lui-même. Le Conseil d'Etat, consulté sur cette difficulté par le chef du gouvernement, décida par des avis qui, ayant été approuvés par l'Empereur, ont aujourd'hui force de loi, que le partage devait avoir lieu en raison du nombre de feux de chaque commune, sans avoir



égard à l'étendue du territoire de chacune d'elles. (Avis du C. d'Etat, 4 juillet 1807, approuvé le 20.) Cela a lieu lors même que chacune des deux communes serait portée sur les matrices du cadastre et au rôle des contributions comme propriétaire d'une moitié; le partage, en l'absence de titres, devrait avoir encore lieu par feux. (C. cass. civ., 7 août 1849, C<sup>e</sup> de Villy-en-Trodes.)

1731. Lorsqu'il existe des titres de propriété ou des faits de reconnaissance et de possession de nature à suppléer aux titres, le partage se fait conformément aux droits qu'ils attribuent à chaque copartageant. Les questions relatives à l'établissement des droits des communes sont de la compétence des tribunaux ordinaires (Cass., ch. civ., 24 janv. 1852, C<sup>e</sup> d'Eysus); mais, ces questions une fois vidées, c'est à l'autorité administrative qu'il appartient, aux termes de la loi du 10 juin 1793, § 5, art. 1, de procéder aux opérations du partage et de statuer sur les contestations qui y sont relatives. (*Id.*, et Trib. des conflits, 2 mai 1850, C<sup>e</sup> d'Echillais.) D'après une décision antérieure du Conseil d'Etat, c'est le préfet qui est compétent pour prononcer sur ces questions, aux termes des art. 19, 20 et 46 de la loi du 18 juillet 1837, à laquelle il faut ajouter le n<sup>o</sup> 41, t. A du décret du 25 mars 1852; v. 1544. Si les partages se font à l'amiable, il suffit aujourd'hui de l'autorisation du préfet pour les valider. (Décret 25 mars 1852, t. A, 41; v. 1544.)

1732. L'indivision peut exister aussi entre une commune et un particulier; dans ce cas, le partage peut être demandé de part et d'autre (C. N., 815); il est effectué dans les formes du droit commun, et s'il s'élève des contestations, elles sont toutes jugées par les tribunaux ordinaires.

§ VII. — *Bornage.*

1733. Le bornage, qui consiste à fixer les limites de deux propriétés, a beaucoup d'analogie, quant à ses effets et quant à sa forme, avec le partage, dont il est souvent la conséquence : c'est, comme lui, une détermination de propriété ; il a lieu de la même manière, par le moyen d'experts ; les difficultés qui peuvent s'élever à son occasion, n'étant que des questions de propriété, sont soumises aux tribunaux ordinaires. Les frais de délimitation et bornage seront avancés conformément à l'ordonnance du 23 mars 1845.

§ VIII. — *Baux.*

1734. Les conditions des baux à loyer, dont la durée n'excède pas 18 ans pour les biens ruraux et 9 ans pour les autres, sont arrêtées par le conseil municipal, sauf réformation par le préfet, dans les formes prescrites par l'art. 18. Les délibérations relatives aux baux dont la durée est supérieure à celle que nous venons d'indiquer ne sont exécutoires qu'en vertu d'un arrêté du préfet. (Décr. 25 mars 1852, t. A, n° 44; v. 1544.)

1735. Il est dressé un cahier des charges conformément aux clauses arrêtées par le conseil municipal ; des publications ont lieu de dimanche en dimanche, pendant un mois, à la porte des églises paroissiales de la situation des biens et des églises principales les plus voisines, à l'issue de la messe de paroisse, et des affiches sont apposées de quinzaine en quinzaine dans les lieux accoutumés ; des extraits de ces publications et affiches sont insérés dans les journaux ; enfin, au jour fixé, les baux sont adjugés à la chaleur des enchères par le maire, en présence des adjoints ainsi que d'un

membre du conseil municipal ; il en est passé acte devant un notaire désigné par le préfet ; le droit d'hypothèque sur les biens du preneur y est stipulé conformément au Code Nap. ; car la loi du 5 novembre 1790, qui dispense du ministère du notaire pour la passation des baux et déclare cependant qu'ils emportent hypothèque et exécution parée, ne s'applique pas aux baux des biens communaux. (Avis du C. d'Et., 25 déc. 1825.) L'adjudication n'est définitive qu'après l'approbation du préfet. (Décret 12 août 1807, ord. 7 octobre 1818.) L'adjudication seule, signée du maire et du preneur, n'aurait force que d'acte sous seing privé.

1736. Le principe général, en matière de baux de commune, est la compétence judiciaire. (Trib. des conflits, 10 janv. 1854, Veciani.) Il ne s'agit ordinairement, en effet, que de l'interprétation d'actes de droit commun, où il n'est question que d'intérêts pécuniaires. Mais la compétence deviendrait administrative, si le bail touchait à des intérêts publics confiés à l'administration. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a déclaré la compétence du conseil de préfecture pour statuer sur des difficultés survenues entre les fermiers des vidanges et la ville de Paris (20 avril 1840, Valentin). La compétence est aussi administrative quand elle a été déclarée telle par une loi. (V. notamment en matière de baux d'octroi, n° 1871.) Quel que soit l'objet du bail, les contestations qui s'élèvent sur les formes de l'adjudication sont de la compétence du préfet. (C. d'Et., 17 mars 1854, Doumas.)

1737. La commune figure aussi dans le bail comme preneur, par exemple quand elle prend à loyer un bâtiment pour en faire une maison d'école, un presbytère, etc. Dans ce cas, les conditions du bail, rédigées de concert entre le maire et le propriétaire, sont sou-



mises au préfet, qui en autorise la communication au conseil municipal. Sur le vu de la délibération et de l'avis du sous-préfet, le préfet autorise le maire à passer l'acte de bail pour le compte de la commune; la minute de cet acte est soumise à l'homologation du préfet.

§ IX. — *Marchés pour les travaux communaux et marchés de fournitures.*

1738. La décentralisation devait aussi accorder aux préfets le droit d'approuver les plans et devis des travaux des communes. Le décret leur a donné ce droit, à quelque somme que ces devis soient portés (tab. A, n° 49; v. 1544.)

Lorsque les plans et devis ont été arrêtés, on procède à l'adjudication, qui doit, en thèse générale, avoir lieu avec concurrence et publicité; le cahier des charges détermine la nature et l'importance des garanties que les entrepreneurs ont à fournir. Il y est toujours stipulé que les ouvrages exécutés en dehors des autorisations régulières demeureront à la charge des entrepreneurs, sans répétition contre les communes. 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 tous les moyens ordinaires de publicité. Les soumissions sont remises cachetées en séance publique. Un maximum de prix ou un minimum de rabais, arrêté d'avance par l'autorité qui procède à l'adjudication, est déposé cacheté sur le bureau à l'ouverture de la séance. Si plusieurs soumissionnaires offrent le même prix, il est procédé, séance tenante, à une nouvelle adjudication entre eux. Un procès-verbal constate les résultats de chaque adjudication, qui n'est valable et définitive à l'égard des communes qu'après l'appro-



bation du préfet (1). La condition suspensive de l'approbation du préfet est tout entière dans l'intérêt des communes, de telle sorte qu'elle ne peut être invoquée par les adjudicataires pour se délier de leurs obligations. Aussi ces adjudicataires doivent-ils signer, séance tenante, les procès-verbaux d'adjudication et autres actes accessoires qui les obligent dès ce moment, et n'obligeront la commune que du jour où l'acceptation de leur soumission leur aura été notifiée.

1739. Il existe quelques exceptions à ces règles générales. Aux termes d'une instruction ministérielle du 13 vendémiaire an XIII, les plans et devis ne sont pas nécessaires quand il ne s'agit que de réparations locatives ou de constructions et de réparations urgentes dont la dépense n'excède pas 150 fr. Lorsque les travaux de réparation n'excèdent pas 300 fr., ils peuvent être ordonnés et exécutés sur le vote du conseil municipal, sans que l'approbation préalable du préfet soit nécessaire, aux termes d'un décret du 4<sup>er</sup> novembre 1805, rappelé par une instruction ministérielle du 10 novembre 1821. (Circ. 31 mai 1838.)

Il peut être traité de gré à gré pour les travaux et fournitures dont la valeur n'excède pas 3,000 fr., pour les travaux qui n'auraient été l'objet d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard desquels il n'aurait été fait que des offres inacceptables, pour les travaux qui dans les cas d'urgence absolue dûment constatée, amenée par des circonstances imprévues, ne pourraient pas subir les délais des adjudications. Une ordonnance du 14 nov. 1837 a énuméré les cas où les marchés peuvent être passés de gré à gré, et le décret sur la décentralisation a donné au préfet le droit de les autoriser. (Décret 25 mars 1852, tab. A, § 48; v. 1544.)

(1) Ord. du 14 nov. 1837, art. 1, 3 à 10; circul. du 10 févr. 1840.

Les travaux sont surveillés dans leur exécution et reçus après leur confection par le maire ou par un délégué, qui peut se faire assister d'un homme de l'art; les procès-verbaux dressés par le maire ou son délégué dégagent la responsabilité des entrepreneurs, et leur donnent droit au paiement des prix stipulés entre eux et la commune.

1740. Lorsqu'un travail intéresse plusieurs communes, les conseils municipaux sont spécialement appelés à délibérer sur leurs intérêts respectifs et sur la part de la dépense que chacune d'elles doit supporter. Ces délibérations sont soumises à l'approbation du préfet. En cas de désaccord entre les conseils municipaux, le préfet prononce, après avoir entendu les conseils d'arrondissement et le conseil général. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par décret impérial. La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune est portée d'office aux budgets respectifs. En cas d'urgence, un arrêté du préfet suffit pour ordonner les travaux, et pourvoir à la dépense à l'aide d'un rôle provisoire; il est procédé ultérieurement à une répartition définitive. (L. 18 juillet 1837, 72, 73.) Ces règles toutefois ne sont applicables qu'aux dépenses obligatoires, les seules qui puissent être portées d'office au budget; c'est ce que prouve surabondamment le renvoi fait par l'article 72 à l'article 39. (Lettre min. du 24 mars 1844.)

1741. De nombreuses difficultés se sont élevées sur la détermination des juridictions compétentes pour décider les contestations élevées entre les entrepreneurs et la commune, celles relatives aux torts et dommages que les travaux des communes ont pu causer aux tiers (art. 4, l. pluv. an VIII), et les difficultés qui se rappor-

teraient à la responsabilité des architectes. Trois systèmes ont été successivement acceptés par la jurisprudence : le premier système, appuyé sur cette idée que les marchés d'ouvrages passés entre une commune et un entrepreneur ne sont que des contrats ordinaires, attribuait aux tribunaux la connaissance exclusive des difficultés soulevées ; il considérait la commune comme une personne morale, et le contrat comme ne concernant qu'un intérêt privé ; de 1815 à 1823, la jurisprudence l'avait accepté. Dans les années qui suivirent, ce fut dans les formes variables de l'approbation et de l'adjudication des travaux que l'on chercha s'ils avaient ou non le caractère de travaux publics. Si le marché, revêtu de l'approbation administrative, avait été passé avec toutes les formalités pour l'adjudication des travaux publics, la jurisprudence attribuait compétence au conseil de préfecture. L'absence de ces circonstances la faisait au contraire attribuer aux tribunaux ordinaires, alors même que les parties auraient déclaré se soumettre à la juridiction plus prompte et moins coûteuse des conseils de préfecture.

Les auteurs n'avaient pas admis cette distinction, fondée sur des caractères extérieurs et accidentels ; ils distinguèrent entre les travaux qui n'avaient qu'un intérêt privé et ceux qui avaient un intérêt public communal ; ils attribuèrent le contentieux des premiers aux tribunaux ordinaires, et le contentieux des seconds aux conseils de préfecture. Cette distinction a été admise par une longue jurisprudence que le ministre de l'intérieur résume ainsi : « De la diversité des espèces dans lesquelles la compétence des conseils de préfecture a été déclarée par le Conseil d'Etat, on peut rigoureusement induire, d'une manière générale, que tous travaux communaux qui ne s'appliquent pas à un bien



» réputé patrimonial, c'est-à-dire qui ne profitent pas  
» à la commune en tant que propriétaire privé, doivent  
» être considérés comme travaux publics dans le sens  
» de la jurisprudence nouvelle, et donner lieu dès lors  
» à la règle de compétence qu'elle a établie (1). »

L'application de ce principe domine aujourd'hui la jurisprudence, et l'énumération des espèces serait trop longue. La Cour de cassation, qui avait défendu la compétence des tribunaux ordinaires jusqu'en 1849 (civ., 41 juin 1849, G<sup>e</sup> Juillau), s'est enfin ralliée à la jurisprudence du Conseil d'Etat. (C. C. civ., 28 juin 1853, Vast.) On trouve cependant une décision du tribunal des conflits qui paraît contraire; mais cette décision s'explique par ce que le marché avait été passé avec une commune non autorisée, sans aucune intervention de l'autorité administrative, et que la dépense des travaux ne devait être payée que par des fonds provenant de souscriptions particulières. (Trib. des conflits, 18 avril 1850, Preynat.)

Il résulte du principe posé par la jurisprudence que toutes les fois que les travaux ont un caractère d'utilité publique, le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les difficultés qui s'élèvent entre la commune et les entrepreneurs (l. 28 pluv. an VIII, 4, n<sup>o</sup> 2); sur les réclamations formées par l'architecte contre la commune pour obtenir le paiement de ses honoraires (trib. des conflits, 21 nov. 1851, Lauvernay), même lorsque les plans n'ont pas été exécutés (C. C. civ., 28 juin 1853, Vast); sur l'action en garantie dirigée par la commune contre son architecte (C. d'Et.,

(1) Circ. minist. de l'intér., 26 déc. 1844; instruct. de 1856; voir les notes qui accompagnent l'arrêt du Conseil, 25 mars 1846, Edely, *Recueil des arrêts du Conseil*, p. 157.



5 avril 1851, Oudet); sur les indemnités réclamées pour préjudices résultant de travaux communaux (C. d'Et., 18 mai 1846, Jaquot), etc. Il en résulte encore que le préfet a le droit de résilier à toute époque les marchés (C. d'Et., 12 déc. 1851, Nobilet); que la mise en régie peut être prononcée par un arrêté du maire approuvé par le préfet (*id.*, 29 mars 1855, Gaté), sauf aux entrepreneurs, dans l'un et l'autre cas, à faire valoir leurs droits, s'ils en ont, devant le conseil de préfecture (*v.* n° 1145). Il en serait autrement si les travaux n'avaient qu'un caractère d'intérêt privé; la compétence resterait judiciaire. (Trib. des conflits, 8 nov. 1851, Brun.)

Il ne faut pas confondre les marchés de travaux publics avec les marchés de fournitures; ils ont cela de commun qu'ils doivent être également approuvés par le préfet (décr. 25 mars 1852, t. A, n° 48; *v.* 1544); mais, à l'égard des derniers, il n'y a pas de distinction à faire, la compétence est toujours judiciaire. (C. d'Et., 8 juin 1850, C<sup>e</sup> d'Etats.) Il arrive cependant quelquefois que le marché, bien qu'il ait l'apparence d'un marché de fournitures, est cependant considéré comme un marché de travaux publics, parce que les fournitures ne peuvent être faites qu'à l'aide d'un travail; dans ce cas, si le travail a pour but un service public, la compétence est administrative. C'est ce qui a été décidé à propos d'un marché pour l'éclairage au gaz. (C. d'Et., 15 fév. 1848, C<sup>e</sup> de Beaubrun; *v.* aussi C. d'Et., 22 fév. 1850, Lelarge, et n° 1127.)

1742. Il arrive souvent que des individus s'engagent à coopérer à l'exécution de travaux d'intérêt public communal en souscrivant pour une partie de la dépense. Les souscriptions deviennent obligatoires lorsqu'elles ont été acceptées par une délibération du conseil municipal, qui

doit, selon nous, être autorisé par le préfet (arg. du n° 42, t. A du décr. du 25 mars 1852; v. 1544). Ce qu'il y a de certain, c'est qu'en matière de chemins vicinaux, les offres des particuliers devant être acceptées par le préfet, aux termes de l'art. 48 de la loi du 21 mai 1836, jusqu'à ce que cette acceptation soit intervenue l'offre peut être retirée. (C. d'Et., 6 janv. 1849, Maydieu.) Lorsque le contrat est parfait, les souscripteurs sont obligés et peuvent être poursuivis suivant le mode fixé par l'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837. S'il s'élève des difficultés sur la nature et l'étendue des obligations, sur l'accomplissement des conditions sous lesquelles elles ont été contractées, ces difficultés sont de la compétence du conseil de préfecture, parce qu'elles s'élèvent à l'occasion d'un contrat de travaux publics. (C. d'Et., 23 mars 1850, Montcharmont; 8 déc. 1853, D<sup>e</sup> de Verdilhac; 10 mai 1855, Figuet.) Les souscriptions destinées à une dépense communale, et comprises par une délibération du conseil municipal dans les ressources de la commune, doivent être versées dans la caisse communale; les simples particuliers qui s'en feraient les collecteurs se constitueraient par cela même comptables, et seraient soumis, pour la reddition de leurs comptes, à la juridiction du conseil de préfecture. (C. d'Et., 12 août 1848, Antony.) Les souscriptions volontaires ne sont assimilées ni aux contributions ni aux subventions imposées aux particuliers par l'article 14 de la loi du 21 mai 1836; on ne pourrait donc invoquer la déchéance de trois ans (n° 961) contre la commune. (C. d'Et., 23 juin 1853, Germain.)

Si la souscription avait pour objet non un travail d'utilité publique, mais une acquisition à faire par la commune, le motif qui entraîne la compétence administrative n'existant plus, nous pensons que les difficul-

tés qui naîtraient à l'occasion de ce contrat de droit commun seraient de la compétence des tribunaux ordinaires. (V. trib. des conflits, 2 mai 1850, D<sup>e</sup> Vernaison.)

### § X. — *Emprunts.*

1743. La trop grande facilité qu'auraient les communes à contracter des emprunts serait pour elles une cause de ruine ; aussi la loi prend-elle des précautions pour qu'elles ne soient autorisées à emprunter qu'autant qu'elles y sont contraintes par un besoin réel et urgent. Les emprunts sont votés par la commune de la même manière que les contributions extraordinaires, c'est-à-dire avec l'adjonction des plus imposés pour les communes dont le revenu est inférieur à 100,000 fr. Ils sont autorisés par un décret impérial rendu dans la forme des règlements d'administration publique pour les communes ayant moins de 100,000 fr. de revenu, et par une loi s'il s'agit d'une commune ayant un revenu supérieur. En cas d'urgence, et dans l'intervalle des sessions, un décret suffit pour autoriser les communes de cette seconde classe à contracter un emprunt, mais seulement jusqu'à concurrence du quart de leur revenu (l. 18 juil. 1837, 41, 42); ce qui veut dire que la dépense projetée ne doit pas excéder en totalité le quart des revenus communaux, sinon ce serait engager à l'avance le vote du Corps législatif, et lui enlever le droit de contrôle que la loi lui attribue. L'art. 41 de la loi du 18 juillet 1837 avait été abrogé par le n° 37 du tabl. A du décret du 25 mars 1852; mais cette partie du décret elle-même a été abrogée par l'art. 4 de la loi du 10 juin 1853, de telle sorte que l'art. 41 a été remis en vigueur.

L'emprunt peut se faire de deux manières, savoir :



1° par adjudication avec publicité et concurrence ;  
2° par traité de gré à gré avec la caisse des dépôts et consignations. Les formalités et les conditions à remplir pour contracter des emprunts avec la caisse des dépôts et consignations sont énumérées dans une instruction du directeur général de cette caisse, en date du 20 août 1840. Une instruction du 20 juin 1853 engage les communes à convertir leurs dettes actuelles, qui sont en général à courtes échéances, en dettes à long terme, et leur indique la marche à suivre pour arriver à ce résultat. (V. aussi circ. du 28 juillet 1853.)

*Observation générale.*

1744. Les formalités dont sont entourés les contrats des communes ont pour but de les protéger; leur inobservation ne peut donc pas être invoquée contre elles par les personnes capables avec lesquelles elles ont contracté; c'est là un principe écrit dans le Code Napoléon (art. 1125 et 1126), aux règles duquel nous renvoyons pour tout ce qui regarde l'application du droit commun. La nullité des contrats d'acquisition, d'aliénation, d'échange, de partage de biens, pour défaut d'autorisation, est prononcée par les tribunaux ordinaires. Quand il y a une autorisation, mais qu'on soutient qu'elle n'a pas été entourée des formalités voulues par la loi, les tribunaux doivent renvoyer préalablement à l'administration la solution de cette difficulté.

---



## CHAPITRE VI.

PROCÈS DES COMMUNES. — POURSUITES DIRIGÉES CONTRE ELLES  
POUR DÉLITS OU CONTRAVENTIONS.

## SOMMAIRE.

§ 1<sup>er</sup>. — *Procès des communes.*

1745. Par qui sont représentées les communes en justice?
1746. Quand les membres de la commune peuvent-ils agir en son nom ou *ut singuli*?
1747. Nécessité de l'autorisation du conseil de préfecture pour intenter une action. — Ses effets.
1748. Autorité qui interprète, autorité qui déclare la nullité de l'autorisation.
1749. Pour combien de temps vaut l'autorisation?
1750. L'autorisation du conseil de préfecture doit-elle être renouvelée en appel et en cassation?
1751. Cas où l'autorisation n'est pas nécessaire.
1752. *Quid* du cas où la commune veut se pourvoir par la voie administrative?
1753. Décision du conseil de préfecture. — Pourvoi devant le Conseil d'Etat.
1754. Conséquences du défaut d'autorisation.
1755. Actions à intenter contre les communes. — Dépôt du mémoire.
1756. *Quid* si le conseil de préfecture n'autorise pas la commune à défendre à l'action?
1757. *Quid* si la commune autorisée ne veut pas défendre à l'action?
1758. Cas où la commune peut défendre à une action sans y être autorisée.
1759. *Quid* quand des actions correctionnelles sont formées contre les communes?
- 1759 *bis*. Conséquences du défaut de dépôt du mémoire.
1760. Cas où une section de commune plaide contre la commune.
1761. Cas où deux sections plaident l'une contre l'autre.
1762. Cas où une section de commune plaide contre une autre commune.

1763. Cas où un procès intéresse plusieurs communes.

1764. Règles spéciales aux instances dans lesquelles figurent les communes.

1765. Mode d'exécution des jugements rendus contre les communes.

1766. L'habitant qui a gagné un procès contre la commune supporte-t-il sa part dans les contributions extraordinaires destinées à satisfaire au jugement ?

1767. Transactions des communes. — Désistement. — Acquiescement.

§ II. — *Poursuites dirigées contre les communes pour délits ou contraventions.*

1768. Responsabilité des communes.

1769. Cas prévus par la loi du 10 vendémiaire an IV.

1770. Délits commis par des attroupements.

1771. Existence et étendue de la responsabilité suivant les circonstances.

1772. La loi du 10 vendémiaire an IV s'applique-t-elle à Paris ?

1773. La commune ne peut-elle éviter la responsabilité qu'autant qu'il ne se trouvait aucun de ses habitants dans le rassemblement ?

1774. Rupture des ponts et autres cas prévus par la loi de l'an IV.

1775. Qu'entend-on par attroupements ?

1776. Qui peut obtenir une réparation ?

1777. Procédure d'office. — Nature des condamnations.

1778. Mode d'exécution des jugements.

1779. Peut-on suppléer aux procès-verbaux des officiers municipaux ?

1780. Action intentée directement par les parties lésées. — Procédure.

1781. Moyens de recours.

1782. Responsabilité des communes en cas de délits forestiers.

1783. *Idem* en cas de contraventions de grande voirie.

1784. *Idem* en cas de dommages. — Compétence.

1745. Puisque les communes sont propriétaires, et que par des contrats elles obligent des individus envers elles ou s'obligent envers eux, elles peuvent avoir besoin de comparaître devant les tribunaux, soit pour réclamer un droit qu'on leur dénie, soit pour repousser une prétention mal fondée. L'exercice de ce droit est précédé d'une délibération expresse du conseil municipal (l. du 18 juillet 1837, art. 49, § 10) et d'une autorisation du conseil de préfecture (art. 10, § 8). Ce

sont autant de précautions analogues à celles que nous avons fait connaître dans les chapitres précédents, et qui ont pour but d'empêcher les communes de se jeter inconsidérément dans des procès ruineux. (C. P. C., 1032.)

Nous avons déjà vu que le maire était l'organe légitime des intérêts communaux; c'est donc lui qui les représente devant les tribunaux (l. 18 juillet 1837, art. 10, § 8); à son défaut, par exemple s'il a des intérêts opposés à ceux de la commune, c'est l'adjoint, et, à défaut de l'adjoint, le conseiller municipal le plus ancien dans l'ordre du tableau. (L. 2 mars 1831, 5.) Il existe une décision du Conseil d'État du 6 janv. 1830, portant que le ministre de l'intérieur a le droit de se pourvoir dans l'intérêt des communes. Mais cette décision ne peut être invoquée en présence de la loi du 17 juillet 1837, qui attribue au maire les *actions judiciaires* (art. 19, § 10). Dans le cas où le maire refuse de plaider, on a soutenu que le préfet pourrait agir en son nom, en sa qualité de tuteur des communes et en vertu de l'article 15 de la loi, portant « que, dans le » cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un » des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, » après l'en avoir requis, pourra y procéder d'office » par lui-même ou par un délégué spécial. » Nous avons déjà fait observer que cet article ne s'appliquait pas aux fonctions purement municipales, mais aux fonctions de l'administration générale déléguées aux maires (n° 4623). Si le conseil municipal était d'avis du procès, nous venons de voir par qui le maire qui ne voudrait pas intenter l'action serait remplacé; si le conseil municipal n'était pas d'avis de plaider, le conseil de préfecture ne pourrait, sans excès de pouvoirs, autoriser le maire à intervenir comme maire au nom



de la commune. (C. d'Ét., 30 juillet 1840, C<sup>e</sup> de Saint-Pierre.) Le préfet ne pourrait, à plus forte raison, se substituer à l'organe officiel des intérêts communaux pour entraîner la commune dans un procès qui pourrait avoir pour résultat des condamnations pécuniaires. Les vrais principes dans cette matière ont été posés par la Cour de cassation (req., 27 mai 1850, Leclerc), qui ne reconnaît aux préfets que le droit d'avertissement, d'injonction, et celui de provoquer la révocation du maire ou la dissolution du conseil municipal. Nous devons cependant faire remarquer que la chambre civile de la même Cour a dit, dans les considérants d'un autre de ses arrêts, que l'exercice des actions de la commune appartenait au préfet dans le cas de l'article 15. (C. C. civ., 7 juillet 1852, préfet des Ardennes.) Mais cette proposition ne peut prévaloir contre le principe de la loi si bien développé dans l'arrêt du 27 mai 1850 (1).

1746. On pouvait craindre cependant que les intérêts de la commune ne fussent méconnus ou compromis par un conseil municipal peu éclairé ou composé de membres ayant des intérêts opposés aux siens. La loi admet alors l'intervention des particuliers et décide que tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer à ses frais et risques les actions qui lui appartiennent, soit en demandant, soit en défendant, après que la commune a été appelée préalablement à délibérer; c'est donc lorsqu'elle refuse d'exercer l'action que le contribuable peut l'intenter avec l'autorisation du conseil de préfecture; alors la commune est mise en

(1) L'instruction du 18 février 1839 porte que les actions relatives aux chemins vicinaux de grande communication doivent être intentées par le préfet dans les attributions duquel les chemins vicinaux sont placés par l'art. 9 de la loi du 21 mai 1836; mais il doit se faire autoriser par le conseil de préfecture. (V. n° 1763.)



cause, afin que la décision à intervenir ait effet à son égard. (L. 18 juillet 1837, 49, § 3, 4.) Elle profite des chances favorables, et n'est pas exposée à payer les frais du procès, à moins qu'elle ne change d'avis et qu'elle n'intervienne réellement dans le procès une fois engagé, ce qu'elle peut faire avec les autorisations nécessaires.

Dans le cas ci-dessus, le droit communal lui-même est en cause; mais si, ce droit étant en dehors de toutes contestations, l'exercice en est réclamé par un habitant contre un autre, l'action, qui n'est plus qu'individuelle, peut être intentée sans autorisation. (C. d'Ét., 27 novembre 1814, habitants de Bougenais.)

1747. En thèse générale, la commune qui veut introduire une action en justice ne peut le faire qu'autant qu'elle y a été préalablement autorisée par le conseil de préfecture (1) (1032 C. P. C.). La généralité des termes de l'art. 49 comprend même les actions correctionnelles et criminelles que la commune pourrait intenter directement et dans lesquelles elle pourrait se porter partie civile ou intervenir, car l'intervention est, par rapport à l'intervenant, une introduction d'instance. Nous ne pensons pas, comme M. Reverchon, que l'autorisation soit nécessaire à la commune qui se contente de déposer une plainte; car, dans ce cas, elle n'intente pas une action, et le jugement, quel qu'il soit, ne peut lui nuire.

L'autorisation est spéciale, et ne peut être étendue d'un cas à un autre; ainsi celle qui est donnée pour procéder devant un tribunal est insuffisante pour procéder devant un autre qui lui est substitué, lorsque la

(1) Le conseil de préfecture peut, pour s'éclairer, demander l'avis de jurisconsultes, mais rien ne l'oblige à le faire.

commune change la face du procès. (C. C. civ., 19 pluv. an VII, C<sup>e</sup> de Virming.) Mais, ainsi que le fait observer M. Dalloz, v<sup>o</sup> *Commune*, n<sup>o</sup> 1593, l'autorisation suffit quand, le tribunal saisi s'étant déclaré incompétent, il y a lieu d'en saisir un autre. L'autorisation en effet est donnée sauf l'application des règles de la compétence. D'un autre côté, l'autorisation s'étend à tous les accessoires de la même affaire : ainsi l'on n'a pas besoin d'une autorisation nouvelle pour demander une communication de pièces, provoquer une enquête, déférer le serment, former opposition à un jugement par défaut, former une demande reconventionnelle, lorsqu'elle naît des circonstances de l'action principale et peut fournir un moyen de la repousser en tout ou en partie, suivre l'exécution de jugements obtenus, et même plaider sur les incidents auxquels l'exécution donne lieu. (C. C. civ., 13 nov. 1838, C<sup>e</sup> de Montceau.)

1748. Dans le cas où il y aurait du doute sur l'étendue de l'autorisation, l'autorité judiciaire devrait en renvoyer l'interprétation au conseil de préfecture, d'après la règle générale qui lui défend d'interpréter les actes administratifs.

Il a été décidé plusieurs fois par la Cour de cassation, notamment les 29 juillet 1823 (civ., C<sup>e</sup> de Civray), — 4 mai 1824 (req., C<sup>e</sup> de Saint-Pierre), que l'autorité judiciaire ne pouvait, sans empiétement de pouvoirs, apprécier la régularité de l'autorisation donnée par le conseil de préfecture et la déclarer nulle, dans un cas notamment où elle n'avait pas été précédée de la délibération du conseil municipal. C'est donc le Conseil d'Etat qui seul aurait le droit de prononcer cette nullité. Mais, aux termes de l'article 53 de la loi du 18 juillet 1837, la commune ne peut se pourvoir

qu'en cas de refus d'autorisation, et, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, l'adversaire de la commune ne peut pas se pourvoir contre l'autorisation, parce qu'elle n'est qu'un acte de tutelle qui ne touche en rien à ses droits. Faut-il décider, comme le fait M. Dalloz (*Rép.*, v° *Commune*, n° 1654), que la décision judiciaire sera rendue valablement, soit qu'elle prononce en faveur de la commune, soit qu'elle la condamne?

Il serait contre toutes les règles qu'une commune dont le conseil municipal n'a pas même été appelé à délibérer fût liée par un jugement rendu contre son maire; d'un autre côté, on ne peut refuser à son adversaire le droit de faire tomber une action que la commune n'a pas voulue. Nous pensons donc que, dans ce cas, la commune pourrait se pourvoir devant le Conseil d'État, même après l'arrêt définitif, pour faire annuler l'autorisation, et par suite l'arrêt qui la condamnerait (n° 1754); que le même droit appartient, mais seulement jusqu'au jugement définitif, à la partie adverse qu'on ne peut obliger à subir une action non autorisée et à courir le risque d'une cassation si elle avait gain de cause. C'est ainsi que le Conseil d'État a annulé, sur le pourvoi de l'adversaire de la commune, comme lui faisant grief, la disposition d'un arrêté de conseil de préfecture qui, après avoir autorisé une commune à plaider, indiquait mal à propos un juge incompétent. (Conseil d'État, 8 janvier 1842, Maupuy.) Il nous semble qu'alors le pourvoi devrait avoir lieu dans la forme contentieuse; telle n'est pas cependant l'opinion de M. Reverchon, qui pense qu'on doit agir administrativement, d'après l'article 50 de la loi (n° 1753). (*V. Autorisation de plaider*, n° 91.) S'il s'agissait d'apprécier, non pas un acte ad-



ministériel, mais la qualité même de celui qui agit au nom de la commune, l'autorité judiciaire serait certainement compétente. (C. C. civ., 16 février 1841, sect. de Grivette.)

4749. Aucune disposition de loi ne prescrit à la commune qui a été autorisée à plaider d'intenter son action dans un délai déterminé. Cependant les conséquences probables de l'action, que le conseil a dû prendre en considération, dépendent souvent du moment où elle est exercée; quelques mois, quelques années de retard peuvent enlever à un procès les chances de succès qu'il présentait; des prescriptions s'accomplissent, des débiteurs deviennent insolvables, etc. Dans l'absence d'une disposition formelle, un tribunal ne pourrait s'empêcher de considérer la commune comme valablement autorisée, quelle que fût la date de l'autorisation; pour éviter cet inconvénient, les conseils de préfecture pourraient, en donnant l'autorisation, déterminer un délai passé lequel la commune ne serait pas admise à plaider sans une autorisation nouvelle.

4750. On demandait autrefois si l'autorisation devait être renouvelée à chaque degré de juridiction, et l'on décidait que la commune qui avait perdu son procès en première instance devait obtenir une autorisation nouvelle pour interjeter appel; mais qu'elle pouvait, dans le cas contraire, défendre à l'appel sans autorisation. C'était la disposition formelle de l'art. 44 de l'édit d'août 1764. La loi de 1837 a confirmé cette jurisprudence en disant qu'après tout jugement intervenu, la commune *ne peut se pourvoir* devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation du conseil de préfecture. (Art. 49, § 2.) Quand la commune est intimée, elle ne se pourvoit pas, elle ne fait que se défendre. Mais elle peut alors, sans au-



torisation, interjeter un appel incident qui n'est qu'une défense opposée à l'appel principal. (C. C. req., 12 déc. 1853, C<sup>e</sup> des Adrets.) Le contribuable autorisé à plaider au nom de la commune n'a besoin que de cette seule autorisation, non-seulement pour défendre sur l'appel, mais encore pour l'interjeter. (C. C. civ., 27 mai 1846, Grosselin.) Un contribuable pourrait même obtenir l'autorisation d'interjeter un appel sur le refus du conseil municipal de le faire (art. 49). Il résulte encore du texte de l'art. 49 que le conseil de préfecture ne peut plus, comme autrefois, donner une seule autorisation pour tous les degrés de juridiction.

On décidait aussi qu'aux termes de l'édit de 1764, la commune n'avait pas besoin d'autorisation pour se pourvoir en cassation. Il est vrai que la Cour de cassation ne constitue pas, à proprement parler, un *degré de juridiction* ; mais on voit par la discussion de la loi à la Chambre des Députés que l'on entendait parler même du pourvoi en cassation. M. de Podenas, auteur de l'amendement qui est devenu le § 2 de l'article 49, a dit formellement qu'il comprenait l'instance devant la Cour de cassation. (*Mon.* 1833, p. 1395.) Cette opinion, qui était aussi celle de MM. Dupin, Persil, Teste et Taillandier, n'a été contredite par personne ; elle est adoptée par le Conseil d'État (30 nov. 1843, C<sup>e</sup> de Mimizan)(1). Une autorisation spéciale est aussi nécessaire pour se pourvoir par requête civile, parce que c'est là un nouveau procès. Mais la défense à un pourvoi en cassation et à une requête civile n'a pas besoin d'être autorisée, d'après les principes que

(1) Depuis 1841, les décisions du Conseil d'État sur les autorisations de plaider des communes sont insérées dans un supplément du Recueil officiel des arrêts du Conseil d'État, par M. Félix Lebon.

nous venons d'exposer. (C. C. civ., 25 nov. 1828, C<sup>e</sup> de Chazelot.)

1751. Deux exceptions aux règles ci-dessus ont été établies par l'art. 55 de la loi, portant que le maire peut, sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre, et faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

Il résulte de la discussion que non-seulement l'action possessoire peut être intentée, mais encore qu'elle peut être suivie sans autorisation. « La marche de l'action » possessoire est nécessairement rapide, a-t-on dit; elle » repose sur des faits de possession fugitifs, et dont la » preuve est fugitive. Si, après avoir autorisé le maire à » intenter l'action possessoire, vous frappez cette action » de sursis jusqu'à ce que le conseil de préfecture ait » autorisé la commune, vous pouvez, sous ce rapport, » compromettre gravement les intérêts de la commune. »

La conséquence de ce principe, c'est que la dispense d'autorisation pour les actions possessoires s'applique à l'appel. Doit-elle s'appliquer au pourvoi en cassation? Un avis du Conseil d'Etat du 18 décembre 1844, rapporté dans une décision du Conseil du 10 janvier 1845 (C<sup>e</sup> de Moulins-Engilbert), décide que si la loi a fait ici une exception aux règles ordinaires sur l'autorisation, c'est par le motif que les actions possessoires sont sommaires, urgentes et soumises à une juridiction peu coûteuse. « Il n'en est pas de même, » dit-il, du pourvoi en cassation, qui peut entraîner » des lenteurs et des frais considérables, et auquel » les raisons d'ordre public qui ont fait exiger l'autorisation préalable s'appliquent nécessairement. » Nous adoptons ce principe, malgré une décision du Conseil d'Etat 25 juin 1850 (C<sup>e</sup> de Cannes), de laquelle on pourrait conclure qu'il a changé de jurisprudence.

Le maire peut, en vertu de la seconde partie de l'article, former sans autorisation et à titre d'acte conservatoire une demande au pétitoire, ou intenter une action personnelle pour interrompre une prescription qui est sur le point de s'accomplir; il peut aussi interjeter appel et former le pourvoi en cassation; mais, une fois l'acte conservatoire fait, il doit surseoir jusqu'à ce que l'autorisation nécessaire intervienne. Le tribunal ou la Cour ne pourrait lui refuser le sursis nécessaire pour régulariser la procédure. (C. C. civ., 25 mars 1844, C<sup>e</sup> d'Artagnan; *id.*, 1<sup>er</sup> mars 1848, C<sup>e</sup> de Saint-Germain.)

1837 Le maire, dispensé dans ces deux cas d'obtenir l'autorisation préalable du conseil de préfecture, l'est-il d'obtenir la délibération du conseil municipal exigée d'une manière générale par l'art. 49, § 10 de la loi du 18 juillet 1848? M. Reverchon émet l'opinion que, dans le cas où il fait un acte conservatoire, il est, attendu l'urgence, dispensé de cette formalité. Nous admettons cette exception, mais pour le cas d'urgence seulement, sauf, bien entendu, à obtenir plus tard cette délibération sans laquelle la commune ne peut être engagée dans un procès, et ensuite l'autorisation du conseil de préfecture, ainsi que nous venons de l'expliquer.

Nous devons enfin faire observer que l'autorisation n'est exigée que pour les actions intentées au nom de la commune comme personne morale, et non pour celles que le maire intente en vertu des pouvoirs généraux qui lui sont confiés dans l'intérêt de l'ordre public, par exemple quand il poursuit le propriétaire dont la maison menace ruine. (C. C. req., 14 août 1832, Albarel; n<sup>o</sup> 1374.)

1752. L'autorisation est-elle nécessaire aux com-



munes qui veulent se pourvoir devant les tribunaux administratifs? Après quelques variations dans la jurisprudence, la question avait été résolue par la négative : en effet, dans les matières contentieuses, dont les conseils de préfecture sont juges du premier degré, on ne pouvait exiger leur autorisation soit pour plaider devant eux, soit pour se pourvoir contre leurs décisions, et la loi, en parlant de tribunaux, ne paraît pas avoir eu en vue les juges administratifs. Le Conseil d'Etat interprète ainsi la loi, en recevant des pourvois de communes formés par la voie contentieuse avec la seule autorisation des conseils municipaux. (9 janvier 1849, ville de Paris.) Il a même décidé, le 8 avril 1842 (Duvergier), qu'un contribuable pouvait se pourvoir devant lui dans l'intérêt de la commune, aux termes de l'art. 49 de la loi du 18 juillet 1837, sans être autorisé par le conseil de préfecture. Rappelons que le contribuable ne pourrait agir que sur le refus du conseil municipal, et que la commune devrait être mise en cause.

1753. Le conseil de préfecture saisi d'une demande en autorisation de plaider formée par une commune doit examiner si elle ne peut pas obtenir par un autre moyen la chose qu'elle réclame, si cette chose vaut la peine qu'elle s'engage dans un procès, et si ce procès n'est pas dénué de toute espérance de succès. « Ce » n'est pas que le conseil empêche jamais un droit, » non pas contesté, mais même apparent, de se dé- » fendre ; mais il a soin d'arrêter tous les procès qui » entraîneraient les communes dans des frais inutiles » et souvent ruineux. » (Rapport au Roi sur les trav. du Conseil d'Etat en 1845.) Il doit s'abstenir de prononcer sur le fond même de la cause qu'il n'est



point appelé à juger, et il ne doit pas, lorsque la question est douteuse, priver la commune des chances du procès. Il peut, s'il y a plusieurs chefs d'action, autoriser pour les uns et refuser pour les autres. (C. d'Et., 18 déc. 1848, C<sup>e</sup> de Petit-Croix; 5 janv. 1850, hosp. d'Excideuil; 31 janv. 1848, C<sup>e</sup> de Pagny-le-Château.) L'arrêté qui prononce un refus doit toujours être motivé. (Art. 53; C. d'Et., 15 février 1833, C<sup>e</sup> de Saint-Pierre.) Enfin, comme il ne constitue pas un acte judiciaire, mais un acte de tutelle administrative, les parties peuvent former une nouvelle demande d'autorisation; le conseil doit l'examiner de nouveau et donner plus tard l'autorisation qu'il avait refusée d'abord. (C. d'Et., 15 février 1833, C<sup>e</sup> de St-Pierre-en-Val.) Mais le conseil ne pourrait retirer l'autorisation une fois accordée. (C. d'Et., 12 février 1823, ville de Poitiers.)

La commune ou le contribuable auquel l'autorisation de plaider a été refusée peut se pourvoir devant l'Empereur en son conseil, dans les trois mois à partir de la notification de l'arrêté de refus (1). Il ne s'agit pas ici d'un pourvoi par la voie contentieuse (art. 50); aussi n'est-il pas nécessaire, pour faire courir le délai, que la notification soit faite par exploit d'huissier. Le ministre de l'intérieur a décidé qu'elle devait avoir lieu dans la forme administrative. (Déc. minist. 15 octobre 1841, Bulet. off., 1842, p. 318.) Le pourvoi est introduit et jugé dans la forme administrative (l. 18

(1) Le maire peut transmettre son pourvoi par l'entremise du préfet; mais, en employant cette voie, il s'expose à laisser expirer les délais et à encourir la déchéance, si les pièces restent trop longtemps dans les bureaux de la préfecture. Il est plus sûr de les adresser directement au ministre de la justice. (Circ. du 1<sup>er</sup> juillet 1840.)

juill. 1837, 50); le décret est préparé par le comité de législation. (Ord. 18 sept. 1839, 17.) (1).

Le droit de se pourvoir contre l'arrêté du conseil de préfecture n'est pas réciproque; lorsqu'il accorde l'autorisation de plaider, la partie adverse de la commune ne peut l'attaquer ni par appel, ni par tierce opposition, parce que cette autorisation n'est autre chose qu'un acte de tutelle administrative exigé dans l'intérêt de la commune, et qui ne préjudicie en rien aux droits des tiers dont les tribunaux sont juges. (V. cependant n° 1748.)

Il arrive quelquefois que le Conseil d'Etat, saisi d'une question de compétence intéressant une commune, la renvoie devant les tribunaux; ce renvoi n'est qu'une déclaration de compétence, et n'emporte pas de plein droit l'autorisation que la commune est toujours obligée de demander au conseil de préfecture. (C. d'Et., 12 février 1823, ville de Poitiers.) Mais le conseil peut aussi, en même temps qu'il ordonne le renvoi, autoriser formellement la commune à plaider. (C. d'Et., 25 mars 1830, Beau.)

1754. Les conséquences du défaut d'autorisation de la commune demanderesse doivent être étudiées par rapport à l'adversaire de la commune et par rapport à la commune elle-même. L'adversaire de la commune puise dans ce vice de forme une fin de non-recevoir qu'il peut invoquer tant que la cause n'est pas jugée.

(1) Jusqu'à 1831, les pourvois des communes, bien qu'ils n'eussent rien de contentieux, étaient introduits et jugés dans la forme contentieuse. L'ordonnance réglementaire du 12 mars 1831, art. 5, a changé cet état de choses; ses dispositions ont été confirmées par la loi du 18 juillet 1837, 50, et l'ordonnance du 18 sept. 1839, 17. Ainsi les décisions du Conseil sur cette matière doivent recevoir le nom d'*ordonnances*, et non celui d'*arrêts*, spécial à celles qui sont rendues en matière contentieuse.

définitivement. La commune peut, jusqu'au jugement définitif, demander pour se mettre en règle un sursis que le tribunal ou la Cour ne peut lui refuser. L'autorisation qui intervient alors valide la procédure. (C. C. civ., 16 avril 1834, C<sup>e</sup> de St-Bresson.) Le défendeur qui n'a pas réclamé avant le jugement définitif contre le défaut d'autorisation ne peut s'en faire un moyen de cassation, d'après le principe que les capables ne peuvent opposer l'incapacité de ceux avec lesquels ils ont traité. (C. N., 1125, et C. C. req., 22 juillet 1851, C<sup>e</sup> du Plessis.) Quant à la commune qui a perdu son procès, elle trouve dans le défaut d'autorisation un moyen de requête civile (art. 481 C. proc. civ.), ou un moyen de nullité qu'elle peut invoquer devant la Cour suprême. Cette distinction si nette, fondée sur les principes généraux du droit, a été pendant longtemps méconnue par la Cour de cassation, qui jusqu'en 1827 décidait que la nullité provenant du défaut d'autorisation de la commune était absolue et pouvait être invoquée contre elle par son adversaire. La Cour paraît avoir eu alors pour principal motif le désir d'annuler un grand nombre de sentences arbitrales qui, sous le régime de l'arbitrage forcé, avaient adjugé aux communes des propriétés sur lesquelles elles n'avaient aucun droit. Mais la Cour est revenue depuis aux véritables principes dans un grand nombre d'arrêts. (V. notam. C. C. civ., 14 janv. 1840, C<sup>e</sup> de Claix; *id.* req., 15 février 1841, C<sup>e</sup> de Colonne.)

1755. Jusqu'ici nous n'avons parlé que des actions que les communes veulent intenter; quant à celles que l'on veut former contre elles, voici quelle est la marche à suivre : le demandeur dépose préalablement entre les mains du préfet, dont il retire un récépissé, un mémoire exposant les motifs de sa réclamation. (L.



18 juillet 1837, 51.) Le préfet transmet ce mémoire au maire avec l'autorisation de convoquer immédiatement le conseil municipal pour en délibérer ; la délibération, qu'elle quelle soit, est transmise au conseil de préfecture, qui, dans le délai de deux mois à partir de la date du récépissé du mémoire, décide si la commune doit être autorisée à ester en jugement (*id.*, 52) : en cas de refus d'autorisation, qui doit être motivé, le maire peut dans les trois mois, en vertu d'une délibération du conseil municipal, se pourvoir devant l'Empereur en son Conseil d'Etat, et il est statué sur le pourvoi dans le délai de deux mois, à partir du jour de son enregistrement au secrétariat du Conseil (*id.*, 53, n° 1753). L'action ne peut être intentée contre la commune qu'après la décision du conseil de préfecture, ou à l'expiration du délai de deux mois à partir de la date du dépôt du mémoire, quand le conseil de préfecture n'a pas prononcé dans ce délai ; cependant, si la commune se pourvoit contre la décision négative du conseil de préfecture, l'instance est suspendue jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le pourvoi, et, à défaut de décision, jusqu'à l'expiration du délai de deux mois à partir du pourvoi. (V. pour les effets du dépôt du mémoire, n° 839.)

1756. Cette procédure préliminaire, analogue à celle prescrite par la loi du 28 oct. 1790, t. 3, art. 45, en cas de demande contre l'Etat, a pour objet d'empêcher les communes de soutenir des procès mal fondés (n° 836). Le conseil municipal, éclairé par le refus motivé du conseil de préfecture, consentira presque toujours à satisfaire le demandeur. S'il ne le fait pas, comme la commune ne peut ester en jugement sans une autorisation (53, § 3), le demandeur, en justifiant qu'il a observé les formalités prescrites par la loi, poursuivra l'audience



et fera condamner la commune par défaut. Le tribunal ne devra pas recevoir la défense de la commune non autorisée; s'il le faisait, son jugement contradictoire serait annulé par la Cour de cassation. (C. C. civ., 3 déc. 1855, C<sup>e</sup> de Bénévent.)

1757. On s'est demandé ce qui arriverait si le conseil municipal ne voulait pas défendre, et si le conseil de préfecture, auquel ses délibérations doivent être transmises dans *tous les cas*, c'est-à-dire lors même qu'elles sont négatives, était d'un avis *contraire*. M. Gillon a dit à la Chambre des Députés que le préfet pourrait par lui-même ou par son délégué agir au nom de la commune, en vertu de l'article 15 de la loi de 1837. Mais, ainsi que nous l'avons dit n<sup>o</sup> 1745, l'art. 15 n'est relatif qu'aux actes d'administration d'un intérêt général, pour lesquels le maire, placé sous l'*autorité* du préfet, ne peut lui refuser obéissance, mais non aux actes d'intérêt purement communal, dont le maire n'est chargé que sous la *surveillance de l'administration supérieure*. Si le préfet avait qualité pour représenter la commune quand il s'agit de défendre aux actions, il faudrait admettre aussi qu'il pourrait les intenter en son nom, ce qui est tout à fait contraire à la doctrine et à la jurisprudence (n<sup>o</sup> 1745). Une circulaire ministérielle du 10 oct. 1842 reconnaît ces principes, et, prévoyant qu'on pourrait en abuser pour dépouiller les communes en intentant contre elles une action en revendication que le conseil municipal, de connivence avec le demandeur, déclarerait bien fondée, elle engage le conseil de préfecture saisi du mémoire du demandeur à donner l'autorisation de plaider d'office; comme cependant on ne peut forcer le conseil municipal à plaider, elle veut, s'il ne profite pas de cette autorisation, que le préfet adresse au procureur impérial, qui doit tou-

jours être entendu dans les affaires intéressant les communes, un mémoire qui contienne les moyens de défense de la commune ; de cette manière, bien que le jugement soit rendu par défaut, le tribunal peut apprécier les droits respectifs des parties et prononcer en conséquence. (Instruction minist. du 10 octobre 1842.) Enfin, un contribuable pourrait se faire autoriser à défendre la commune, au refus du conseil municipal, conformément à l'article 49 de la loi du 18 juillet 1837 (n° 1746).

1758. La commune n'a besoin d'aucune autorisation pour défendre aux oppositions formées par les débiteurs contre les états dressés par les maires et rendus exécutoires par les sous-préfets, en vertu de l'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837 ; par conséquent, l'opposition peut être portée directement devant le tribunal sans dépôt de mémoire. Elle n'en a pas besoin non plus pour défendre à une action possessoire, l'art. 55 le dit positivement (n° 1751) ; ce serait aller contre les motifs de cette exception, fondés sur la célérité qu'exigent ces sortes d'actions, que d'obliger le demandeur à faire le dépôt du mémoire et à suspendre son action pendant deux mois. (C. C. civ., 17 juin 1848, C<sup>e</sup> de Georges.)

1759. Les actions correctionnelles, dans les cas exceptionnels où elles peuvent être intentées contre les communes, et l'action en responsabilité de la loi du 10 vendémiaire an IV, doivent-elles être précédées du dépôt du mémoire (v. n°s 1768 et suiv.) ? La Cour de cassation s'était prononcée pour la négative, dans ce dernier cas, par arrêt du 28 janv. 1826. (Ch. réun., Cazelles.) Nous pensons que, depuis la loi du 18 juillet 1837, il faut distinguer entre le cas où l'action est exercée par le ministère public et celui où elle est

exercée par les particuliers. Dans le premier cas, la vindicte publique ne peut être subordonnée au dépôt du mémoire ; dans le second, il n'y a plus qu'une action en dommages-intérêts ; rien ne s'oppose à une transaction que le dépôt du mémoire peut amener.

1759 *bis*. Le manque de dépôt du mémoire, dans les cas où il est requis, entraînant le manque d'autorisation de la commune, la demande ne devra pas être reçue par le tribunal ; si elle l'était et qu'une condamnation par défaut ou contradictoire fût prononcée contre la commune, celle-ci pourrait la faire annuler par la Cour de cassation (n° 1754). Mais si, malgré le manque de dépôt du mémoire, la commune se faisait autoriser et plaidait au fond, nous pensons que le jugement ne pourrait être annulé, par analogie avec ce que nous avons dit n° 840.

1760. Nous avons supposé jusqu'ici qu'il s'agissait d'une commune entière ; il peut arriver aussi qu'une section de commune soit dans le cas d'intenter ou de soutenir une action judiciaire,

Soit contre la commune elle-même ,

Soit contre une autre section de la même commune,

Soit contre un tiers.

Lorsque la section plaide contre la commune, elle a besoin d'un conseil spécial. Le préfet choisit alors une commission de trois ou de cinq membres parmi les électeurs municipaux, et, à leur défaut, parmi les citoyens les plus imposés de la section.

Il est quelquefois difficile de déterminer si les réclameurs forment véritablement une section de commune ayant un intérêt commun, ou s'ils sont seulement investis de droits individuels, par exemple de droits d'usages dans un bois, cas dans lequel ils devraient agir *ut singuli*. (C. C. civ., 6 mai 1850, usagers,



d'Houlbec.) C'est au préfet qu'il appartient d'apprécier si les conditions dans lesquelles il y a lieu de nommer des commissions syndicales existent. Le recours contre ses décisions est porté devant le ministre, et pourrait, selon nous, être formé par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat, puisqu'il s'agit de l'application d'une loi à des faits, ce qui constitue un débat litigieux; c'était l'avis du ministre, que le Conseil d'Etat n'a pas adopté (31 août 1847, Malagré.) Il est vrai qu'on s'était pourvu pour excès de pouvoirs; il n'y avait lieu, selon nous, qu'à un recours sur le fond. Mais le recours pour excès de pouvoirs devait être admis, et il l'a été en effet dans un cas où le préfet, après avoir reconnu l'existence de la section, avait refusé de créer le syndicat, par le motif que le litige n'offrait pas un intérêt suffisant (24 mai 1851, Laffont); l'excès de pouvoir était flagrant, puisque le préfet se substituait ici au conseil de préfecture.

La commission syndicale délibère sur la question de savoir s'il y a lieu d'intenter ou de soutenir l'action. Dans le cas de l'affirmative, elle sollicite l'autorisation du conseil de préfecture, et désigne un de ses membres pour la représenter en justice. D'un autre côté, le conseil municipal de la commune doit être modifié, pour ce cas, de manière à ce qu'il ne comprenne pas les membres intéressés à la jouissance des biens ou des droits réclamés par la section; on les remplace par un nombre égal d'électeurs municipaux de la commune, que le préfet choisit parmi les habitants ou les propriétaires étrangers à la section. (L. du 18 juillet 1837, 56.) La commune continue à être représentée par le maire ou par l'adjoint.

1764. Lorsque deux sections d'une même commune sont dans le cas de plaider l'une contre l'autre, il est formé pour chacune d'elles une commission syndicale,



d'après les bases que nous venons de faire connaître. (*Id.*, 57.)

1762. Enfin, lorsque la section de commune plaide contre une autre commune ou contre un particulier, elle est représentée par le conseil municipal et par le maire. Cette doctrine, longtemps contestée, a été admise par la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêt du 20 novembre 1837, civ., Balguerie), et consacrée par la loi du 18 juillet 1837, dont les art. 56 et 57 ne prescrivent le syndicat que pour les cas où la section plaide contre la commune dont elle fait partie, ou contre une autre section de la même commune; toutes les fois qu'elle plaide contre une autre commune ou contre un particulier, elle est assimilée à la commune même, quant aux formalités à accomplir. (*Id.*, 49, 50, 51, 56, 57; C. de cass. civ., 16 février 1844, sect. de Givrette.) Mais il faut observer que toutes les conséquences d'une condamnation doivent être supportées par la section qui profiterait seule des conséquences du procès s'il était gagné.

1763. Les art. 70 et suiv. de la loi du 18 juillet 1837 ont prévu le cas où un procès intéresserait plusieurs communes. Il est institué, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées. Le préfet choisit un syndic pour présider la commission parmi les membres qui la composent. L'autorisation du conseil de préfecture est nécessaire dans les mêmes cas et de la même manière que s'il s'agissait du procès d'une seule commune. Les dispositions de la loi de 1837 ne sont modifiées par le décret du 25 mars que sur un point : la commission syndicale était instituée par le pouvoir central, et maintenant il suffit d'un simple arrêté du préfet. (Tab. A, n° 55; v. 1544.)

1764. Les affaires qui concernent les communes sont soumises aux mêmes règles de compétence et de procédure que celles qui concernent les particuliers, avec cette différence qu'elles ne sont point assujetties au préliminaire de conciliation (C. P. C., 49, n° 1), qu'elles doivent être communiquées au ministère public (*id.*, 83, n° 1), et qu'il y a lieu à requête civile, outre les cas ordinaires, dans les trois cas suivants : lorsque la communication au ministère public n'a pas eu lieu et que la commune a perdu son procès ; lorsqu'elle n'a pas été défendue, ou lorsqu'elle ne l'a pas été valablement (*id.*, 480, n° 8, 481). L'assignation est remise à la personne ou au domicile du maire, et l'original est visé par lui ; en cas d'absence ou de refus, le visa est donné par le juge de paix ou par le procureur impérial du tribunal de première instance, auquel alors la copie est laissée (*id.*, 69, n° 5).

1765. Lorsqu'une commune a été condamnée, le jugement ne peut être exécuté contre elle comme il le serait contre un simple particulier ; celui au profit duquel il a été rendu ne peut faire saisir les biens de la commune, ni former d'opposition entre les mains de ses débiteurs, car, en agissant ainsi, il désorganiserait un service public (avis du C. d'Et, 12 août 1807 ; C. d'Et., 4<sup>er</sup> mars 1815, Bazire) ; mais nous pensons qu'il pourrait prendre hypothèque sur les immeubles communaux et patrimoniaux, parce que cela ne nuirait en rien au service, et lui donnerait le droit d'être payé par préférence en cas d'aliénation, spécialement dans le cas prévu par l'art. 46 de la loi du 18 juillet 1837, dont nous parlerons tout à l'heure.

Il faut bien distinguer ici le rôle des tribunaux et celui de l'administration : le créancier peut faire reconnaître par les tribunaux son titre méconnu, dans

tous les cas où une loi spéciale n'attribue pas cette vérification à l'administration ; mais , pour obtenir son paiement, il doit s'adresser à l'administration , et attendre qu'elle ait régularisé , par une allocation de fonds au budget , la dépense que doit faire la commune (1). Cette dépense est une *dette exigible* qui serait établie d'office au budget , si le conseil municipal refusait de l'y porter. (L. 18 juillet 1837, 30, § 1, 33.)

D'après une disposition nouvelle introduite par l'article 46 de la loi du 18 juillet 1837, la vente des biens meubles et immeubles appartenant aux communes, autres que ceux qui servent à un usage public, peut, sur la demande d'un créancier porteur d'un titre exécutoire, être autorisée par le préfet (décr. 25 mars 1852, t. A, 41; v. 1544), qui en détermine les formes. On comprend que les restrictions dont nous venons de parler ne sont point applicables au cas où le jugement condamne la commune à délaisser un bien-fonds non consacré à un service communal; il ne peut y avoir qu'une seule manière d'exécuter un tel jugement, et si la commune refuse de le faire, rien ne peut empêcher son adversaire de se mettre en possession; mais alors même il faut observer, pour l'exécution des condamnations accessoires, les règles exceptionnelles que nous avons fait connaître.

1766. A défaut d'autres ressources, le montant des condamnations est payé à l'aide de centimes additionnels votés par le conseil municipal; dans ce cas, le membre de la commune qui a plaidé contre elle et qui a gagné son procès doit-il en payer sa quote-part? Nous avons, dans notre première édition, résolu par une distinction cette question alors controversée. L'im-

(1) Avis du Conseil d'Etat approuvé le 26 mai 1813.



position a-t-elle pour but de rembourser une somme due par la commune? comme alors tout membre de la commune doit en supporter sa part, celui même au profit duquel la condamnation a été prononcée est tenu de payer la sienne, parce que si, d'un côté, il est créancier de la commune pour toute la somme, de l'autre il est son débiteur pour sa part contributive dans une dépense dont il a profité; mais s'il est question des frais faits mal à propos par la commune dans le procès qu'elle a perdu contre son créancier ou de dommages-intérêts, celui-ci ne doit point être compris dans la répartition de l'impôt qui a pour but de les payer, par la raison toute naturelle qu'il avait sur ce point un intérêt absolument distinct de celui de la commune, et qu'on ne pourrait sans injustice lui faire supporter aucune des conséquences d'une résistance mal fondée dont il n'était pas cause, et qui ne devait pas lui profiter.

Notre distinction a été consacrée par l'art. 58 de la loi du 18 juillet 1837, ainsi conçu : « La section qui » a obtenu une condamnation contre la commune ou » contre une autre section, ne sera point passible des » charges ou contributions imposées pour l'acquittement » des frais et dommages-intérêts qui résulteraient du fait » du procès. Il en sera de même à l'égard *de toute partie* » qui aurait plaidé contre une commune ou une section » de commune. » Cette règle s'applique aux frais résultant des contestations portées devant les tribunaux administratifs. (C. d'Et., 13 déc. 1845, Couchiers.)

Lorsqu'une section de commune a été condamnée, le conseil municipal a le droit de lui imposer une contribution extraordinaire pour acquitter les frais qui ne concernent qu'elle; mais alors les plus imposés qui lui



sont adjoints (n° 4678) doivent être pris seulement dans la section. (Déc. min. 23 avril 1839.)

1767. La *transaction*, d'après la définition de l'article 2044 du Code Nap., est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Chacune des parties est censée faire à l'autre abandon de quelques droits; d'où il résulte que, pour transiger, il faut être capable d'aliéner : ainsi les communes ne peuvent le faire sans une autorisation spéciale; cette autorisation est donnée aujourd'hui par le préfet, sans distinction de la nature et de la valeur des biens. (Décr. 25 mars 1852, t. A, n° 43; v. 1544.)

Les formalités préparatoires ont été déterminées par un arrêté du 24 frimaire an XII, qui exige une délibération du conseil municipal prise sur la consultation de trois jurisconsultes désignés par le préfet du département et d'après l'avis du conseil de préfecture. L'arrêté portant homologation peut être attaqué par la voie contentieuse pour vice de forme. (C. d'Et., 20 juill. 1850, C<sup>e</sup> de Sanguinet.) La transaction elle-même, malgré l'autorisation, qui n'est qu'un acte de tutelle, peut être attaquée devant les tribunaux ordinaires par tous les moyens de droit, comme fraudes, défaut de qualité chez les parties contractantes, ou autres vices de fond dont la transaction pourrait être entachée. (*Id.*)

La loi de 1837 n'a pas dit dans quelles formes une commune pourrait, valablement pour son adversaire, se désister d'une action intentée par elle, ou acquiescer à une demande formée contre elle. Il nous paraît évident que la commune autorisée à plaider ne peut valablement se désister seule. Il faut, outre la délibération du conseil municipal, l'autorisation du conseil de pré-

fecture, que la loi, dans ce cas, lui donne pour tuteur. (C. C. civ., 5 mars 1845, maire de Clermont-Ferrand.)

Si la commune est défenderesse et que son adversaire se désiste, nous croyons que la commune a besoin d'être autorisée spécialement pour accepter le désistement de la procédure qui laisse subsister l'action et l'expose à un nouveau procès, mais non pour accepter le désistement de l'action elle-même.

Enfin, l'acquiescement à un jugement rendu contre la commune, étant l'abandon du droit d'appeler, ne peut, selon nous, avoir lieu qu'avec l'autorisation du conseil de préfecture. Ce serait au Conseil d'Etat qu'il faudrait s'adresser si l'autorisation de plaider avait été donnée par lui, au refus du conseil de préfecture. (V. n° 4753.)

## § II. — *Poursuites dirigées contre les communes pour délits ou contraventions.*

1768. En thèse générale, les personnes morales ne sont pas responsables des délits et quasi-délits de leurs membres. Il est cependant des circonstances exceptionnelles dans lesquelles cette responsabilité a été imposée aux communes. Ces exceptions, dont on trouve des traces dans l'antiquité, s'appliquent aux cas où un grand nombre des habitants de la commune ont coopéré au mal ou l'ont laissé commettre quand ils pouvaient l'empêcher. Nous allons examiner les différents cas où la responsabilité des communes a été admise par la loi.

En l'an IV, la Francë était le théâtre d'actes de brigandages qui avaient succédé à la guerre civile. Une loi du 10 vendémiaire statua sur la responsabilité que les communes pouvaient encourir dans ce cas.

1769. D'après cette loi, une commune est responsable :

1° Lorsque des délits, soit contre les personnes, soit contre les propriétés, ont été commis, à force ouverte ou par violence, sur son territoire, par des *attroupements* ou *rassemblements* armés ou non armés (art. 7 et 8) ;

2° Lorsque des ponts ont été rompus, des routes coupées ou interceptées par des abatis d'arbres ou autrement (art. 9 à 12) ;

3° Quand les cultivateurs tiennent leurs voitures démontées, ou n'exécutent pas les réquisitions qui sont faites légalement pour transports et charrois ;

4° Lorsque des cultivateurs à part de fruits refusent de livrer aux termes du bail la portion due aux propriétaires ;

5° Lorsqu'un adjudicataire de domaines nationaux a été contraint à force ouverte, par suite de *rassemblements* ou *d'attroupements*, de payer tout ou partie du prix de son adjudication à d'autres qu'au Trésor ;

6° Lorsque, dans les mêmes circonstances, un fermier ou locataire a été contraint de payer tout ou partie du prix de son bail à d'autres qu'au propriétaire. (Loi du 10 vend. an IV, t. 4, art. 1, 7, 9, 10, 12.)

Rendue à une époque de troubles et de révolutions, cette loi porte l'empreinte des circonstances au milieu desquelles elle a pris naissance ; il n'est donc pas étonnant que, lorsqu'on l'invoqua en 1817 contre une commune dans laquelle il y avait eu un pillage de grains, on soutint que c'était une de ces lois de circonstance qui cessent d'être applicables lorsque les événements qui leur ont donné naissance n'existent plus. La Cour de cassation a repoussé cette prétention, et a déclaré que la loi du 10 vendémiaire an IV n'avait fait que re-



produire des principes de droit public professés par les meilleurs publicistes, qu'elle était éminemment protectrice des personnes et des propriétés, et que, loin d'être tombée en désuétude, elle avait été implicitement maintenue par l'art. 68 de la Charte (1). Depuis cet arrêt, la loi a reçu plusieurs fois son application.

4770. Quand les habitants (2) d'une commune ont pris part aux délits commis sur son territoire par des attroupements et des rassemblements, la commune est condamnée à payer, outre la restitution et les dommages-intérêts, une amende égale au montant de la réparation principale.

Si les attroupements étaient composés d'habitants de différentes communes, toutes sont responsables et contribuent au paiement de l'amende des dommages-intérêts.

Lorsque les rassemblements étaient composés d'individus étrangers à la commune, celle-ci n'est plus tenue que des réparations civiles; elle est même déchargée de toute responsabilité, si elle prouve qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir, à l'effet de prévenir des délits et d'en faire connaître les auteurs.

Enfin, lors même que la commune est responsable, ceux des habitants qui prouvent n'avoir pris aucune part aux délits ont un recours contre ceux qui en ont été les auteurs et les complices, pour obtenir le remboursement des sommes qu'ils ont été obligés de payer. (*Id.*, t. 4, 4 à 5.)

(1) Arrêts de la Cour de cass. req. 17 juin 1817, Amiens; et *id.* 24 avril 1821, Château-Thierry.

(2) Il faut ici entendre par habitants ceux qui de fait vivent dans la commune, sans qu'il soit besoin de rechercher s'ils y ont leur domicile légal. (Cour d'Orl., 30 juin 1849, C<sup>e</sup> de Surry.)



1771. La commune est responsable, par cela seul que ses habitants ont pris part aux crimes dont son territoire a été le théâtre. Mais, en punissant ainsi tous les habitants, elle suppose qu'il leur était possible de résister au désordre, et qu'ils ne l'ont pas fait, soit par connivence, soit par lâcheté. Que doit-on décider pour les moments de révolution où, la société étant ébranlée jusque dans ses fondements, les lois ont perdu leur force, les magistrats leur autorité, et où la meilleure volonté se trouve paralysée par des circonstances de force majeure? La Cour de cassation a plusieurs fois jugé qu'il n'y avait pas de responsabilité là où les moyens de résistance étaient nuls (1). Mais elle a déclaré aussi que les communes étaient responsables, même à une époque de révolution, lorsqu'il était constaté en fait que, malgré l'état de commotion politique du pays entier, elles avaient à leur disposition le moyen de prévenir ou de dissiper les attroupements, lors même que ce moyen consisterait dans un comité de citoyens qui se serait emparé du pouvoir au nom du peuple, si son autorité était incontestée. (C. C., 12 juillet 1852, 4 arrêts : ville de Lyon, C<sup>e</sup> d'Oullins, ville de Vaise, C<sup>e</sup> de Beauchamp.)

1772. Un arrêt de la Cour de cassation du 15 mai 1841, rendu toutes chambres réunies (préfet de la Seine), décide que la loi du 10 vend. an IV ne s'applique pas à Paris, parce qu'elle suppose dans les communes qu'elle rend responsables une organisation qui leur laisse la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression; qu'il n'en était pas ainsi en l'an IV, et qu'il n'en a jamais été ainsi depuis de la ville de Paris; que cette ville étant le siège

(1) Cour de cass. req., 27 juin 1822, Aix; 27 juin 1822, Toulouse; *id.*, 41 mai 1836, Bordeaux.

du gouvernement, c'est à lui que doivent appartenir et qu'appartiennent la surveillance, la police générale, la direction et la disposition des forces publiques ; que le droit donné aux maires et adjoints de requérir l'assistance de la force publique, de sommer les attroupements séditieux de se disperser, n'a point altéré les pouvoirs conférés au préfet de police par l'arrêté du 12 messidor an VIII ; qu'ainsi on ne pouvait déclarer Paris responsable de faits que sa position exceptionnelle ne lui laissait la possibilité ni de prévenir ni de réprimer.

Nous ne pouvons admettre la doctrine sur laquelle la Cour de cassation s'est appuyée pour dégager la ville de Paris de toute responsabilité, à cause de son organisation spéciale. Il nous semble que l'on part d'un principe faux lorsque l'on ne considère, pour décider la question de responsabilité, que la position des magistrats qui administrent une commune. Si les magistrats représentent la commune, c'est par suite d'une fiction légale nécessaire dans les circonstances ordinaires de la vie administrative, où tous les habitants, ne pouvant pas agir eux-mêmes, doivent nécessairement avoir un représentant. Lorsqu'il existe un rassemblement qui menace les personnes ou les propriétés, c'est le cas pour les habitants d'agir eux-mêmes ; ils doivent le faire aussitôt que le danger se manifeste, sans attendre les ordres de l'autorité, parce qu'ils sont momentanément en dehors des règles du droit positif, et qu'ils ne doivent consulter que le droit naturel de la défense. La loi du 26 juillet 1791 déclare formellement que si des voleurs ou des brigands se portent en foule sur un territoire quelconque, ils seront repoussés, saisis *sans qu'il soit besoin de réquisitions*. Sans doute

il vaut mieux que la défense soit régularisée par l'intervention de l'autorité; mais, lors même que cette intervention n'a pas lieu, c'est un devoir pour tous les habitants de défendre leurs concitoyens; et c'est parce que la loi du 10 vendémiaire an IV le considère ainsi, qu'elle fait porter la responsabilité sur eux, et non sur les magistrats. En effet, le titre 1<sup>er</sup> de cette loi, composé d'un seul article qui résume l'esprit de la loi, est ainsi conçu : « Tous *citoyens* habitant la » même commune sont garants civilement des attentats » commis sur le territoire de la commune, soit envers » les personnes, soit envers les propriétés. »

Si l'on décide que les habitants de Paris sont dispensés de repousser le pillage, parce qu'ils n'ont pas une municipalité organisée comme celle des autres communes, il faudra décider aussi que les habitants d'une autre commune seront également dispensés du même devoir, si, au moment du pillage, le maire et les adjoints sont absents, ou s'ils ne prennent aucune mesure, ou bien encore si les citoyens n'ont pas d'armes, s'il n'y a pas de troupes de ligne dans la commune, etc. Toutes ces distinctions cependant sont contraires au principe de la loi du 10 vendémiaire an IV, qui a pour but, comme nous l'avons dit, de punir l'égoïsme individuel, et qui veut que chacun paye de sa personne. En effet, dans de semblables circonstances, c'est presque toujours parce que les honnêtes gens manquent de courage que les malfaiteurs commettent des désordres qu'une simple démonstration de résistance aurait peut-être suffi pour empêcher.

1773. Le même arrêt décide qu'il résulte des art. 5 et 8 de la loi du 10 vend. an IV, t. 4, que la commune qui prouve qu'elle a pris toutes les mesures qui étaient



en son pouvoir, afin de prévenir et de dissiper les rassemblements séditieux formés sur son territoire et d'en faire connaître les auteurs, demeure déchargée de toute responsabilité, *soit que ceux qui ont fait partie des rassemblements aient été étrangers à ladite commune, soit qu'il s'y fût trouvé un certain nombre d'habitants de cette commune*. Cette jurisprudence nous paraît préférable à celle qui n'exemptait la commune qu'autant qu'elle prouvait, non-seulement qu'elle avait fait tout ce qu'elle pouvait, mais encore que les rassemblements étaient composés d'*individus exclusivement étrangers* à la commune. (C. C., 5 mars 1839, crim., ville de Lyon.) Il serait injuste, en effet, de ne pas tenir compte aux citoyens de leurs efforts ; et la loi, si on lui donnait cette interprétation, irait contre son but, puisque, loin d'exciter les citoyens à une résistance toujours périlleuse, elle paralyserait cette résistance en la rendant inutile pour eux toutes les fois qu'il y aurait quelques-uns de leurs concitoyens dans le rassemblement. Cette décision, restreinte au cas où il n'y a que quelques habitants dans le rassemblement, n'est pas en contradiction avec l'art. 2 de la loi, qui condamne la commune à l'amende *lorsque ses habitants ont pris part au rassemblement*, ni avec l'art. 5, qui ne décharge les communes qui ont résisté, que lorsque les rassemblements étaient formés d'*individus étrangers*. Il nous semble que, dans l'un et l'autre cas, les habitants ne doivent être considérés comme ayant pris part au rassemblement qu'autant qu'ils y ont figuré dans une proportion notable. Ce sont les tribunaux qui décident s'il y a dans les rassemblements un assez grand nombre d'habitants de la commune pour faire encourir la responsabilité à la commune tout entière.

1774. Le second cas prévu par la loi est celui où



des ponts ont été rompus, des routes coupées ou interceptées. La municipalité est tenue de les faire réparer sans délai aux frais de la commune, sauf son recours contre les auteurs du délit. Cette responsabilité n'est même pas encourue dans chacun des trois cas suivants : si la commune a résisté à la destruction des ponts et des routes ; si elle a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir pour prévenir l'événement ; ou bien encore lorsqu'elle peut désigner les auteurs, provocateurs et complices du délit. (L. 10 vend. an IV, t. 4, art. 8.)

Le troisième cas prévoit une résistance coupable aux ordres donnés par l'administration pour opérer des transports et des charrois. Ce cas ne peut se présenter que dans des circonstances exceptionnelles. (*Id.*, 7, 9 à 12.)

Le quatrième suppose une coalition entre les colons partiaires, coalition dont le but est de refuser à des propriétaires la portion de fruits qui leur est due. Il n'est guère probable qu'une pareille prévision se réalise aujourd'hui, et la législation ordinaire suffit aux propriétaires pour contraindre au paiement des fermiers en retard.

Le cinquième et le sixième cas sont des actes analogues à ceux dont il est question dans le premier paragraphe, et qui se commettent par les mêmes moyens ; les règles dont nous avons déjà parlé leur sont donc applicables.

1775. Il faut remarquer que ces délits, à l'exception de ceux dont il est question dans les deuxième, troisième et quatrième cas, ne font encourir de responsabilité aux communes qu'autant qu'ils sont commis par des attroupements ou des rassemblements ; ce qui a donné lieu de demander ce qu'on doit entendre par un

*attroupement*. Mais il est impossible de rien préciser en semblable matière; tout doit dépendre des circonstances : il est tel hameau isolé du chef-lieu de la commune, dans lequel dix hommes composeront un véritable rassemblement dangereux, tandis qu'ils seraient à peine remarqués dans une ville populeuse. C'est donc là une question de fait qui nous semble devoir être abandonnée à l'appréciation des tribunaux.

1776. Le droit d'obtenir une réparation appartient à tous ceux qui ont été victimes du rassemblement, qu'ils soient ou non habitants de la commune, et lors même qu'ils n'auraient pas la qualité de Français; car il s'agit ici de l'application d'un principe de droit naturel et d'une loi de police et de sûreté qui, obligeant tous ceux qui habitent le territoire, qu'ils soient étrangers ou français, doit leur assurer une juste réciprocité de protection. Quand le dommage a été causé aux propriétés de l'Etat, l'action est exercée par le préfet. (L. 10 vend. an IV, t. 5, art. 3.)

1777. Il ne suffisait pas d'établir le principe de la responsabilité, il fallait encore indiquer des moyens d'exécution qui permissent d'arriver promptement et sûrement à constater les faits, à condamner la commune et à exécuter la condamnation. Voici ce qui est prescrit par le titre 5 de la loi du 10 vendémiaire an IV. Les délits doivent être constatés dans les vingt-quatre heures par les officiers municipaux, qui adressent leurs procès-verbaux dans les trois jours au plus tard au procureur impérial, sans préjudice d'une instruction plus approfondie que doivent faire comme à l'ordinaire les officiers de police judiciaire. Ce magistrat poursuit *d'office* la réparation devant le tribunal civil de l'arrondissement, qui doit, sur le vu des procès-verbaux,

prononcer dans les dix jours qui suivent l'envoi des pièces au procureur impérial. (*Id.*, 2, 3, 4, 5.)

La condamnation comprend :

1° La restitution en même nature des objets pillés et enlevés par force, ou le paiement du double de leur valeur au cours du jour où le pillage a été commis. (*Id.*, 4.) On a soutenu que la disposition relative au paiement du double de la valeur avait pour motif la dépréciation que souffrait le papier-monnaie en l'an IV, et que par conséquent elle ne devait pas s'appliquer depuis le rétablissement de la monnaie métallique. Cette opinion a été proscrite par la Cour de cassation (civ., 1<sup>er</sup> juillet 1822, Clément);

2° Des dommages-intérêts égaux au moins à la valeur des objets pillés (l. 10 vendém. an IV, t. 5, art. 6) (1);

3° Si les habitants ont pris part au délit commis sur son territoire par des attroupements, une amende égale au montant de la réparation principale. (*Id.*, t. 4, 2.)

Lorsque des individus ont été maltraités, cette circonstance doit influencer sur le taux des dommages-intérêts; s'ils ont été tués, les dommages-intérêts sont dus à *leurs veuves* et à *leurs enfants*. Un arrêt de la Cour de cassation du 3 vendémiaire an X, se fondant sur ces termes de la loi du 4 vendémiaire an IV, refuse des dommages-intérêts aux père et mère d'un individu homicide, parce que la loi n'en accorde qu'aux veuves et aux enfants, et qu'il s'agit ici d'une disposition

(1) Cette condamnation au triple doit être prononcée dans tous les cas où les communes sont déclarées responsables par le titre 4 de la loi; peu importe que le préjudice ait été causé par les délits mêmes des attroupements, ou par les moyens que la force publique a dû employer pour les repousser. (C. de cass. civ. du 13 avril 1842, V<sup>e</sup> Auriol.)



pénale à laquelle il n'est pas permis de donner de l'extension. Cette jurisprudence nous semble devoir céder aujourd'hui devant l'art. 1<sup>er</sup> du Code d'instruction criminelle, qui accorde la réparation du dommage causé par un crime à tous ceux qui ont souffert de ce dommage.

1778. La loi indiquait, pour l'exécution de la condamnation, des moyens expéditifs qui ne sont plus en harmonie avec les principes actuels de l'administration. (*V. id.*, t. 5, 7 à 13.) Le jugement, adressé au préfet par le procureur impérial, est exécuté au moyen d'une imposition extraordinaire qui frappe sur tous les individus domiciliés dans la commune, à raison de leurs facultés. Les réclamations seront formées et jugées comme en matière de contributions directes (*id.*, 10); l'art. 11 indique les moyens de contrainte qui pourraient être employés par le préfet.

1779. Il s'agit ici d'une procédure tout exceptionnelle; c'est le ministère public qui poursuit d'office, quoique l'action soit dans l'intérêt d'un particulier, et la Cour de cassation a même décidé que les communes peuvent être condamnées sans avoir été appelées en jugement. (Arrêt 17 vend. an VIII.) Le premier acte de cette procédure est la constatation du délit dans les vingt-quatre heures, constatation que les officiers municipaux sont *tenus* de faire faire, aux termes de l'article 2 du titre 5 de la loi. Les officiers municipaux, exposés eux-mêmes à supporter leur part de responsabilité, se refusent quelquefois à faire ou à faire faire cette constatation. Un avis du Conseil d'Etat du 26 germinal an XIII, approuvé le 5 floréal, déclare que les procès-verbaux des officiers municipaux ne sont pas indispensables pour l'application de la responsabilité. Il en résulte



que les faits qui y donnent lieu peuvent être prouvés par tous les moyens de droit.

1780. S'il n'est pas possible de faire faire cette constatation dans le court délai prescrit par la loi, ce qui peut arriver par suite d'accidents de force majeure que l'on peut très-bien supposer dans les cas exceptionnels prévus par la loi de l'an IV, les personnes lésées auront-elles perdu toute espèce de recours? Nous ne le pensons pas. Il nous semble qu'il faut distinguer entre le principe de la responsabilité consacré par la loi de l'an IV dans les cas qu'elle prévoit, et la procédure sommaire qu'elle autorise. Le principe fondé sur l'équité, comme l'a déclaré la Cour de cassation, peut être invoqué même lorsque les formalités prescrites par la loi n'ont pas été remplies; mais alors la procédure a lieu suivant les formes ordinaires, et la commune est régulièrement assignée; c'est même sur des assignations données par les parties intéressées qu'ont été rendues la plupart des décisions qui figurent dans les recueils. L'action en responsabilité contre la commune devra-t-elle être précédée du dépôt du mémoire? (*V. n° 1759.*)

1781. La loi de l'an IV ne prévoit aucun moyen de recours dans l'intérêt de la commune qui a pu être condamnée sans avoir été entendue; en résulte-t-il que le jugement du premier tribunal ne pourra être réformé? Le silence de la loi de l'an IV ne peut être interprété aussi rigoureusement; il faut y suppléer en appliquant aux cas non prévus les règles du droit commun: ainsi la commune condamnée pourra former opposition, si la condamnation est par défaut, interjeter appel, se pourvoir en cassation. La jurisprudence est constante sur le droit d'appeler. Nous

croyons qu'on ne peut refuser le droit de former opposition.

1782. Les communes peuvent aussi encourir une responsabilité civile pour certains délits; ainsi, le dernier paragraphe de l'article 72 du Code forestier porte : « Les communes et sections de communes » seront responsables des condamnations pécuniaires » qui pourront être prononcées contre lesdits pâtres ou » gardiens (des troupeaux communaux), tant pour les » délits et contraventions prévus par le présent titre, » que pour tous autres délits forestiers commis par eux » pendant le temps de leur service et dans les limites » du parcours. »

Aux termes de l'art. 82 du même Code, les communes usagères sont garantes solidaires des condamnations prononcées contre les entrepreneurs de l'exploitation des coupes qui doivent leur être délivrées.

1783. Une commune, comme les particuliers, peut être condamnée à l'amende à raison des contraventions par elle commises en matière de grande voirie. C'est ainsi qu'une commune a été condamnée parce que le maire, en vertu d'une délibération du conseil municipal, avait fait réparer sans demander l'autorisation au préfet le puits commun situé sur le bord d'une grande route. (C. d'Et., 14 juin 1851, C<sup>e</sup> de Tournon.)

1784. Si l'administration municipale a causé un dommage par son fait ou sa négligence, elle est, comme les particuliers, tenue de le réparer. (1383 du C. N.) Un arrêt du tribunal des conflits du 23 déc. 1850 (Mazier) a décidé, dans un cas où la réclamation se fondait sur la négligence de la commune, que l'autorité administrative avait seule qualité pour reconnaître l'existence et déterminer les conséquences de la négligence repro-

chée. Nous croyons que l'autorité administrative doit se borner, dans ce cas, à déclarer si la commune est en faute, et que les conséquences de cette faute devraient être appréciées par les tribunaux (v. 1165), excepté dans le cas de dommages provenant de travaux publics, à cause de la compétence spéciale attribuée aux conseils de préfecture par la loi du 28 pluv. an VIII.

Aux termes de l'art. 41 de la loi du 28 sept. 1791, les communes sont responsables des dégradations commises par les passants sur les champs voisins d'un chemin communal devenu impraticable (n° 1356).

## CHAPITRE VII.

### ÉTABLISSEMENTS COMMUNAUX.

#### SOMMAIRE.

1785. Division de la matière.

§ 1<sup>er</sup>. — *Etablissements religieux. — Eglises. — Fabriques. — Cimetières.*

1786. Circonscription, érection des cures et succursales.

1787. Chapelles publiques ou privées, annexes, oratoires.

1788. Fabriques.

1789. Organisation des fabriques, conseil, bureau.

1790. Actif des fabriques.

1791. Propriété des églises et des presbytères.

1792. Charges de la fabrique.

1793. Budget et comptabilité des fabriques.

1794. Cas où les communes contribuent aux dépenses du culte.

1795. Dons et legs faits aux fabriques.

1796. Acquisitions.

1797. Aliénations.



- 1798. Locations.
- 1799. Travaux des fabriques.
- 1800. Procès des fabriques.
- 1801. Biens attribués aux cures.
- 1802. Eglises protestantes et synagogues juives.
- 1803. Droits et devoirs des fabriques relativement aux inhumations.
- 1804. Etablissement des cimetières.
- 1805. Clôture des cimetières.
- 1806. Servitudes résultant du voisinage des cimetières.
- 1807. Concessions dans les cimetières.
- 1808. Inhumation des citoyens sur leur propriété.

## § II. — *Etablissements d'instruction.*

- 1809. Nécessité d'établir une ou plusieurs écoles primaires.
- 1810. Nomination et surveillance des instituteurs.
- 1811. Dépenses à la charge de la commune.
- 1812. Autorités préposées à la surveillance de l'enseignement primaire.
- 1813. Ecoles de filles.
- 1814. Salles d'asile.
- 1815. Colléges communaux.
- 1816. Etablissements divers d'instruction.
- 1817. Archives des communes.

1785. Aux communes se rattachent des établissements de religion, d'instruction et de bienfaisance, qui sont régis par des lois particulières. La plupart d'entre eux ont des intérêts distincts de ceux de la commune, et constituent ainsi des personnes morales qui ont un budget à part, qui peuvent acquérir et aliéner. Nous traiterons dans ce chapitre des établissements religieux et d'instruction.

## § I<sup>er</sup>. — *Eglises. — Fabriques. — Cimetières.*

1786. D'après le Concordat, il existe au moins une *paroisse* par justice de paix, c'est-à-dire par canton, et autant de *succursales* que le besoin l'exige. (L. 18 ger. an X, art. org., 60.) La différence qui existe entre les



*paroisses* proprement dites et les *succursales* consiste en ce que le curé de la paroisse est nommé par l'autorité ecclésiastique, avec l'agrément du gouvernement, et qu'il est *inamovible*; tandis que le *desservant* est nommé par l'évêque seul, et peut être révoqué par lui. Les circonscriptions religieuses, intéressant à la fois l'autorité spirituelle et l'autorité temporelle, sont arrêtées d'un commun accord (l. 18 germ. an X, conc. 10, art. org. 63).

1787. Outre les cures et les succursales, il existe des établissements, soit publics, soit privés, consacrés à l'exercice du culte; ce sont les *chapelles publiques simples* ou *vicariales*, les *annexes*, les *chapelles de secours* ou *oratoires publics*, les *chapelles particulières*.

Les *chapelles publiques* sont des édifices dans lesquels le culte est célébré régulièrement, et auxquels est attachée une circonscription territoriale; elles forment ainsi une sous-division de la paroisse, et ont comme elle une existence civile par suite de laquelle elles peuvent posséder des biens. Les évêques sont autorisés, dans le cas où une cure est trop étendue, à placer un *vicaire* dans la commune ou section de commune autre que celle du chef-lieu paroissial (ord. 25 août 1819); ces vicaires ainsi détachés de la paroisse reçoivent une indemnité du Trésor, et la commune ou section de commune qui constitue la circonscription de la chapelle leur paye le traitement fixé par l'art. 40 du décret du 30 décembre 1809. Les chapelles qui sont dans ce cas sont appelées chapelles *vicariales*; les autres, *chapelles simples*, et le prêtre qui les dessert, *chapelain* (1). (Décret du 30 sept. 1807, t. II.)

(1) Voir, sur les différences entre les chapelles simples et vicariales, lettre du ministre des cultes du 9 mai 1851 (*Journal des Fabr.*, 54, 55, p. 74).

On appelle *annexe* un édifice situé dans la circonscription d'une cure ou d'une succursale, dans lequel la célébration publique du culte est autorisée sur la demande des principaux habitants, qui s'obligent à en payer les frais. L'annexe n'est point une circonscription ecclésiastique, c'est un établissement précaire à la charge des particuliers qui ont souscrit l'obligation de subvenir à ses dépenses (1). Les donations qui peuvent leur être faites sont acceptées par le trésorier de la fabrique paroissiale, à la charge de donner à la libéralité, la destination indiquée par le donateur. (V. n° 1795.)

La *chapelle de secours* ou *oratoire* public est un édifice dans lequel la célébration du culte est autorisée pour la commodité des quartiers ou des hameaux éloignés de l'église paroissiale, dont elle est une dépendance, une portion, en quelque sorte. Elle est administrée par le conseil de fabrique et entretenue à ses frais, à la différence de l'annexe, dont, comme nous l'avons dit, les frais sont supportés par des contributions volontaires.

Les *chapelles domestiques* ou *oratoires particuliers* sont des lieux dans lesquels les personnes qui ne peuvent aller à la paroisse commune sont autorisées à entendre l'office, à recevoir les sacrements, etc. Elles sont ordinairement érigées dans les hospices, les prisons, les écoles, les grands établissements de fabrique et de manufacture, et quelquefois dans les maisons parti-

(1) Un avis du Conseil d'Etat du 14 déc. 1810 décide que les communes qui ont obtenu une chapelle, et qui ont pourvu au logement du chapelain et aux autres frais du culte, ne doivent en rien contribuer aux frais du culte paroissial; mais qu'il n'en est pas de même des communes qui n'ont qu'une annexe où un prêtre va dire la messe pour la commodité des habitants.

culières, lorsqu'il existe des causes graves. Dans les villes, la concession n'est faite que pour la durée de la vie de la personne qui a obtenu la permission. (Décr. du 22 déc. 1812, 5.)

Les succursales, chapelles, annexes, oratoires publics ou particuliers, ne peuvent être érigés qu'en vertu d'un décret impérial, à la suite d'une instruction dont les formes varient suivant la nature de l'établissement (1). Ce décret ne contient qu'une autorisation d'ériger la succursale ou la chapelle; l'érection, étant un acte de l'autorité spirituelle, a lieu par une ordonnance de l'évêque. — Une chapelle non autorisée doit être fermée à la diligence des procureurs impériaux, des préfets, des maires et des officiers de police. (Décr. 22 déc. 1812, art. 8.)

1788. L'institution d'une paroisse ou d'une succursale exige, outre le traitement du curé payé par l'Etat, un édifice consacré à la célébration du culte, un logement pour le curé, et un revenu nécessaire pour subvenir aux dépenses du culte (2).

La réorganisation du patrimoine des églises amena le rétablissement des *fabriques* chargées de son administration. La *fabrique* est, sous le point de vue des choses, la réunion des biens consacrés au service du culte, et sous le point de vue des personnes, l'assemblée chargée de veiller à l'administration de ces biens et de pourvoir à l'exercice du culte; c'est en un mot la com-

(1) Voir, pour les détails, le *Traité de l'administration du culte catholique*, par M. Vuillefroy, v<sup>o</sup> annexes, chapelles, oratoires, succursales; les circul. des 11 mars 1809, 4 juill. 1810, 11 oct. 1814, 23 août 1833, et les diverses circulaires relatives à ces matières (*Journal des Fabriques*, 1845, p. 324).

(2) Loi du 18 juill. 1837, art. 30, § 13.



*mune catholique*. Les fabriques ont été l'objet d'un grand nombre d'ordonnances et d'édits de nos rois (1); supprimées en 1792 et 1793, dépouillées de leurs biens rendus nationaux (2), elles furent rétablies par le 76<sup>e</sup> article organique du Concordat, et virent leur patrimoine reconstitué en partie par plusieurs lois postérieures. Elles ne furent organisées définitivement elles-mêmes que par un décret du 30 décembre 1809, auquel il faut ajouter une ordonnance du 12 janvier 1825.

1789. L'organisation des fabriques présente la plus grande analogie avec l'organisation des communes établies par la loi du 14 décembre 1789; les fabriques se composent d'une partie délibérante, le *conseil de fabrique*, et d'une partie active, le bureau des *marguilliers*.

Le *conseil de fabrique* est composé de cinq ou de neuf membres, suivant l'importance de la population, et, en sus, du curé ou du maire, qui en sont membres de droit. Pour la première organisation, les membres ont été nommés par l'évêque et par le préfet; depuis, ils se renouvellent partiellement tous les trois ans; les membres restants nomment ceux qui doivent remplacer les conseillers sortants, lesquels peuvent être réélus (3). Les fonctions du conseil sont purement délibératives. Il se réunit le dimanche de la Quasimodo et les premiers dimanches de juillet, d'octobre et de janvier. (Décret du 30 décembre 1809, 9 à 13; ord. 12 janv. 1825, 2.)

(1) V. notamment ordonnance de Charles V, oct. 1383; de Charles IX, lettres patentes du 3 oct. 1571; concile de Mayence, 1549; arrêt du parlement du 18 avril 1562; édits de 1619, 1629, 1661, 1704, 1749, etc.

(2) Lois des 19 août 1792 et 3 nov. 1793.

(3) Voir, pour les cas où le conseil ne nomme pas et quand il y a révocation, décr. 30 déc. 1809, 1 à 8; ord. 12 janv. 1825, 3, 4, 5, 6.



Le *bureau des marguilliers* se compose du curé ou desservant, qui en est membre perpétuel et de droit ; de trois membres du conseil de fabrique nommés par le conseil. Chaque année, le dimanche de la Quasimodo, le plus ancien marguillier est remplacé : c'est le conseil qui doit nommer son remplaçant ; s'il ne l'a pas fait à l'époque fixée, il y est pourvu par l'évêque. Le bureau des marguilliers se réunit tous les mois, et plus souvent si cela est nécessaire ; il est chargé de la partie active de l'administration, qu'il partage avec le curé. (Déc. du 30 déc. 1809, 13 à 35.)

Aux termes des art. 104 et 105 du décret du 30 décembre 1809, les fabriques des églises métropolitaines et cathédrales sont composées et administrées conformément aux règlements épiscopaux qui sont approuvés par l'Empereur ; les dispositions relatives aux fabriques paroissiales sont applicables en tant qu'elles concernent l'administration intérieure.

1790. Les biens appartenant aux fabriques sont énumérés dans l'art. 36 du décret du 30 déc. 1809, qui parle dans son premier paragraphe des biens et rentes restitués aux fabriques, ou qui leur ont été affectés par divers décrets. Un avis du Conseil d'Etat des 25 et 30 janvier 1807 décide que les fabriques doivent se faire envoyer en possession par un arrêté du préfet, rendu sur l'avis du directeur des domaines, et revêtu de l'approbation du ministre des finances, des biens qui leur ont été restitués ou attribués ; ces biens, en effet, même ceux provenant des anciennes fabriques, étaient la propriété de l'État ; il a fallu un arrêté spécial pour les faire sortir de ses mains. Cet acte est pour les fabriques de la plus haute importance ; c'est lui qui leur confère les droits dont les lois que nous venons de citer ne leur avaient donné que l'expectative, et c'est seulement à partir du

jour où il a été rendu qu'elles peuvent faire valoir ces droits contre les tiers. (C. C. civ., 26 juin 1850, Roy.) C'est ainsi qu'il a été décidé qu'une fabrique, bien qu'elle recût depuis longtemps les arrérages d'une ancienne rente dont l'existence avait été dissimulée à l'Etat, ne pouvait les réclamer en justice, parce qu'elle n'avait pas été envoyée en possession (C. C. civ., 3 avril 1854, Caron); elle devait auparavant faire régulariser sa position. D'après l'avis du 25 janvier 1807, la décision du préfet doit être revêtue de l'approbation du ministre des finances. La décision du ministre des finances peut être attaquée par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat, qui est appelé à appliquer et à interpréter les lois, décrets et arrêtés qui ont statué sur la remise des biens précédemment acquis à l'Etat, et à reconnaître les droits qui en naissent. Ainsi les fabriques peuvent attaquer l'arrêté qui ne leur accorde pas ce à quoi elles prétendent avoir droit, et le Conseil d'Etat est compétent pour juger leurs réclamations et celles des communes et autres établissements publics qui prétendent que l'abandon fait par l'Etat l'a été à leur profit. (C. d'Et., 9 mars 1850, C<sup>e</sup> de Chalus; 6 mai 1853, C<sup>e</sup> de Tours; 6 avril 1854, C<sup>e</sup> de Tocqueville.) Mais il faut observer que l'administration, qui a mission pour décider auquel des établissements publics l'immeuble doit être restitué, ne l'a pas pour résoudre une question de propriété qui serait soulevée par un simple particulier. L'arrêté de remise n'est, vis-à-vis des tiers, qu'un acte d'administration qui ne préjuge pas leurs droits, et qu'ils peuvent toujours faire valoir devant les tribunaux. (C. d'Et., 29 janv. 1839, Ganne de Beaucoudray).

C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient de statuer sur

l'interprétation et l'application des actes du gouvernement qui ont remis les biens aux fabriques. ( C. d'Et., 31 janv. 1838, C<sup>e</sup> de Bray-en-Cinglais.)

Du principe que l'Etat était devenu propriétaire des biens des fabriques par la confiscation, il résulte qu'il est devenu débiteur des dettes qui les grevaient, et que les biens ont été rendus aux fabriques libres de ces anciennes dettes. (Avis du C. d'Et., 9 déc. 1810; C. d'Et., 4 nov. 1835, Miroird.) Il faut excepter des dettes éteintes, les messes, obits, ou autres services religieux qui affectaient les biens restitués, et qui continuent à être des charges de leur possession. (V. décr. 19 juin 1806.)

Nous renvoyons, pour l'énumération des autres biens et revenus des fabriques, au décret du 30 décembre 1809, et surtout aux ouvrages spéciaux, nous contentant d'émettre notre opinion sur une question fort grave, celle de la propriété des églises et des presbytères.

1791. Il y a lieu de distinguer, quant à la propriété, quatre classes d'églises et de presbytères :

1<sup>o</sup> Ceux construits par les communes, ou acquis par elles à titre onéreux ou gratuit : ils appartiennent aux communes ;

2<sup>o</sup> Ceux construits par les fabriques, ou reçus par elles à titre de dons ou de legs : ils appartiennent aux fabriques ;

3<sup>o</sup> Ceux provenant de paroisses supprimées : ils ont été attribués aux fabriques des églises auxquelles ces paroisses ont été réunies par le décret du 30 mai 1806 ;

4<sup>o</sup> Enfin, ceux qui ont été restitués aux fabriques rétablies. C'est seulement à l'égard de ces derniers qu'existe la controverse.



La question de propriété des églises et des presbytères n'a pas seulement une importance de doctrine, elle peut aussi avoir des conséquences fort graves dans la pratique, par exemple, en cas de suppression de la partie superflue d'un presbytère, pour savoir qui en profitera, de la fabrique ou de la commune; en cas de suppression de la paroisse, pour savoir si la commune pourra disposer de l'église et du presbytère comme elle le jugera convenable, ou s'ils appartiendront à la fabrique de la paroisse à laquelle la réunion aura eu lieu; enfin, par qui seront exercées les actions relatives à la propriété ou à la jouissance de l'église et du presbytère.

Nous avons émis l'opinion que les églises et les presbytères restitués appartenaient aux fabriques, en nous fondant sur leur destination, sur les art. org. 72 et 75 de la loi du 18 germinal an X, qui ordonnaient la restitution des églises aux évêques, des presbytères aux curés; sur une décision du ministre des cultes du 7 février 1807, qui dit positivement que les presbytères et les jardins non aliénés appartiennent aux fabriques, et non aux communes; sur le décret impérial du 17 mars 1809, qui ordonne de restituer aux fabriques les églises et presbytères qui, ayant été aliénés, sont rentrés dans les mains du domaine pour cause de déchéance.

On oppose dans le système contraire deux avis du Conseil d'Etat, l'un du 3 nivôse an XIII, relatif à la réunion au domaine national des biens des communes dont l'Etat avait payé les dettes, qui porte que les presbytères et les églises rendus au culte ne peuvent cesser d'appartenir aux communes; l'autre du 2 pluviôse an XIII, qui décide que les communes sont devenues propriétaires des églises et des presbytères qui leur ont été abandonnés en exécution de la loi du 18 ger. an X.



Il faut observer que ces deux avis prononcent, non pas entre les communes et les fabriques, mais entre l'Etat et les communes ; ils sont donc concluants contre la propriété de l'Etat, sans l'être autant pour la propriété des communes ; ils sont antérieurs au décret du 30 décembre 1809, qui a organisé les fabriques et permis ainsi d'exécuter complètement les art. org. 72 et 75. Enfin nous ne les avons pas trouvés au Bulletin des lois ; ils doivent donc pour tous ces motifs être éloignés de la discussion.

Le ministre des cultes a plusieurs fois, et notamment à propos d'un arrêt du Conseil du 31 janvier 1838, défendu les droits des fabriques contre le ministre de l'intérieur, qui soutient les prétentions des communes. La Cour de cassation, dans une affaire engagée entre un particulier et une commune, relativement à la propriété d'un clocher et d'une tribune, a décidé que par la remise de l'église faite soit à l'évêque, soit à la fabrique, la tribune et le clocher en litige étaient devenus la propriété de la *fabrique*. (C. C. req., 6 déc. 1836, de Galard.) Mais, dans un autre arrêt où la question se présentait directement, elle a jugé que la propriété absolue des églises n'est exclusivement attribuée ni aux communes ni aux fabriques. (C. C. civ., 7 juillet 1840, de Maulmont.) Un avis du Conseil d'Etat du 3 nov. 1836 porte que la propriété des presbytères remis par l'Etat aux paroisses est abandonnée aux communes, en compensation de l'obligation qui leur est imposée de fournir un logement au curé. La même décision s'appliquerait aux églises par la même raison (1).

(1) V. un résumé de la question quant aux presbytères, *Journal des cons. de Fabrique*, t. 5, p. 184.

Il ne faut pas perdre de vue que, quelle que soit la classe dans laquelle ils se trouvent, et quels que soient les droits de la commune, les églises et les presbytères ont une destination spéciale qu'il n'appartient pas à l'autorité municipale de modifier.

Il reste à savoir par qui seront intentées ou soutenues les actions relatives aux églises et presbytères qui appartiennent ou sont déclarés par la jurisprudence appartenir aux communes. La Cour de cassation a décidé que les fabriques ayant la jouissance et l'administration de ces biens, et étant chargées de veiller à leur conservation, ont qualité pour exiger les justifications de titres qui peuvent donner des droits à la jouissance gratuite des bancs et chapelles, et pour contester les prétentions à cette jouissance (C. C. civ., 7 juillet 1840, de Maulmont), pour demander la suppression des servitudes indûment établies sur les églises (C. C. civ., 15 nov. 1853, fabrique de St-Jean de Tarbes). Nous pensons que, pour tout ce qui excède la simple jouissance, c'est la commune qui doit intenter l'action, sauf à la fabrique à se faire substituer à elle, dans la cas de refus de sa part, en vertu de l'art. 49 de la loi du 10 juillet 1837; nous pensons aussi que le demandeur ferait prudemment de diriger son action contre la commune et la fabrique. Rappelons que ce que nous venons de dire ne s'applique pas aux églises et presbytères qui, d'après la distinction ci-dessus, appartiennent aux fabriques.

1792. Les charges de la fabrique sont :

De fournir aux frais nécessaires au culte ;

De payer les honoraires des prédicateurs de l'Avent, du Carême, et autres solennités ;

De pourvoir à la décoration et aux autres dépenses relatives à l'embellissement de l'intérieur de l'église ;

De veiller à l'entretien des églises et des presbytères ;

Et, quand il y a un excédant de recettes, de contribuer avec la commune aux grosses réparations des édifices ;

Enfin, d'acquitter les fondations.

Avant la loi du 18 juillet 1837, les fabriques supportaient la dépense de clôture des cimetières, aux termes de l'article 23 du décret du 23 prairial an XII, et de l'article 37, § 4, du décret du 30 novembre 1809; mais l'article 30, n° 17, de la loi du 18 juillet 1837, a classé cette dépense au nombre de celles qui sont obligatoires pour les communes. Cependant une décision du ministre de l'intérieur, du 23 mai 1838, porte que les communes n'en sont tenues qu'en cas d'insuffisance des ressources des fabriques. Cette solution nous paraît contraire au texte du n° 17, qui est absolu et ne contient pas la distinction que l'on trouve dans les n°s 14 et 16.

1793. Le budget des fabriques est présenté au conseil par le bureau dans la séance du dimanche de la Quasimodo ; et il est soumis ensuite à l'approbation de l'évêque, lequel peut y porter d'office les sommes indispensables pour l'achat des choses nécessaires au culte, pour réparations à l'église et autres dépenses nécessaires, dans la limite des fonds dont les fabriques peuvent disposer. Le trésorier présente un compte annuel au bureau des marguilliers dans la séance du premier dimanche du mois de mars. L'un des marguilliers, auquel les pièces ont été communiquées, fait un rapport au conseil dans la séance du dimanche de la Quasimodo ; le compte est débattu, clos et arrêté; s'il s'élève des débats, ils sont jugés par le conseil de



préfecture, sauf recours à la Cour des comptes (1).

1794. Les communes sont appelées à contribuer avec les fabriques aux dépenses du culte; elles sont tenues des grosses réparations des édifices consacrés au culte. (L. 18 juillet 1837, 30, n° 16.) Mais si le budget des fabriques présente un excédant de recettes sur les dépenses, cet excédant peut être consacré à ces grosses réparations. (Décr. du 30 déc. 1809, 46.) Quand il n'existe pas de presbytère, les communes doivent en fournir un au desservant, ou, à défaut de presbytère, un logement; à défaut de logement, une indemnité. (L. 18 juillet 1837, 30, n° 13.) Un arrêt du Conseil d'Etat du 28 avril 1848 (C<sup>e</sup> de Saint-Epvre) a tranché contre les fabriques la question de savoir si le logement des curés est principalement à la charge de la commune, ou seulement en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique. (V. n° 1694.) Nous persistons dans l'opinion contraire que nous avons adoptée malgré un avis du Conseil du 24 août 1839, en présence surtout de l'avis du 3 nov. 1836, qui fonde le droit prétendu par les communes aux presbytères restitués sur ce que la charge des logements des curés leur est imposée. (V. *J. des cons. de fab.*, t. 17, p. 125.)

Lorsque les fabriques ne peuvent pas suffire à leurs charges ordinaires, les communes doivent y suppléer. Mais alors le budget de la fabrique est porté au conseil municipal, dont la délibération doit être prise après avis du préfet et de l'évêque, et approuvée dans les formes prescrites spécialement par les lois. (L. du 18 juil.

(1) Arrêté du 7 therm. an XI, art. 5; décr. du 30 déc. 1809, 47, 50, 51, 52, 82, 85, 86; v. ord. du 31 mai 1838; v. régl. du 31 déc. 1841 pour servir à l'exécution, en ce qui concerne la dépense des cultes, de l'ord. du 31 mai 1838, avec la circulaire qui l'accompagne. (*Journal des Fabr.*, t. 8, p. 181.)



1837, 24, n° 7; 30, n° 14; avis du Conseil d'Etat du 30 novembre 1839; décret du 30 décembre 1809, 93, 96, 97.)

Quand une paroisse est composée de plusieurs communes, la répartition des dépenses entre elles est faite au marc le franc de leurs contributions respectives; savoir : de la contribution personnelle et mobilière, s'il s'agit de la célébration du culte et des réparations d'entretien; et au marc le franc des contributions foncière et mobilière, s'il s'agit de grosses réparations ou de constructions (1), à moins qu'une convention faite entre les deux communes postérieurement à la loi du 24 juin 1840 n'établisse une proportion différente. (C. d'Et., 27 juin 1834, C<sup>e</sup> de Villers-Rotin; *id.*, 3 mai 1837, C<sup>e</sup> de Saint-Etienne.)

1795. Les fabriques sont aptes à recevoir des donations. (Art. 73, 74 de la loi organique; l. du 2 janvier 1847.) Ces établissements étant en tutelle comme les communes, l'autorisation administrative est nécessaire pour la validité de l'acceptation des donations et des legs. Le conseil municipal est toujours appelé à donner son avis. (L. 1837, art. 5.) L'ordonnance du 2 avril 1847, art. 1, § 2, art. 2, 4, doit encore être observée, le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation ne s'appliquant pas à l'administration des établissements religieux : ainsi, au-dessus de 300 francs, l'acceptation est autorisée par un décret impérial; au-dessous, par un arrêté du préfet. (Ord. 2 avril 1847, art. 1.) Pour le cas de donation connexe, v. n° 1729.

(1) V. Décret du 14 fév. 1810 et l'art. 42 de la loi du 18 juillet 1837, d'où il résulte que la matière est régie par les règles du droit commun sur les contributions extraordinaires, et qu'un propriétaire forain est tenu d'y contribuer comme les autres. (Avis du C. d'Et., 2 juin 1818; arrêt du Conseil, 10 mai 1855, Noguès.)

Quand il y a charge de services religieux, l'autorisation n'est accordée qu'après l'approbation provisoire de l'évêque. (*Id.*, 2.) Le décret ou l'arrêté d'autorisation détermine l'emploi des sommes données, et prescrit la conservation ou la vente des effets mobiliers, lorsque le testateur ou le donateur a omis d'y pourvoir (*id.*, art. 4); dans le cas contraire, les intentions du donateur doivent être observées.

Les donations entre-vifs ou testamentaires faites à des établissements ecclésiastiques ont été soumises à diverses restrictions par une ordonnance du 14 janvier 1834, qui veut qu'aucune acceptation de legs au profit des établissements ecclésiastiques ne soit présentée à l'autorisation de l'Empereur qu'autant que les héritiers du testateur ont été appelés par acte extrajudiciaire pour prendre connaissance du testament, donner leur consentement à son exécution, ou produire leurs moyens d'opposition; quand les héritiers ne sont pas connus, il est donné de la publicité à l'extrait du testament par affiches et insertions dans les journaux, avec invitation aux héritiers de faire connaître leurs réclamations (art. 3). Mais, comme il était à craindre que, pour éluder cette intervention des héritiers, et échapper ainsi à la surveillance de l'Etat, on ne substituât aux dispositions testamentaires des donations entre-vifs avec réserve d'usufruit, l'art. 4 de l'ordonnance porte que l'on ne présentera pas à l'autorisation les donations faites à des établissements ecclésiastiques ou religieux, avec réserve d'usufruit en faveur du donateur. Les donations entre-vifs ne sont autorisées qu'après qu'elles sont passées par acte devant notaire, pour lier autant que possible le donateur. (Avis du Conseil d'Etat, 4 juin 1840.)

L'acceptation doit être faite par le trésorier, après

délibération du conseil de fabrique. Il résulte d'une circulaire ministérielle du 11 juillet 1839 que le bénéfice de l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837, qui permet au maire d'accepter provisoirement les donations entre-vifs, et fait rétroagir l'autorisation au jour de cette acceptation, est spécial aux communes; que par conséquent les fabriques ne peuvent l'invoquer. Il est à regretter qu'une loi n'étende pas à tous les établissements religieux la disposition de l'art. 48 de la loi du 18 juillet 1837, qui fait une heureuse exception aux dispositions formelles de l'article 937 du C. Nap.

1796. Les acquisitions doivent en général être autorisées par un décret impérial rendu en Conseil d'Etat, après délibération du conseil de fabrique, avis, enquête, etc. (Décr. 30 déc. 1809, 63; avis du Cons. d'Et., 24 déc. 1808.) L'ordonnance du 2 avril 1817 permettait d'acquérir sans cette autorisation des rentes sur l'Etat; mais cette faculté a été enlevée aux établissements religieux par l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 14 janvier 1831, parce que l'administration veut connaître l'origine des sommes que placent les établissements religieux.

1797. Les aliénations des biens meubles ou immeubles des fabriques ne peuvent avoir lieu qu'à titre onéreux, après délibération du conseil de fabrique, l'avis du préfet, du sous-préfet et de l'évêque, et en vertu d'un décret impérial. (Décr. 30 déc. 1809.)

1798. Les maisons et biens ruraux appartenant aux fabriques sont affermés, régis et administrés par le bureau des marguilliers, dans la forme déterminée pour les biens communaux. (*Id.*, 60; v. nos 1734 et suiv.) L'approbation du préfet suffit pour les baux ruraux de moins de dix-huit ans et pour les baux de maisons de



moins de neuf ans ; au-dessus , il faut un décret de l'Empereur. (Ord. 7 oct. 1808, et l. du 25 mai 1835.)

La fabrique peut régir elle-même , par des préposés à sa solde , les bancs et les chaises placés dans l'église ; elle peut aussi les donner à bail. (V. pour les formes , décret du 30 décembre 1809, 67.) Le prix des chaises est réglé par une délibération du bureau approuvée par le conseil ; il doit toujours être réservé une place où les fidèles qui ne louent pas de chaises et de bancs puissent commodément assister au service divin et entendre les instructions. Une place distinguée doit être réservée dans les églises aux autorités qui assistent en corps et en costume , après invitation spéciale , aux cérémonies religieuses ordonnées par le gouvernement. (L. germ. an X, art. org. 47 ; lettre du minist. des cultes , 26 juill. 1836.)

Les concessions de bancs ou de places dans les églises peuvent avoir lieu soit moyennant une prestation annuelle , soit au prix d'un capital ou d'un immeuble. Si le prix est une prestation annuelle , la délibération du conseil suffit ; mais le décret ou l'arrêté du préfet est nécessaire , comme dans le cas de donation , si la concession est faite moyennant un immeuble ou un capital. Ces concessions ne peuvent avoir lieu pour un temps plus long que pour la vie des concessionnaires ; mais le fondateur ou le bienfaiteur d'une église peut obtenir pour lui et sa famille , tant qu'elle existera , un banc ou une chapelle (1). Il faut pour cela l'avis du

(1) Les concessions anciennes ayant été anéanties par la confiscation des églises , il n'y a de valables que celles qui sont faites en vertu du décret de 1809. (Lettre du min. des cultes , 24 août 1852 ; *Journal des Fabr.* , t. 20 , p. 99.) On ne doit entendre par le mot *famille* que les enfants et descendants en ligne directe (ou leurs alliés) du donateur (*id.*). Le concessionnaire à qui une chapelle ou un banc a été concédé dans une



conseil de fabrique, approuvé par l'évêque et par le ministre. (Décr. du 30 décembre 1809, 66 à 72.) La réclamation d'un banc d'église est de la compétence de l'autorité judiciaire, lorsqu'elle n'intéresse ni l'exercice du culte, ni l'ordre intérieur de l'église, et ne soulève qu'une question de propriété. (Décr. du 30 déc. 1809, 80; arr. du Cons., 19 oct. 1838.)

1799. Les travaux de réparation et d'embellissement peuvent être faits soit simplement sur l'ordre des marguilliers, soit avec l'approbation du conseil de fabrique, du préfet et même du ministre, suivant leur importance. (Décr. 30 déc. 1809, 12, 14, 42; circ. min. 25 juin 1838.)

Aucun des membres du bureau des marguilliers ne peut se porter soit pour adjudicataire, soit même pour associé de l'adjudicataire des ventes, marchés de réparations, constructions ou baux des biens de fabrique. (Décr. 30 déc. 1809, 61.)

Un arrêt du conseil du 27 mai 1848 (Deplace) décide que les travaux faits à une église pour le compte d'une fabrique sont des travaux publics, et que les difficultés auxquelles ils donnent lieu sont de la compétence des conseils de préfecture. Nous pensons qu'il doit en être de même des travaux des presbytères.

1800. Les fabriques, comme les communes, ne peuvent intenter d'action qu'autant qu'elles y sont autorisées par le conseil de préfecture, après une délibération du conseil et du bureau réunis. Cependant le trésorier, qui agit en leur nom, peut faire sans au-

église, soit à vie, soit pour un temps plus ou moins long, perd son droit par la transmission de son domicile hors de sa paroisse; la fabrique reprend la libre disposition du banc ou de la chapelle sans indemnité. (Décis. du minist. des cultes, 14 oct. 1852; *Jour. des cons. de Fabr.*, t. 21, p. 122.)

torisation tous les actes conservatoires et toutes les diligences nécessaires pour le recouvrement des revenus. Lorsque la fabrique est défenderesse, elle doit aussi être autorisée par le conseil de préfecture. (Décr. 30 déc. 1809, 77, 78, 79.) Quoiqu'en thèse générale la loi du 18 juillet 1837 ait été spécialement portée pour les communes, nous pensons cependant qu'on doit appliquer aux fabriques les règles pleines de sagesse qu'elle établit relativement aux actions à intenter contre les communes, à la procédure à suivre, à l'exécution des jugements, etc. (n<sup>os</sup> 1755 et suiv.). Cette extension a été approuvée par le ministre des cultes relativement aux transactions. (Décis. du 16 décembre 1839; *Journal des Fab.*, t. 6, p. 75.)

Nous avons dit, n<sup>o</sup> 1790, que l'Empereur en Conseil d'Etat était seul compétent pour appliquer et interpréter les actes de remise des biens faite aux fabriques. Mais les contestations qui naissent entre les fabriques et les particuliers sur la propriété d'une rente, sur sa qualité de féodale, sur la propriété des immeubles et des meubles, sur l'existence et sur la validité des donations et des legs faits aux fabriques, et en général toutes les contestations relatives à la propriété des biens et toutes les poursuites à fin de recouvrement des revenus, sont portées devant les tribunaux ordinaires. (Décr. 30 déc. 1809, 80.)

Nous terminerons en rappelant que l'art. 20, § 5, de la loi du 18 juillet 1837 veut que le conseil municipal soit appelé à donner son avis sur les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider et de transiger, demandées par les fabriques des églises.

1801. Outre les biens des fabriques, il existe des

biens affectés aux cures, aux menses épiscopales, aux chapitres cathédraux et collégiaux, aux séminaires. Ces différents établissements forment des personnes morales soumises, pour tout ce qui est relatif aux actes de la vie civile, à des règles analogues à celles prescrites aux communes et aux fabriques, et dont on peut voir l'exposé dans le décret. (V. décret du 6 nov. 1813, ord. du 2 avril 1817.)

1802. Enfin, des règles semblables à celles que nous venons d'exposer s'appliquent aux églises protestantes et aux synagogues juives. (V. article organique des cultes protestants du 18 germinal an X; ordonn. 13 mai 1844 sur l'organisation du culte israélite, et loi du 18 février 1831.)

1803. Les fabriques font par elles-mêmes ou font faire par entreprises données aux enchères toutes les fournitures nécessaires au service des morts dans l'intérieur de l'église et toutes celles qui sont relatives à la pompe des convois.

Le transport des corps au cimetière et l'inhumation sont, dans les grandes villes, l'objet d'un marché passé de concert par les autorités municipales et les fabriques avec des entrepreneurs. Cette distinction, qui date du décret du 23 prairial de l'an XII, a été conservée dans les dispositions du décret du 18 mai 1806 et par celui sur la décentralisation. Aussi les tarifs concernant le transport des corps et les pompes extérieures sont-ils seuls approuvés par le préfet. Les mesures relatives aux cérémonies intérieures sont soumises à l'approbation du chef de l'Etat. (Décr. 25 mars 1852, tab. A, § 46; n° 1544.) Les contestations relatives aux marchés passés pour le service des pompes funèbres rentrent dans la catégorie de celles sur lesquelles il appartient



aux conseils de préfecture de statuer, en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluv. an VIII. (C. d'Et., 30 mars 1844, Dutil.)

1804. Tout ce qui est relatif aux sépultures est réglé par le décret du 23 prairial an XII, l'ordonnance du 6 décembre 1843, et la circul. du 30 déc. 1843 (1). L'inhumation dans l'intérieur des églises et même dans l'intérieur des villes et bourgs est défendue. Les cimetières doivent être placés à 30 et 40 mètres des villes et bourgs, clos de murs de 2 mètres au moins d'élévation. (Décr. 23 prairial an XIII, 1, 2, 3.) La translation des cimetières, qui ne s'appliquait d'abord qu'aux villes et bourgs, peut être ordonnée pour toutes les communes de l'empire par un arrêté du préfet, le conseil municipal de la commune entendu. (Ord. 6 déc. 1843, 1, 2.) Les communes sont tenues, aux termes de l'art. 7 du décret du 23 prairial an XII, d'acquérir les terrains nécessaires pour établir des cimetières. Il n'y a pas de doutes quant à la propriété de ces cimetières; ils appartiennent à la commune qui les a acquis. Mais il peut se faire que d'anciens cimetières appartenant autrefois aux fabriques leur aient été restitués en vertu de l'arrêté du 7 thermid. an XI, ou qu'un nouveau cimetière ait été établi sur un terrain appartenant à la fabrique. Dans ces différents cas, les communes perçoivent *le prix des concessions* d'après l'art. 34 de la loi du 18 juillet 1837; mais les fabriques n'en continuent pas moins à être propriétaires du fonds, et elles peuvent exiger que les communes le leur achètent, ou qu'elles transportent ailleurs leur cimetière.

(1) L'ord. du 6 déc. 1843 n'est pas applicable aux cimetières de Paris (v. art. 8).



1805. Quand un cimetière a été fermé, il doit rester dans l'état où il se trouve, sans qu'on puisse en faire usage pendant cinq ans; à l'expiration de ce délai, il peut être affermé par la commune à laquelle il appartient, à condition qu'il ne sera qu'ensemencé ou planté et sans qu'on puisse y faire aucune fouille ou fondation pour des constructions de bâtiments jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné. (Décret du 23 prairial an XII, art. 8, 9.) Les cimetières cependant peuvent être vendus et échangés avant ce temps, sous la condition, pour l'acquéreur ou l'échangiste, de s'assujettir à ces obligations. (Avis du Conseil d'Etat, 13 niv. an XIII.)

1806. Des charges fondées sur des considérations de la même nature sont imposées aux propriétés voisines des cimetières transférés hors des communes. Personne ne peut, sans une autorisation, élever aucune habitation, ni creuser aucun puits, à moins de cent mètres des cimetières; les bâtiments existants dans ce rayon ne peuvent non plus être restaurés ni augmentés sans autorisation; bien plus, les puits existants peuvent, après une visite contradictoire d'experts, être comblés en vertu d'un arrêté du préfet, sur la demande de la police locale. (Décret du 7 mars 1808.)

Il faut observer que ces dispositions ne s'appliquent, aux termes du décret, qu'aux cimetières transférés dans la campagne, et non à ceux qui sont restés dans l'intérieur des communes, où elles ne pourraient être exécutées sans causer de graves préjudices aux propriétaires voisins. (C. C. crim., 17 août 1854, Malrie.) Quant aux indemnités que les voisins voudraient réclamer par suite de l'établissement des servitudes, nous avons dit (n° 704) que le Conseil d'Etat avait déclaré

l'incompétence du conseil de préfecture. (C. d'Et., 8 mars 1855, Vincent) (1).

1807. Lorsque l'étendue des lieux consacrés aux inhumations le permet, des concessions de terrain peuvent être faites aux personnes qui désirent y posséder une place distincte et séparée pour y fonder leur sépulture et celle de leurs parents et successeurs, et y construire des monuments funèbres. Ces concessions sont divisées en trois classes : perpétuelles, trentenaires, temporaires ; elles ont lieu au moyen du versement d'un capital, dont deux tiers au profit de la commune, et un tiers au profit des pauvres ou des établissements de bienfaisance (ord. du 6 déc. 1843, 3.) ; les tarifs sont proposés par les conseils municipaux (*id.*, 7) et approuvés par le préfet. (Décr. 25 mars 1852, t. A, 47 ; n° 1544.) Les concessions trentenaires peuvent être renouvelées à l'infini à l'expiration de chaque période, moyennant une nouvelle redevance qui ne peut dépasser le taux de la première ; si, dans les deux ans qui suivent l'expiration des trente ans, les concessionnaires ou leurs ayants cause n'ont point usé du droit de renouvellement, le terrain fait retour à la commune. Les concessions temporaires sont faites pour quinze ans au plus et ne peuvent être renouvelées. (Ord. du 6 décem-

(1) Nous avons conclu de cet arrêt à la compétence des tribunaux ; notre opinion peut s'appuyer sur un arrêt du Conseil du 7 août 1843 (Blanc). Nous devons dire aussi que M. Josselin, dans son *Traité des servitudes publiques*, t. 1, p. 63 et suiv., soutient qu'à moins d'une loi spéciale, il n'est pas dû d'indemnité pour l'application des servitudes d'utilité publique, et que, dans le cas où il en est dû, l'établissement de la servitude étant la conséquence d'un acte administratif, l'indemnité ne peut être réglée que par l'autorité administrative. Ajoutons qu'un arrêt de la Cour de Nancy du 30 mai 1843 (Lamoureux) a décidé qu'il n'est pas dû d'indemnité pour les servitudes résultant de l'établissement de nouveaux cimetières.

bre 1843.) La concession même perpétuelle ne constitue au profit du concessionnaire qu'un droit de jouissance et d'usage du terrain concédé avec affectation spéciale et nominative, et non un droit de propriété. En cas de translation d'un cimetière, les concessionnaires ont le droit d'obtenir, dans le nouveau cimetière, un emplacement égal en superficie au terrain qui leur avait été concédé, et les restes qui y avaient été inhumés sont transportés aux frais de la commune qui reprend l'ancien terrain. (*Id.*, 5.) Chacun a le droit de faire placer sur la fosse de son parent ou de son ami une pierre sépulcrale ou un autre signe indicatif de sépulture (décr. 23 prairial an XII, 12); mais aucune inscription ne peut être placée sur le monument funéraire qu'après avoir été préalablement soumise à l'approbation du maire. (Ord. 6 déc. 1843, 6.)

1808. Le décret du 23 prairial an XII, art. 14, consacre d'une manière toute spéciale le droit qu'a chaque citoyen d'être enterré sur sa propriété, pourvu qu'elle soit hors des villes et des bourgs, à la distance de trente-cinq mètres au moins de leur enceinte.

## § II. — *Etablissements communaux d'instruction.*

1809. L'instruction primaire est aujourd'hui réglée par le titre 2 de la loi du 15 mars 1850. (*V.* pour ce qu'elle embrasse, art. 23, 48.)

Une commune doit entretenir une ou plusieurs écoles primaires, selon les exigences de sa population; le conseil d'instruction publique peut autoriser une commune à se réunir à une ou plusieurs communes voisines pour l'entretien d'une école; dans les communes où différents cultes reconnus sont professés publiquement, des écoles séparées doivent être établies pour les enfants de chaque culte, sauf au conseil d'instruction publique à autoriser,



quand les circonstances l'exigent, et à titre provisoire, la réunion dans une même école d'enfants de cultes différents (36).

1840. La nomination des instituteurs primaires et la désignation des instituteurs suppléants appartiennent, dans chaque département, au préfet, sous l'autorité du ministre de l'instruction publique et sur le rapport de l'inspecteur départemental, le conseil municipal entendu. (L. 15 mars 1850, 31; décr. 31 déc. 1853, 3; 9 mars 1853, 4, et l. du 14 juin 1854, 8.) Le préfet peut aussi les réprimander, les suspendre avec ou sans privation totale ou partielle du traitement, pour un temps qui n'excède pas six mois, et même les révoquer. (L. 15 mars 1850, 33, et l. 14 juin 1854, 8.)

1841. La commune doit fournir à l'instituteur un local convenable, tant pour son habitation que pour la tenue de l'école, de plus un mobilier de classe, et enfin un traitement dont le minimum est fixé par la loi.

Ce traitement est fixé par le conseil municipal; en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune, il est pourvu aux dépenses de l'enseignement primaire au moyen d'une imposition spéciale votée par le conseil municipal, sinon établie par un décret, qui ne peut excéder 3 centimes additionnels au principal des quatre contributions. Le département peut aussi être appelé de la même manière à y contribuer; enfin, le ministre peut accorder une subvention. (L. 15 mars 1850, 40.)

Une rétribution scolaire est fixée par les conseils départementaux d'instruction publique, sur l'avis des conseils municipaux, des délégués cantonaux, et perçue dans les mêmes formes que les contributions directes; les enfants pauvres peuvent en être exemptés par décision du conseil municipal approuvée par le préfet.



(L. du 15 mars 1850, art. 36 et 41; décr. 31 déc. 1853, art. 13 et 14.)

1812. Les autorités préposées à la surveillance de l'enseignement primaire sont : le conseil de l'instruction publique, le préfet, l'inspecteur départemental, les inspecteurs de l'enseignement primaire. Quant aux autorités locales, ce sont *les délégués* qui sont désignés par le conseil départemental pour surveiller les écoles primaires du canton (l. 15 mars 1850, 42), le maire et les ministres des différents cultes (*id.*, 44).

1813. Les communes de huit cents âmes de population et au-dessus sont tenues d'avoir une école de filles, à moins que, par suite de l'insuffisance de leurs ressources, elles n'obtiennent l'autorisation de réunir dans la même école des enfants des deux sexes. (L. 15 mars 1850, art. 15 et 51.) Le conseil départemental peut également obliger les communes d'une population inférieure à huit cents âmes à ouvrir une école de filles, si leurs ressources sont suffisantes; dans le cas où plusieurs communes sont réunies pour l'enseignement primaire, il peut, selon les circonstances et sur l'avis du conseil municipal, décider que l'école des garçons se tiendra dans une commune, et l'école des filles dans une autre. Aucune école primaire ne peut, sans l'autorisation du conseil départemental, recevoir des enfants des deux sexes, s'il existe une école de filles, qu'elle soit *publique* ou *libre*. (*Id.*, art. 51 et 52.)

Tout ce que nous avons dit des instituteurs s'applique aux institutrices, sauf les dispositions relatives au minimum de traitement et aux différents moyens de se le procurer. (L. 15 mars 1850, 50.) Il n'y a de fixation de minimum de traitement que pour les institutrices chargées d'écoles communes aux enfants des deux sexes. (Décr. 10 janv. 1854, 9.)

1814. Dans les familles pauvres, les pères et mères, obligés de vivre de leur travail, ne peuvent exercer une surveillance continue sur leurs enfants en bas âge, qui se trouvent ainsi exposés à une foule de dangers physiques et moraux. Une charité active a importé en France des établissements depuis longtemps en vigueur en Angleterre et en Italie, dans lesquels sont reçus et surveillés les enfants trop jeunes pour fréquenter les écoles. Ces établissements, connus sous le nom de *salles d'asile*, n'avaient été jusqu'en 1850 organisés que par des ordonnances; la loi du 15 mars 1850 est la première qui leur ait donné un caractère légal; elle les distingue en salles d'asile publiques et libres, et renvoie tout ce qui leur est relatif à un règlement d'administration publique. Deux décrets du 16 mai 1854 ont placé les salles d'asile sous la protection de l'Impératrice, et institué près du ministère de l'instruction publique un comité de patronage; enfin, le décret du 21 mars 1855 a organisé ces institutions.

1815. Les communes peuvent également avoir des établissements d'instruction secondaire qui prennent le nom de *collèges communaux*, et sont destinés à fournir un enseignement analogue à celui des lycées; mais cette institution n'a rien d'obligatoire pour elles. Pour établir un collège communal, la ville doit fournir un local approprié à cet usage et en assurer l'entretien, placer et entretenir dans ce local le mobilier nécessaire à la tenue des cours et à celle du pensionnat si l'établissement doit recevoir des élèves internes, garantir pour cinq ans au moins le traitement fixe du principal et des professeurs, en cas d'insuffisance des revenus propres du collège, de la rétribution collégiale payée par les externes et des produits du pensionnat. L'entretien des collèges communaux est à la charge des com-

munes ; ils peuvent néanmoins être subventionnés par l'Etat. (L. 15 mars 1850, 74 à 76.)

1816. Les communes riches et populeuses consacrent ordinairement une partie de leurs revenus à la création d'établissements d'instruction publique, tels que les bibliothèques, les musées, les collections d'histoire naturelle, d'objets d'art, les jardins botaniques, etc. ; d'autres fondent des écoles spéciales et gratuites de dessin, de musique, d'architecture, d'application de la géométrie aux arts, etc., etc. Toutes ces institutions n'ont rien d'obligatoire ; elles émanent d'administrations municipales paternelles et éclairées, qui, en multipliant les moyens d'instruction, travaillent au bien-être de leurs administrés et à l'honneur de leur pays.

1817. Les communes doivent s'occuper de la conservation et de la mise en ordre de leurs archives, dans lesquelles se trouvent des pièces qui peuvent avoir une importance historique, des décisions administratives, des actes de l'état civil, des titres de propriété intéressant les communes ou les particuliers, etc. Une instruction ministérielle du 16 juin 1842 prescrit avec beaucoup de détails les mesures à prendre à cet égard. (V. Bulletin du min. de l'int., 1842, p. 137.)

## CHAPITRE VIII.

### ÉTABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE ET DE PRÉVOYANCE.

#### SOMMAIRE.

##### § 1<sup>er</sup>. — *Des hôpitaux et des hospices en général.*

1818. Qu'entend-on par hospice et par hôpital ?



- 1819. Confiscation et restitution des biens des hospices.
- 1820. Effets de la restitution.
- 1821. Admission des malades et des infirmes dans les hôpitaux et les hospices. — Secours à domicile.
- 1822. Erection des hospices. — Organisation. — Commission administrative.
- 1823. Receveurs des hospices.
- 1824. Actif des hospices.
- 1825. Comptabilité des hospices.
- 1826. Gestion économique des hospices. — Actes de la vie civile. — Contrats, etc.
- 1827. Action des hospices devant les tribunaux.
- 1828. Organisation spéciale de l'assistance publique à Paris.

§ II. — *Hospices des enfants trouvés.*

- 1829. Origine des hospices d'enfants trouvés.
- 1830. Enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique.
- 1831. Dépenses du service des enfants trouvés.
- 1832. Education des enfants trouvés.
- 1833. Tutelle des enfants trouvés.
- 1834. Réclamation des enfants trouvés par leurs parents.
- 1835. Révision projetée de la législation.

§ III. — *Hospices d'aliénés.*

- 1836. Obligation pour les départements d'entretenir des établissements d'aliénés.
- 1837. Payement des frais de transport et de séjour des aliénés.
- 1838. Etablissements publics d'aliénés.
- 1839. Etablissements privés. — Autorisation.
- 1840. Surveillance des établissements publics et privés.

§ IV. — *Bureaux de bienfaisance et dépôt de mendicité.*

- 1841. Création des bureaux de bienfaisance.
- 1842. Organisation et fonctions des bureaux de bienfaisance.
- 1843. Domicile de secours.
- 1844. Dépôt de mendicité.

§ V. — *Institutions de prévoyance.*

- 1845. Sociétés de secours mutuels. — Autorisation. — Organisation, etc.
- 1846. Sociétés de secours mutuels approuvées.
- 1847. Caisses d'épargne. — Leur but.



- 1848. Autorisation et organisation des caisses d'épargne.
- 1849. Livret de dépôt.
- 1850. Retrait des fonds. — Prescription.
- 1851. Monts-de-piété. — Leur but et leur origine.
- 1852. Autorisation et organisation des monts-de-piété.
- 1853. Caisse de retraite pour la vieillesse.

#### § VI. — *Congrégations religieuses.*

- 1854. Autorisation des congrégations.
- 1855. Actes de l'état civil des congrégations religieuses.

#### § VII. — *Observations générales.*

- 1856. Etablissements publics qui ont besoin d'une autorisation pour plaider.

#### § I<sup>er</sup>. — *Des hôpitaux et des hospices en général (1).*

1818. On entend par le mot *hospice*, des établissements destinés à recevoir les indigents, les malades, les enfants trouvés ou abandonnés, et les vieillards dénués de moyens d'existence. Le mot *hôpital* désigne ceux qui sont plus particulièrement destinés aux malades. Ces établissements, inconnus aux peuples de l'antiquité, furent, chez les peuples modernes, un produit de la civilisation chrétienne. Avant 1789, il existait environ deux mille hospices qui possédaient en biens meubles ou immeubles, en rentes et en droits de plusieurs natures, des revenus évalués à trente millions par M. de Pastoret, dans un rapport fait en 1816 au conseil général des hospices à Paris.

1819. La destination de ces biens, consacrés à soulager la partie misérable et souffrante de la population,

(1) V. une circulaire fort importante du ministre de l'intérieur, en date du 6 août 1840, sur les diverses questions relatives au paupérisme et à la charité légale. (*Bul. offic. du min. de l'int.*, 1840, p. 263.)

n'empêcha pas que la vente n'en fût ordonnée d'abord par une loi du 19 mars 1793, et ensuite par une loi du 23 messidor an II. Un décret du 28 juin 1793 tenta d'organiser un système de secours publics à accorder aux enfants, aux vieillards, et aux filles mères qui déclareraient vouloir allaiter elles-mêmes leurs enfants. On n'eut pas le temps d'essayer l'application de ce système, et quelques années plus tard on sentit la nécessité de relever les anciens établissements de bienfaisance; la vente de leurs biens fut suspendue par les lois des 9 fruct. an III et 28 germ. an IV. La loi du 2 brum. an IV rendit provisoirement aux hospices la jouissance de leurs biens; enfin la loi du 16 vend. an V rapporta définitivement celle du 23 messidor an II, et ordonna que les biens vendus seraient remplacés en biens nationaux du même produit. Cette disposition fut rendue commune aux établissements de secours à domicile par la loi du 20 ventôse an V, et aux biens affectés à l'acquit des fondations relatives à des services de bienfaisance et de charité, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce fût, par l'arrêté du 27 prairial an IX.

1820. La restitution faite aux établissements de charité de leurs biens n'a modifié ni le titre de leur ancienne possession (C. d'Et., 25 janv. 1855, bur. de bienf. d'Acy-en-Multien), ni les charges qui leur étaient imposées, ce qui comprend non-seulement les charges hospitalières, mais encore les dettes anciennes (1). (V. quant aux fabriques, n° 1790.) C'est

(1) Le Conseil d'Etat... est d'avis que, lors de la remise des biens aux hospices, l'Etat a été déchargé desdites dettes par la double raison de la restitution des biens non vendus et de la promesse du remplacement de ceux qui avaient été aliénés, et que chaque hospice est redevenu obligé. (Avis du Conseil d'Etat du 24 floréal an XIII, approuvé le 4 prairial suivant.)

qu'en fait, le service des pauvres ne fut jamais complètement supprimé comme le culte, et que la loi du 23 messidor an II, qui attribuait les biens des hospices à l'Etat, ne fut pas exécutée, puis fut rapportée par la loi du 46 vendémiaire an V, qui ordonna que les hospices *seraient conservés dans la jouissance de leurs biens*. Les actes de restitution des biens anciens ou d'attribution de biens nouveaux sont des actes administratifs dont le sens et les effets ne peuvent être déterminés que par l'autorité administrative. (C. d'Et., 9 août 1851, hospices de Poitiers.) Quant à l'accomplissement des charges, il appartient au pouvoir exécutif d'assigner un nouvel emploi à des biens qui ont reçu une destination qu'ils ne peuvent plus remplir (C. d'Et., 15 déc. 1849, hosp. d'Aubigny; 7 juillet 1853, hosp. d'Amiens; 25 janv. 1855, bur. de bienf. d'Acy-en-Multien), comme aussi de déterminer la réduction des charges primitives, lorsque les ressources sont devenues insuffisantes pour y satisfaire (1).

1821. Voici comment il a été pourvu à ce que les malades, vieillards et infirmes indigents ne restent pas sans secours. Lorsqu'un individu privé de ressources tombe malade dans une commune, et que cette commune possède un hôpital, aucune condition de domicile ne peut être exigée pour son admission. Il en est autrement pour l'admission dans les hospices destinés aux vieillards et aux infirmes, et un règlement particulier, rendu dans les formes indiquées pour les con-

(1) La question de savoir si une commune a le droit de faire admettre un certain nombre de ses malades indigents dans l'hôpital d'une ville voisine, par suite de la réunion des biens de son ancienne maladrerie audit hôpital général, est de la compétence du ministre de l'intérieur, sauf l'appel au Conseil d'Etat. (C. d'Et., 1<sup>er</sup> mars 1851, C<sup>e</sup> de Chécy.)



trats à passer avec les congrégations hospitalières, doit déterminer pour chacun de ces hospices les conditions de domicile et d'âge. — Si la commune n'a pas d'hôpital, ou n'a pas de lits dans un hôpital voisin, elle peut faire admettre ses malades et ses incurables indigents dans les hospices et hôpitaux du département désignés à cet effet par le conseil général, sur l'avis du préfet, ou avec lesquels la commune a fait un traité approuvé par le préfet. (L. 7 août 1851, 16.) Cette admission a lieu moyennant un prix de journée fixé par le préfet d'accord avec la commission de l'hospice ou de l'hôpital; la commune supporte les frais de traitement de ses malades et incurables indigents; néanmoins le département peut venir en aide aux communes dont les ressources sont insuffisantes, suivant les cas et les proportions déterminés par le conseil général : les commissions administratives ont le droit, quand les revenus de l'hospice ou de l'hôpital le leur permettent, d'admettre dans les lits vacants les malades ou incurables, sans exiger des communes le prix de journée dont il a été parlé. (Ord. 31 oct. 1821, art. 17; l. 7 août 1851, art. 1, 2, 3, 4, 8 et 16.) Mais comme il arrive souvent que des familles qui ne sont pas dépourvues de ressources se débarrassent, au préjudice des hôpitaux et des hospices, des soins et de la dépense qu'entraîne l'état de maladie ou d'infirmité de quelques-uns de leurs membres, la loi donne aux administrations de ces établissements et aux communes, dans les cas prévus ci-dessus, un recours contre les membres de la famille du malade, du vieillard ou de l'incurable qui lui doivent des aliments aux termes des articles 205, 206 du C. Nap. (L. du 7 août 1851, 5.)

La commission administrative peut aussi, d'accord avec le conseil municipal, et sur l'approbation du pré-



fet, convertir une partie des revenus attribués aux hospices, mais seulement jusqu'à concurrence du cinquième, en secours à domicile annuels en faveur des vieillards ou infirmes placés dans leurs familles. (L. 7 août 1851, 17.)

1822. L'érection ou la suppression d'un hospice ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret impérial. Le décret du 25 mars 1852 l'exécute formellement des attributions qu'il confère aux préfets. (Tableau A, 55.) Tous les hospices d'une même ville sont administrés gratuitement, sous la surveillance du sous-préfet, par une commission composée de cinq membres nommés par le préfet, et du maire de la commune. (L. 7 août 1851, art. 8 et 14; décr. 25 mars 1852, n° 9; v. 1533.) (1). Les fondateurs et leurs héritiers, quand cette condition a été mise à leurs libéralités, ont le droit d'assister et de concourir aux délibérations de la commission. (Décr. 31 juillet 1806, art. 1 et 2.) La commission choisit elle-même son secrétaire, l'économe, les médecins et les chirurgiens; mais elle ne peut les révoquer qu'avec l'approbation du préfet. (L. 7 août 1851, 14.)

La commission administrative, dit l'art. 7 de la loi de 1851, est chargée de surveiller et de diriger le service intérieur et extérieur des établissements hospitaliers. Elle a le droit de faire, pour l'administration intérieure, des règlements particuliers qui sont obligatoires quand ils ont reçu l'approbation du préfet; elle peut, dans la même forme, passer des contrats

(1) V. une circulaire du ministre de l'intérieur du 5 mai 1852, relative à l'exécution du décret du 25 mars 1852. (Dall., 52, 3, 47.) Il faut observer que certains hospices sont régis par des ordonnances ou décrets spéciaux auxquels il n'est pas dérogé par le décret du 25 mars 1852; v. art. 5.

avec les congrégations hospitalières autorisées par le gouvernement pour le service des établissements; elle prononce sur l'admission ou le renvoi des indigents et des vieillards septuagénaires ou incurables.

L'admission des malades a lieu par la décision de l'administrateur de service, sur l'avis d'un médecin attaché à l'établissement et le vu d'un certificat d'indigence.

La commission administrative est aux hôpitaux et hospices ce que le conseil municipal est à la commune. La loi du 7 août 1854 a fait, dans ses articles 8, 9 et 10, l'énumération de ses attributions, qui présentent avec celles du conseil municipal une grande analogie.

1823. Lorsque les recettes des hospices et des bureaux de bienfaisance n'excèdent pas 30,000 fr., elles sont confiées de droit au receveur municipal; quand elles excèdent cette somme, elles peuvent lui être confiées par la commission administrative, mais il peut aussi y avoir un receveur particulier, lequel est nommé par le préfet. (Décr. 25 mars 1852, art. 5, n° 9; v. 1533.) La responsabilité des receveurs des hospices est assimilée à celle des comptables des deniers publics par l'arrêté du 19 ventôse an XII; un autre arrêté du 11 thermidor de la même année détermine les actes conservatoires qu'ils doivent faire dans l'intérêt des hospices. (Ord. 31 oct. 1821, 31 mai 1838, 509 et suiv.; l. 7 août 1854, 14.)

1824. L'actif des hospices se compose :

Des biens de toute nature qui leur ont été restitués par la loi du 16 vendémiaire an V;

Des biens qui leur ont été accordés par l'Etat, en remplacement de leurs propriétés primitives aliénées (l. 16 vend. an V, 20 vent. an V);

Des rentes nationales qu'ils ont pu recevoir en paiement de leurs créances sur le gouvernement, conformément à l'arrêté du 15 brumaire an IX;

Des rentes nationales celées dont la loi du 4 ventôse an IX leur a fait l'abandon, et des domaines nationaux usurpés qu'elle les a autorisés à revendiquer contre les détenteurs qui en jouissaient sans titre légal. (V. arrêtés des 7 messidor an IX, 27 frimaire an XI, et un avis du Conseil d'Etat du 30 avril 1807.) Cette attribution de biens usurpés est faite sans préjudice des droits des tiers, qui peuvent réclamer leurs droits devant les tribunaux (arrêt du Conseil du 26 février 1823);

Des legs ou donations en immeubles ou en rentes qu'ils ont été autorisés à accepter;

Des rentes qu'ils ont acquises sur l'Etat, avec les capitaux provenant soit des dons ou legs par eux recueillis en argent ou en effets, soit des remboursements qui leur avaient été faits par des débiteurs.

Leurs ressources éventuelles sont :

Les sommes votées par les communes et allouées dans les budgets pour suppléer à l'insuffisance des fonds affectés aux services locaux;

Les offrandes volontaires des citoyens, le produit des collectes faites à domicile ou des quêtes ordonnées dans les églises au profit des indigents;

Les droits perçus sur les bals, spectacles, concerts, feux d'artifice, danses et fêtes quelconques, où le public est admis en payant. (Lois des 27 novembre 1796, 26 juillet 1797 et 2 septembre 1799; décr. 9 décembre 1809.) Ces droits sont : le dixième des billets d'entrée dans les spectacles et les concerts quotidiens; le quart de la recette brute dans les lieux de réunion ou de



fête où l'on est admis en payant. (L. 11 juin 1842, 42.) Les difficultés qui s'élèvent à l'occasion de la perception de ces droits sont de la compétence du conseil de préfecture (1) (arrêté du 10 ther. an XI, 3; 8 fruct. an XIII, 3; C. d'Et., 6 juin 1844, Deschamp);

La portion qui leur est attribuée dans le produit des amendes de police municipale, correctionnelle et rurale (ordonnance du 19 février 1820);

Les pensions payées par quelques-uns des individus qui y sont admis;

Une portion du prix des concessions dans les cimetières, déterminée par les tarifs;

Le casuel du culte célébré dans l'établissement;

Les bénéfices faits par les monts-de-piété dans les communes où il en existe (l. 16 pluv. an XII);

Le produit du travail des vieillards et des enfants, qui appartient pour  $\frac{2}{3}$  à l'hospice, et pour  $\frac{1}{3}$  aux indigents (loi du 14 messidor an VII);

Les revenus des biens des enfants admis dans les hospices, et les biens eux-mêmes, si les enfants meurent sans héritiers (loi du 4 février 1805, art. 7, 8 et 9).

Un avis du Conseil d'Etat du 3 novembre 1809, renouvelant les dispositions d'anciens édits de 1566 et de 1744, décide que les effets mobiliers apportés par les malades décédés dans les hospices où ils ont été traités gratuitement doivent appartenir à ces hospices, à l'exclusion des héritiers, et même du domaine en cas de déshérence (2). Quant à ceux dont la pension a

(1) L'arrêté du 10 thermidor an XI dit du *préfet en conseil de préfecture*; mais cette locution vicieuse est corrigée par l'art. 3 de l'arrêté du 8 fruct. an XIII.

(2) Un arrêt de la Cour de Bordeaux du 17 août 1853 (hospices de Bordeaux) nous paraît poser les véritables principes en cette matière,



été payée, leurs effets n'appartiennent aux hospices qu'en cas de déshérence, par préférence au domaine. (V. pour l'énumération des dépenses, ord. du 31 mai 1838, 501.)

1825. Les règles de la comptabilité des communes s'appliquent aux établissements de bienfaisance. (V. n<sup>os</sup> 1706 et suiv.) Les recettes pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit de mode spécial de recouvrement s'effectuent sur des états dressés par le maire, sur la proposition de la commission administrative, et qui deviennent exécutoires par le visa du préfet. L'opposition peut être formée par les redevables devant le tribunal compétent; la commission administrative peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. (L. 7 août 1851, 12, 13.)

Les commissions administratives désignent un de leurs membres qui est spécialement et exclusivement chargé de la signature de tous les mandats à délivrer aux créanciers de l'établissement pour des dépenses régulièrement autorisées. Les comptes d'administration sont présentés aux commissions administratives, qui s'assemblent pour cet objet du 1<sup>er</sup> au 15 avril de chaque année, et ils sont ensuite transmis, accompagnés de pièces justificatives, au conseil municipal, puis au sous-préfet, lequel les envoie avec son avis au préfet du département, qui arrête ceux relatifs aux établissements dont il règle les budgets, et soumet les autres avec son avis au ministre de l'intérieur. (Ordon. du 31 mai 1838, 506 à 509.)

en décidant que l'avis du Conseil d'Etat ne s'applique qu'aux vêtements, linges et autres objets à l'usage des malades, et non à toutes les valeurs mobilières indistinctement. Mais il est évident que, lorsque le défunt était porteur de valeurs de quelque importance, l'hospice a le droit de se faire payer des frais qu'il a faits pour lui.

Les comptes des receveurs sont également soumis à l'examen de la commission administrative et du conseil municipal ; ils sont adressés ensuite au préfet pour être définitivement apurés , soit par le conseil de préfecture , sauf recours à la Cour des comptes , quand le revenu n'excède pas 30,000 fr. , soit directement par la Cour des comptes, dans le cas contraire. (*Id.*, 511, 512, 513, 514.)

La comptabilité *en matière* est réglée par l'ordonnance du 29 novembre 1834 et par l'instruction ministérielle du 20 novembre 1836.

1826. L'art. 41 de la loi du 7 août 1854 attribue au président de la commission administrative la faculté d'accepter provisoirement et à titre conservatoire les dons et legs faits à l'hospice (*v.* n° 1709) (1).

En général , les marchés doivent avoir lieu par adjudication publique au rabais ; le marché amiable ne doit être que l'exception. Cependant l'art. 15 de la loi décide que la commission , d'accord avec le conseil municipal et sous l'approbation du préfet , peut traiter de gré à gré ou par voie d'abonnement de la fourniture des aliments et objets de consommation nécessaires aux établissements hospitaliers. Le contentieux relatif aux marchés de fournitures faits par les hospices est de la compétence judiciaire. (C. d'Et., 22 juin 1854, Ménier.)

Les acquisitions , aliénations et échanges des propriétés sont soumises à des règles analogues : délibé-

(1) Il résulte de la statistique officielle que les dons et legs faits aux hôpitaux , hospices , bureaux de bienfaisance et autres établissements analogues, depuis l'an IX jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1846, s'élèvent à une valeur de 122,504,450 francs en argent, valeurs mobilières et immeubles, non compris les dons et legs inférieurs à 300 francs. (*Bulletin officiel du minist. de l'int.*, 1850, p. 79.)

ration de la commission administrative et avis du conseil municipal, approbation du préfet. Il faut cependant, pour que l'aliénation puisse être autorisée, que le conseil municipal l'approuve. (L. du 7 août 1851, 9, § 2, et 10.) L'ord. du 6 juillet 1846, article 2, décide que la vente des biens mobiliers et immobiliers des établissements de charité, autres que ceux qui servent à un usage public, peut, sur la demande de tout créancier porteur de titres exécutoires, être autorisée par un décret impérial qui détermine les formes de la vente. Nous pensons que cette disposition est encore en vigueur, quoiqu'elle n'ait pas été reproduite dans la loi du 7 août 1851, en substituant un arrêté du préfet au décret impérial.

Les baux ont lieu soit d'après la délibération de la commission, soit d'après l'autorisation du préfet, suivant la distinction établie par l'art. 8, § 3, de la loi du 7 août 1851, distinction empruntée à l'art. 17 de la loi du 18 juillet 1837 sur l'administration communale (v. n° 1734).

La loi du 7 août 1851, art. 9, § 7, et 10, reproduit, quant aux emprunts, les dispositions relatives aux communes (n° 1752). Les travaux d'entretien dont la durée n'excède pas un an et tous les autres travaux dont la dépense ne dépasse pas 3,000 fr. peuvent être votés par le conseil d'administration, sauf la désapprobation du préfet. Quant aux autres, la délibération a besoin d'être autorisée formellement. (L. 7 août 1851, 8, § 4; 9, § 4 et 5; 10.) Les difficultés que nous avons signalées à propos du contentieux des travaux communaux se reproduisent quand il s'agit des travaux des hospices : notre solution sera la même pour les hospices que pour les communes. (V. n° 1750; C. d'Et., 27 février 1847, Tortrat.)



Les remboursements de créances sont précédés de l'avertissement des créanciers. (*V.* n° 1681.) Le placement des fonds doit être autorisé par le préfet. (L. 7 août 1851, 9, § 7.)

Les receveurs des établissements de charité ne peuvent, dans les cas où elle ne serait pas ordonnée par les tribunaux (C. Nap., 2157), donner mainlevée des oppositions formées pour la conservation des droits des pauvres et des hospices, ni consentir aucune radiation, changement ou limitation d'inscriptions hypothécaires, qu'en vertu d'une décision spéciale du conseil de préfecture, prise sur une proposition formelle de l'administration et l'avis du comité consultatif. (Décr. du 11 thermid. an XII.)

L'admission à prix d'argent dans les hospices est autorisée par le préfet. Lorsqu'elle a lieu moyennant la cession d'un immeuble, il s'agit d'un contrat synallagmatique à titre onéreux, pour lequel on doit suivre, au point de vue du droit civil, les formes des contrats de rente viagère, et, au point de vue du droit administratif, les formalités indiquées plus haut pour les acquisitions d'immeubles. (Décr. 25 mars 1852, t. A, § 55; *v.* 1544; C. Nap., 1968 s.)

1827. Les actions que les hospices veulent intenter sont d'abord soumises à la délibération de la commission administrative, puis à l'examen du conseil municipal, ensuite au contrôle d'un comité consultatif formé dans chaque arrondissement communal et composé de trois jurisconsultes choisis par le sous-préfet, enfin autorisées par le conseil de préfecture, sur le vu de la consultation écrite et motivée du comité consultatif. (L. 7 août 1851, art. 9 et 10; arr. 7 messidor an IX, 11, 12, 13.) Lorsque les hospices sont défendeurs, à défaut d'une disposition de la loi expresse, il



y a lieu de suivre par analogie les règles établies par la loi du 18 juillet 1837 à l'égard des actions dirigées contre les communes. (N<sup>os</sup> 1764 et suiv.) La loi du 7 août 1851 ne désigne pas la personne qui représente les hospices en justice ; nous pensons que c'est le président de la commission administrative qui a reçu de l'article 41 la mission d'accepter les donations. Les mêmes formalités sont exigées lorsqu'il s'agit de transactions. (L. 7 août 1851, art. 9 et 10 ; arr. 7 frim. an XII ; circul. 5 mai 1852.)

1828. Avant que la loi du 7 août 1851 ne vint fixer la législation sur les hospices en général, une loi du 10 janvier 1849 avait organisé l'assistance publique à Paris, et la loi de 1851 n'a dérogé en rien à la loi de 1849, comme elle le déclare elle-même dans son art. 20. L'administration de l'assistance publique à Paris a un double objet : le service des secours à domicile et le service des hospices et hôpitaux civils. Elle est placée sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'intérieur, et confiée à un directeur responsable sous la surveillance d'un conseil.

Le directeur est nommé par le ministre de l'intérieur, sur la proposition du préfet de la Seine. Il a autorité sur les services intérieurs et extérieurs, représente les établissements hospitaliers dans leurs demandes en justice, dirige leur administration. Le conseil donne son avis sur tous les actes d'administration. (V. l. 10 janv. 1849 ; arrêté du Présid. de la Rép. du 24 avril 1849.)

## § II. — *Hospices des enfants trouvés.*

1829. L'exposition d'enfants nouveau-nés dans les rues et sur les places publiques provoqua l'établisse-

ment d'hospices destinés à recevoir et élever ces enfants jusqu'au moment où ils pourraient pourvoir eux-mêmes, par leur travail, à leur subsistance. Jusqu'au xv<sup>e</sup> siècle, il n'y eut en France qu'un seul hospice des enfants trouvés, établi à Montpellier par l'ordre hospitalier du Saint-Esprit. Vers le milieu du xvii<sup>e</sup> siècle, saint Vincent de Paul fonda un hôpital à Paris, et parvint par son zèle à lui procurer de grandes ressources. Dans la plus grande partie de la France, les enfants trouvés étaient, avant 1789, à la charge des seigneurs justiciers, qui cherchaient souvent à s'en débarrasser en les envoyant à Paris. Il en venait de tous les points de la France, et les 9/10<sup>es</sup> mouraient en route. Les hospices d'enfants trouvés qui existaient à la révolution subirent le même sort que les autres; cependant la dépense des enfants fut mise à la charge de l'Etat, et une loi du 4 juillet 1793 leur donna le titre d'*enfants de la patrie*; mais les embarras financiers de l'époque amenèrent l'abandon du service, qui fut rétabli par une loi du 27 frimaire et un arrêté du 30 ventôse an V. Les hospices destinés à recevoir les enfants trouvés sont soumis à la même administration que les autres, quant à leurs biens. Tout ce qui est relatif aux enfants est réglé par la loi du 15 pluviôse an XIII, par le décret du 19 janvier 1844, auxquels il faut ajouter deux instructions ministérielles, l'une du 8 février 1823, l'autre du 13 août 1844 (1).

1830. Les enfants dont l'éducation est confiée à la

(1) Le Code pénal punit l'exposition des enfants (art. 348 et suiv.) La question de savoir si le dépôt d'un enfant dans un hospice constitue un fait puni par le Code pénal est controversée. Un arrêt de la Cour de cassation du 30 octobre 1812 décide l'affirmative; mais un arrêt de la même Cour du 7 juin 1834, Touchard, a embrassé la doctrine contraire.

charité publique sont : *les enfants trouvés, les enfants abandonnés, les orphelins pauvres.*

*Les enfants trouvés* sont ceux qui, nés de pères et de mères inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque, ou portés dans les hospices destinés à les recevoir.

*Les enfants abandonnés* sont ceux qui, nés de pères ou de mères connus, et d'abord élevés par eux ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés sans qu'on sache ce que les pères et mères sont devenus, ou sans qu'on puisse recourir à eux.

*Les orphelins pauvres* sont ceux qui, n'ayant ni père ni mère, n'ont aucun moyen d'existence. Telles sont les distinctions et les définitions du décret du 19 janvier 1811. (Art. 1, 2, 5 et 6.)

Il faut observer que le décret, après avoir, dans l'article 1<sup>er</sup>, parlé des *orphelins pauvres*, les avoir mis au nombre des enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique, et en avoir donné la définition dans l'art. 6, ne contient plus aucune disposition qui leur soit littéralement applicable; il ne parle plus ensuite que des *enfants trouvés et abandonnés*. D'un autre côté, la loi du 10 mai 1838, art. 12, § 11, place au nombre des dépenses ordinaires départementales la dépense des *enfants trouvés et abandonnés*, sans parler des *orphelins*. On a conclu de ces différentes dispositions que la dépense des orphelins restait exclusivement à la charge des hospices : or, comme les ressources des hospices suffisent à peine à leurs besoins ordinaires, la plus grande partie des enfants serait abandonnée; d'où il résulterait que les orphelins, placés dans une position au moins aussi intéressante que les enfants trouvés, seraient beaucoup moins bien traités. Le Conseil d'État, saisi de cette grave question,



a décidé, le 20 juillet 1842, dans un avis longuement et fortement motivé (1), que le décret de 1811 assimile les orphelins aux enfants trouvés et abandonnés.

Nous croyons que cette assimilation doit s'étendre jusqu'à l'application des dispositions du titre 6, relatif à la tutelle et à la seconde éducation des enfants trouvés et abandonnés, aux orphelins. Il suffit en effet de jeter les yeux sur les dispositions qu'il renferme, pour voir qu'elles sont générales.

1831. Les dépenses relatives au service des enfants trouvés se divisent en dépenses *intérieures* et dépenses *extérieures*. Les premières se composent des frais d'entretien dans les hospices; elles sont à la charge de ces établissements, qui doivent aussi fournir les layettes; les secondes consistent dans le payement des mois de nourrice et des pensions des enfants placés au dehors. La loi du 17 juillet 1819 a appelé de nouveau les communes à concourir à la dépense des enfants trouvés, soit au moyen d'un prélèvement proportionnel à leurs revenus, soit au moyen d'une répartition proposée par le conseil général. D'après la loi du 10 mai 1838, le conseil général délibère, sauf l'approbation de l'autorité supérieure, sur la part de la dépense des enfants trouvés qui doit être mise à la charge des communes; celle qui reste à la charge du département figure parmi les dépenses obligatoires. (Art. 4, n° 15, et 12, n° 11; circul. du 21 août 1839.) C'est le département où l'enfant est né qui doit supporter les dépenses qui le concernent. (L. du 24 vend. an II, t. 5, art. 2.) Si elles ont été payées par un autre, l'Empereur peut, sur le refus du conseil général du département débiteur, porter d'office à son budget la somme nécessaire pour

(1) V. *Ecole des Communes*, 1842, p. 321.



rembourser les dépenses qui ont été faites en son acquit. (C. d'Ét., 22 août 1853, dép. de Seine-et-Oise.) Enfin l'article 30, n° 45, de la loi du 18 juillet 1837, met au nombre des dépenses obligatoires des communes le contingent qui leur est assigné, conformément aux lois, dans les dépenses des enfants trouvés et abandonnés.

1832. Il ne peut y avoir plus d'un hospice d'enfants trouvés par arrondissement ; à chacun de ces hospices il doit, d'après le décret de 1811, exister un tour dans lequel sont déposés les enfants. Des registres constatent jour par jour leur arrivée, leur sexe, leur âge apparent, et décrivent les marques naturelles et les langes qui peuvent servir à les faire reconnaître. (Décret 49 janvier 1811, 2, 3, 4 ; C. Nap., 58.) Les enfants sont mis en nourrice jusqu'à l'âge de 6 ans, et à cet âge ils sont autant que possible placés en pension jusqu'à 12 ans chez des cultivateurs ou des artisans ; les infirmes et les estropiés, qui ne peuvent être mis en pension, sont occupés dans les ateliers à des travaux qui ne sont pas au-dessus de leurs forces. A 12 ans ils sont mis en apprentissage, les garçons chez des laboureurs ou des artisans, les filles chez des ménagères, des couturières ou autres ouvrières, ou dans des fabriques. (*Id.*, 7, 8, 9, 10 et 17.)

1833. La loi du 15 pluviôse an XIII place les enfants trouvés et abandonnés, jusqu'à leur majorité ou leur émancipation, sous la tutelle des commissions administratives des hospices, qui doivent en charger spécialement un de leurs membres. Cette protection les suit lorsqu'ils sortent de l'hospice pour aller en apprentissage, et elle est déléguée, par un acte administratif visé du préfet ou du sous-préfet, à la commission administrative de l'hospice du lieu le plus voisin de la

nouvelle résidence de l'enfant. Les biens que peuvent avoir les enfants admis dans les hospices sont administrés par le receveur ; le revenu en est perçu, jusqu'à leur sortie, au profit de l'hospice, à titre d'indemnité des frais de nourriture et d'entretien. Il a été décidé, le 21 mai 1849, par la Cour de Cassation (ch. des req., hosp. de Strasbourg), que si les revenus excèdent la dépense, les hôpitaux sont tenus de rendre compte du surplus aux enfants. Si l'enfant décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, et qu'aucun héritier ne se présente, ses biens appartiennent à l'hospice, qui en est envoyé en possession à la diligence du receveur et sur les conclusions du ministère public ; les héritiers, s'ils s'en présente, ne peuvent recueillir la succession qu'en indemnisant l'hospice des dépenses qu'il a faites pour l'enfant. (L. 15 pluv. an XIII.)

Les orphelins qui ont des ascendants sont-ils placés sous leur tutelle, aux termes des articles 402, 403 et 404 du Code Nap.? Nous avons déjà décidé (n° 4830) que les orphelins étaient assimilés aux enfants trouvés et abandonnés ; par conséquent ils doivent être sous la tutelle de la commission administrative. C'est d'ailleurs ce qui résulte formellement de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 15 pluviôse an XIII, postérieur au Code Nap., lequel statue que les enfants admis dans les hospices, *à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit*, seront sous la tutelle des commissions administratives de ces maisons. Ainsi les orphelins dont il est question ne pourraient être sous la tutelle de leurs ascendants qu'autant que ceux-ci consentiraient à se charger de leurs personnes.

1834. Les enfants exposés ou abandonnés ne doivent être remis aux parents qui les réclament qu'à la

charge par ceux-ci de rembourser toutes les dépenses qu'ils ont occasionnées. Il n'y a d'exception que pour les parents qui sont reconnus hors d'état de faire ce remboursement; cette exception est autorisée par les préfets, qui doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour constater la position réelle des réclamants. Dans tous les cas, la remise aux parents ne doit être faite que sur un certificat de leur moralité, délivré par le maire de leur commune, attestant en outre qu'ils sont en état d'élever leurs enfants. (Décr. 19 janvier 1811, 21; instruction du ministre de l'intérieur, 8 février 1813.)

1835. Les questions d'économie politique, d'humanité et de religion que soulève la législation relative aux enfants trouvés, et dont on s'occupe depuis une vingtaine d'années, n'ont point encore reçu de solution définitive. Un rapport fait au Sénat dans la session de 1856 fait espérer une réforme prochaine. Constans, en attendant, que, d'après le décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation, le ministre prononce sur la suppression des tours actuellement existants et l'ouverture de tours nouveaux; le préfet règle seul le mode et les conditions d'admission des enfants trouvés dans les hospices, les tarifs des mois de nourrice et de pension, les indemnités aux nourriciers et gardiens, le prix des layettes et des vêtements; il règle, également seul, la part des dépenses des enfants trouvés et abandonnés et orphelins pauvres à mettre à la charge des communes, et les bases de la répartition entre elles; enfin il prononce seul sur le rapatriement d'enfants abandonnés à l'étranger, ou d'enfants d'origine étrangère abandonnés en France. (Décr. 25 mars 1852, tab. A, § 18, 23, 33 et 55; v. 1544.)



§ III. — *Hospices d'aliénés.*

1836. Chaque département est tenu d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter à cet effet avec un établissement public ou privé situé soit dans le département même, soit dans un autre département. Les traités doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur. (L. du 30 juin 1838, 25.) Ces établissements reçoivent les aliénés dont le placement est ordonné par le préfet et dont les familles n'ont pas demandé l'admission dans un établissement privé, et ceux dont l'état mental compromettrait l'ordre public, dans les formes et dans les circonstances prévues par la loi, et aux conditions qui sont réglées par le conseil général, sur la proposition du préfet, avec l'approbation du ministre.

1837. La dépense du transport, de l'entretien, du séjour et du traitement d'une personne placée dans un établissement d'aliénés, est prise sur les biens de cette personne; en cas d'insuffisance, elle est à la charge de ceux auxquels il peut être demandé des aliments, aux termes des art. 205 et suiv. du Code Nap. S'il y a contestation sur l'obligation de fournir des aliments ou sur leur quotité, il est statué par le tribunal compétent à la diligence de l'administrateur désigné par la commission administrative ou de surveillance des hospices, et le recouvrement des sommes dues est poursuivi et opéré à la diligence de l'administration de l'enregistrement et des domaines (27).

En cas d'insuffisance des ressources que nous venons d'énumérer, il est pourvu aux dépenses sur les centimes affectés par la loi de finances aux dépenses ordinaires du département auquel l'aliéné appartient, sans préjudice du concours de sa commune, d'après les bases



posées par le conseil général sur l'avis du préfet, et approuvées par le gouvernement. Enfin l'on fait concourir les hospices à la dépense des aliénés dont le traitement et l'entretien étaient à leur charge, et qui sont placés dans un établissement spécial. En cas de contestation, il est statué par le conseil de préfecture (28).

La dépense du transport des personnes dirigées par l'administration sur les établissements d'aliénés est arrêtée par le préfet sur les mémoires des agents préposés à ce transport. La dépense de l'entretien, du séjour et du traitement est réglée d'après un tarif arrêté par le préfet pour les individus placés dans un établissement public, et par les conventions passées par les départements à l'égard de ceux qui sont placés dans des établissements privés avec lesquels les départements ont traité (26).

Le département et la commune auxquels l'aliéné appartient sont déterminés d'après les règles relatives au domicile de secours, telles qu'elles sont établies par la loi du 24 vend. an II (v. n° 1843).

1838. Après avoir ainsi pourvu aux moyens matériels d'exécution, la loi s'est occupée de la police des établissements. Ils sont, comme nous l'avons dit, publics ou privés.

Les établissements publics sont administrés, sous l'autorité du ministre de l'intérieur, des préfets, et sous la surveillance d'une commission gratuite, par un directeur responsable dont les attributions sont déterminées par l'ordonnance du 18 décembre 1839.

1839. Les établissements privés sont placés sous la surveillance de l'administration; personne ne peut être admis à former et à diriger un de ces établissements sans l'autorisation du gouvernement; il faut, pour obtenir l'autorisation, prouver qu'on est majeur et

jouissant des droits civils, et, quand on n'est pas docteur en médecine, produire l'engagement d'un docteur qui se charge du service médical de la maison. (Ord. du 18 déc. 1839, art. 17 et suiv.) L'autorisation peut être retirée par un décret dans les cas déterminés par l'art. 31 de l'ordonnance. Le préfet peut prononcer la suspension provisoire du directeur. (Ord. 18 déc. 1839, 31, 32, 33.)

Les établissements privés ne peuvent recevoir les personnes atteintes d'aliénation mentale, s'ils sont consacrés au traitement d'autres maladies, à moins que ces personnes ne soient placées dans un local entièrement séparé. (L. du 30 juin 1838, 3, 5, 6.)

1840. Les établissements publics ou privés sont sous la surveillance directe du ministère de l'intérieur; ils doivent être visités par le préfet, par le président du tribunal, par le procureur impérial, le juge de paix, le maire de la commune, qui reçoivent les réclamations des personnes qui y sont placées, et prennent à leur égard tous les renseignements propres à faire connaître leur position. En outre, le procureur impérial est chargé de visiter, à des jours indéterminés, les établissements privés au moins une fois par trimestre, et les établissements publics au moins une fois par semestre. (*Id.*, 4.)

Nous renvoyons à la loi du 30 juin 1838 pour tout ce qui est relatif aux formalités de l'entrée et de la sortie des aliénés, aux précautions à prendre pour que la liberté des citoyens ne soit pas compromise, etc., et aux modifications que subit leur capacité de contracter.

#### § IV. — *Bureaux de bienfaisance et de charité.*

1841. Les secours à donner aux indigents valides et

aux familles pauvres, surtout dans la saison rigoureuse de l'hiver, forment une partie importante de la charité publique, qui est confiée à des commissions connues sous le nom de *bureaux de bienfaisance ou de charité*. Les bureaux de bienfaisance ou de charité ne peuvent être établis que par un décret impérial; néanmoins, dans les cas exceptionnels où des bureaux temporaires sont créés à l'occasion de sinistres ou d'épidémies, pour centraliser et répartir les ressources destinées à combattre le fléau ou à réparer ses ravages, les préfets peuvent en autoriser l'établissement, à la charge d'en référer immédiatement au ministre. (Décr. 25 mars 1852, tab. A, n° 55 (1544); circul. du 5 mai 1852.)

1842. Les commissions administratives des bureaux de bienfaisance sont assimilées, quant à leur composition, aux commissions administratives des hospices par un décret du 17 juillet 1852 (v. n° 1822). Les fonctions du bureau de bienfaisance consistent dans l'administration des biens des pauvres, dans la distribution des secours à domicile, et dans la direction des travaux de charité. Ces bureaux constituent des personnes morales qui peuvent, comme les hospices, posséder des biens, acquérir, aliéner, plaider, transiger, etc.; ils sont soumis aux mêmes règles d'administration, et ils ont ordinairement le même receveur que les hospices. Leur budget est toujours arrêté par le préfet, quels que soient leurs revenus. (Ord. du 31 mai 1838, 504.)

La distribution des secours à domicile exige le plus grand discernement et le plus grand soin de la part du bureau de bienfaisance. Des règles très-sages sont tracées à cet égard par une circulaire ministérielle du mois de nivôse an X. Dans les villes, le bureau peut se



donner pour auxiliaires des adjoints ou des dames de charité. A Paris, l'organisation des bureaux de bienfaisance, institués par l'ordonnance du 2 juillet 1816, a été définitivement réglée par une ordonnance du 29 avril 1831 et l'arrêté du ministre de l'intérieur du 24 septembre 1831. Ils font partie de l'assistance publique organisée par la loi du 10 janvier 1849.

1843. Pour savoir quelles sont les personnes qui ont le droit de réclamer des secours dans une commune, il faut se reporter à la loi du 24 vendémiaire an II, qui, dans son titre 5, établit les principes relatifs au *domicile de secours*. On entend par ces mots le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics. Le domicile de secours est d'abord au lieu de la naissance, et ne peut se perdre avant 21 ans; celui qui le perd après sa majorité peut le recouvrer par un séjour de six mois. En thèse générale, pour acquérir le *domicile de secours* hors du lieu de sa naissance, il faut un séjour d'un an dans une commune, à partir du jour de l'inscription à la mairie, laquelle inscription doit être refusée aux individus non pourvus de passe-ports ou de certificats constatant qu'ils ne sont point des gens sans aveu. Ceux qui se marient dans une commune obtiennent le domicile de secours par six mois de résidence; et il est acquis partout, sans aucun délai, au soldat qui justifie de services militaires honorables. Par une raison d'humanité, les vieillards de soixante-dix ans et les individus infirmes avant cet âge reçoivent les secours de stricte nécessité dans l'hospice le plus voisin du lieu où ils se trouvent. On est censé conserver l'ancien domicile tant que le second n'est pas acquis; mais on ne peut en avoir deux à la fois. Ces règles cependant cèdent devant la nécessité: la loi veut que tout malade,



domicilié de droit ou non, qui est sans ressources, soit admis dans l'hôpital de la commune où il tombe malade. (L. 24 vend. an II, t. 5.) La loi du 7 août 1854 renouvelle dans son art. 1 cette disposition, et elle annonce dans son art. 2 un règlement qui doit déterminer les conditions de domicile et d'âge nécessaires pour être admis dans chaque hospice destiné aux vieillards et aux infirmes. Ce règlement n'a pas encore été fait (v. 1821).

Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur la question du domicile de secours? En thèse générale, les questions de domicile sont de la compétence de l'autorité judiciaire; cependant le Conseil d'Etat décide que si l'autorité judiciaire est compétente pour connaître du domicile, tel qu'il est réglé par les art. 102 et suiv. du C. Nap., c'est à l'autorité administrative qu'il appartient d'interpréter et d'appliquer les dispositions essentiellement administratives du décret du 24 vend. an II, relatives au domicile de secours. (C. d'Etat, 15 juillet 1852, département de la Meurthe.) D'après la jurisprudence administrative, c'est à l'autorité qui règle les budgets à décider quel est le domicile de secours, sauf à la commune ou au département dont le budget est chargé d'office de la dépense à réclamer devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse. (*Id.*, et 14 juillet 1849, département de Seine-et-Oise.) Nous voyons dans une autre circonstance que, le préfet ayant admis la dépense comme devant être à la charge d'une ville, la contestation a été portée devant le conseil de préfecture, sans que la notice de l'arrêt dise par qui et pourquoi, et que la décision du conseil de préfecture a été confirmée par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 6 avril 1854, département de la Seine.) Nous pensons que,

dans ce cas comme dans celui prévu n° 1664, les questions de domicile, quand elles sont douteuses, doivent être résolues par l'autorité judiciaire.

1844. Les lois des 19 juillet 1791, 1. 2, 24 vendémiaire an IV, 7 frimaire an V, établirent des mesures répressives de la mendicité. Un décret du 7 juillet 1808 prescrivit l'établissement de dépôts de mendicité dans chaque département. C'est sur ce décret que sont basées les dispositions de l'art. 274 du Code pénal, qui punit d'un emprisonnement de 3 à 6 mois toute personne qui a été trouvée mendiant dans un lieu où il existe un établissement public organisé pour obvier à la mendicité. Les dépôts de mendicité, établis d'abord dans la plupart des départements, ne produisirent pas l'effet qu'on en attendait; un grand nombre d'individus qui auraient pu vivre en travaillant préférèrent à la vie pénible qu'ils auraient menée ainsi l'existence tranquille et assurée du dépôt de mendicité. Les dépenses considérables occasionnées par ces abus déterminèrent la suppression de presque tous les établissements de cette nature; de telle sorte que, dans une grande partie de la France, la mendicité, indépendamment de toute circonstance aggravante, n'est plus aujourd'hui un délit.

#### § V. — *Institutions de prévoyance.*

1845. Si la législation est impuissante pour réprimer la misère, elle peut du moins, dans de certaines limites, la prévenir en créant des institutions à l'aide desquelles les personnes appartenant aux classes peu aisées de la société s'assurent des secours pour le temps où la santé ou les forces leur manquent, placent leurs économies quand elles peuvent en faire, et trou-

vent dans les moments difficiles les moyens d'emprunter. Ces institutions, qui ont besoin, pour remplir leur but, d'être organisées par la loi et surveillées par l'administration, sont *les sociétés de secours mutuels, les caisses d'épargne, les monts-de-piété.*

*Les sociétés de secours mutuels* ont pour but d'assurer des secours temporaires aux sociétaires malades, blessés ou infirmes, même de constituer des pensions de retraite quand elles comptent un nombre suffisant de membres honoraires. (Décr. 26 mars 1852, 6 et 17; v. aussi décr. 26 avril 1846, pour le placement des fonds de retraite à la caisse d'amortissement), et de pourvoir aux frais funéraires des sociétaires. Elles se composent de membres honoraires qui payent des cotisations sans profiter des avantages de la société, et de membres participants, qui payent des cotisations et profitent des avantages. Un grand nombre de sociétés de cette nature existaient déjà lorsque la loi du 15 juillet 1850 les autorisa à se faire déclarer *établissements d'utilité publique* par un décret impérial (décr. régl. 14 juin 1851, 1), ce qui les place sous la surveillance de l'autorité municipale (art. 2), leur donne le droit de recevoir des donations et des legs.

L'acceptation des dons et legs de sommes d'argent ou d'objets mobiliers dont la valeur est inférieure à 5,000 fr. est autorisée par le préfet; dans les autres cas, par l'empereur. (L. du 15 juillet 1850, 7, et décr. du 26 mars 1852, 8 et 17.) Les gérants et administrateurs peuvent accepter les dons et legs à titre conservatoire; la décision de l'autorité qui intervient ultérieurement a effet du jour de l'acceptation. (L. 15 juillet 1850, 7, § 3; v. n° 1709.) Une société de secours mutuels peut prendre des immeubles à bail, posséder des objets mobiliers et faire tous les actes relatifs à ces droits.



(Décr. 26 mars 1852, 8.) Les actes intéressant les sociétés de secours mutuels autorisées sont exemptés de droits de timbre et d'enregistrement. (L. 15 juillet 1850, 9, et décr. 26 mars 1852, 11.) Ces sociétés peuvent être suspendues par le préfet, quand elles sortent des conditions de sociétés mutuelles de bienfaisance (décr. 14 juin 1851, 10), et dissoutes par le gouvernement en cas d'inexécution des statuts, de contravention aux lois et au décret du 14 juin 1851, ou de diminution du nombre des membres au-dessous du minimum fixé par l'art. 3 de la loi du 15 juillet 1850. (*Id.*, 14, 15, 16.)

1846. Un décret du 26 mars 1852 a prescrit la création, par les soins du maire et du curé, d'une société de secours mutuels dans chaque commune où l'utilité en aura été reconnue par le préfet, après avis du conseil municipal ; une seule société peut être créée pour plusieurs communes voisines entre elles. Ces sociétés sont qualifiées par le décret d'*approuvées*. Le président de chaque société est nommé par l'Empereur (décr. du 26 mars 1852, 1, 2, 3), tandis que, dans les sociétés qui se sont formées spontanément, les président et vice-président sont nommés par l'association. (L. 15 juillet 1850, 4, § 2.) L'article 17 du décret du 26 mars 1852 porte que les sociétés de secours mutuels déclarées établissements d'utilité publique en vertu de la loi du 15 juillet 1850 jouiront de tous les avantages accordés aux *sociétés approuvées*, ce qui fait que dans le § précédent nous avons combiné les dispositions de la loi de 1850 et celles du décret de 1852. Il en résulte que ce que nous venons de dire dans le § précédent s'applique aux sociétés approuvées, avec cette différence toutefois que ces dernières peuvent être suspendues ou dissoutes par le préfet seul pour mauvaise



gestion, inexécution de leurs statuts, violation des dispositions du décret. (Décr. 26 mars 1852, 16; v. pour les détails d'organisation et d'administration, la loi du 15 juillet 1850, les décrets des 14 juin 1851, 26 mars 1852.) (1).

1847. « *Les caisses d'épargne* ont pour but d'habituier les ouvriers et toutes les personnes privées de fortune à faire des économies en leur donnant la possibilité de rendre immédiatement productives les sommes les plus minimes, et en leur facilitant, sans aucun risque, des accumulations successives qu'ils réaliseraient difficilement si les économies partielles devaient rester longtemps entre leurs mains. » (Rapport de M. Gouin à l'Assemblée législative.)

C'est à la charité privée que les caisses d'épargne doivent leur origine en France. Jusqu'en 1835, l'État n'intervint dans l'établissement des caisses d'épargne que pour l'autoriser, et dans leur administration que pour en régler les rapports avec le trésor public. Leur importance chaque jour croissante amena la loi du 5 juin 1835. Dix ans après, une loi du 22 juin 1845 eut pour but de diminuer les charges que la création des caisses d'épargne imposait à l'État, en réduisant le chiffre des dépôts. Malgré ces précautions, la dette de l'État, au 31 déc. 1847, s'élevait à 370,124,075 fr. La crise financière qui suivit la révolution de février 1848, et les demandes en remboursement auxquelles

(1) Il existait, à la fin de 1855, 3,123 sociétés, comptant 386,562 membres, dont 41,434 honoraires et 345,128 participants. La recette pour l'année 1855 a été de 6,170,114 fr. 07 c.; la dépense, de 4,925,777 fr. 60 c.; l'excédant, de 1,244,336 fr. 47 c.; ce qui a porté le capital de réserve à la somme de 14,578,318 fr. (Rapport à l'Empereur sur la situation des sociétés de secours mutuels pendant l'année 1855, *Monit.* du 21 août 1856, n° 134.)

il n'était pas possible de satisfaire immédiatement, donnèrent lieu aux décrets des 9 mars, 7 juillet, 21 novembre 1848, qui ordonnèrent le remboursement des faibles dépôts et la conversion des autres en rentes sur l'État. Le Trésor remplit loyalement ses obligations au prix d'un sacrifice de 140 millions. Depuis cette époque, les lois des 30 juin 1851 et 7 mai 1853 sont venues compléter la législation sur cette matière intéressante.

1848. Tout établissement de caisse d'épargne, quel qu'en soit le mode, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un décret impérial rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Elles ne peuvent cesser d'exister qu'en vertu d'un acte du pouvoir exécutif. Comme tous les établissements d'utilité publique, une fois établies, elles constituent des personnes morales capables de recevoir les dons et legs faits en leur faveur. (L. 5 juin 1835, art. 1, 10, 18.) (1). Leur gestion est régie par les statuts de leur fondation et par le décret réglementaire du 15 avril 1852, rendu sur le rapport des ministres des finances, de l'intérieur, de l'agriculture et du commerce, le Conseil d'État entendu, en vertu de l'article 8 de la loi du 30 juin 1854.

Les statuts d'une caisse d'épargne ne peuvent autoriser les déposants à y verser plus de 300 fr. par semaine. (L. 22 juin 1845, 1.) Aucun déposant ne peut devenir créancier d'une somme supérieure à 1,000 fr., que son crédit ait atteint cette somme par le ca-

(1) L'art. 10 de la loi du 30 mai 1835 ne donne pas aux administrateurs le droit d'accepter provisoirement, ainsi que l'a fait depuis l'article 48 de la loi du 18 juillet 1837 à l'égard du maire, et l'art. 7 de la loi du 15 juillet 1850 à l'égard des gérants des sociétés de secours mutuels. Il est fâcheux que cette disposition n'ait pas été étendue à tous les établissements d'utilité publique.

pital ou par l'accumulation des intérêts. Lorsque, par suite du règlement annuel des intérêts, un compte excède le maximum fixé, si le déposant, pendant un délai de trois mois, n'a pas réduit son crédit au-dessous de cette limite, l'administration de la caisse achète pour son compte dix francs de rente en 5 0/0 (aujourd'hui 4 1/2 pour cent), si le prix est au-dessous du pair, et en 3 0/0 si le cours de la rente 5 0/0 dépasse cette limite. (L. du 30 juin 1854, 2.)

Il est fait exception à ces règles : 1° en faveur des remplaçants des armées de terre et de mer, qui sont admis à déposer en un seul versement le prix stipulé dans l'acte de remplacement, à quelque somme qu'il s'élève (1); 2° en faveur des marins, qui peuvent déposer en un seul versement le montant de leur solde, décomptes et salaires, au moment soit de leur embarquement, soit de leur débarquement, à quelque somme qu'ils s'élèvent; mais la réduction au maximum de 1,000 fr. par achats de rentes a lieu à l'égard des marins immédiatement, à l'égard des remplaçants à l'expiration de leur engagement; 3° au profit des sociétés de secours autres que celles déclarées établissements d'utilité publique, qui peuvent déposer dans les caisses jusqu'au maximum de 8,000 fr. L'excédant doit être employé en achats de rente de 400 fr. au moins. (L. 30 juin 1854, art. 3 et 4.)

1849. Chaque déposant reçoit un livret en son nom, sur lequel sont enregistrés à leur date tous les versements et tous les remboursements. Il peut faire transporter ses fonds d'une caisse à une autre, suivant certaines formalités fixées par des circulaires du ministre

(1) L'exonération du service militaire, telle qu'elle est établie par la loi du 26 avril 1855, rendra cette disposition presque toujours sans application.



des finances des 3 et 14 novembre 1835. Il peut également les retirer quand bon lui semble. Lorsque ces fonds atteignent une somme suffisante pour l'achat de 10 fr. de rente au moins, le déposant peut faire opérer cet achat sans frais par l'administration de la caisse d'épargne; s'il ne retire pas ses titres de rente, la caisse en demeure dépositaire, et reçoit les semestres d'intérêts à son crédit. La caisse d'épargne tient compte au déposant des intérêts qu'elle reçoit elle-même de la caisse des dépôts et consignations, à laquelle il lui est loisible de verser ses fonds; ces intérêts sont calculés au taux de 4 0/0. (L. du 7 mai 1853, 1.) Pour subvenir aux frais de loyer et d'administration, les caisses d'épargne font sur le montant des intérêts une retenue d'un quart, qui peut s'élever à un demi pour cent. A Paris, la retenue facultative peut être des trois quarts; la retenue totale ne peut excéder un pour cent. (*Id.*, 7.)

1850. Nul ne peut retirer ses fonds d'une caisse d'épargne sans justifier de sa propriété. Cette justification présentait, surtout pour les héritiers des déposants, des difficultés que l'art. 3 de la loi du 7 mai 1853 a eu pour but de faire cesser en déclarant applicables au transfert des livrets les dispositions de la loi du 28 floréal an VII sur le transfert des titres de rente (1).

(1) L'art. 6 de la loi du 28 floréal an VII est ainsi conçu : « En cas de » mutation...., le nouvel extrait des inscriptions sera délivré à l'ayant » droit sur le simple rapport de l'ancien extrait d'inscription et d'un cer- » tificat de propriété ou acte de notoriété contenant ses nom, prénoms et » domicile, la qualité en laquelle il procède et possède, l'indication de » sa portion dans la rente.... Le certificat, qui sera rapporté après avoir » été dûment légalisé, sera délivré par le notaire détenteur de la minute, » lorsqu'il y aura un inventaire ou un partage par acte public, ou trans- » mission gratuite à titre entre-vifs ou par testament. Il le sera par le » juge de paix du domicile du décédé, lorsqu'il n'existera aucun desdits » actes en forme authentique. Si la mutation s'est opérée par jugement, » le greffier dépositaire de la minute délivrera le certificat. Quant aux



La loi du 7 mai 1853, dans le but de débarrasser pour l'avenir l'administration des caisses d'épargne d'une responsabilité dont le droit commun les exonère, et en même temps de conserver les droits des déposants, dispose que, quand il s'est écoulé 30 ans à partir du dernier versement ou remboursement, ou du dernier achat de rente, ou de toute autre opération effectuée à la demande des déposants, les sommes que les caisses détiennent au nom de ceux-ci seront placées en rentes sur l'État, et que les titres de ces rentes seront remis à la caisse des dépôts et consignations pour le compte des déposants; elle ajoute qu'il en sera de même des titres de rente que les caisses détiendraient à quelque titre que ce fût. A partir du même moment, et jusqu'à réclamation de la part des déposants, le service des arrérages demeure suspendu; les reliquats des placements en rente et les sommes qui, à raison de leur insuffisance, ne peuvent recevoir la conversion en rentes, demeurent à la même époque acquis à la caisse d'épargne; le délai de trente ans, pour les placements faits en vertu d'un acte gratuit par lequel le donateur a stipulé que le titulaire ne pourrait disposer de la somme qu'à partir d'une certaine époque, court de cette époque; pour les remplaçants militaires, à partir de l'expiration de leur engagement. Enfin, dans tous les cas, les noms des déposants dont les capitaux tomberaient sous le coup de la mesure seront publiés, six mois avant l'arrivée du terme, dans le Moniteur et dans le journal d'annonces judiciaires de l'arrondissement où est située la caisse d'épargne dépositaire. (L. du 7 mai 1853, art. 4.)

» successions ouvertes en pays étranger, les certificats délivrés par les  
» magistrats autorisés par les lois du pays seront admis lorsqu'ils  
» seront dûment légalisés par l'agent de la république française. »

1851. *Les monts-de-piété* sont des institutions de bienfaisance établies pour venir au secours de la classe indigente en lui prêtant de l'argent sur nantissement, moyennant un faible intérêt. Ces institutions sont une création de la charité catholique; le pape Jules III érigea à Rome un mont-de-piété qui prit son nom et fut l'objet de la constante sollicitude de ses successeurs Pie V, Innocent XI, Paul IV.

Les biens des monts-de-piété furent enveloppés dans la confiscation générale dont la loi du 23 mess. an II frappa tous les établissements de bienfaisance. Lorsque l'ordre commença à renaître, la cupidité s'empara de l'institution comme d'un moyen de réaliser des profits considérables, et des maisons de prêt sur gages, tenues par des particuliers, s'élevèrent de toutes parts, au grand détriment des populations nécessiteuses. Les lois des 16 pluviôse an XII et 8 thermidor an XIII ordonnèrent la fermeture de toutes ces maisons, et réservèrent au gouvernement le droit exclusif d'en autoriser l'établissement. Le décret du 24 messidor an XII réorganisa les monts-de-piété; modifié par les ordonnances des 12 janvier et 3 nov. 1843, il a formé jusqu'en 1848 le droit commun de cette matière. En 1848, le mouvement populaire qui, pendant plusieurs mois, domina le gouvernement, amena de profondes modifications dans l'organisation du mont-de-piété de Paris. L'attention des hommes éclairés fut appelée sur les réformes que pouvait exiger la législation des monts-de-piété, et des études qui furent ainsi provoquées sortit la loi du 24 juin 1851, qui régit aujourd'hui cette matière.

1852. Les monts-de-piété sont de deux sortes : les uns sont établis à titre purement charitable, et, au moyen de dons ou de fondations spéciales, prêtent

gratuitement ou à un intérêt inférieur au taux légal ; les autres sont déclarés établissements d'utilité publique. Les premiers sont régis par les conditions de leurs actes constitutifs ; ils ne se rapprochent des seconds que par la faveur qui leur est commune avec eux de l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement pour les obligations, reconnaissances et tous actes en général concernant leur administration (l. 24 juin 1854, art. 8 et 10), et par la nécessité de l'autorisation qui est donnée par un décret impérial, avec l'assentiment des conseils municipaux (art. 1).

Les seconds sont des établissements d'utilité publique administrés par des directeurs ou agents responsables nommés par les préfets ; ils constituent des personnes morales capables des actes de la vie civile. (L. du 24 juin 1854, 1, 2. — *V.* pour connaître leur dotation, *id.*, 3.) Leur comptabilité est la même que celle des hospices. (*Id.*, 2, § 10. — *V.* pour l'organisation et l'administration du mont-de-piété de Paris, le décret du 24 mars 1852.)

1853. Nous ne parlons ici que pour mémoire, puisqu'elle n'est pas une institution communale, de la *caisse de retraite pour la vieillesse*, créée sous la garantie de l'État par la loi du 18 juin 1850, modifiée et réglementée par la loi du 28 mai 1853, le décret du 18 août 1853 et la loi du 7 juillet 1856. Cette caisse reçoit des versements de cinq francs au moins et des multiples de cinq francs, et elle constitue des rentes viagères dont le maximum sur chaque tête s'élève à 750 fr. (l. 7 juillet 1856), et dont les déposants entrent en jouissance de 50 à 60 ans, suivant qu'ils le désirent.

## § VI. — *Congrégations religieuses.*

1854. Nous devons, avant de terminer cette ma-



tière, parler des congrégations religieuses, soit parce qu'elles rendent aux communes de grands services en instruisant les enfants et en soignant les malades, soit parce qu'elles constituent des personnes morales régies, quant aux actes de leur vie civile, par des règles analogues à celles qui régissent les communes et les établissements de charité. Il existe cependant des différences assez sensibles que nous allons signaler.

1855. Les congrégations religieuses ne peuvent recevoir par acte entre-vifs ou de dernière volonté qu'à titre particulier seulement. (L. 24 mai 1825, art. 4, n° 1.) Les donations ne peuvent être faites avec réserve d'usufruit en faveur du donateur. (Ord. 24 janv. 1831, 4.) Aux termes de l'art. 5 de la loi du 24 mai 1825, un des membres de la congrégation ne peut disposer, soit en faveur de l'établissement, soit au profit de l'un de ses membres, au delà du quart de ses biens, à moins que le don ou legs n'excède pas la somme de dix mille francs, ou que la légataire ou la donataire ne soit héritière en ligne directe de la testatrice ou donatrice, ou enfin que la donation ou le legs ne soient faits dans les six mois de l'autorisation de la communauté.

L'acceptation des dons et legs est autorisée par un décret impérial; elle est faite par la supérieure générale de la congrégation dont l'établissement fait partie, ou par la supérieure locale, s'il n'y a pas de supérieure générale. Un avis du Conseil d'État du 4 juin 1840 décide que les donations entre-vifs faites en faveur des établissements publics, et notamment des établissements religieux, doivent être réalisées devant notaire avant que l'acceptation n'en soit autorisée, pour que le décret impérial n'intervienne que sur un acte ayant une valeur légale. (V. en outre les autres restrictions qui leur sont communes avec les fabriques, n° 1795,



2<sup>e</sup> alinéa.) Mais aucune loi n'a rendu applicable aux congrégations religieuses les dispositions qui permettent aux représentants des communes d'accepter provisoirement les donations, en faisant rétroagir l'autorisation au jour de cette acceptation (n<sup>o</sup> 1749).

Les congrégations religieuses ne peuvent non plus acquérir à titre onéreux ou aliéner des biens immeubles ou des rentes sans l'autorisation de l'Empereur. (Loi du 24 mai 1825, art. 4, n<sup>os</sup> 2 et 3.) Il faut étendre cette disposition aux échanges et aux transactions. Quant aux actes d'administration simples, les supérieurs des congrégations peuvent les faire sans autorisation. (Avis du comité de l'intérieur, 13 janvier 1835.) Pour savoir ce que deviennent les biens des congrégations religieuses, en cas d'extinction ou de suppression, voir le n<sup>o</sup> 264.

#### § VII. — *Observation générale.*

1856. Nous terminerons ce chapitre par une observation commune à plusieurs des établissements dont nous venons de parler, c'est que la nécessité de se faire autoriser en justice pour plaider n'est pas une règle générale, mais une exception exorbitante, qui ne peut être suppléée ni admise par induction, et qu'elle doit être rejetée lorsqu'elle ne se trouve pas écrite dans une loi spéciale; c'est ce que la Cour de cassation a jugé le 3 avril 1834, à l'occasion d'une caisse d'épargne. (Caisse d'épargne de Caen.)

---

## CHAPITRE IX.

## HALLES. — OCTROI. — CASERNEMENT ET LOGEMENTS MILITAIRES.

## SOMMAIRE.

§ I<sup>er</sup>. — *Halles.*

1857. Suppression des anciens droits de halles. — Droits des communes sur les halles existantes.

1858. Difficultés qui peuvent naître à propos des droits des communes sur les halles.

1859. Les communes peuvent-elles acquérir les halles par voie d'expropriation ?

1860. Cas où les communes et les propriétaires ne veulent ni acheter ni louer.

1861. Droits de placage et de stationnement. — Concession. — Compétence.

1862. Police des foires et marchés.

1863. Abattoirs.

§ II. — *Octroi.*

1864. Qu'entend-on par octroi ?

1865. Quand y a-t-il lieu d'établir un octroi ?

1866. Sur quelles choses peut porter l'octroi ?

1867. Différentes manières dont l'octroi peut être exploité.

1868. Recours contre le décret approubatif du tarif d'octroi.

1869. Poursuite et jugement des contraventions.

1870. Contestations entre les redevables et les receveurs.

1871. Compétence du préfet en conseil de préfecture.

§ III. — *Casernement et logement militaire.*

1872. Obligations des communes quant au casernement.

1873. Obligations des habitants quant aux troupes en garnison.

1874. Obligation du logement militaire.

1875. Responsabilité des troupes à l'égard des dégâts qu'elles commettent.

§ 1<sup>er</sup>. — Halles.

1857. Dans les communes de quelque importance, il existe des établissements auxquels on donne le nom de *halles*, qui sont destinés à recevoir les marchandises et les marchands, moyennant le paiement d'un droit qui fait partie des revenus de la commune. Avant 1789, les seigneurs justiciers s'étaient attribué le droit de construire des halles sur les places publiques, et de percevoir à leur profit la rétribution payée par les marchands. La loi du 15 mars 1790 supprima sans indemnité ce droit, connu sous le nom de *hallage*; mais elle conserva les bâtiments, les bancs, les étaux à leurs propriétaires, et leur imposa seulement l'obligation de les céder aux communes, soit à titre de vente, soit à titre de location, et réciproquement ceux-ci purent obliger les communes à les acquérir ou à les louer. (L. 15 mars et instr. du 12 août 1790, ch. 3, art. 2.) Cette loi est encore applicable aujourd'hui; le droit qu'elle accorde n'a point été prescrit par le non-usage, et il s'applique aussi bien aux halles où les marchandises payent une redevance fixée par l'administration, qu'à celles où elles payent une redevance convenue avec les particuliers. (C. C. civ., 25 mars 1844, C<sup>e</sup> de Bellon.) Mais elle ne concerne que les halles construites, et non les terrains sur lesquels il n'existe aucune construction : ceux-ci sont soumis aux règles du droit commun sur l'expropriation. (C. d'Ét., 4<sup>er</sup> juin 1849, Ponts-Anières.)

1858. Lorsque les parties sont d'accord sur les conditions de la vente ou de la location des halles, l'acte se fait suivant les formes ordinaires que nous avons indiquées plus haut (n<sup>os</sup> 1722-1734); mais il peut y avoir



des difficultés d'abord sur la question de savoir s'il y aura vente ou louage. Les lois de 1790 laissent l'option au propriétaire, qui peut imposer l'un ou l'autre contrat. Si le propriétaire refuse de se décider, il lui est fait sommation de déclarer s'il entend vendre ou louer, et lorsque, mis en demeure, il refuse de faire l'option, la commune n'a que le droit de demander la location, et non celui d'exiger la vente. (C. d'Ét., 25 mai 1850, Adhémar de Lostanges.) La loi du 15 mai 1790 renvoyait aux assemblées administratives la connaissance des difficultés qui pouvaient s'élever entre le propriétaire et la commune ; c'est aujourd'hui le conseil de préfecture qui remplace ces assemblées pour tous les cas qui n'ont pas été spécialement réservés aux préfets ou renvoyés aux tribunaux. (Cons. d'Ét., 10 mars 1843, C<sup>e</sup> de Briennon.)

Quant à la fixation de l'indemnité, l'ancienne jurisprudence du Conseil d'Etat était que le prix de vente ou de location devait, à défaut de conventions amiables, être fixé par autorité de justice, *conformément à la loi du 8 mars 1810*. (C. d'Ét., 22 février 1821, de Beaumont.) Mais la loi du 3 mai 1841 ayant remplacé celle de 1810, c'est aujourd'hui le jury spécial qui règle l'indemnité en cas *d'aliénation*. Telle est l'opinion émise dans un avis du Conseil d'Etat du 20 juin 1836, qui décide en même temps que, dans le cas *de location*, la discussion ne portant plus que sur une simple jouissance dont il s'agit de déterminer la durée, les conditions et le prix, les contestations doivent être renvoyées aux conseils de préfecture, qui remplacent les assemblées administratives dont il est question dans l'art. 19 de la loi des 15 et 28 mars 1790. (*Principes d'administration*, Villefroy et Mounier, p. 212.)

1859. On s'est demandé si les communes ne pour-



raient pas devenir propriétaires des halles, en vertu de la loi du 3 mai 1841, par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Nous croyons qu'on doit décider la négative. En effet, il ne peut y avoir *utilité* pour les communes à devenir propriétaires des halles, puisqu'aux termes des lois sur la matière, les propriétaires sont forcés de leur en céder au moins l'usage. D'un autre côté, le droit des communes à cet égard dérive des lois de 1790, qui leur imposent en même temps la condition de se soumettre à l'option du propriétaire, option qu'elles éluderaient si elles pouvaient invoquer l'expropriation. Lors donc que les communes veulent acquérir les halles pour leur conserver leur destination, elles ne peuvent en poursuivre l'expropriation; il en serait autrement si elles ne voulaient les acquérir que pour en consacrer le terrain à une route, à une construction d'utilité publique, etc. Cette distinction est admise par le Conseil d'État. (Avis du comité de l'intérieur du 2 juin 1836; Villefroy et Mounier, p. 211.)

1860. Si les municipalités et les propriétaires s'accordent, les unes à ne vouloir pas acheter, les autres à ne vouloir ni louer ni vendre, les propriétaires sont autorisés à percevoir pour leur propre compte les droits de place, d'après un tarif arrêté dans la forme dont nous parlerons tout à l'heure. (Instr. du 12 août 1790, ch. 3, art. 2.)

1861. Nous avons dit que les communes avaient le droit de percevoir des droits de place dans les halles, foires, marchés, etc., et des droits de stationnement même sur des terrains du domaine public, en vertu de tarifs délibérés par le conseil municipal, approuvés par le préfet. (V. n° 1670.) Ces revenus peuvent être l'objet d'un bail. Le cahier des charges est préalablement approuvé par le préfet; les contestations qui pourraient

s'élever entre une commune et l'adjudicataire, relativement à *l'interprétation* du cahier des charges, sont décidées par le préfet en conseil de préfecture, par assimilation avec un bail d'octroi. (C. d'Ét., 16 nov. 1854, Istria.) Quant à celles relatives à l'exécution, à la résiliation des baux, aux dommages-intérêts réclamés par les fermiers, aux paiements des droits, etc., elles sont de la compétence des tribunaux ordinaires. (C. d'Ét., 16 mars 1848, Pastureau.)

Le fermier est substitué aux droits du receveur de la commune; il ne perçoit donc les rétributions qu'en vertu d'une concession de la puissance publique; d'où il résulte qu'il se rend coupable de concussion s'il exige ou perçoit des droits plus forts que ceux qui lui sont alloués par le tarif. (C. C. crim., 9 oct. 1845, Petit.) Mais, d'un autre côté, il n'a vis-à-vis les redevables qu'une action civile résultant des termes de son contrat; il ne peut exercer contre eux de poursuites correctionnelles ou de simple police pour violation des règlements municipaux, ni puiser dans ces règlements un droit qui ne résulterait pas de son titre. (C. C. crim., 9 mars 1854, D<sup>e</sup> Forest.)

1862. La police des foires et marchés appartient aux maires; c'est à eux à désigner l'enceinte des marchés et des halles. (Arr. du 7 brum. an IX.) Ils ont le droit de fixer les heures de la vente des denrées; d'assigner un emplacement pour l'étalage, le dépôt et la vente de chaque marchandise; de défendre aux revendeurs de s'introduire dans les halles et marchés avant une heure déterminée; en un mot, de faire tous les règlements nécessaires pour maintenir l'ordre et pour s'assurer de la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune et à la mesure, ainsi que de la salubrité des comestibles exposés en vente. (L. 24 août 1790, 3.)

(V. quant à la poursuite des contraventions, n° 1628.)

1863. Il faut placer au nombre des établissements relatifs à l'approvisionnement des communes les *abattoirs*, édifices publics destinés à l'abatage des animaux dont la chair sert à la nourriture des habitants. Le droit de supprimer dans l'intérieur de la commune les *tueries* particulières et de faire des règlements sur l'abatage dérive de la loi des 6 et 24 août 1790, qui prescrit à l'autorité municipale de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sûreté et la salubrité publiques. L'établissement des abattoirs rentre aujourd'hui dans les attributions du préfet. (Décr. du 25 mars 1852, tab. A, n° 55; v. 1544.) Ils sont en outre rangés parmi les établissements insalubres de 1<sup>re</sup> classe par l'ordonnance du 15 avril 1838; d'où il suit qu'il faut observer aussi la procédure prescrite pour la création de ces établissements (n° 377).

Le § 34 du tableau A du décret du 15 mars 1852 (v. 1544), bien qu'il ne parle expressément que des droits de location de places dans les halles et marchés, et des droits de pesage, jaugeage et mesurage, doit néanmoins être étendu aux taxes d'abatage dans les abattoirs, aux droits de resserre et de magasinage des objets non vendus les jours de marchés, aux droits d'étable ou d'écurie pour les animaux amenés aux tueries, aux droits de fonte des suifs, d'échaudoirs, de stationnement sur les ports et rivières, etc. La circulaire du 5 mai 1852 le dit formellement.

## § II. — Octroi.

1864. Il est une des recettes ordinaires des communes qui mérite une mention spéciale, des développements particuliers; c'est l'octroi, impôt fort



ancien établi sur la consommation intérieure des communes. Aboli en 1794, il fut bientôt rétabli par les lois des 27 frimaire et 5 ventôse de l'an VIII. Un prélèvement de 40 pour cent sur le produit net avait été prescrit en faveur du Trésor public par la loi du 28 avril 1816. Ce prélèvement a été aboli par l'art. 25 de la loi du 17 mai 1852, et les taxes auxquelles il s'appliquait réduites d'un dixième. Plusieurs lois et règlements ont été successivement rendus pour déterminer le mode d'établissement et d'organisation des octrois ; leurs principales dispositions ont été réunies dans l'ordonnance du 9 décembre 1814, qui, avec le titre 2 de la loi du 28 avril 1816, les art. 8, 9, 40 de la loi du 14 juin 1842, et les art. 15 et suiv., 25 et suiv. de la loi du 17 mars 1852, reçoit une application de tous les jours.

1865. L'octroi ne peut être établi que sur la demande du conseil municipal. La désignation des objets imposés, le tarif, le mode et les limites de la perception, sont délibérés par le conseil municipal, et réglés de la même manière que les dépenses et les revenus communaux. (L. 28 avril 1816, 147; l. 18 juillet 1837, 19, 31.) L'établissement des taxes d'octroi et les règlements relatifs à leur perception sont autorisés par décret de l'Empereur rendu dans la forme des règlements d'administration publique ; aucun changement ne peut y être fait que dans la même forme. (Décret du 25 mars 1852, t. A, q ; v. 1544.)

1866. Une première règle à poser dans cette matière, c'est que l'octroi ne peut frapper que sur des objets qui doivent être consommés dans la commune. D'où il résulte que le conducteur d'objets soumis à l'octroi, qui veut seulement traverser un lieu qui y est sujet, est tenu d'en faire la déclaration à l'en-



trée, et de se munir d'un permis de *passé-debout*, qui est délivré sur cautionnement, ou moyennant la consignation des droits restitués à la sortie, à moins qu'on ne fasse escorter son chargement. Le séjour qui doit durer plus de vingt-quatre heures prend le nom de *transit*. Il y a *entrepôt* quand la durée du séjour est indéterminée, ou qu'elle excède le temps fixé pour le transit par les règlements locaux. (V. ord. 9 déc. 1814, 41, 37 à 55.)

Il fallait, d'après l'ordonnance de 1814, que, pour être imposées, les matières rentrassent dans l'une des cinq divisions suivantes : 1° boissons et liquides; 2° comestibles; 3° combustibles; 4° fourrages; 5° matériaux. La loi de 1816, art. 147 et 148, avait, à la vérité, employé des expressions plus générales, et la question était de savoir si les catégories de l'ordonnance étaient abrogées. La Cour de cassation, qui se décida d'abord pour la négative (C. Cass. civ., 2 fév. 1848 et 6 déc. 1848, ville de Marseille), s'est rangée depuis à l'affirmative, regardée à bon droit comme constante par les auteurs. (C. Cass. civ., 18 février 1852, ville de Marseille; 19 juillet 1854, civ., octroi de Tourcoing.)

Le droit d'octroi peut donc porter sur tous les objets de consommation locale, sans distinction aucune, sauf à ne l'établir sur les objets consommés par les classes pauvres que dans les cas d'extrême nécessité. (Lettre du min. de l'int., 3 nov. 1837.) Les objets qui ont été récoltés, préparés ou fabriqués dans l'intérieur, ainsi que les bestiaux qui y sont abattus, doivent payer la taxe qu'ils auraient été obligés d'acquitter à l'entrée (1).

(1) Ord. du 9 déc. 1814, art. 24. « Les personnes qui récoltent, préparent ou fabriquent dans l'intérieur d'un lieu sujet à l'octroi des objets

Doit-on entendre par objets soumis à la consommation locale les combustibles et les matières premières employées pour une industrie dont les produits sont exportés? Cette question, résolue d'abord négativement par un avis du Conseil d'État du 20 nov. 1839 et plusieurs arrêts de la chambre des requêtes de la Cour de cassation (v. 16 février, octroi de Cahors; 24 août 1846, maire de Givet), est résolue aujourd'hui par l'affirmative. (C. C. civ., 8 mars 1847; Sanson; 18 février 1852, civ., Haney-Gayet.) Il est juste en effet que les fabricants qui s'établissent dans une ville parce qu'ils y trouvent des avantages contribuent à en supporter les charges.

1867. Les communes peuvent exploiter leur octroi de trois manières différentes : en le mettant en *régie*, en le donnant à *ferme*, ou en *traitant* avec la régie des contributions indirectes.

Dans *la mise en régie*, l'octroi est administré pour le compte et aux frais de la commune. Les préposés sont nommés par le préfet sur une liste triple présentée par le maire; quand les recettes excèdent 20,000 fr., il peut être établi un préposé en chef, qui est nommé par le ministre des finances sur la présentation du maire, approuvée par le préfet et par le directeur général des contributions indirectes. La régie est dite *intéressée* lorsque le principal préposé a droit à une portion du bénéfice.

La *mise en ferme* est l'adjudication pure et simple des produits de l'octroi, moyennant un prix convenu, sans partage de bénéfice et sans allocation de frais. Les adjudicataires ont le libre choix de leurs préposés, et

compris au tarif, sont tenues d'en faire la déclaration et d'en acquitter les droits, sous peine d'amende; elles sont assujetties aux visites des employés. » *Idem*, art. 36.

peuvent les révoquer à volonté. Cependant les préfets, sur la demande des sous-préfets, des maires ou des directeurs des contributions indirectes, et après avoir entendu les régisseurs, peuvent leur enjoindre de destituer les préposés qui auraient donné lieu à des plaintes fondées. L'adjudication ne peut excéder trois années; elle n'est définitive et l'adjudicataire ne peut être mis en possession qu'après l'approbation du ministre des finances (1).

L'administration des contributions indirectes ayant un nombreux personnel parfaitement organisé, on conçoit qu'il peut y avoir avantage pour les communes à traiter avec elle pour la perception des droits de leur octroi. Ces traités, dont les clauses varient suivant les circonstances, prennent le nom d'*abonnement* avec la régie. Ils ont lieu de gré à gré, et ne sont valables qu'autant qu'ils ont été approuvés par le ministre des finances; ils subsistent jusqu'à ce que la commune ou la régie en ait notifié la cessation, et six mois après cette notification. Les conventions ne portent que sur les traitements fixes ou éventuels des préposés; tous les autres frais sont intégralement acquittés par les communes sur les produits bruts des octrois.

1868. Il nous reste à parler du contentieux en matière d'octroi. On peut d'abord se pourvoir contre les décrets portant approbation de tarifs d'octroi devant le Conseil d'Etat par la voie contentieuse, quand on les attaque pour vice de forme (C. d'Ét., 25 avr. 1845, ville d'Amboise; 28 déc. 1854, Rousset), ou bien encore pour violation des lois ou excès de pouvoirs (C. d'Ét., 20 nov. 1845, Versailles; 8 avril 1846,

(1) Décret du 17 mai 1809, art. 108 à 136. Ce décret fait connaître la forme de l'adjudication et les différentes clauses du cahier des charges.



Orléans ; 12 mai 1846, Laval). Nous verrons, au chapitre du recours, qui peut se pourvoir, quand et dans quel délai. Il n'en serait pas ainsi si les réclamations portaient sur le fond même, parce que ces actes émanent de l'autorité discrétionnaire; le recours par la voie contentieuse est absolument interdit. (Cons. d'Ét., 18 juillet 1838, ville de Commercy.)

1869. S'il s'agit de poursuivre une contravention, c'est le tribunal de simple police ou le tribunal de police correctionnelle qui est compétent, suivant la quotité de l'amende encourue, pour prononcer sur la contravention et sur les questions qui peuvent naître de la défense du prévenu. (L. 2 vend. an VIII, 2; ord. 9 déc. 1814, 78.)

La peine de la contravention consiste dans une amende égale à la valeur de l'objet qu'on a voulu introduire en fraude. Tout objet qui, après l'interpellation faite par les préposés, serait introduit sans avoir été déclaré, ou sur une déclaration fausse ou inexacte, est saisi comme garantie de l'amende (1). Le propriétaire peut le réclamer, soit en payant l'amende, soit en faisant opposition à la vente dans le délai de dix jours à partir de la notification du procès-verbal, et en assignant l'octroi devant le juge de paix (n° 1870); s'il ne le fait pas, l'objet est vendu. Ainsi, à moins qu'il n'existe des circonstances aggravantes, telles que des voies de fait ou l'emploi de voitures suspendues, la régie de l'octroi qui a opéré la saisie n'a pas besoin de pour-

(1) Ord. du 9 déc. 1814, art. 28 et 29; voir, pour les formes de la saisie, les art. 75 à 80 et 82. Ord. du 9 déc. 1814, art. 83. Aux termes de l'art. 155 de la loi du 28 avril 1816, l'octroi de Paris est soumis à des règles particulières. V. l'ord. du 23 déc. 1814, celle du 22 juill. 1831, et le décret du 30 mars 1808, constitutif de l'entrepôt général des boissons. Ce décret n'a été inséré au *Bulletin des lois* qu'à la suite de l'ord. du 22 juill. 1831.



suivre l'affaire devant les tribunaux, il lui suffit de faire vendre l'objet et d'en encaisser la valeur. Le produit des amendes et confiscations, déduction faite des frais et prélèvements autorisés, est attribué moitié aux employés de l'octroi et moitié à la commune. (Ord. du 9 déc. 1814, 84.) En matière d'octroi comme en matière de contributions indirectes, il est permis de transiger sur les condamnations encourues, même après le jugement rendu; le droit de transiger appartient au maire sous l'approbation du préfet dans les cas ordinaires, et à la régie des contributions indirectes d'après les règles qui lui sont propres, toutes les fois que la saisie a été opérée dans l'intérêt commun de l'octroi et du Trésor.

1870. S'il s'élève une contestation entre les redevables et le receveur sur l'application du tarif ou sur la quotité des droit exigés, le réclamant doit d'abord consigner entre les mains du receveur le droit exigé, et il se pourvoit ensuite devant le juge de paix, qui prononce sommairement et sans frais, soit en premier, soit en dernier ressort, suivant la quotité du droit en litige (1). (L. du 2 vend. an VIII, 4; ord. du 9 déc. 1814, 81.) Cette compétence de l'autorité judiciaire existe même pour le cas où la demande aurait pour résultat de mettre en question la légalité de l'ordonnance approbative du tarif, et en vertu de laquelle aurait eu lieu la perception de la taxe objet du litige. (C. d'Et., 30 août 1845, Rivalz.)

1871. Enfin le préfet statue en conseil de préfecture, après avoir entendu les parties, et sauf recours

[1] Quoique la loi du 25 mai 1838 sur les justices de paix ne rappelle pas les attributions qui leur sont données en matière d'octroi, ces attributions cependant continuent à subsister, car elles n'ont rien de contraire à la loi, qu'on ne pourrait, sans de graves inconvénients, considérer comme limitative.

au Conseil d'Etat, sur les contestations qui peuvent s'élever, relativement à l'administration ou à la perception des octrois en régie intéressée, entre les communes et les régisseurs de ces établissements; sur les contestations qui peuvent s'élever entre les communes et les fermiers des octrois relativement au sens des clauses des baux; les autres contestations entre les communes et les fermiers sont portées devant les tribunaux ordinaires. (Décr. du 17 mai 1809, 136.) C'est avec raison que l'on a décidé que c'est à l'autorité judiciaire, à l'exclusion de l'autorité administrative, qu'il appartient de statuer sur la demande en indemnité formée contre une commune par le fermier de son octroi, lorsque le droit à une indemnité n'est pas contesté. (Trib. des conflits, 8 nov. 1854, Lombard c. ville d'Alais.)

### § III. — *Casernement et logement militaire.*

1872. La présence de troupes en garnison dans une commune augmentant la consommation, et par conséquent les revenus de cette commune, les frais du casernement et des lits militaires doivent être à sa charge. Telle était en effet la règle suivie avant la loi de finances du 15 mai 1848; mais cette loi, par son art. 46, a mis ces différentes dépenses à la charge de l'Etat, moyennant un prélèvement sur les revenus des communes, qui ne peut s'élever, pour chaque année, au-dessus de sept francs par homme et de trois francs par cheval. L'Empereur peut, par un décret (décret du 25 mars 1852, t. A, r; v. 1544), substituer un abonnement fixe à l'abonnement individuel, ou accorder des décharges, dans le cas où les revenus d'une commune seraient insuffisants, ou auraient éprouvé des dimi-

nutions par suite d'événements de force majeure. C'est la régie des contributions indirectes qui est chargée de faire la recette de ces sommes, d'après le décompte qui est fait tous les trois mois par le sous-intendant militaire. (Ord. 15 août 1818.) Au moyen de ces abonnements, les villes sont libérées de toutes les charges qui leur étaient imposées par les lois et règlements antérieurs.

1873. Lorsque les casernes et les autres bâtiments qui pourraient être destinés au logement des troupes en garnison sont insuffisants, et que l'on ne trouve point à louer des maisons vides et convenables, il devient nécessaire de faire fournir par les habitants les logements, écuries et magasins dont la troupe a besoin; mais ce n'est que moyennant une indemnité payée par le ministre de la guerre, d'après le tarif établi par l'art. 53 du règlement du 23 mai 1792. La même chose a lieu lorsque ces bâtiments sont suffisants, mais qu'ils ne sont pas garnis du nombre de lits nécessaires; les habitants alors sont obligés de fournir des lits, ce dont ils sont également indemnisés (1). Ces différentes indemnités sont payées par le ministre de la guerre, sur les comptes de dépenses établis par les maires, émargés par les habitants, et accompagnés des certificats d'effectif délivrés par le commandant des troupes. La réclamation doit être faite par le maire, au nom des habitants de sa commune, dans le délai de six mois qui suit le trimestre pendant lequel la dépense a eu lieu (2).

1874. L'obligation de loger les troupes et gens de

(1) Loi du 8 juill. 1791, art. 8; régl. du 23 mai 1792, art. 3, § 2, 3, 4, 5 et 6.

(2) Loi du 8 juill. 1791, art. 5; ord. du 5 août 1818, art. 9. (Circul. du min. de la guerre du 11 août 1842, *Ecole des com.*, p. 312.)



guerre a été imposée aux citoyens par le titre 5 de la loi du 8 juillet 1791, et par le règlement du 23 mai 1792. Le premier principe dans cette matière, c'est que les municipalités ne doivent fournir les logements qu'autant que les bâtiments militaires sont insuffisants, et qu'elles ne doivent en faire porter la charge sur les habitants qu'autant qu'elles ne peuvent suppléer autrement à cette insuffisance (1). La seconde règle, c'est que, dans l'établissement du logement, on ne doit faire aucune distinction des personnes, quelles que soient leurs fonctions et leurs qualités; il n'y a d'exceptions que les dépositaires des caisses publiques, les femmes veuves et les filles, qui ne sont pas forcés de recevoir des militaires dans leur domicile, mais qui doivent néanmoins fournir le logement en nature ailleurs, ou payer une indemnité agréée par la municipalité (2). Les officiers et les autres fonctionnaires militaires, en garnison ou en résidence, ne sont point considérés comme habitants, et ne doivent pas le logement, à moins qu'ils ne se trouvent dans le lieu de leur domicile propre, ou que le logement qu'ils ont loué n'excède la proportion affectée à leur grade (3). Il faut distinguer, pour connaître la nature des obligations imposées aux citoyens, si les troupes sont en marche, ou si elles sont en cantonnement ou en garnison : dans le premier cas, le logement est dû gratuitement;

(1) Loi du 8 juill. 1791, art. 2, 3 et 4; règl. du 23 mai 1792, art. 4 et 25.

(2) Dans la pratique, on laisse ordinairement à toutes personnes la faculté de loger à leurs frais les militaires chez les aubergistes ou logeurs. (V. un arrêt de la Cour de cassation, ch. crim., 23 avril 1842, qui admet la légalité de ce mode d'exécution de la loi, mais seulement pour les cas extraordinaires et accidentels.)

(3) Loi du 8 juill. 1791, art. 9 et 15; règl., art. 11 et 12.



dans le second, il n'est dû que sauf indemnité (1).

1875. Les troupes en marche ou en garnison sont responsables des dégâts qu'elles ont faits dans leurs logements. Le commandant d'une troupe en marche est tenu d'informer la municipalité du lieu où couchera sa troupe, et de l'heure à laquelle il la fera partir le lendemain. Les habitants qui ont souffert quelque dommage doivent porter leurs plaintes, soit au commandant, soit au sous-intendant militaire, soit au maire, pendant le séjour de la troupe, ou une heure, au plus tard, après son départ. Un officier doit rester, après le départ de la troupe, pour recevoir les plaintes, s'il y en a, et y faire droit, si elles sont fondées. Le commandant d'une troupe doit obtenir du maire de chaque commune dans laquelle les soldats ont été logés chez les habitants un certificat constatant qu'il n'est parvenu aucune plainte de la part des personnes qui ont fourni le logement, ou que le corps a satisfait aux réclamations qui lui ont été adressées. Si le corps refusait de payer le dégât, l'habitant qui aurait souffert devrait faire constater le dommage par un expert commis soit par le président du tribunal, soit par le juge de paix, soit par le maire. Le procès-verbal de cet expert servirait de base à la demande qui pourrait être intentée ensuite contre le ministre de la guerre.

---

(1) Règl. du 23 mai 1792, art. 3, 7, § 3.

# TROISIÈME PARTIE.

## DU CONTENTIEUX ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

### CHAPITRE PREMIER.

#### DE L'INTERPRÉTATION ET DES RECOURS EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE.

##### SOMMAIRE.

##### § I<sup>er</sup>. — *Principes généraux.*

- 1876. Droit du pouvoir exécutif d'interpréter et de modifier ses actes, de juger les réclamations qu'il soulève.
- 1877. Réponse aux reproches adressés à ce système.

##### § II. — *Interprétation.*

- 1878. Interprétation par voie d'autorité. — Interprétation sur procès.
- 1879. Interprétation et application des traités.
- 1880. *Idem* des ordonnances ou décrets généraux, — de ceux portant tarif.
- 1881. *Idem* des décrets d'administration.
- 1881 *bis*. Des actes des ministres, préfets, maires.
- 1882. *Idem* des contrats administratifs.
- 1883. Devoirs des tribunaux.

##### § III. — *Recours.*

- 1884. Recours devant l'autorité discrétionnaire.
- 1885. Application de l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806.
- 1886. Recours par la voie contentieuse. — Quand il a lieu.
- 1887. Ce qu'on doit entendre par un droit lésé.
- 1888. Recours par la voie contentieuse pour incompétence, excès de pouvoirs, violation des formes.
- 1889. Ordonnances et décrets susceptibles du recours contentieux.
- 1890. *Quid* des arrêtés réglementaires des ministres, préfets et maires?
- 1891. *Quid* des circulaires administratives?
- 1892. Recours contre les actes administratifs des ministres, préfets et maires.

1893. Cas où les décisions des organes de l'administration ne sont que des prétentions qui peuvent être combattues par les voies ordinaires.  
1894. Actes préparatoires.  
1895. Qui a le droit d'exercer le recours?  
1896. Devant quelle autorité le recours est-il porté? — Arrêtés des préfets.  
1897. *Quid* en cas de recours pour incompétence, excès de pouvoirs, vices de formes contre les arrêtés des préfets?  
1898. Délais des recours.

### § I<sup>r</sup>. — *Principes généraux.*

1876. Lorsque l'autorité administrative a pris une mesure, il est possible que sa décision soit obscure, qu'elle froisse des intérêts ou blesse des droits; dans ces différents cas, à qui devra-t-on s'adresser pour en obtenir l'interprétation ou la réformation?

La théorie du droit administratif sur cette matière découle des grands principes sur l'organisation et la distinction des pouvoirs posés par les lois du 22 déc. 1789, sect. 1, art. 7; 16 août 1790, t. 2, 13; Code pén., 127 et suivants. Nous avons dit que le pouvoir exécutif est responsable (Const., 5, 15; v. n° 92); de là cette conséquence, qu'il doit être libre dans son action, car, dans l'ordre politique comme dans l'ordre moral, sans liberté pas de responsabilité. Le pouvoir exécutif n'aurait plus de liberté, par conséquent il ne pourrait être responsable, si, lorsqu'il s'élève des doutes sur le sens de ses actes, des réclamations sur leurs dispositions, des difficultés sur leur exécution, il ne pouvait pas lever les doutes par une interprétation, faire droit aux réclamations, résoudre les difficultés; il est évident que, s'il existait une autorité qui eût le droit de faire tout cela, le pouvoir exécutif tout entier pourrait être absorbé par elle.

A qui d'ailleurs pourrait être confié un tel droit?



Au pouvoir législatif ? mais il est et doit rester essentiellement étranger à l'exécution ; à l'autorité judiciaire ? mais, appelée à statuer sur les rapports des particuliers entre eux, organisée conformément à ce but, elle ne pourrait, sans le plus grand danger, s'immiscer dans les actes du pouvoir exécutif ; puis, dans l'un ou l'autre cas, où serait la responsabilité ?

Il faut donc que l'interprétation, la modification, la réformation, l'exécution des actes du pouvoir exécutif appartiennent aux organes de ce pouvoir, sous peine de voir disparaître le principe de la responsabilité, et de tomber dans la confusion que l'Assemblée nationale avait tant à cœur d'éviter.

Enfin une dernière condition est encore nécessaire pour compléter tout ce système, c'est que l'Empereur, chef du pouvoir exécutif, soit juge de la compétence non-seulement entre les organes de l'administration, mais encore entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ; car, s'il en était autrement, toutes les attributions pourraient être envahies par l'autorité à laquelle appartiendrait ce jugement.

1877. L'on a fait souvent à ce système le reproche de rendre le pouvoir juge dans sa propre cause ; mais c'est là une de ces accusations qui ont plus d'apparence que de réalité, et qui ne peuvent séduire que des esprits irréfléchis. En effet, quand on dit que le pouvoir est juge dans sa propre cause, on exprime d'abord une idée incomplète, car le pouvoir est juge, sauf la responsabilité de ses agents ; on lui fait en outre un reproche mal fondé, car il n'est pas possible que l'administration ne soit pas juge des mesures qu'elle doit prendre, puisque sans cela elle deviendrait impossible ; enfin, on exagère un inconvénient inhérent à la nature même des choses, comme si les gouvernants avaient



nécessairement des intérêts opposés à ceux des gouvernés, les administrateurs à ceux des administrés. Sans doute on peut supposer qu'un administrateur se laisse corrompre, ou bien qu'il soit influencé par des considérations de famille, d'amitié, de protectorat. Quand ces cas seraient plus fréquents qu'ils ne le sont en effet, il en résulterait non pas que l'administration tout entière a pris un parti dans la question, mais seulement que tel administrateur a un intérêt à ce que la question soit résolue dans un sens déterminé. Mais c'est précisément pour éviter cet inconvénient et ceux produits par des erreurs, dont les fonctionnaires publics ne sont pas plus exempts que les autres hommes, que le recours des parties peut être porté devant une autorité éloignée de toutes les influences locales et douée de lumières supérieures.

Mais, dit-on, l'esprit de corps qui doit animer tous les membres de l'administration peut influencer sur le jugement des recours intentés contre les actes des administrateurs inférieurs. Si l'on entend par esprit de corps un esprit systématique qui tend avec fermeté vers un but permis et utile, on conviendra que cet esprit de corps est essentiel à l'administration, qui ne peut arriver à de bons résultats que par la fixité de ses vues et la constance de sa marche. Quant au mauvais esprit de corps qui serait porté à excuser les fautes ou les erreurs, il est directement opposé aux intérêts des ministres, qui supportent la responsabilité des unes et des autres (art. 43); et l'expérience de chaque jour prouve que l'esprit de corps administratif n'empêche pas plus les agents supérieurs de réformer les actes des agents inférieurs, que l'esprit de corps judiciaire n'empêche les Cours impériales de réformer les jugements des tribunaux de première instance.

Tels sont les principes généraux ; voyons maintenant leur application à l'*interprétation*, à la *réformation* des actes du pouvoir exécutif et administratif, à la *solution* des difficultés qui constituent le *contentieux* proprement dit.

## § II. — *Interprétation.*

1878. L'interprétation d'un acte du pouvoir exécutif ou administratif peut être donnée par l'autorité dont il émane, en l'absence de tout litige, soit spontanément, soit sur une provocation à laquelle elle est libre de ne pas déférer : c'est l'interprétation par *voie d'autorité*.

Il y a une autre espèce d'interprétation qui est demandée à l'occasion d'un litige par le tribunal saisi qui ne peut la donner lui-même : c'est l'*interprétation sur procès*. Cette interprétation ne doit être donnée que lorsqu'elle est déclarée nécessaire par une décision judiciaire ou administrative. (C. d'Etat, 2 déc. 1853, département de la Charente) Cependant il a été décidé qu'il y avait lieu, sur la demande du ministre des finances, de fixer le sens et de déterminer les effets de décrets impériaux pour terminer une contestation relative à la propriété de bâtiments que la ville de Bordeaux prétendait lui avoir été concédés par ces décrets, quoiqu'il n'existât aucune décision judiciaire ou administrative qui déclarât l'interprétation nécessaire. (C. d'Et., 1<sup>er</sup> déc. 1853, ville de Bordeaux.) Il nous paraît convenable de distinguer entre les demandes d'interprétation formées par les particuliers, et celles qui émanent des ministres ; on conçoit que les premières ne soient admises qu'autant qu'une décision les déclare nécessaires ; quant aux secondes, le ministre est juge de la nécessité et peut les former dès qu'il existe une difficulté, lors même que les tribunaux n'en

sont pas saisis. (V. aussi C. d'Et., 3 mai 1844, concessionnaire d'une passerelle sur la Nive.) Ajoutons que l'interprétation par *voie d'autorité* a un caractère général obligatoire pour les tiers, et que l'interprétation *sur procès* ne s'applique qu'à la question en litige, et ne peut être obligatoire pour les tiers qui lui étaient étrangers. (C. d'Et., 8 mars 1851, C<sup>e</sup> Usquin.)

1879. Les actes du pouvoir exécutif peuvent se diviser en trois classes : *traités, décrets généraux, décrets et arrêtés spéciaux* (n<sup>o</sup> 99).

Les traités sont des contrats de droit public qui règlent les intérêts politiques et commerciaux de l'Etat dans leurs rapports avec ceux des nations étrangères ; ils sont faits par l'Empereur. (Const., 6 ; n<sup>os</sup> 95 et suiv.) Il y aurait, sous le point de vue diplomatique, les plus grands inconvénients à ce qu'ils fussent interprétés par une autre autorité que celle qui les a souscrits. Il arrive quelquefois qu'ils contiennent des clauses qui se réfèrent au droit commun ; sous ce rapport, l'autorité judiciaire est compétente. (C. d'Et., 25 mai 1832, Ponton ; C. C. civ., 24 juin 1839, Fox.). Mais aussitôt que l'interprétation peut influencer sur les rapports des deux peuples, elle appartient à l'Empereur, et comme il exerce le droit de traiter sans l'auxiliaire du Conseil d'Etat, il prononce seul sur les questions d'interprétation diplomatique (C. d'Et., 5 déc. 1838, 22 août 1844, duchesse de St-Leu ; 6 juillet 1854, Bacri), et sur les réclamations faites par des personnes qui se plaignent que leurs droits aient été négligés ou abandonnés dans les traités (C. d'Etat, 12 déc. 1834, Argenton).

1880. Les ordonnances ou décrets généraux forment une sorte de législation secondaire ; ils disposent pour l'avenir, ils sont obligatoires pour des généralités d'in-



dividus. Tels sont, par exemple, le décret du 22 juillet 1806, contenant règlement sur les affaires contentieuses portées au Conseil d'Etat ; l'ordonnance du 4<sup>er</sup> août 1827, pour l'exécution du Code forestier ; celle du 13 juillet 1828, sur la police des voitures ; le décret du 24 mars 1855, sur les salles d'asile. Il faut ranger aussi dans cette classe, au point de vue de la question qui nous occupe, les décrets portant tarifs d'octroi, de péage sur les ponts, etc., quoiqu'ils aient moins de généralité et qu'ils se rapprochent des actes d'administration proprement dite.

Les tribunaux, quand ils sont compétents, doivent-ils se contenter d'appliquer les ordonnances et décrets généraux, en renvoyant l'interprétation de toutes les difficultés à l'Empereur en Conseil d'Etat ? On dit pour l'affirmative qu'ils s'agit d'actes émanés du pouvoir exécutif ; que l'autorité judiciaire ne peut se permettre de les interpréter, d'après le principe de la séparation des pouvoirs, qui domine tout notre droit public. On répond que le pouvoir exécutif, lorsqu'il rédige et publie des décrets généraux réglementaires, agit en vertu d'une délégation du pouvoir législatif ; que les tribunaux appelés à appliquer ces décrets ont les mêmes droits que s'ils appliquaient la loi ; que par conséquent ils puissent dans leur mission le droit de leur donner une interprétation doctrinale. S'il en était autrement, il arriverait que les décrets approuvant des tarifs d'octroi, de péage sur les ponts, etc., seraient interprétés par l'autorité administrative, en violation du principe constitutionnel, qui veut que la légalité des impôts soit appréciée par l'autorité judiciaire. Cette doctrine est admise aujourd'hui par le Conseil d'Etat, le tribunal des conflits et la Cour de cassation. (C. d'Et., 5 février 1841, pont de Rabasten ; 17 mai 1855, Mahé ; trib.



des conflits, 9 mai 1851, Astugue; C. C. civ., 18 juillet 1842, Thibaudes; 8 février 1855, crim., Vidal.) Mais si la contestation existait entre le concessionnaire des droits de péage et l'administration, comme il s'agirait alors de l'interprétation d'un contrat administratif, elle serait donnée par l'administration, d'après les règles générales sur cette matière. (C. d'Et., 3 mai 1844, passerelle sur la Nive; trib. des conflits, 9 mai 1851, Astugue; C. C. civ., 18 juillet 1842, Thibaudet.) Cette distinction explique les contradictions apparentes que présente la jurisprudence du Conseil d'Etat, ainsi que le fait observer le commissaire du gouvernement à l'occasion de l'affaire Astugue. (V. Rec. des Arrêts, t. 1851, p. 329, en note.)

Nous avons déjà dit que les contrats de droit commun passés entre l'Etat et les particuliers ne perdent pas ce caractère parce que les clauses en sont approuvées par des ordonnances et des décrets, et que par conséquent ces clauses peuvent être interprétées par les tribunaux (v. n° 828). Le tribunal des conflits a décidé, dans le même sens, qu'il appartient aux tribunaux d'interpréter et d'appliquer le cahier des charges annexé à une loi de concession de chemin de fer, dans les dispositions qui constituent à l'égard des tiers des droits particuliers et des obligations déterminées. (Trib. des conflits, 3 janv. 1851, chemin de fer d'Amiens.)

1881. Quant aux actes d'administration proprement dits, par exemple aux décrets, ordonnances, ou même anciens édits de nos rois faisant concession de dessèchement de marais, d'exploitation de mines, attribuant des biens de l'Etat à un service public, opérant la remise de biens restitués à des établissements publics, déclarant un travail d'intérêt public, etc., comme il s'agit de l'action administrative proprement dite, de

l'exécution de mesures qui importent à l'intérêt général, ces actes ne peuvent être interprétés que par l'Empereur en Conseil d'Etat; s'ils sont invoqués devant les tribunaux judiciaires ou même administratifs comme conférant un droit, ceux-ci peuvent être appelés à en déterminer l'étendue, d'après les principes du droit commun; mais, aussitôt qu'il s'élève une difficulté, ils doivent demander l'interprétation au Conseil d'Etat. (C. d'Et., 13 mars 1838, préfet de la Somme; 12 janv. 1853, Allonneau; 18 janvier 1855, Courbonne.)

1881 *bis*. Ce que nous venons de dire des actes de la haute administration s'applique également à ceux qui sont émanés des administrations inférieures. Ainsi les tribunaux appliqueront en ce qui les concerne, et interpréteront par voie de doctrine, les arrêtés généraux de police faits par les ministres, les préfets et les maires. Toutefois nous voyons dans un arrêt du Conseil d'Etat du 16 février 1854 qu'un tribunal s'est reconnu incompétent pour interpréter le sens d'un arrêté réglementaire d'un préfet relatif au chômage des usines pour cause du flottage; que l'interprétation en a été donnée par le préfet, confirmée par le ministre et par le Conseil d'Etat. Nous croyons que c'est à tort, et que le tribunal était compétent pour interpréter le règlement fait en vertu d'une délégation du pouvoir législatif, comme il l'aurait été pour interpréter une loi. S'il s'agit d'actes administratifs des ministres, préfets et maires, l'interprétation, en cas de difficulté, doit être demandée à l'autorité dont ils émanent. (C. d'Et., 15 déc. 1853, ville de Douai; 6 févr. 1846, Labbey; 18 mai 1854, Follet.)

Les deux arrêts *Labbey* et *Follet*, après avoir posé en principe que l'interprétation de l'acte administratif devait, dans l'espèce, être donnée par le préfet duquel il

émane, disent : sauf le recours des parties « tel que de droit, » et l'arrêt *Labbey* ajoute qu'une demande « à fin d'interprétation de cet acte ne pouvait lui être » présentée directement ; » d'où l'on peut conclure qu'elle devrait être soumise au ministre et ensuite au Conseil d'Etat. Nous croyons que l'interprétation d'un acte administratif ne peut être soumise à aucun recours, et qu'aucune autorité supérieure ne saisit mieux que son auteur ce qu'il a voulu faire. Il serait fort à craindre que les autorités supérieures, confondant le droit d'interpréter et le droit de modifier, ne donnassent à l'acte un sens différent de son sens véritable.

1882. Au nombre des actes administratifs devant l'interprétation desquels les tribunaux doivent s'arrêter, il faut surtout placer les contrats que l'administration passe avec les particuliers dans l'intérêt du service public, par exemple les marchés de fournitures, les adjudications des travaux publics. L'administration a le droit d'appliquer ces marchés, de les interpréter, de les résilier, et de déterminer ce qu'elle doit à ses contractants (v. nos 1121, 1125, 1142, 1143, 1145). C'est ici un droit exorbitant, parce qu'en thèse générale les tribunaux sont compétents pour prononcer sur les droits qui naissent des contrats ; mais cette exception est nécessaire à l'exercice du pouvoir administratif, qui se trouverait entravé par les difficultés qu'élèveraient les traitants, par les lenteurs qu'entraîneraient les procès portés devant les tribunaux, et auxquels il faut des juges habitués à l'esprit de la législation spéciale qui régit ces contrats.

Ce que nous venons de dire ne s'applique qu'aux contrats passés dans l'intérêt d'un service public, et non à ceux qui, bien que passés par l'administration,



n'ont pour objet que les intérêts privés de l'Etat considéré comme personne morale, tels que les baux de biens de l'Etat. Le contentieux de ces contrats appartient aux tribunaux ordinaires. Il faut ranger au nombre des actes ayant un caractère d'intérêt public les actes de vente de biens nationaux. (V. n° 823.)

Les procès qui existent entre les traitants et les sous-traitants, n'intéressant pas l'administration, sont jugés par les tribunaux ordinaires ; mais si, pour la solution de la difficulté, il faut interpréter le contrat administratif, par qui sera donnée cette interprétation ? Ce ne peut être par le fonctionnaire qui a passé le contrat, parce qu'il n'émane pas de sa volonté unique, mais du concours de la volonté des deux contractants. Nous pensons que l'interprétation doit être donnée par l'autorité qui serait appelée à juger dans le cas où une discussion s'élèverait entre le traitant et l'Etat : ce serait par conséquent le ministre, s'il s'agissait d'un marché de fournitures, et le conseil de préfecture, s'il s'agissait d'un marché de travaux publics, qui donnerait l'interprétation, sauf, dans l'un et l'autre cas, le recours au Conseil d'Etat. C'est ainsi que le conseil de préfecture, auquel l'art. 4, § dernier, de la loi du 28 pluv. an VIII, renvoie le contentieux des biens nationaux, donne l'interprétation de l'acte de vente nationale, quand elle est nécessaire pour la solution d'une question portée devant les tribunaux (n° 823).

1883. Les tribunaux doivent renvoyer l'interprétation à l'autorité compétente sans se dessaisir (C. C. civ., 27 juillet 1853, société du pont de Saint-Thibault), et surseoir à prononcer jusqu'à ce qu'elle ait été donnée, toutes les fois qu'il existe un doute sérieux ; lorsqu'il n'en existe pas, ils passent outre et font l'application de l'acte. (C. C. req., 4 janv. 1843, Caissergne.) Si les tribunaux se faisaient illusion sur leurs



attributions en cette matière, ce serait le cas, pour le préfet, d'élever le conflit. (V. ch. 3.)

### § III. — *Recours.*

1884. Tous les actes émanés de l'autorité administrative pure sont susceptibles d'être réformés soit par les administrateurs mêmes qui les ont rendus, soit par leurs supérieurs; c'est une règle générale qui s'applique au décret impérial délibéré en Conseil d'Etat, comme à l'arrêté du plus modeste maire. Déjà nous avons fait connaître le moyen offert à chaque citoyen de réclamer, contre les décrets impériaux, par une simple pétition adressée à l'Empereur et renvoyée à une commission spéciale créée dans le sein du Conseil d'Etat par le décret du 18 déc. 1852 (v. n° 102). Nous avons dit comment on se pourvoit contre les arrêtés des maires (n° 1631), contre ceux des préfets (n° 1539). Ces différents recours peuvent être formés par tous ceux qui y ont intérêt; ils ne sont assujettis à aucun délai; ils consistent dans une simple pétition. L'autorité à laquelle on s'adresse conserve son caractère discrétionnaire; elle peut même ne pas répondre. C'est ce recours que l'on qualifie en général de *gracieux*, par opposition au recours dit *contentieux* dont nous parlerons tout à l'heure. Nous croyons que le mot *discrétionnaire* exprime mieux sa nature, et c'est lui que nous employons.

1885. Quand il s'agit d'un décret rendu après délibération du Conseil d'Etat, il faut se conformer à l'art. 40 du décret du 22 juillet 1806, ainsi conçu :

« Lorsqu'une partie se croira lésée dans ses *droits*  
» ou sa propriété par l'effet d'une décision de notre  
» Conseil d'Etat, rendue en matière non contentieuse,  
» elle pourra nous présenter une requête pour, sur le

» rapport qui nous en sera fait, être l'affaire renvoyée,  
» s'il y a lieu, soit à une section du Conseil d'Etat,  
» soit à une commission. »

Cet article contient des expressions qui, prises à la lettre, seraient en contradiction avec les principes. Ainsi le Conseil d'Etat ne prend pas, à proprement parler, de *décisions*; il donne seulement des *avis*, qui n'ont d'autorité qu'autant qu'ils sont approuvés par l'Empereur. L'article dit formellement qu'il s'agit de décisions prises en matière *non contentieuse*; mais si elles lésaient *des droits*, le recours par la voie contentieuse serait ouvert et celui qu'établit l'article serait inutile. Il ne peut donc être ici question que d'actes émanés du pouvoir discrétionnaire de l'administration, et contre lesquels il n'y a pas de recours par la voie contentieuse, lors même qu'on prétendrait qu'ils lèsent la *propriété ou d'autres droits*, parce que la *propriété et les autres droits* sont, dans l'espèce, subordonnés à l'intérêt public, et que l'administration a le droit de les modifier (n° 1887). C'est ainsi que, dans l'affaire *Fulchiron* (C. d'Etat, 24 janvier 1846), les propriétaires de la surface d'une mine concédée réclamaient contre la disposition de l'ordonnance de concession qui, en fixant la redevance qui leur serait payée par les concessionnaires, annulait les conventions antérieures qui avaient pu être faites entre eux à ce sujet. L'ordonnance avait pu le décider ainsi, nonobstant tout contrat antérieur en vertu de l'art. 46 du décret du 24 avril, qui porte que la redevance est réglée par l'acte de concession; il n'y avait donc pas lieu de se pourvoir par la voie contentieuse, et le recours de l'art. 40 était le seul ouvert.

Ainsi l'art. 40 n'est qu'une application du principe général en vertu duquel tout individu qui se prétend

froissé par un acte émané du pouvoir discrétionnaire exerce son recours par la voie discrétionnaire ; seulement, comme ici l'acte a été précédé d'un avis du Conseil d'Etat, il est convenable de renvoyer la réclamation à ce Conseil pour qu'il donne un nouvel avis. Mais cette circonstance ne change en rien la nature de la réclamation ; elle n'est assujettie à aucun délai (C. d'Etat, 10 sept. 1817, Corbineau) ; le pourvoi n'a pas besoin d'être signé par un avocat au Conseil. C'est donc plutôt une *pétition* qu'une *requête*, et le Conseil d'Etat repousse les demandes de cette nature qui se trouvent annexées comme conclusions subsidiaires aux pourvois formés par la voie contentieuse. (C. d'Etat, 12 mai 1830, West ; 27 février 1836, Bonne.) Le caractère de ce mode de recours est parfaitement déterminé par le préambule du décret du 18 déc. 1852, relatif à la formation dans le sein du Conseil d'Etat d'une commission de pétitions (n° 102). Il y est dit qu'il importe que, dans certains cas exceptionnels, les citoyens puissent, *conformément à ce qui a été réglé par le décret de 1806*, adresser leurs réclamations à l'Empereur.

1886. Ces recours, suffisants pour protéger de simples intérêts, ne le seraient pas pour garantir des droits ; il faut alors un juge qui soit tenu de statuer ; mais, par cela même, il devient nécessaire d'imposer des règles particulières à la demande.

Dans quels cas le recours a-t-il ce caractère contentieux ? Nous l'avons déjà dit (nos 166-168), c'est lorsqu'il est *fondé sur un droit*. Cette règle est tellement importante, qu'elle nécessite quelques nouvelles explications.

Le pouvoir exécutif est revêtu d'une autorité qu'il exerce discrétionnairement sous sa responsabilité, autorité par suite de laquelle il prescrit soit des mesures



générales, soit des mesures individuelles. Les citoyens obligés de se soumettre à ces mesures ne peuvent réclamer contre elles en se fondant sur un droit, puisqu'il n'y a là pour eux que des devoirs; ils ne peuvent que s'adresser à l'autorité pour la solliciter de faire autrement, lui démontrer qu'une autre mesure aurait les mêmes avantages et ne produirait pas les mêmes inconvénients : le pouvoir qui a pris la mesure est parfaitement libre de la maintenir ou de la modifier. C'est ainsi qu'on pourrait réclamer contre un décret impérial déclarant l'utilité publique; contre un arrêté pris par un préfet en exécution de l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux; contre l'arrêté de police municipale d'un maire; contre l'ordonnance qui déclarerait une entreprise d'utilité publique; contre un arrêté du préfet qui établirait un chemin de halage sur le bord d'une rivière navigable, donnerait un alignement sur le bord d'une grande route en l'absence d'un plan général, etc.

Dans tous ces cas et autres semblables, on ne conteste pas le droit de l'administration; on lui demande de modifier sa mesure, en lui exposant les inconvénients du parti qu'elle a pris, les avantages de celui qu'on lui propose; on s'appuie sur des intérêts, et non sur des droits.

Le recours est contentieux quand on soutient que l'administration a violé un droit, ce qui peut avoir lieu soit lorsque l'administration était tenue de faire l'application rigoureuse d'une loi à des faits, soit lorsque, agissant en vertu de son autorité discrétionnaire, elle a excédé les limites de sa compétence ou de ses pouvoirs, ou qu'elle n'a pas observé les formalités qui lui étaient prescrites. Ainsi un ministre a refusé une pension à un ancien employé; il n'agissait point en vertu du pouvoir dis-



crétionnaire, car il existe sur la matière une loi dont il fait l'application; il ne peut accorder la pension qu'autant que les conditions exigées sont remplies; si elles le sont, il ne peut la refuser : l'employé peut donc se pourvoir par la voie contentieuse. Un individu est porté sur le rôle des contributions directes pour une propriété qu'il n'a plus, ou qui, d'après la loi du 3 frimaire an VII, est dispensée momentanément de payer l'impôt; c'est, par exemple, une maison nouvellement reconstruite. Cet individu réclame par la voie contentieuse *une décharge* qu'on ne peut lui refuser. Le droit peut résulter non-seulement d'une loi, d'une ordonnance ou d'un décret, mais encore d'un contrat, comme dans le cas où il s'agit de prononcer sur un marché passé entre l'Etat et un entrepreneur ou un fournisseur, de statuer sur les effets d'un acte de vente de biens nationaux, etc.

1887. Il ne faut pas croire que la réclamation soit fondée sur *un droit*, et par conséquent soit contentieuse, par cela seul qu'elle s'élève à l'*occasion d'un droit* qui est froissé; car les décisions administratives, agissant dans le but de l'intérêt général, peuvent froisser très-légalement soit un droit personnel, soit un droit réel : ainsi, par exemple, l'arrêté du maire ordonnant de balayer les rues froisse la liberté individuelle; l'arrêté du préfet qui établit un chemin de halage sur le bord d'une rivière navigable, l'arrêté du préfet qui détermine les parcelles d'immeubles à exproprier pour la confection d'un chemin de fer, froissent essentiellement le droit de propriété; cependant ces actes émanent du pouvoir discrétionnaire, et ne peuvent être attaqués par la voie contentieuse. Ce n'est point, comme on l'a dit, une exception, un déclassement, c'est une application du principe qui donne au

pouvoir exécutif, dans de certaines limites, une autorité discrétionnaire assez puissante pour modifier des droits. Mais le pouvoir discrétionnaire, dans ce cas, est autorisé par la loi, et ne s'exerce que dans les limites qu'elle a fixées ; en prescrivant une mesure de police municipale, le maire agit en vertu de l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837 (n° 1628), et le préfet, en établissant un chemin de halage, use du droit que lui donne le décret du 22 janvier 1808 (n°s 1427-1432).

1888. Mais il y a droit lésé, et par conséquent possibilité de recours par la voie contentieuse, quand l'autorité administrative a excédé sa compétence et ses pouvoirs, parce que la compétence et les pouvoirs sont déterminés par des lois que l'administration ne peut violer, et que les particuliers peuvent invoquer : c'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé, sur un recours par la voie contentieuse, la disposition d'une ordonnance de règlement d'eau qui imposait sur les fonds riverains une servitude de marchepied qu'ils ne devaient pas. (C. d'Et., 15 déc. 1853, Biennais.) Il y a encore droit lésé, et par conséquent possibilité de recours par la voie contentieuse, lorsque l'administration, même en matière discrétionnaire, n'a pas observé les formalités d'instruction qui lui étaient prescrites dans l'intérêt des tiers. Le droit des particuliers, dans l'intérêt desquels ces formes sont établies, est violé : c'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé une ordonnance portant autorisation de créer un établissement insalubre, pour défaut de publication de la demande, sur le recours de l'habitant d'une des communes dans lesquelles la demande aurait dû être publiée. (C. d'Et., 13 février 1840, Lessance). Voir, pour les concessions de mines, n°s 754-755.

Dans le cas ci-dessus, les formalités de publication

et d'enquête préalable étaient exigées par le décret du 15 oct. 1840, 3; dans le cas d'établissement d'usines sur les cours d'eau, elles ne sont prescrites que par une instruction du 19 ther. an VI, d'où naît la question de savoir si cette instruction peut être pour les particuliers la base d'un droit en vertu duquel ils puissent attaquer par la voie contentieuse les décrets rendus sans que les formalités aient été observées (v. n° 1415). Nous croyons devoir résoudre la question par l'affirmative, d'accord en cela avec la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui, lorsqu'il repousse l'opposition des tiers, se fonde toujours sur ce que les requérants ont été régulièrement appelés à faire valoir leurs observations dans l'enquête administrative. (V. notamment C. d'Et., 27 avril 1838, baron d'Houdemare; 15 août 1839, Fauquet; 31 mai 1851, Fresnel.) Il est à regretter que ces formalités d'enquête ne soient point prescrites par une ordonnance ou un décret; mais elles sont tellement conformes au droit naturel et aux règles générales de l'administration, que nous n'hésitons pas à penser que leur inobservation doit entraîner la réformation du décret, sauf aux parties à se pourvoir ensuite devant qui de droit. Nous devons dire cependant que le Conseil d'Etat a repoussé plusieurs fois des demandes de nullité, en se fondant sur ce que les formalités dont on invoquait l'inobservation n'étaient pas prescrites par les lois et règlements. (C. d'Et., 17 août 1836, Couderc.) Mais, d'un autre côté, il a tout récemment annulé la décision d'un conseil de révision pour excès de pouvoir, à cause de la violation de deux articles d'une instruction ministérielle. (C. d'Et., 6 mars 1856, Baril.) La distinction ne se trouve donc pas dans la nature de l'acte qui prescrit les formes, mais dans l'importance de ces formes; c'est la doctrine qui nous



semble résulter de l'arrêt et des paroles suivantes du commissaire du gouvernement : « Certaines formes » sont tellement substantielles qu'en leur absence il y » a réellement incompétence du juge ; la violation de » ces formes doit être considérée comme un excès de » pouvoir ; d'autres formes sont moins substantielles, » et la violation doit être assimilée aux violations de » la loi, qui, comme on le sait, ne rendent pas recevable le recours au Conseil d'Etat, dans le cas où il » est recevable seulement pour excès de pouvoirs. » (V. Rec. officiel des arrêts, 1856, p. 178, note.)

1889. Faisons maintenant l'application de ces principes généraux aux différents actes du pouvoir exécutif.

Les ordonnances et décrets faits en vertu d'une délégation du pouvoir législatif pour la généralité de l'Empire, ceux qui ont pour but l'exercice du pouvoir gouvernemental, peuvent être attaqués par la voie de simple pétition adressée à l'Empereur, ou par un recours devant le Sénat pour cause d'inconstitutionnalité : ce dernier recours présente tous les caractères du contentieux, puisqu'il est fondé sur un droit et suivi d'une décision (n° 102). Les tribunaux, d'ailleurs, doivent refuser de faire l'application de ceux de ces actes qui seraient inconstitutionnels (n° 103).

Les décrets administratifs proprement dits sont des actes préparés par les ministres, auxquels on ne donne la forme de décrets que pour leur imprimer un plus grand caractère d'autorité ; et comme l'Empereur est le régulateur des compétences, le modérateur des pouvoirs et le conservateur des formes protectrices qui accompagnent les actes les plus importants de l'administration, on peut exercer un recours devant lui en Conseil d'Etat par la voie contentieuse contre ceux de



ces décrets qui lèsent des droits, sont viciés d'excès de pouvoir ou d'inobservation des formes essentielles.

1890. Que doit-on décider des arrêtés réglementaires généraux des ministres (n° 118), des préfets (n° 1539), des maires (n°s 624 et suiv.) ? Remarquons d'abord qu'il ne pourrait être question ici que d'un recours pour incompétence, excès de pouvoir, vice de forme, car il ne peut y avoir de droit violé par l'exercice régulier du pouvoir discrétionnaire. Ces cas eux-mêmes sont très-rares, surtout quand il s'agit d'arrêtés de maires et de préfets, qui peuvent être déférés par la voie de simple pétition au ministre (n°s 1631, 1539, 1533 et 1806). Lorsqu'ils se produisent, les particuliers trouvent une garantie devant les tribunaux, si l'objet du règlement est tel, qu'ils soient conduits devant eux, car les arrêtés émanés des autorités secondaires ne peuvent avoir une prérogative que n'ont pas les décrets impériaux eux-mêmes (n° 103). Même dans ce cas, mais surtout lorsqu'il s'agit de mesures dont l'exécution est attribuée uniquement à l'administration, la théorie nous conduit à admettre que les particuliers auxquels on veut faire l'application de ces règlements ont alors le droit de les attaquer par la voie contentieuse.

1891. Quant aux circulaires administratives, nous avons déjà vu qu'elles n'étaient point obligatoires par elles-mêmes, mais seulement en tant qu'elles étaient conformes à la loi, qu'elles ne faisaient pas obstacle à ce que les particuliers fissent valoir leurs droits; qu'ainsi il n'y avait jamais lieu de les attaquer par la voie contentieuse. (C. d'Et., 17 janvier 1814, Siébert, inséré au *Bulletin de lois*; 26 juin 1835, héritiers du duc de Bourbon, et n° 118.)

1892. Les actes purement administratifs des ministres,

des préfets, des maires, peuvent se diviser en trois classes : tantôt ils émanent de l'autorité agissant dans la sphère d'action de son pouvoir discrétionnaire ; par exemple, lorsqu'un préfet détermine la direction et la largeur d'un chemin vicinal (n<sup>os</sup> 1316, 1317), il n'y a de recours que devant l'administration pure, à moins d'incompétence, excès de pouvoir, violation des formes ; tantôt ils sont l'application d'une loi à des faits, par exemple quand le ministre prononce le retrait de la concession d'une mine, dans le cas de l'article 6 de la loi du 27 avril 1836 ; quand le préfet prononce l'interdiction d'une usine située dans la limite des douanes comme ayant servi à favoriser la contrebande (l. 30 avril 1805, 76), d'une exploitation ou fabrication de sel, pour défaut d'accomplissement des formes prescrites par la loi (l. 17 juin 1840, 7, 11). Ces différentes décisions peuvent être attaquées par la voie contentieuse devant le Conseil d'Etat, mais après avoir été préalablement soumises au ministre, quand elles émanent des préfets. (V. n<sup>os</sup> 1896-1950.)

Enfin le préfet répartit par ses arrêtés les contributions et les taxes qui leur sont assimilées ; il rend exécutoire l'état des frais dus par des particuliers aux ingénieurs des ponts et chaussées pour travaux d'utilité publique ; il répartit entre les riverains les frais de curage d'une rivière navigable, etc. Les recours contre ces arrêtés sont portés directement devant le conseil de préfecture, dans le délai de trois mois de la promulgation des arrêtés. (L. 28 pluv. an VIII, art. 4, § 1, et C. d'Et., 2 août 1848, synd. des digues d'Allez ; *id.* 20 juillet 1854, de Briges.)

1893. Il arrive souvent que l'on adresse aux ministres ou aux préfets, en tant que représentants de l'administration, des demandes auxquelles ils pour-

raient satisfaire s'ils les croyaient fondées, mais qu'ils repoussent parce qu'elles ne leur semblent pas admissibles. Lorsque ces demandes se rattachent à des matières qui sont de la compétence soit des juges administratifs, soit des tribunaux judiciaires, la réponse du ministre ou du préfet n'est pas une décision à proprement parler, mais un refus de satisfaire à une prétention ; il n'y a pas lieu de se pourvoir contre elle, et l'on peut s'adresser pour faire valoir ses droits au tribunal compétent. Ainsi une compagnie de chemin de fer soutient qu'elle n'est pas chargée par son acte de concession d'entretenir, de garder et de manœuvrer les viaducs, ponts et aqueducs construits sur la voie ; elle adresse sa réclamation au ministre, qui la rejette ; il n'y a pas lieu de se pourvoir en Conseil d'Etat contre l'arrêté du ministre ; la contestation née entre la compagnie et le ministre doit être portée devant le conseil de préfecture, compétent pour statuer sur les contestations de cette nature. (C. d'Etat, 20 juillet 1854, Cie du ch. d'Orl.) Un entrepreneur dont le marché est résilié demande une indemnité, qui lui est refusée par le préfet et ensuite par le ministre ; il doit s'adresser au conseil de préfecture, compétent pour statuer sur la question. (C. d'Etat, 24 février 1853, Vernay.)

D'autres fois la prétention est élevée par l'administration ; bien que revêtue de la forme administrative, ayant pour elle une présomption de vérité et une force exécutoire, elle ne constitue cependant qu'une prétention qu'il n'y a pas lieu d'attaquer directement devant l'autorité supérieure, mais qu'on doit combattre devant l'autorité compétente. Ainsi le maire dresse l'état des débiteurs de la commune, que le sous-préfet rend exécutoire ; les prétendus débiteurs n'en ont pas moins le droit de se pourvoir



devant l'autorité compétente pour décider si la dette existe. (L. 18 juillet 1837, 63.) Ainsi encore, un ministre ayant enjoint au locataire d'un immeuble appartenant à l'Etat de verser le prix de sa location, le Conseil d'Etat a décidé que le locataire qui soutenait ne rien devoir, n'aurait pas dû attaquer devant lui l'arrêté du ministre, qu'il devait s'adresser à l'autorité judiciaire compétente pour statuer sur une question de loyer. (C. d'Ét., 24 février 1853, Bertoglio; v. pour les décisions contentieuses des ministres, n° 1948.)

1894. Les actes administratifs ne peuvent être attaqués par la voie contentieuse qu'autant qu'ils contiennent une décision définitive, et non lorsqu'ils ne prescrivent que des mesures préparatoires. (C. d'Etat, 23 mai 1834, C<sup>e</sup> de Villandry.) Les actes de tutelle étant des actes préparatoires, on ne peut en demander la nullité tant qu'ils n'ont pas été suivis de l'acte qu'ils préparent; mais, quand la nullité de cet acte dépend de la nullité de l'acte de tutelle, cette dernière peut être invoquée. C'est ainsi qu'une commune qui veut faire annuler une transaction peut attaquer par la voie contentieuse l'ordonnance d'autorisation, si elle n'a pas été accompagnée des formalités prescrites par la loi. (C. d'Etat, 20 juin 1850, C<sup>e</sup> de Sanguinet) (1).

Tels sont, à moins d'exceptions formulées par la loi (v., par exemple, n° 378, alin. 3), les cas où l'on peut se pourvoir par la voie contentieuse contre des actes administratifs.

1895. L'intérêt est la mesure des actions; par con-

(1) On trouve cependant un arrêt du Conseil du 16 mars 1837 (C<sup>e</sup> de Bonneuil), qui rejette la demande en nullité, par le motif que l'ordonnance d'autorisation est un acte administratif qui n'est pas de nature à être déféré par la voie contentieuse, et qu'il ne fait pas obstacle à ce que la commune fasse valoir ses droits devant les tribunaux. La première



séquent le recours contentieux ne peut être exercé que par les personnes dont la décision lèse les droits ; mais, dès que cet intérêt existe, on peut se pourvoir contre la décision, quoique l'on n'y soit point dénommé. C'est ainsi qu'un atelier insalubre de première classe ayant été autorisé sans que la demande eût été publiée dans toutes les communes à cinq kilomètres de rayon, ainsi que le veut l'art. 3 du décret du 15 octobre 1810, le Conseil d'Etat a annulé l'ordonnance d'autorisation, sur le recours d'un habitant d'une de ces communes. (C. d'Et., 13 février 1840, Lessance.) Le droit qu'il avait eu de présenter ses observations avait été violé. La même chose aurait lieu en cas de concession d'usine, en cas de concession de mine, à l'égard de ceux qui prouveraient l'intérêt qu'ils avaient à être avertis ; mais, quand les formalités de publicité ont été remplies, les tiers qui auraient pu faire valoir leurs moyens ne seraient plus autorisés à se pourvoir : ce qui ne doit s'entendre cependant qu'à l'égard des questions que l'autorité administrative avait qualité pour trancher, et non des droits que sa décision devait respecter, et qu'on peut faire valoir devant l'autorité compétente. (V. notam. 1447-1448.)

1896. Devant quelle autorité le recours contentieux

proposition ne serait vraie que si l'on voulait attaquer l'ordonnance d'autorisation quant au fond ; mais quand on l'attaque pour vice de forme, afin d'obtenir la nullité de la transaction qui n'aurait pas été valablement autorisée, il y a évidemment un recours administratif. Quant à l'autorité judiciaire, elle est compétente pour prononcer la nullité de la transaction ; mais si la demande est basée sur la nullité de l'ordonnance d'autorisation administrative, il y a là une question préjudicielle dont elle ne peut connaître. Il en serait autrement si la nullité était basée sur des moyens de droit commun, par exemple l'erreur, le défaut de qualité ; cette doctrine résulte de l'arrêt du 20 juin 1850 (Sanguinet), cité ci-dessus. Voir aussi, pour un cas analogue, n° 1748.

est-il porté ? Il faut distinguer : les décrets ne peuvent être attaqués par la voie contentieuse que devant le Conseil d'Etat ; il en est de même des arrêtés ministériels. Quand il s'agit d'arrêtés de préfets, la règle générale, lors même qu'ils touchent à des droits et peuvent donner lieu à un recours par la voie contentieuse, est qu'ils doivent être d'abord soumis au ministre : « Considérant, dit le Conseil d'Etat, qu'aux termes » des lois et règlements, il appartient à nos ministres, » chacun dans les matières qui le concernent, de statuer sur les recours formés contre les arrêtés des » préfets. » (C. d'Et., 27 août 1840, Castilhon ; 4 janvier 1854, Aulet.) C'est que les préfets n'ont qu'une délégation de l'autorité qui appartient aux ministres, lesquels, suivant l'art. 6 du décret du 25 mars 1852, peuvent annuler ou réformer ceux de leurs actes « qui » seraient contraires aux lois ou règlements, ou qui » donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées. » Les arrêtés de maires sont déférés aux préfets, et la décision du préfet est déférée au ministre. Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'aucun délai n'est prescrit pour se pourvoir devant le ministre contre les arrêtés des préfets. (C. d'Et., 10 janv. 1835, ville d'Angers ; 30 juin 1839, Cogordan.) Il faut conclure de cette théorie que ce n'est pas l'arrêté du préfet, mais celui confirmatif du ministre que l'on doit attaquer devant le Conseil d'Etat, quand le recours par la voie contentieuse est possible, et que c'est de la notification de l'arrêté ministériel que court le délai de trois mois (n° 4898). (V. quand il s'agit d'un acte contentieux du préfet, n° 4950.)

1897. Il y a une exception à cette règle à l'égard des arrêtés de maires ou de préfets qui sont attaqués pour excès de pouvoirs, incompétence, vice de forme,

Le recours par la voie contentieuse peut avoir lieu ici directement devant le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 4 fév. 1836, de Saint-Didier; 15 juillet 1852, administration forestière; 4 janvier 1854, Aulet; 7 février 1856, Buxéruiès.) Le droit de se pourvoir devant le Conseil d'Etat, *omisso medio*, n'enlève pas celui de s'adresser au ministre, droit consacré de nouveau par l'art. 6 du décret du 25 mars 1852. Ces deux droits s'exercent indépendamment l'un de l'autre, car le ministre ne prononce pas comme juge, mais comme autorité supérieure ayant toujours le droit, même après la décision du Conseil d'Etat, de rapporter l'acte d'un inférieur.

1898. Dans quel délai doit-on exercer le recours par la voie contentieuse? Le décret du 22 juillet 1809, art. 2, dit que le recours au Conseil d'Etat contre la décision d'une autorité qui y ressortit n'est pas recevable après trois mois de la notification de cette décision. Nous avons émis l'opinion que cette déchéance ne peut être opposée au recours pour cause d'incompétence et d'excès de pouvoir. M. Dufour partage notre opinion, par le motif que la déchéance a sa raison dans une présomption d'acquiescement résultant du silence gardé pendant un temps déterminé, et que l'acquiescement ne saurait être admis comme moyen de couvrir une violation des règles dont l'observation est d'ordre public (4<sup>e</sup> édit., 4, p. 389). Nous déciderons la même chose de la violation des formes qui ont un caractère d'ordre public, par exemple quand il s'agit d'autorisation à donner aux communes, mais non de celles qui ne sont établies que dans l'intérêt des particuliers, lesquels sont censés acquiescer en laissant s'écouler le délai. C'est ainsi que dans l'arrêt *Sanguinet*, cité ci-dessus (n° 1895), le Conseil d'Etat a rejeté en 1850, comme



*non fondée*, et non pas comme *non recevable*, l'action en nullité pour défaut de formes dirigée par une commune contre une ordonnance, rendue en 1822, qui l'avait autorisée à transiger. Nous voyons aussi le Conseil d'Etat admettre un recours pour excès de pouvoir formé le 26 juillet 1852 contre une ordonnance de règlement de cours d'eau en date du 2 septembre 1847; quoique l'exposé des faits n'indique pas l'époque de la publication de l'ordonnance, il nous semble évident que le délai de trois mois était écoulé depuis longtemps. (C. d'Et., 15 déc. 1853, Biennais.)

Cependant le Conseil d'Etat, saisi du recours d'une commune dirigé contre une ordonnance portant tarif d'octroi, et fondé sur ce que cette ordonnance autorisait à tort le prélèvement d'un dixième sur certaines taxes au profit du Trésor, a déclaré que le recours aurait dû être exercé dans le délai de trois mois de la notification. (C. d'Et., 12 mai 1846, Laval.)

En présence de cette divergence dans la jurisprudence, ce qu'on peut faire de mieux est de ne pas attendre l'expiration des trois mois pour exercer son recours. (V. pour la manière d'intenter le recours et la procédure devant le Conseil d'Etat, chap. V.)

Le décret de 1806 fait partir le délai du jour de la notification; les décisions individuelles sont notifiées aux personnes qu'elles intéressent; mais les décrets contenant des décisions collectives sont quelquefois insérés au Bulletin des lois; la jurisprudence du Conseil d'Etat considère cette insertion comme une notification qui fait courir le délai à l'égard des particuliers qui se plaignent d'être lésés dans leurs droits par ces décrets (1<sup>er</sup> juillet 1839, Fermy dit Martin; 9 juin 1849, Carbon). La même règle devrait être appliquée aux arrêtés collectifs des ministres à partir



de leur publication. (V. sur les équivalents, n° 1986.) Il y a des cas où, par suite d'une loi spéciale, le délai est différent ; c'est ainsi que les lois des 11 avril 1831, 25 ; 18 avril 1831, 17, font courir le délai contre le décret de liquidation des pensions militaires, non du jour de la notification de ce décret, mais du premier paiement des arrérages (v. n° 1105). Il faut, en outre, pour avoir le droit de se pourvoir, même dans le délai, qu'on n'ait point acquiescé à l'acte qu'on attaque (n° 1982).

Dans les cas où le recours n'est pas porté devant le Conseil d'Etat, mais devant un tribunal administratif, le délai est indiqué par la loi ; il est de trois mois à partir de la publication des rôles, dans les cas cités n° 1892, § 2. Dans les espèces exposées n° 1893, et autres analogues où il n'y a pas *décision*, mais seulement *contradiction*, ce n'est pas un recours qu'on exerce, mais une action qu'on intente, et l'on n'est soumis qu'aux délais de la prescription, suivant la nature de l'action.

Même lorsque l'acte administratif est susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse, on peut demander à l'administrateur dont il émane de le rapporter ; mais il faut bien observer que la réclamation adressée à l'administrateur lui-même n'arrête pas le cours du délai. (C. d'Et., 15 juillet 1842, Deschamps.) V. pour les décisions contentieuses rendues par défaut, nos 1049-1982.

Nous n'avons traité dans ce chapitre que des recours exercés contre des actes de l'administration *active* ; nous verrons, en traitant des juges administratifs et du Conseil d'Etat, ce qui est relatif aux recours exercés contre les décisions qui ont le caractère de jugement.

## CHAPITRE II.

## DES CONFLITS.

## SOMMAIRE.

- 1899. Devoirs des tribunaux. — Séparation des pouvoirs.
- 1900. Qu'entend-on par conflit?
- 1901. C'est l'Empereur en Conseil d'Etat qui juge les conflits.
- 1902. Qui a le droit d'élever le conflit?
- 1903. Peut-on élever le conflit devant l'autorité administrative?
- 1904. Le conflit ne peut avoir lieu en matière criminelle.
- 1905. Cas où le conflit peut être élevé en matière correctionnelle.
- 1906. Peut-il être élevé en matière de simple police?
- 1907. — devant les tribunaux de paix et de commerce?
- 1907 bis. — en référé.
- 1908. Il n'y a pas lieu à conflit pour simple vice de forme.
- 1909. On ne peut élever le conflit après le jugement définitif.
- 1910. Exceptions à cette règle.
- 1911. Déclinatoire qui doit précéder le conflit.
- 1912. Arrêté de conflit en cas de rejet du déclinatoire.
- 1913. *Quid* en cas d'appel sur le jugement d'incompétence ou d'appel sur le fond?
- 1914. *Quid* en cas d'opposition au jugement d'incompétence rendu par défaut?
- 1915. Rôle des parties.
- 1916. Formes de l'arrêté de conflit.
- 1917. Délai dans lequel l'arrêté doit être pris et déposé.
- 1918. Communication de l'arrêté de conflit au tribunal. — Ses effets.
- 1919. Le tribunal peut-il passer outre quand les formes n'ont point été observées?
- 1920. Dépôt des pièces au greffe. — Droits des parties.
- 1921. Envoi des pièces au garde des sceaux et au Conseil d'Etat.
- 1922. Délai dans lequel il doit être statué sur le conflit.
- 1923. Procédure devant le Conseil d'Etat.
- 1924. Décision du Conseil sur le conflit.
- 1925. En cas d'annulation, le préfet peut-il élever un nouveau conflit?
- 1926. Conflit négatif. — Ce que c'est.
- 1927. Procédure en cas de conflit négatif.
- 1928. Décision sur le conflit négatif. — Ses effets.

1899. D'après les principes que nous avons déve-

loppés dans le chapitre précédent, les tribunaux ne doivent pas statuer sur une matière qui est de la compétence de l'administration, interpréter les actes administratifs, entraver leur exécution ; ils doivent se dessaisir, quand ils sont complètement incompétents ; surseoir à statuer jusqu'après l'interprétation ou la solution de la question administrative préjudicielle, quand ils ne sont compétents que sur un point.

Quand ils ne se dessaisissent pas d'office, le procureur impérial, aux termes de l'arrêté du 13 brum. an IX, doit requérir le renvoi, et, dans le cas où il n'est point prononcé, avertir sur-le-champ le préfet du département. Ici la réquisition du ministère public et la décision du tribunal sont subordonnées à l'appréciation que les magistrats peuvent faire de la question ; il est possible que cette appréciation soit erronée, et que l'autorité judiciaire se croie à tort compétente ; c'est le cas alors d'en référer au pouvoir exécutif, et, en attendant sa décision, de suspendre le jugement de l'affaire : ce qui a lieu au moyen d'un arrêté administratif qui *élève le conflit*.

1900. On appelle *conflit* une lutte de compétence. Lorsque la lutte existe entre deux autorités revêtues des mêmes attributions, par exemple entre deux tribunaux de première instance saisis tous deux de la même affaire, il y a *conflit de juridiction*.

Quand elle existe entre deux autorités revêtues d'attributions différentes, par exemple entre un tribunal de première instance et un conseil de préfecture, ou tout autre organe de l'autorité administrative, il y a *conflit d'attribution*.

Si les deux autorités, se considérant comme compétentes, retiennent l'une et l'autre l'affaire, le conflit est *positif*.



Lorsqu'au contraire toutes deux se sont dessaisies, il n'y a plus de la part de l'une et de l'autre qu'une *negation* de leur compétence, et le conflit est *negatif*.

La difficulté qui naît d'un conflit ne peut être levée qu'au moyen d'un *règlement de compétence*. Quand il s'agit d'un *conflit de juridiction*, les tribunaux entre lesquels il a lieu ressortissant à un tribunal supérieur, c'est ce tribunal qui est naturellement appelé à résoudre la question : ainsi la demande en règlement de juges entre deux tribunaux de première instance ressortissant à la même Cour impériale est portée à cette Cour ; et, quand les tribunaux appartiennent à des Cours différentes, elle est portée à la Cour de cassation. (C. proc. civ., 363.) Par la même raison, les questions de compétence qui naissent entre les agents et les tribunaux administratifs sont jugées par l'Empereur en son Conseil d'Etat.

1904. Enfin, lorsqu'un *conflit d'attribution* s'élève entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, c'est encore l'Empereur qui en est juge. (Décr. 7 oct. 1790, n° 3 ; l. du 24 fruct. an III, art. 27 ; décr. 25 janv. 1852, 1, n° 3). En effet, l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ne sont, comme nous l'avons déjà dit, que deux modes d'action du pouvoir exécutif ; l'Empereur, revêtu de ce pouvoir, est donc naturellement le régulateur de la compétence et le juge des contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des attributions de l'une et de l'autre de ses deux branches.

La Constitution de 1848 avait créé, pour juger les conflits d'attribution entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, un tribunal spécial composé de membres de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, désignés tous les trois ans par leur corps respectif. Ce tribunal a disparu avec la Constitution de 1848. Nous regrettons



pour notre compte que la Constitution du 14 janvier 1852 n'ait point conservé cette institution, sauf, si on l'eût jugé nécessaire, à faire approuver ses décisions, comme celles du Conseil d'État, par l'Empereur. Rien n'était plus propre à faire disparaître les difficultés qui existent encore sur les questions de compétence, que le rapprochement des hommes éminents de l'administration et de la magistrature, unissant leurs lumières et leur expérience pour résoudre des questions qui intéressent également le droit public et le droit privé; rien n'était plus propre aussi à faire disparaître les préventions qui s'attachent aux conflits dont on a longtemps abusé, et à des décisions rendues par une autorité à laquelle on croit, bien à tort sans doute, pouvoir reprocher un esprit exclusif.

1902. La procédure en matière de conflits a été réglée par une ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, destinée à faire cesser les abus dont on se plaignait avec raison. Le droit *d'élever le conflit*, c'est-à-dire de revendiquer l'affaire, était exercé, sous l'empire de la loi du 21 fructidor an III, par les différents organes de l'autorité administrative; mais l'arrêté du 13 brumaire an X l'a restreint aux préfets. Quoique cet arrêté parle formellement *du préfet du département*, et que ses expressions soient reproduites dans l'article 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, cependant la jurisprudence ancienne et moderne du Conseil d'État reconnaît aux préfets maritimes le droit d'élever le conflit. (8 janvier 1810, Lenoir; 30 mars 1842, Blanchet.) C'est que, dans l'étendue des circonscriptions maritimes, l'autorité est partagée entre les préfets ordinaires et les préfets maritimes, et qu'il y aurait de l'inconvénient à ne pas laisser aux uns et autres le droit d'agir dans les affaires qui rentrent dans leurs attributions. La même difficulté

s'était élevée à l'égard du préfet de police ; un arrêt du 29 mai 1822 (Lebel) lui avait refusé le droit d'élever le conflit. Cette interprétation de l'arrêté du 13 brumaire an X n'était point exacte, car le préfet de police à Paris est chargé d'une partie de l'administration départementale (arrêt du 12 messidor an VIII) ; aussi une ordonnance du 18 décembre 1822 l'a-t-elle autorisé à élever le conflit pour les affaires qui, étant par leur nature de la compétence de l'administration, sont placées dans ses attributions.

C'est le préfet du département où siège le tribunal saisi de l'affaire qui doit élever le conflit, parce que, comme l'a dit le Conseil d'État en annulant un arrêté pris par le préfet du Cher dans une instance pendante devant le tribunal de Nevers où il avait été appelé comme garant, l'arrêté par lequel le préfet élève un conflit est un acte des fonctions qu'il exerce comme représentant l'autorité publique, et que dès lors il ne peut le prendre que dans les affaires portées devant les tribunaux du département où il remplit ces fonctions. (C. d'Ét., 14 avril 1839, préfet du Cher.) La conséquence de cette doctrine serait que, dans le cas d'appel, le conflit devrait être élevé par le préfet dans le département duquel siège la Cour. Cependant le Conseil d'État, abandonnant le principe, fort juste selon nous, qu'il avait posé dans l'arrêt précédent, décide que le préfet, compétent pour élever le conflit devant les tribunaux compris dans la circonscription de son département, l'est aussi pour l'élever devant la Cour où les affaires qu'il veut revendiquer sont portées par la voie de l'appel. (C. d'Ét., 27 mai 1848, C<sup>o</sup> d'Angles). Mais si, par suite de la cassation ou même de l'appel d'une décision de première instance, une affaire est renvoyée

devant un tribunal situé dans un autre département que celui où l'instance a commencé, le Conseil revient à sa doctrine, et décide que c'est le préfet dans le département duquel est situé ce tribunal qui doit élever le conflit (24 déc. 1845, de Nazelles; C. d'Ét., 12 août 1854, Ce de Cussey) (1).

Les parties ne peuvent que proposer le déclinaire devant le tribunal; elles peuvent aussi solliciter le préfet d'élever le conflit, et, en cas de refus, s'adresser au ministre pour qu'il donne au préfet l'ordre de le faire; mais nous ne croyons pas qu'elles puissent requérir le conflit, et se pourvoir devant le Conseil d'État contre la décision du ministre qui refuserait d'enjoindre au préfet de l'élever. Le Conseil d'État ne pourrait à cet effet ordonner d'élever le conflit sans préjuger la question de compétence.

1903. Le droit d'élever les conflits devant l'administration n'appartient pas à l'autorité judiciaire (C. d'Ét., 3 juillet 1822, Delamarre); mais les parties peuvent, en saisissant les tribunaux, donner lieu à un conflit, ou plus simplement demander leur renvoi devant l'autorité judiciaire, et se pourvoir devant le Conseil d'État contre la décision qui aurait repoussé leur demande, ce qui produit le même effet que le conflit, puisque dans l'un comme dans l'autre cas le Conseil d'État est appelé à juger. La loi du 3 mars 1849 autorisait le ministre de la justice à revendiquer les affaires portées mal à propos devant la section du contentieux du Conseil d'État, et, lorsqu'il refusait de se dessaisir, à porter la question devant le tribunal des conflits. Cette

(1) MM. Trolley, Dufour et Boulatignier expliquent la première solution en disant que la cassation avait renouvelé l'instance.



disposition est tombée avec le tribunal des conflits (v. n° 1901).

1904. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, déterminant les cas où il y a lieu d'élever le conflit, procède par voie d'exclusion ; son premier article porte qu'à l'avenir le conflit d'attribution ne sera jamais élevé en matière criminelle. Les cas où un conflit pourrait être élevé au grand criminel sont assez rares, puisque l'autorité judiciaire est seule compétente pour appliquer les peines en cette matière. Toutefois une question dont la solution dépendrait de l'administration pourrait se présenter incidemment aux débats, et avoir une grande influence sur la solution de la question principale. Supposons, par exemple, qu'un comptable de l'Etat soit poursuivi devant la Cour d'assises comme coupable de dilapidation des deniers publics : il pourrait être nécessaire d'examiner avant tout si le comptable est reliquataire ; la question de culpabilité serait alors subordonnée à celle de comptabilité, que l'autorité administrative peut seule résoudre. Cependant les termes absolus de l'ordonnance ne permettent d'élever le conflit dans aucun cas ; il faudra donc que l'accusé ou le ministère public requière le renvoi de l'affaire jusqu'après la décision administrative ; la Cour fera nécessairement droit aux conclusions prises ou aux réquisitions faites dans ce but, sinon elle s'exposerait, dans le cas où le renvoi aurait dû être ordonné, à voir son arrêt annulé par la Cour de cassation (1).

1905. Si la question administrative était incidente, non pas à une affaire criminelle, mais à une affaire correctionnelle, dont les conséquences sont moins

(1) V. aff. Fabry, C. C. crim. du 15 juillet 1819 ; arrêts du Conseil, dans la même affaire, des 31 janv. 1817 et 12 mai 1819.



graves, le conflit pourrait être élevé, mais seulement sur la question préjudicielle. (Ord. 1<sup>er</sup> juin 1828, 2, § 2.) Ainsi, par exemple, un individu traduit devant le tribunal de police correctionnelle, comme prévenu d'avoir coupé un arbre qui ne lui appartenait pas, se défend en soutenant que l'arbre lui appartenait, et il fonde sa prétention sur un titre administratif dont l'interprétation est de la compétence de l'administration : le conflit peut être élevé, si le tribunal veut lui-même interpréter l'acte ; et, quand le sens sera fixé par l'autorité compétente, l'action correctionnelle reprendra son cours. Un entrepreneur est traduit en police correctionnelle pour dégâts sur les propriétés d'autrui ; il allègue une autorisation de l'administration qui le rendrait seulement passible de dommages-intérêts réglés par le conseil de préfecture : le conflit est valablement élevé sur la question de l'existence et de la portée des actes administratifs d'après lesquels il dit avoir agi, et dont l'administration seule peut déterminer le sens et la portée (C. d'Et., 31 mars 1847, Puech).

Il est encore plusieurs autres cas où le conflit peut être élevé en matière de police correctionnelle ; c'est lorsqu'une loi spéciale attribue la répression d'un délit à un tribunal administratif (ord., 2, § 1) ; ce qui a lieu, par exemple, pour la grande voirie, toutes les contraventions en cette matière devant, aux termes de la loi du 29 floréal an X, être constatées, réprimées et poursuivies par voie administrative. (V. n<sup>os</sup> 1292 et suiv.) Dans ce cas et dans tous ceux analogues, la confusion entre les attributions des autorités judiciaires et administratives étant possible, le droit d'élever le conflit devient nécessaire. Au reste, ce n'est que par exception et dans des cas fort rares que les tribunaux

administratifs sont autorisés à appliquer des peines, qui ne sont jamais que pécuniaires.

Lorsqu'une action civile résultant d'un fait qui donne lieu à une action correctionnelle est de la compétence de l'administration, si le plaignant veut exercer l'action civile devant le tribunal correctionnel, il y a lieu d'élever le conflit. (V. C. d'Et., 17 avril 1851, Rougier). Cette doctrine doit être appliquée aussi bien en matière de grand criminel qu'en matière correctionnelle ; elle n'est pas contraire à l'art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance qui défend d'élever le conflit en matière criminelle, puisqu'il ne porte ici que sur l'action civile.

1906. Le conflit peut-il être élevé devant les tribunaux de simple police ? Le Conseil d'Etat a décidé la négative le 18 juillet 1846 (Prost) en se fondant sur l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juillet 1838. Cet article ne dit pas un mot des tribunaux de simple police ; et comme il procède par voie d'exclusion en indiquant les tribunaux devant lesquels le conflit ne peut être élevé, nous devons en conclure qu'à l'égard des tribunaux de simple police, rien ne s'oppose à ce qu'il le soit. Le rapporteur a dit devant le Conseil d'Etat que la question était nouvelle. C'est une erreur ; elle avait été décidée par l'affirmative, le 4 mars 1819 (préfet de Seine-et-Marne), à l'occasion d'une contravention à la police du roulage portée mal à propos devant le tribunal de police de Laferté-Gaucher.

1907. Une question plus difficile est celle de savoir si le conflit peut être élevé devant les juges de paix jugeant en matière civile, devant les tribunaux de commerce et de prud'hommes. La difficulté provient ici de ce que les formalités prescrites par les art. 6, 7, 12, 13 et 14 de l'ordonnance, qui supposent l'intervention du procureur impérial, ne peuvent être

observées devant les tribunaux auprès desquels il n'existe pas d'officier du ministère public. On en a conclu que le conflit ne pourrait être élevé qu'en cas d'appel (C. d'Et., 12 janv. 1835, Petitgars), soit sur le fond, soit lorsque, la décision étant en dernier ressort, l'appel est interjeté pour cause d'incompétence (C. d'Et., 7 déc. 1844, Jouan).

On dit, pour justifier cette jurisprudence qui doit s'appliquer aux autres tribunaux exceptionnels, que l'ordonnance n'a eu en vue que les affaires portées devant les tribunaux de première instance et les Cours; que les affaires portées devant les juridictions exceptionnelles n'ont que peu d'importance, et que les juges qui statuent n'étant pas inamovibles, il n'y a pas d'empiétement systématique à craindre. Les principes sur lesquels repose le droit de revendication ne permettent pas d'établir une exception qui ne serait d'ailleurs motivée que sur des raisons de forme. Le but de l'ordonnance est que le tribunal soit appelé à prononcer sur le déclinatoire avant que d'être paralysé par un arrêté de conflit : il importe peu que ce soit par l'intermédiaire du procureur impérial ou par celui du président qu'il connaisse le mémoire et l'arrêté du préfet; le seul point important, c'est qu'il les connaisse.

1907 *bis*. Notre opinion se trouve confirmée par un avis du comité de législation du 3 mai 1844, qui décide que l'administration citée en référé peut y élever le conflit. Il est bien évident que dans ce cas on ne pourra observer rigoureusement la prescription de l'ordonnance de 1848; c'est au procureur impérial, qui n'assiste pas aux référés, que devra être remis le déclinatoire; c'est le juge du référé qui statuera seul sur la compétence, etc.



1908. Nous avons déjà dit que le conflit devait être élevé lorsqu'une affaire de la compétence de l'administration était portée devant les tribunaux judiciaires ; par conséquent, il n'y a point lieu de recourir à ce moyen lorsque les parties n'ont point observé, dans une affaire de la compétence ordinaire, des formalités que la loi leur imposait l'obligation de remplir vis-à-vis de l'administration avant de saisir le tribunal : telles que le défaut d'autorisation pour poursuivre les fonctionnaires publics, le défaut d'autorisation de plaider pour les communes : ce vice de forme peut produire une nullité, mais il ne change pas la juridiction et n'engendre pas d'incompétence. (Ord. 4<sup>er</sup> juin 1828, 3.)

1909. Le principe du conflit poussé jusque dans ses dernières conséquences conduisait à décider que l'administration pouvait revendiquer une affaire lorsqu'elle avait été jugée en dernier ressort, et même après un arrêt de la Cour suprême (C. d'Et., 24 juin 1808, Belot). Cette jurisprudence excita de vives et de nombreuses réclamations. L'autorité de la chose jugée était ainsi foulée aux pieds ; les parties qui avaient successivement parcouru toutes les phases d'une procédure longue et coûteuse pouvaient se voir enlever le bénéfice d'une décision longtemps après l'avoir obtenue ; rien n'était plus contraire à l'ordre et à la stabilité nécessaires au maintien de la société (1). On a compris qu'il ne pouvait y avoir de droit tellement absolu qu'il ne fût soumis à aucune déchéance, et que l'administra-

(1) On ne s'est pas seulement contenté d'annuler des jugements rendus en dernier ressort, on est quelquefois allé plus loin encore : un arrêté des consuls du 15 brum. an X, annulant un arrêt du tribunal d'appel de Besançon, enjoint au président et aux commissaires du gouvernement de se rendre à la suite du Conseil d'Etat, parce qu'il importe, y est-il dit, de savoir si la conduite du tribunal d'appel est une simple erreur d'opinion, ou s'il faut l'attribuer à une affectation coupable.



tion, à laquelle il fallait bien laisser la faculté de réclamer le jugement des procès de sa compétence, ne devait exercer cette réclamation que pendant la durée du litige; or, aussitôt qu'un jugement définitif est prononcé, il n'y a plus de procès, et par conséquent plus de réclamation possible.

Ces considérations ont servi de base aux dispositions de l'ordonnance. Le conflit ne peut plus être élevé que jusqu'au jugement ou jusqu'à l'arrêt définitif (1), et cela nonobstant la possibilité du pourvoi devant la Cour de cassation, qui ne forme pas un troisième degré de juridiction; mais si l'arrêt était cassé et l'affaire renvoyée devant une autre Cour impériale, le droit de former le conflit renaîtrait (C. d'Et., 19 mars 1847, André) : il en serait de même, par la même raison, si l'arrêt définitif était annulé par la requête civile. Quand un jugement a été rendu en premier ressort, le conflit ne peut plus être élevé si les parties ont confirmé le jugement, soit formellement en y acquiesçant, soit tacitement en l'exécutant, ou en laissant passer les délais de l'appel. Mais, s'il y a appel, la contestation revit, le conflit peut être élevé, quoiqu'il ne l'ait pas été en première instance, ou qu'il l'ait été irrégulièrement. (Ord. 1<sup>er</sup> juin 1828, 4.) Un arrêt du tribunal des conflits, du 27 février 1831 (l'Etat), décide qu'une transaction, même postérieure à l'arrêté de conflit, faisant cesser le procès, rend le conflit sans objet.

Si le jugement est par défaut, le conflit ne peut être élevé qu'autant que le défaillant forme opposition; car jusque-là il n'y a plus de litige, son silence est une sorte d'acquiescement. Ce que nous venons de dire des

(1) Il peut l'être par conséquent après des jugements préparatoires ou interlocutoires. (C. d'Et., 2 déc. 1853, héritiers Champel.)

jugements acquiescés ou passés en dernier ressort ne pourrait s'entendre d'un jugement qui rejetterait le déclatoire proposé par une des parties en cause ; il est évident que le préfet n'en aurait pas moins ensuite le droit d'élever le conflit (C. d'Et., mars 1841, V<sup>e</sup> Leconte.)

1910. Une exception aux principes que nous venons de poser est prévue par les art. 4 et 8 de l'ordonnance. Cette exception s'applique au cas où le tribunal, après avoir repoussé le déclatoire élevé officiellement par le préfet (n° 1911), n'attendrait pas, pour prononcer son jugement, que le délai de quinzaine, pendant lequel le préfet peut élever le conflit, fût expiré. S'il en était autrement, le tribunal pourrait, en brusquant son jugement, rendre illusoire le droit de l'administration.

D'autres exceptions découlent des principes généraux et ont été confirmées par la jurisprudence. Si le tribunal saisi du déclatoire, au lieu de statuer sur la compétence, juge au fond, le préfet peut élever le conflit après ce jugement. (C. d'Et., 3 juin 1850, Bosq.) Si un tribunal jugeant *ultra petita* statue sur une matière administrative qui ne lui était pas soumise, il est évident que le préfet, qui ne pouvait élever le conflit avant le jugement, pourra l'élever après. C'est ainsi qu'un tribunal ne s'étant pas contenté de déclarer les droits d'un propriétaire sur une partie de terrain attribuée à un chemin vicinal par un arrêté du préfet (v. n°s 1316-1317), mais ayant en outre défendu l'exécution des travaux ordonnés par l'administration, a vu son jugement annulé sur ce chef après un arrêté de conflit. (C. d'Et., 10 mai 1839, C<sup>e</sup> de St-Louis.)

Si le procureur impérial auquel le préfet transmet son arrêté de conflit en temps utile (n° 1918) ne le communique pas au tribunal, et que celui-ci, dans

l'ignorance du conflit, prononce son jugement, le droit de l'administration ne peut être compromis par la négligence du ministère public, et le préfet aurait incontestablement le droit d'élever le conflit après le jugement. (C. d'Et., 21 août 1845, Girardeau ; 24 janv. 1847, Doumas; v. aussi n° 1911.) Dans ces différents cas, l'administration pourrait toujours exercer son droit, à moins que le jugement ainsi rendu ne soit signifié au préfet, ce qui ferait courir contre lui le délai de quinzaine de l'art. 8 de l'ordonnance (v. n° 1912, *in fine*, 1915). (C. d'Et., 26 août 1835, héritiers Lebreton.)

1911.—Il suffisait autrefois de la simple déclaration de conflit, même non motivée, pour que le tribunal fût obligé de surseoir au jugement de l'affaire dont il était saisi. L'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 trace une marche beaucoup plus conforme aux égards qui sont dus à l'autorité judiciaire. Aujourd'hui le tribunal est toujours appelé à prononcer sur sa propre compétence. Le préfet doit, aux termes de l'art. 6 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828, revendiquer la cause pour l'administration ; il adresse pour cela au procureur impérial un mémoire dans lequel est rapportée la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du litige. Ce mémoire doit être présenté quand même le tribunal aurait déjà statué sur la compétence d'après un déclinatoire élevé par l'une des parties, même par un ministre (C. d'Et., 14 août 1837, Tournois), ou par le procureur impérial (C. d'Et., 3 mai 1839, Puisset). Il faut décider la même chose lors même que le préfet aurait, comme partie en cause, soulevé l'exception d'incompétence, et qu'elle aurait été repoussée par le tribunal (C. d'Et., 2 juin 1853, Leterme), parce qu'en revendiquant la cause pour l'administration, en



vertu de l'ordonnance du 4<sup>or</sup> juin 1828, il n'agit pas comme partie, mais comme organe de l'autorité publique (1). Il résulte du même principe que la défense au fond du préfet ne lui enlèverait pas le droit d'élever le conflit (C. d'Et., 30 déc. 1842, vidanges de Tarrascon), parce qu'il s'agit ici d'une incompétence *ratione materie* qui est d'ordre public, et sur laquelle par conséquent on ne peut transiger. Le procureur impérial fait connaître au tribunal la demande formée par le préfet, et requiert le renvoi si la revendication lui paraît fondée (ord., art. 6).

Le conflit ne peut être élevé avant le rejet du déclinaire, et l'ordonnance ne détermine pas le délai dans lequel le jugement devra être rendu. C'est, dit M. de Cormenin, une omission à réparer. Une circulaire du garde des sceaux du 5 juillet 1848 recommande de juger le déclinaire comme affaire urgente, en requérant célérité. Il faut observer qu'il suffit, pour que le déclinaire soit valablement proposé, qu'il parvienne au tribunal avant le jugement de la cause, quand même les débats seraient clos. (C. d'Et., 15 décembre 1842, Neuville.)

Les débats sur la question de compétence, qui précèdent nécessairement le conflit, offrent cet avantage que, si la revendication est fondée, le tribunal le reconnaîtra presque toujours, et se dessaisira lui-même; tandis que, si elle ne l'est pas, la discussion à laquelle donnera lieu le mémoire du préfet, et les motifs sur lesquels le tribunal appuiera son jugement de rejet,

(1) Il a été décidé par le Conseil d'Etat, le 15 août 1839 (Ruiz), qu'un déclinaire irrégulièrement proposé par un préfet autre que celui du département sur lequel le tribunal a maintenu sa compétence, a dispensé le préfet du département de proposer un nouveau déclinaire, et lui a permis d'élever le conflit immédiatement.



pourront éclairer l'administration et la déterminer à abandonner ses prétentions. La nécessité de motiver la demande en renvoi sur une disposition législative est aussi un obstacle à ce que des conflits soient élevés inconsiderément, ou comme moyen d'entraver la marche d'une affaire. Cependant, quand même cette énonciation n'aurait pas eu lieu, il serait du devoir du tribunal de se dessaisir de l'affaire, s'il reconnaissait d'ailleurs que la demande est bien fondée, puisque nous avons déjà vu qu'il devait le faire d'office et indépendamment de toute réclamation.

1912. Le procureur impérial notifie au préfet les conclusions qu'il a prises et le jugement du tribunal, dans les cinq jours qui suivent celui où il a été rendu. Ou ce jugement a repoussé, ou il a admis le déclinaire : dans le premier cas, le conflit devient nécessaire ; mais il ne faut pas que le préfet puisse le tenir en réserve comme une arme dont il se servira quand il le jugera convenable ; il doit l'élever dans les quinze jours de l'envoi et non de la réception du jugement sur la compétence (art. 8). Si le jugement est par défaut, un jugement confirmatif rendu sur l'opposition de la partie défaillante ne ferait pas courir un nouveau délai. (C. d'Etat, 18 février 1839, préfet de l'Hérault.) Ce délai est fatal, et entraîne une déchéance dont le préfet ne pourrait être relevé qu'autant qu'il y aurait appel du jugement rendu sur le fond (1). Le

(1) Ord. du 1<sup>er</sup> juin 1828, art. 4 et 8 ; arrêt du Conseil du 13 déc. 1833 (préfet de la Vienne). Il faut bien observer que le délai court non du jour du jugement, mais de celui de la notification, lors même que cette notification serait faite après les cinq jours. (C. d'Et., 30 juill. 1850, Pairel.) La date de l'envoi est constatée par la mention consignée sur le registre du mouvement. Le tribunal des conflits a décidé, le 18 avril 1850 (Preynat), que les énonciations de ce registre font foi malgré la preuve du contraire. Nous ne pouvons approuver cette décision ; c'est là un effet exorbitant qui ne peut résulter que d'une loi.

tribunal doit surseoir jusqu'à ce que le délai donné au préfet pour prendre un parti soit expiré; sinon le jugement qu'il aurait prononcé ne saurait paralyser l'action de l'administration, qui aurait dans ce cas le droit d'élever le conflit après le jugement. A plus forte raison ne peut-il pas prononcer par un même jugement sur le déclinaire proposé par le préfet et sur le fond.

Si le procureur impérial ne communiquait pas le mémoire du préfet sur le déclinaire, et que le tribunal, n'étant point averti, statuât sur le fond, le préfet n'en aurait pas moins le droit d'élever le conflit dans la quinzaine de la notification qui lui serait faite de ce jugement. (C. d'Ét., 15 déc. 1842, Neuville.) Il en serait de même si le procureur impérial n'envoyait pas au préfet le jugement qui rejette le déclinaire. (C. d'Ét., 7 déc. 1844, Léger.)

1913. Quand le tribunal a admis le déclinaire, le conflit est inutile; mais il peut devenir nécessaire si l'une des parties interjette appel de ce jugement. L'art. 8 de l'ordonnance, prévoyant ce cas, s'exprime ainsi: « Si le déclinaire est admis, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement. » Il aurait peut-être été convenable de laisser statuer la Cour sur la question de compétence dont elle est saisie par l'appel; mais l'ordonnance adopte un autre système: elle ne veut pas que la partie puisse, en interjetant appel, paralyser le droit qu'a le préfet d'élever le conflit; elle l'autorise à couper court à une nouvelle discussion et à saisir le Conseil d'Etat par un arrêté de conflit. Cependant le Conseil d'Etat, se préoccupant de cette pensée, que le conflit qui peut être élevé en

Cour d'appel, aux termes de l'art. 4, doit être accompagné des mêmes formalités qu'en première instance, décidait autrefois que le préfet devait, avant d'élever le conflit, proposer le déclinaire (C. d'Ét., 18 oct. 1833, Benazet; 26 mai 1837, héritiers Germain; 23 avril 1840, D<sup>lle</sup> Desbrosses), c'est-à-dire saisir la Cour, par un nouveau mémoire, de la question même dont elle est déjà saisie par l'appel, attendre sa solution, et élever le conflit dans la quinzaine de sa signification, si elle était négative. (C. d'Ét., 23 oct. 1835, Nicol.) Cette manière de procéder est aujourd'hui abandonnée avec raison. (C. d'Ét., 6 mars 1846, Caucau, et 23 juin 1853, C<sup>o</sup> de Cadéac.)

Lorsque le préfet élève le conflit en Cour d'appel, soit quand il ne l'a pas élevé devant le tribunal de première instance, soit quand il l'a élevé irrégulièrement (ord. 1<sup>er</sup> juin 1828, 4, § 2), soit quand, son déclinaire ayant été rejeté, il a omis d'élever le conflit dans la quinzaine du jugement (arr. Caucau et Cadéac), il doit remplir les mêmes formalités qu'en première instance. Mais pourrait-il, dans le cas où, sur l'appel du jugement d'incompétence, il aurait laissé passer le délai de quinzaine, élever le conflit dans la forme ordinaire, c'est-à-dire en déposant le mémoire? Nous pensons que l'art. 8, en accordant au préfet un droit exceptionnel limité par le délai de quinzaine, a eu pour but de supprimer des lenteurs, et que par conséquent le délai est fatal. Rappelons qu'en cas d'appel, le conflit doit être proposé devant la Cour par le préfet dans le ressort duquel était le tribunal de première instance saisi de l'affaire (n<sup>o</sup> 1902, 2<sup>e</sup> alinéa).

1914. Il peut arriver aussi que le tribunal, après s'être déclaré incompétent par un jugement par défaut, rapporte ce jugement sur l'opposition de la partie de-



faillante. Le préfet alors peut élever le conflit sans proposer de nouveau le déclinaire, qui serait complètement inutile. (C. d'Ét., 6 mars 1835, Cante.) Ce conflit devrait être élevé dans la quinzaine de la notification au préfet du nouveau jugement.

1915. L'ordonnance ne parle point ici des parties qui sont en cause, et du rôle qu'elles doivent jouer pendant les débats sur la compétence. C'est qu'elle avait principalement pour but de tracer la marche que doit suivre l'administration, laissant d'ailleurs les parties dans le droit commun. Or, d'après le droit commun, elles peuvent critiquer la demande en renvoi (1), prendre des conclusions tendant à ce qu'elle soit repoussée; et, lorsque le tribunal l'admet, elles ont le droit d'interjeter appel du jugement, en signifiant leur acte d'appel au préfet, comme nous venons de le voir dans l'art. 8 (n° 1913). Si elles ne font pas cette notification, le délai de quinzaine ne court pas, et le préfet peut élever le conflit, non-seulement tant que la Cour n'a pas jugé (C. d'Ét., 30 août 1847, C<sup>e</sup> des Quatre-Canaux), mais encore, selon nous, d'après les principes posés ci-dessus, même après l'arrêt que la Cour pourrait avoir prononcé sur le fond (v. n° 1910).

1916. L'arrêté par lequel le préfet revendique la cause pour l'autorité administrative doit être revêtu de certaines formes prescrites par l'ordonnance; il doit viser le jugement qui a repoussé le déclinaire, et contenir *textuellement* la disposition *législative* qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux (2). Malgré les termes positifs de l'art. 9 de

(1) L'ordonnance n'exige pas que le mémoire du préfet soit notifié aux parties; il est cependant nécessaire qu'elles en aient connaissance pour pouvoir le contester; elles peuvent en prendre communication au greffe.

(2) Quand devant le même tribunal trois instances différentes sont



l'ordonnance, le Conseil d'Etat décide qu'il suffit que l'arrêté de conflit *vis*e les lois sur lesquelles il est fondé, et qu'il n'est pas nécessaire qu'il en contienne le *texte*. (C. d'Et., 8 février 1838, Marlet.) Il nous suffit de citer le passage suivant de l'article : « La » disposition législative qui attribue à l'administration » la connaissance du point litigieux y *sera textuellement insérée*. » On voit qu'il ne s'agit pas d'un simple visa. L'ordonnance ne dit pas d'une manière bien nette que l'arrêté doit être motivé, mais il est évident que cela est dans son esprit; c'est d'ailleurs l'usage de l'administration. Le préfet n'a que le droit de revendiquer la cause, et il ne peut, sans excès de pouvoir, statuer sur le fond soit par l'arrêté de conflit, soit par un arrêté spécial (C. d'Et., 19 janvier 1825, Corneille), ni déclarer qu'il est sursis à toutes poursuites judiciaires (C. d'Et., 27 août 1833, préfet du Nord), ou que l'autorité judiciaire est dessaisie (C. d'Et., 17 août 1836, Taitot). L'arrêté de conflit même bien fondé serait annulé, mais sur ces points seulement, par le Conseil d'Etat. (V. arrêts ci-dessus.)

4917. L'arrêté, comme nous l'avons déjà dit, doit être pris dans la quinzaine qui suit l'envoi de la décision qui a repoussé le déclinatoire (ord. du 1<sup>er</sup> juin 1828, 7, 8, 11); non-seulement il doit être pris, mais encore déposé au greffe dans ce délai. (C. d'Etat, 28 nov. 1845, Usquin.) Il suffit du dépôt de l'arrêté; celui des pièces accessoires peut être fait ensuite. (C. d'Et., 7 août 1843, Schweighauser.) La remise directe de l'arrêté dans le délai indiqué au parquet du procu-

engagées par des particuliers contre un même entrepreneur de travaux publics pour réparation de dommages de même nature, le préfet peut les revendiquer par un seul arrêté de conflit. (C. d'Et., 7 déc. 1844, Jouan.)

reur impérial équivaldrait au dépôt au greffe (C. d'Etat, 2 août 1838, Gaëtan de la Rochefoucaud); car, ainsi que nous allons le voir, le greffier n'est ici qu'un intermédiaire (1).

1918. Le greffier remet immédiatement l'arrêté de conflit au procureur impérial, qui le communique au tribunal réuni dans la chambre du conseil, et requiert que, conformément à l'art. 27 de la loi du 24 fructidor an III, il soit sursis à toute procédure judiciaire. L'erreur ou la négligence du greffier ou du procureur impérial, qui n'aurait pas fait les communications exigées, ne pourrait entraver l'exercice du droit de conflit, parce qu'on ne peut rendre l'administration responsable de l'inaccomplissement des formalités imposées à l'autorité judiciaire. (Cons. d'Etat, 26 août 1835, héritiers Lebreton; v. n° 1910.)

L'arrêté de conflit a pour résultat non pas de *dessaisir* le tribunal de l'affaire, car il ne juge pas la question de compétence, mais bien de renvoyer le jugement de cette question devant le Conseil d'Etat, et d'obliger le tribunal à *surseoir* jusqu'après sa décision; tels sont les termes précis de l'art. 27 de la loi du 24 fruct. an III, répétés par l'art. 3 de l'arrêté du 13 brum. an X. L'obligation imposée aux tribunaux est sanctionnée par l'art. 128 du Code pénal, qui déclare coupables de forfaiture et punit d'une amende de 16 à 150 fr. les juges qui ont procédé au jugement d'une affaire que l'autorité a revendiquée, et les officiers du ministère public qui ont fait des réquisitions ou donné des conclusions à l'occasion de ce jugement.

(1) Si, au lieu d'élever le conflit, le préfet interjette appel du jugement qui a repoussé le déclinatoire, il ne peut plus élever de conflit que dans la quinzaine de l'arrêt de la Cour sur la compétence. (C. d'Et., 27 août 1839, Gay.)

Par la même raison, l'autorité administrative doit s'abstenir de statuer sur la question jusqu'à ce qu'elle lui soit renvoyée par le Conseil d'Etat, sous peine de voir annuler sa décision. (C. d'Et., 22 janv. 1824, Garcement.) Mais elle peut prendre des mesures qui se rattachent à la question, pourvu qu'elles ne la préjugent pas. (C. d'Et., 14 juin 1851, Vignat.)

1919. Le tribunal, incompétent pour apprécier le conflit quant au fond, est-il cependant obligé de surseoir, quelles que soient les irrégularités du conflit? L'ordonnance, dit-on, renvoie d'une manière générale à la loi du 24 fructidor an III, laquelle pose le principe du sursis d'une manière absolue. Sans doute, si le préfet n'a point observé les formalités qui sont prescrites par l'ordonnance, par exemple s'il a formé le conflit en matière de grand criminel, s'il a laissé passer les délais, s'il a omis de proposer le déclinaire, etc., etc., son arrêté devra être annulé; mais cette annulation ne pourra être prononcée que par le Conseil d'Etat, seul juge de ces questions. Décider autrement, ce serait reconnaître aux tribunaux le droit d'apprécier un acte administratif, et leur laisser le moyen d'échapper aux conséquences du conflit, et de substituer leurs décisions à celles de l'autorité administrative, dont ils entraveraient ainsi la marche.

Ces raisons, quelque fortes qu'elles paraissent, ne nous semblent pas concluantes. Nous reconnaissons en thèse générale l'incompétence des tribunaux à annuler un acte administratif; nous reconnaissons même que jusqu'à l'ordonnance de 1828 le principe de sursis immédiat ne souffrait aucune exception; mais nous croyons que l'ordonnance de 1828 a changé le droit à cet égard. Le principal but de cette ordonnance est d'offrir aux tribunaux une garantie contre l'abus des conflits, d'em-



pêcher, par exemple, que l'administration n'entrave la marche de la justice, soit en dégoûtant les particuliers par des lenteurs et des frais, soit en suspendant pendant un temps quelquefois très-long l'exécution d'un jugement passé en force de chose jugée, etc., etc. : ce but ne serait point atteint, si le Conseil d'Etat était seul juge de l'inobservation des formes qu'elle prescrit, et les choses resteraient à peu près dans la situation d'où l'ordonnance avait pour objet de les tirer; car alors un arrêté de conflit formé contrairement à toutes les règles paralyserait encore l'action des tribunaux; l'ordonnance n'aurait donc eu d'autre effet que d'augmenter le nombre des cas où l'on devrait prononcer l'annulation, sans offrir pour cela aucune garantie aux tribunaux et aux parties contre les suspensions arbitraires du cours de la justice.

Il nous semble dans l'esprit de l'ordonnance que toutes les fois que les formes ne sont pas observées, que le conflit est formé dans un cas où il est formellement prohibé, ou que les délais prescrits sont écoulés, les tribunaux ne soient pas tenus de surseoir. C'est ce qui ressort également de sa lettre; en effet elle s'exprime partout d'une manière bien formelle : *Le conflit ne sera jamais élevé en matière criminelle* (art. 1<sup>er</sup>).... *Il ne pourra être élevé en matière correctionnelle que dans deux cas* (art. 2)... *Il ne pourra être élevé que dans les formes et de la manière déterminées par les articles suivants* (art. 5)..... *Si l'arrêté a été déposé en temps utile, le greffier le remettra immédiatement au procureur du Roi* (art. 12), etc. *Si les délais ci-dessus expirent sans qu'il ait été statué sur le conflit, l'arrêté qui l'a élevé sera considéré comme non venu, et l'instance pourra être reprise devant les tribunaux* (16). *Si, un mois après l'expiration de ce délai, le tribunal*



*n'a pas reçu notification de l'ordonnance royale rendue sur le conflit, il pourra procéder au jugement de l'affaire.* (Ord. du 12 mars 1831, art. 7.) Lors donc que le tribunal ne trouve pas un acte revêtu des formes et pris dans les délais prescrits par l'ordonnance, il n'est pas tenu de surseoir; de même qu'il peut procéder au jugement de l'affaire, quand les délais de l'art. 16 de l'ordonnance de 1828 et de l'art. 7 de l'ordonnance de 1831 sont expirés sans qu'on ait jugé le conflit ou qu'il ait reçu notification de l'arrêt.

Il est aussi de principe dans notre droit que les tribunaux doivent appliquer les lois et les ordonnances, sans discuter leur mérite et leur opportunité. Certes les règles qui leur défendent d'empiéter sur le pouvoir législatif et sur le pouvoir réglementaire de l'Empereur sont tout aussi sacrées que celles qui protègent l'autorité administrative. N'est-il pas cependant généralement admis que si les ministres publiaient *comme loi* un acte qui n'aurait point été revêtu de l'approbation des trois branches du pouvoir législatif, les tribunaux *ne devraient pas* l'appliquer? La même chose n'aurait-elle pas lieu s'il s'agissait d'une ordonnance inconstitutionnelle, de celle, par exemple, qui établirait un impôt, qui infligerait une peine (n° 103)? Comment donc ce principe, qui ne souffre aujourd'hui plus de contestation quand il s'agit de lois et d'ordonnances, ne serait-il plus applicable quand il s'agit d'un arrêté préfectoral? Les tribunaux, sans doute, ne peuvent pas examiner la question de savoir si le conflit est bien *fondé*, parce qu'ils apprécieraient la valeur d'un acte administratif; mais ils peuvent toujours voir s'il est bien *formé*, car, avant de lui accorder un effet quelconque, ils ont le droit de s'assurer s'il existe. Cette distinction entre le fond et la forme des actes administra-

tifs se retrouve dans la procédure en expropriation pour cause d'utilité publique ; les tribunaux ne peuvent pas refuser de prononcer l'expropriation par le motif qu'elle n'a pas les caractères d'utilité publique qui peuvent seuls la motiver, car cette question est de la compétence de l'administration ; mais ils sont expressément chargés par la loi d'examiner si les actes administratifs sont réguliers. La loi n'a pas craint, en leur donnant ce droit, de les voir entraver la marche de l'administration ; c'est que les tribunaux, qui pourraient se tromper dans l'appréciation d'un acte administratif, sont au contraire admirablement propres à statuer sur une question de forme ; ils sont bien préférables sur ce point à l'administration, habituée à une sorte de pouvoir discrétionnaire dont l'étendue n'est pas toujours parfaitement déterminée. Le danger que l'on signale ici n'est donc point à craindre ; il n'existe pas dans les cas analogues, et la Cour de cassation, à laquelle en définitive aboutissent les jugements prononcés par les tribunaux, a montré dans maintes circonstances qu'il n'y a nul danger à la laisser juge de la valeur extrinsèque des actes administratifs. D'ailleurs, si le tribunal s'était trompé en refusant de surseoir, le Conseil d'Etat saisi du conflit pourrait annuler le jugement. Il n'y aurait donc pas d'inconvénient réel, et l'avantage serait d'éviter les lenteurs qu'entraîne la décision du Conseil d'Etat.

La jurisprudence du Conseil d'Etat paraissait d'abord favorable à cette opinion. Un arrêté de conflit ayant été déposé après le délai de quinzaine fixé par l'art. 44 de l'ordonnance, le tribunal de Montmorillon refusa de surseoir, et le Conseil d'Etat, par un arrêt du 31 décembre 1833 (préfet de la Vienne), annula l'arrêté de conflit comme tardif, et ne prononça pas la

nullité du jugement; mais depuis il est revenu sur cette jurisprudence. Ainsi un arrêt de la Cour d'Aix avait refusé de prononcer le sursis, par le motif que l'arrêté de conflit n'avait pas été précédé du déclinaire. Le Conseil a annulé à la fois l'arrêté de conflit et l'arrêt de la Cour, par le motif « qu'il n'appartenait pas à ladite » Cour de déclarer cette irrégularité, et qu'il était de » son devoir de surseoir à toutes poursuites judiciaires, » dès qu'il lui avait été donné communication d'un » arrêté de conflit relatif à une affaire dont elle se » trouvait saisie. » (C. d'Et., 23 avril 1840, Bruno; 25 avril 1845, Laurent; 18 déc. 1848, Cie des Angles.) (1).

1920. Lorsque le conflit a été régulièrement élevé et que le tribunal a sursis à prononcer, il faut que la question de compétence soit jugée; et le Conseil d'Etat a décidé avec raison, le 7 avril 1824 (Leroy), que le préfet ne pouvait rapporter son arrêté de conflit, parce qu'une fois qu'il est porté, il soulève une question d'ordre public qui ne peut plus être décidée que par le chef de l'Etat.

Il était nécessaire de donner aux parties la facilité de fournir leurs moyens, et de prescrire des formes et des délais abrégés qui ne permissent pas de suspendre indéfiniment le cours de la justice. L'ordonnance établit ici une procédure particulière, parce que l'on considère le conflit positif comme intéressant principalement l'ordre public et l'application des lois.

(1) V. dans le sens de notre opinion, M. Duvergier, note 4, sur l'art. 12 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828; M. Foucher, *Revue de législation*, t. 1, p. 31; M. Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, 3<sup>e</sup> édit., t. 2, p. 735. Contre, M. Dufour, *Droit administratif appliqué*, 2<sup>e</sup> édit., t. 3, p. 560; *id.*, M. Savigny, *Organisation et compétence*, t. 1, p. 242.



constitutionnelles. L'arrêté du préfet et les pièces à l'appui restent déposés au greffe pendant quinze jours ; les parties, ou leurs avoués, quand il y en a de constitués, sont avertis, par une lettre du procureur impérial, qu'ils peuvent, pendant ce délai, en prendre communication sans déplacement, et déposer au parquet leurs observations sur la question de compétence avec les documents à l'appui (1). Ce n'est là qu'une facilité qui leur est donnée ; si elles n'en usent pas, elles peuvent encore adresser au Conseil d'Etat des mémoires signés d'elles ou d'avocats aux Conseils, jusqu'au jugement sur le conflit (2). (Ord., 15.) Mais comme il s'agit ici d'une question d'intérêt général, les parties ne sont admises qu'à présenter des observations et non à intervenir (C. d'Et., 7 avril 1835, Guerlin-Houel.) D'où il résulte qu'on ne peut jamais attaquer la décision du Conseil d'Etat, soit par opposition, soit d'autre manière. (C. d'Et., 18 octobre 1832, Leclerc.)

1924. A l'expiration du délai de quinzaine pendant lequel les pièces doivent rester déposées au greffe, le procureur impérial adresse au garde des sceaux la citation originale, les conclusions des parties, le déclinaire proposé par le préfet, ses conclusions et le jugement sur la compétence, l'arrêté de conflit, et toutes les pièces qui y ont été jointes. Le garde des sceaux, dans les vingt-quatre heures de la réception, adresse au procureur impérial un récépissé énonciatif des pièces qui reste déposé au greffe du tribunal, et

(1) La réception de cette lettre est constatée par un certificat des parties, des avoués, ou du maire de leur domicile. (Ord. du 12 déc. 1821, art. 2.)

(2) Quand les parties signent elles-mêmes leurs mémoires, les signatures doivent être légalisées par le maire de leur domicile. (Ord. du 12 déc. 1821, art. 5.)



transmet les pièces mêmes au secrétariat général du Conseil d'Etat. (Ord. 1<sup>er</sup> juin 1828, 14; 12 mars 1831, 6.)

1922. D'après l'art. 15 de l'ordonnance, il devait être statué sur le conflit dans un délai de quarante jours, lequel pouvait être prorogé jusqu'à deux mois par le Conseil d'Etat. L'art. 16 ajoutait que si ce délai expirait sans qu'il eût été statué, l'arrêté était considéré comme *non venu*, et que l'instance pouvait être reprise devant les tribunaux. Depuis est intervenue l'ordonnance du 12 mars 1831, qui, en introduisant la publicité des débats et l'intervention du ministère public, exige une augmentation de délai. Son article 7 est ainsi conçu : « Il sera statué sur le conflit dans le délai » de deux mois à dater de la réception des pièces au » ministère de la justice; si, un mois après l'expiration de ce délai, le tribunal n'a pas reçu notification » de l'ordonnance royale rendue sur le conflit, il pourra » procéder au jugement de l'affaire. »

La première disposition est-elle abrogée par la seconde, qui paraît étendre le délai à trois mois ? Nous ne le pensons pas, et nous croyons que chacune d'elles a statué pour un cas différent. Il existe un principe reconnu par les deux ordonnances, c'est que le Conseil d'Etat doit statuer dans un délai déterminé, lequel est de deux mois, d'après la dernière ordonnance; s'il a laissé écouler ce délai, il ne peut plus prononcer, et l'entrave qui avait été mise à l'action des tribunaux venant à cesser, cette action doit reprendre son cours; mais il faut que la partie qui veut poursuivre l'instance prouve, par un certificat émané du secrétaire général du Conseil, que la décision n'a point été rendue dans les deux mois. Lorsqu'on ne fait pas cette preuve, il faut attendre l'expiration du nouveau délai

d'un mois pour agir ; de telle sorte qu'en supposant même que l'ordonnance ait été rendue en temps utile, si elle n'a pas été notifiée dans le mois qui suit l'expiration du délai, elle est considérée comme non avenue. Ainsi l'ordonnance du 12 mars 1834 n'abroge pas celle du 4<sup>er</sup> juin 1828 ; elle ne fait que la compléter en prescrivant un délai pour la notification, et en ajoutant un cas de déchéance à ceux qui existaient déjà.

Cependant la Cour de cassation n'admet point cette combinaison des deux ordonnances ; elle pense que l'art. 7 de l'ordonnance de 1834 abroge l'art. 16 de l'ordonnance du 4<sup>er</sup> juin, parce qu'après avoir parlé du délai de deux mois, elle n'ajoute pas, comme cet article, que, faute par le Conseil d'avoir statué dans ce délai, le conflit sera considéré comme *non venu*. (C. C. civ., 31 juillet 1837, préfet d'Ille-et-Vilaine.) Bien plus, la même Cour décide que si le décret sur conflit a été rendu dans le délai légal, il ne peut être réputé périmé par le seul défaut de notification dans le délai d'un mois prescrit par l'ordonnance de 1834 (C. C. civ., 30 juin 1835, préfet du Nord), parce que cette ordonnance ne dit pas qu'il sera *considéré comme non venu*, mais seulement que le tribunal pourra *procéder au jugement de l'affaire*.

Ce système aurait pour résultat de laisser les parties sous le coup d'une décision d'incompétence qui pourrait venir dessaisir le tribunal la veille du jour où le jugement devrait être prononcé, et rendre inutiles tous les frais de procédure qui auraient été faits par les parties. Tel ne peut être l'esprit de l'ordonnance de 1834 ; elle a bien pu ajouter au délai déterminé pour juger le conflit un délai destiné à notifier l'arrêt, mais certainement elle n'a pas eu pour but de jeter sur une pro-

cédure dispendieuse, qui peut quelquefois durer plusieurs années, une incertitude dangereuse. Cette ordonnance, qui modifie dans une disposition de détail celle de 1828, se concilie parfaitement avec elle; et quand elle dit qu'au delà d'un certain délai le tribunal pourra passer outre, elle dit implicitement que ce sera avec la certitude que tout ce qui sera fait devant lui ne tombera pas devant une décision tardive; en un mot, elle n'abroge pas le principe que *le conflit est non avenu*.

Il faut observer que si l'envoi des pièces à faire par le procureur impérial au garde des sceaux ne comprenait pas toutes celles qui sont énumérées par l'art. 6 de l'ordonnance de 1834, le délai ne commencerait à courir que du jour de la réception des pièces manquantes. (C. C., req. 23 juillet 1839, h<sup>ers</sup> Germain.) La même chose a été jugée par le Conseil d'Etat, qui a statué, le 18 déc. 1840 (commune des Argütes), sur un conflit élevé en l'an XII, dont le dossier était resté incomplet jusqu'au 24 septembre 1840. Enfin, aux termes de l'article 35 de l'ordonnance du 19 juin 1840, les délais fixés par l'ordonnance du 12 mars 1834 pour le jugement des conflits sont suspendus pendant les mois de septembre et d'octobre.

1923. C'est la section du contentieux qui dirige l'instruction et prépare le rapport des conflits (Décr., 25 janv. 1852, 17). Ce rapport est fait à l'assemblée générale du Conseil d'Etat, en séance publique; les avocats des parties peuvent présenter des observations orales; le commissaire du gouvernement donne son avis; la délibération n'est pas publique, mais le décret qui intervient ensuite est lu en séance publique. (V. n<sup>os</sup> 2009, 2010.)

1924. Le Conseil d'Etat, saisi du conflit, doit d'abord



examiner s'il a été formé conformément aux règles prescrites ; dans le cas de la négative, il en prononce la nullité. Quand le conflit est régulier, le Conseil statue sur la question de compétence ; s'il croit la revendication mal fondée, il annule l'arrêté de conflit, sans déterminer à quelle branche de l'autorité judiciaire appartient la cause, car cette question est de la compétence de la Cour de cassation. Si la revendication lui paraît fondée, il confirme le conflit et dessaisit ainsi l'autorité judiciaire, mais sans indiquer celui des organes de l'autorité compétente qui doit être saisi, de peur, dit M. de Cormenin, de faire faire une fausse route aux parties. Si la question de compétence s'élève ensuite, elle est résolue par qui de droit ; si l'incompétence ne porte que sur une partie de l'affaire, le Conseil confirme le conflit sur ce point et annule sur le reste. Quant aux dépens de la procédure annulée, il est statué par l'autorité reconnue compétente. (C. d'Et., 23 février 1844, Dufour.)

1925. En cas d'annulation du conflit, le préfet peut-il en élever un nouveau ? Il faut distinguer : si l'arrêté est annulé comme formé après le délai, le préfet a encouru une déchéance de laquelle il ne peut pas être relevé (C. d'Et., 5 juin 1838, Arquelain), à moins qu'il n'y ait appel (Ord. 17 juin 1828, 4, § 2) ; mais si le conflit est annulé pour omission de forme, la jurisprudence autorise à le renouveler jusqu'à jugement définitif. (C. d'Et., 15 déc., 1842, Ménestrel.) Ainsi l'annulation d'un conflit élevé par un préfet incompétent ne fait pas obstacle à ce que dans la même affaire le préfet compétent propose le déclinaire et élève le conflit (C. d'Et., 29 juin 1842, Desfourniers). Le préfet dont l'arrêté de conflit a été annulé comme n'ayant pas été déposé devant le tribunal qui avait statué sur le



déclinatoire, a pu proposer de nouveau le déclinatoire et élever le conflit devant le tribunal saisi de l'affaire. (C. d'Et., 9 janv. 1843, Audibert.)

Il n'existe aucun mode de recours contre les décrets statuant sur les conflits (v. ord. du 21 déc. 1821), parce que la question est soulevée dans l'intérêt public et que les parties ne sont admises qu'à présenter de simples observations. (Ord. du 1<sup>er</sup> juin 1828, 13, 14, 15.) *V.* n° 1920.

1926. Lorsque l'autorité administrative et l'autorité judiciaire déclarent l'une et l'autre que la même affaire n'est pas de leur compétence, il y a *conflit négatif* (1).

Il faut une déclaration *d'incompétence*; ainsi il n'y a pas de conflit quand l'autorité judiciaire renvoie devant l'autorité administrative pour avoir l'interprétation d'un acte, sans se dessaisir quant au fond, et que l'autorité administrative, après l'interprétation, renvoie devant le tribunal. (C. d'Et., 17 juillet 1822, Courtois.)

Quand l'une des autorités délaisse une partie à se pourvoir devant l'autre, il n'y a pas encore de *conflit*; il faut, pour qu'il naisse, que la seconde autorité ait déclaré également son incompétence. Il n'y a pas non plus de conflit, à proprement parler, lorsque les parties ne se sont adressées qu'à des autorités également incompétentes, par exemple à un tribunal et à un conseil de préfecture, lorsque l'affaire était de la compétence du ministre; dans ce cas, la requête est rejetée purement et simplement, sauf aux parties à se pourvoir

(1) Nous ne parlons pas ici du conflit négatif qui peut s'élever entre deux autorités administratives du même ordre d'attributions; il est réglé par l'autorité à laquelle elles ressortissent toutes deux.

devant qui de droit. En un mot, il faut, pour qu'il y ait conflit négatif et détermination par le Conseil d'Etat de l'autorité compétente, que cette autorité soit au nombre de celles qui se sont dessaisies. (C. d'Etat, 26 juillet 1826, de Witzthum; trib. des conflits, 29 mars 1854, Dutour.)

Il ne suffit pas non plus rigoureusement, pour qu'il y ait conflit négatif, que deux autorités, l'une administrative et l'autre judiciaire, se soient respectivement abstenues de prononcer sur la même question; il faudrait encore que les parties eussent épuisé, dans chacun des deux ordres administratif et judiciaire, tous les degrés de la hiérarchie: car il n'est pas vrai de dire que l'autorité judiciaire, par exemple, se soit déclarée incompétente, si cette déclaration n'a été rendue que par un tribunal de première instance, parce qu'on peut se pourvoir contre cette décision devant la Cour impériale, et en définitive devant la Cour de cassation. Cette doctrine était celle de l'ordonnance d'août 1737, concernant les évocations et les réglemens de juges, tit. 2, art. 24. Mais la Cour de cassation a décidé, le 26 mars 1838 (Ch. civ., Huart), que cette disposition de l'ordonnance ne s'appliquait pas à la procédure suivie devant les tribunaux, et qu'aucune loi n'imposait l'obligation de recourir exclusivement à la voie de l'appel contre les jugemens rendus sur la compétence. « Cette jurisprudence est rationnelle, dit M. Serigny, n° 243, car l'ordonnance de 1737 obligeait les parties à faire des frais et des procédures préliminaires qui pouvaient n'aboutir qu'à un résultat négatif et se trouver en pure perte. » Elle est celle du Conseil d'Etat, car il a statué sur des conflits négatifs entre les tribunaux de première instance et des juges administratifs du premier degré (C. d'Ét., 2 juillet

1828, Duboë-Pau; — *id.*, 13 juillet 1828, Descours).

1927. Les parties ont donc deux modes de pourvoi : l'un par la voie de l'appel, pour faire réformer la décision d'incompétence; l'autre par la voie du règlement de juges; et elles peuvent opter entre l'un et l'autre.

Le conflit négatif est porté devant l'Empereur en son Conseil, de même que le conflit positif, et d'après les mêmes principes. (Décr., 25 janvier 1852, 17.) Le règlement du 26 octobre 1849 traçait la marche à suivre en matière de conflits négatifs; mais ce règlement a cessé d'exister avec le tribunal des conflits, dont il réglait la procédure. Les choses se trouvent remises dans leur ancien état, qui est l'absence complète de règles sur cette matière. Le conflit négatif ne se déclare pas (C. d'Et., 24 mars 1824, Gay); il résulte du fait même. L'autorité n'intervient pas pour le faire juger, par la raison qu'elle est tout à fait désintéressée dans la question; c'est à la partie la plus diligente à saisir le Conseil d'Etat par une requête. L'affaire s'instruit selon la forme ordinaire réglée par le décret du 22 juillet 1806 et par les ordonnances postérieures. Cependant il n'y a aucun délai de fixé pour le pourvoi, parce qu'il faut bien que les parties trouvent des juges (C. d'Etat, 26 juillet 1837, Allard), et le Conseil d'Etat a décidé, le 23 juin 1849 (Fidèle-Dacheux), que la non-signification de l'ordonnance de soit communiqué n'entraînerait pas de déchéance, parce qu'il est inutile d'annuler une procédure qu'il faudrait ensuite recommencer. On observe les mêmes règles quand le conflit négatif existe seulement entre différents organes de l'administration. (C. d'Et., 26 juillet 1837, Allard.)

1928. Le décret portant règlement du conflit né-



gatif détermine l'autorité compétente, et renvoie les parties devant elle, en annulant la décision par laquelle elle s'était dessaisie mal à propos. (C. d'Et., 29 janv. 1840, ville de Loudun; 31 mai 1855, Fournier.)

Comme le conflit négatif, à la différence du conflit positif, est une affaire entre parties privées, nous pensons que les décisions qui interviennent peuvent être attaquées par les mêmes voies que les décisions contentieuses. (V. n<sup>os</sup> 2013 et suiv.)

---

### CHAPITRE III.

#### DES JUGES ADMINISTRATIFS.

---

##### SOMMAIRE.

- 1929. Anciens juges administratifs.
- 1930. Conseils de préfecture.
- 1931. Sont-ils juges du droit commun en matière administrative?
- 1932. Nature de leurs décisions.
- 1933. Organisation des conseils de préfecture.
- 1934. Attributions des conseils de préfecture.
- 1935. Limites de leurs attributions.
- 1936. Procédure. — Introduction des affaires.
- 1937. Instruction et arrêté.
- 1938. Dépens.
- 1939. Dommages-intérêts.
- 1940. Exécution des arrêtés des conseils de préfecture.
- 1941. Recours contre les arrêtés des conseils de préfecture.
- 1942. Opposition.
- 1943. Tierce opposition.
- 1944. Appel et pourvoi devant le Conseil d'Etat.
- 1945. Juges exceptionnels. — Commission.
- 1946. Maires. — Décisions. — Recours.
- 1947. Sous-préfets. — Décisions. — Recours.
- 1948. Préfets.
- 1949. Instruction et recours.



1950. Les arrêtés contentieux du préfet doivent-ils être déferés au ministre avant de l'être au Conseil d'Etat ?

1951. Ministres.

1952. Procédure et instruction des affaires.

1953. Décisions.

1954. Caractère des décisions contentieuses des ministres.

1955. Décisions des directeurs généraux, leur valeur.

1956. Effets des arrêtés des ministres en matière contentieuse.

1957. Recours contre les arrêtés des ministres en matière contentieuse.

1929. Le contentieux administratif n'est point une innovation ; inhérent à la nature des choses, il prend naissance en même temps que la société. Confondu quelquefois avec le contentieux judiciaire, il n'en a pas moins un caractère qui lui est propre ; et les besoins de la civilisation conduisent bien vite à créer des tribunaux qui ont mission spéciale de juger les questions dont il se compose. C'est ainsi qu'avant 1789, à cette époque où la confusion des pouvoirs était fort grande, il existait cependant de véritables juridictions administratives. Qu'on nous permette d'en emprunter l'énumération succincte à l'excellent ouvrage publié par notre honorable collègue M. Serrigny sur *l'organisation, la compétence et la procédure en matière contentieuse* (n° 41) :

« Sous l'ancienne monarchie, nous avons :

» La *chambre des comptes*, dont l'objet principal  
 » était de connaître en dernier ressort de ce qui concerne la manutention des finances et la conservation  
 » du domaine de la couronne ;

» La *cour des aides*, qui était une compagnie souveraine, instituée à l'instar des parlements, pour  
 » juger et décider en dernier ressort et souverainement tout procès au sujet des aides, gabelles, tailles  
 » et autres matières du même genre ;

» Les *juridictions des élections*, qui avaient, dans

» les pays où elles étaient établies, le droit de statuer  
 » sur les réclamations des contribuables en matière  
 » d'impôts directs et indirects, à l'exception de cer-  
 » taines taxes particulières ;

» Les *greniers à sel*, qui jugeaient en première in-  
 » stance des contraventions sur le sel ;

» Les *traites foraines* ou juridictions instituées pour  
 » juger les difficultés relatives à la perception et au  
 » recouvrement des droits de traite, connus aujour-  
 » d'hui sous le nom de droits de douanes ;

» Les *trésoriers de France*, qui tenaient les juridic-  
 » tions appelées bureaux des finances, et dont les at-  
 » tributions étaient un mélange d'administration pure  
 » et de contentieux administratif : ils avaient la di-  
 » rection et la juridiction du domaine, de la voirie et  
 » des finances ;

» La *juridiction des intendants*, dont la création re-  
 » monte à l'édit de mai 1635 ; car, outre leurs fonc-  
 » tions administratives, les intendants étaient investis,  
 » dans plusieurs cas, du contentieux de l'administra-  
 » tion : ainsi ils étaient juges de la plupart des droits  
 » qui composaient la ferme des domaines, tels que les  
 » contraventions au contrôle des actes (v. arrêt du  
 » Conseil du 20 avril 1694), les contestations sur le  
 » recouvrement des droits d'amortissement (v. arrêt  
 » du Conseil, 4 novembre 1710 et 30 septembre 1721)  
 » et autres. »

Toutes ces juridictions furent abrogées par la révo-  
 lution, et leurs attributions remises aux administra-  
 tions départementales par la loi du 22 décembre 1789,  
 section 3, et par la loi des 7 et 11 septembre 1790,  
 sauf recours aux ministres et au roi en Conseil d'Etat,  
 d'après la loi du 27 avril 1791, art. 17 ; mais on sentit  
 l'inconvénient de réunir dans les mêmes mains l'action

administrative et le jugement du contentieux. La nécessité de diviser ces attributions devint plus urgente par suite de l'organisation de l'an VIII, qui confiait l'administration à un seul fonctionnaire; de cette époque date l'établissement des tribunaux administratifs, dont nous allons faire connaître la composition, la compétence et la procédure.

1930. En première ligne se présentent les *conseils de préfecture* créés par la loi du 28 pluviôse an VIII. Voici en quels termes le rapporteur de cette loi, M. Rœderer, fait connaître le but et l'esprit de cette institution :

« Remettre le contentieux de l'administration à un  
» conseil de préfecture a paru nécessaire pour ménager au préfet le temps que demande l'administration; pour garantir aux parties qu'elles ne seront pas jugées sur des rapports et sur des avis de bureaux; pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes; pour donner tout à la fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt public la sûreté qu'on ne peut guère attendre d'un jugement rendu par un seul homme : car cet administrateur, qui balance avec impartialité les intérêts collectifs, peut se trouver prévenu et passionné quand il s'agit de l'intérêt d'un particulier, et être sollicité par ses affections et ses haines personnelles à trahir l'intérêt public et à blesser les droits des particuliers. »

1931. En présence d'une exposition aussi nette des intentions du législateur, nous avons dû conclure que les conseils de préfecture étaient les tribunaux du droit commun en matière administrative. Nous croyons être sur ce point d'accord avec le Conseil d'Etat, qui, dans un arrêt du 10 mars 1843 (Brienon), décide positive-



ment que les conseils de préfecture connaissent de toutes les matières contentieuses attribuées par les lois de 1789 et 1790 aux assemblées administratives qui n'ont pu être spécialement réservées aux préfets ou renvoyées aux tribunaux. Mais cette théorie a été combattue dans un rapport fait en 1854 au Conseil d'Etat, par M. Boulatignier, sur la loi de l'administration intérieure, rapport adopté par le Conseil dans sa séance du 9 avril 1854 : « Jamais, dit M. Boulatignier, » dans le Conseil d'Etat, la loi du 28 pluviôse n'a été » entendue en ce sens, que les conseils de préfecture » fussent constitués d'une manière générale juges du » contentieux administratif en première instance, de » telle sorte que, s'il s'élève un litige à l'occasion d'un » acte de l'autorité municipale ou du préfet, la con- » naissance de ce litige lui appartienne, à moins » qu'elle n'ait été spécialement attribuée à une autre » autorité. Au contraire, dans la pratique on a tou- » jours tenu pour maxime certaine que les conseils de » préfecture n'avaient que des attributions spéciales » ou déterminées, et qu'en dehors des cas dont la con- » naissance leur était expressément réservée, il y avait » lieu, dans le silence de la loi et par application des » principes généraux sur l'organisation administrative, » *de soumettre au préfet les litiges* qui peuvent naître » des réclamations des actes faits par les administra- » tions municipales, et *aux ministres* (chacun selon » ses attributions), les litiges qui résulteraient des ré- » clamations contre les préfets. »

Il est difficile de trouver deux choses plus contradictoires que les motifs de la loi du 28 pluviôse an VIII et l'opinion émise dans le rapport adopté par le Conseil d'Etat. L'auteur de la loi dit formellement qu'il veut remettre le contentieux de l'ad-



ministration au *conseil de préfecture*, pour éviter les dangers qu'il y aurait à le laisser juger par un administrateur ; le rapport ne laisse au conseil de préfecture que ce qu'il ne peut lui enlever, et fait juges du droit commun les *préfets* ou les *ministres* (1). Une seule raison est alléguée à l'appui de ce système, c'est l'énumération des attributions données par l'art. 4 de la loi de l'an VIII, énumération que l'on considère comme limitative. Ce raisonnement est bien peu concluant en présence de l'intention si nettement exprimée et si fortement motivée par le rapporteur de la loi. En cas de doute, d'ailleurs, on a pour se décider une interprétation donnée par l'auteur même de la loi, interprétation à laquelle il a attaché une grande importance, puisqu'il a fait insérer au Bulletin des lois le décret du 6 décembre 1813 qui la contient. « Considérant, y est-il dit, que, d'après la loi » du 28 pluv. an VIII et autres lois postérieures, le » préfet est chargé de l'administration, et que dès lors » il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont » purement d'administration ; mais que les conseils de » préfecture sont institués pour prononcer sur *toutes* » *les matières contentieuses administratives* ; qu'ainsi » la compétence de chacune de ces deux autorités doit » se déterminer d'après la matière ou contentieuse ou » purement administrative de la question. »

Rien de plus conforme aux principes que cette doctrine. L'administration se compose de trois choses : la délibération, l'action et le jugement. Chacune de ces attributions doit être confiée à un organe créé spécialement pour le rôle qu'il doit remplir : la délibération

(1) M. Trolley pense que, dans l'absence d'une délégation spéciale, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent, en vertu de l'art. 52 de la Constitution de l'an VIII et de l'art. 50 de la Constitution de 1852. (*Traité de la hiérarchie administrative*, t. 5, p. 77.)

appartient à des conseils, l'action à un fonctionnaire unique, le jugement à des tribunaux. Disons donc que, malgré la jurisprudence contraire du Conseil d'Etat (C. d'Et., 6 avril 1854, C<sup>e</sup> de Tocqueville), on doit tenir en principe que les conseils de préfecture sont les tribunaux de droit commun du premier degré en matière administrative, que les préfets, les ministres, les commissions spéciales ne sont que des juges exceptionnels; et faisons des vœux pour que la loi sur les conseils de préfecture, que l'on nous fait espérer, ne soit que le développement du principe posée en l'an VIII, et confirmé en 1813 par Napoléon I<sup>er</sup>.

Quand nous disons que les conseils de préfecture sont les tribunaux de droit commun, cela ne doit s'entendre que des matières administratives par leur nature, et non de celles que par des motifs quelconques on a soustraites à l'autorité judiciaire pour les leur attribuer: telles sont, par exemple, les questions qui s'élèvent à l'occasion des partages des biens communaux faits en vertu de la loi du 10 juin 1793 (n<sup>o</sup> 1651), le contentieux relatif aux contrats d'entreprise de travaux publics (L. du 28 pluv. an VIII, art. 4, § 3, n<sup>o</sup> 1128), aux biens vendus nationalement (*id.*, § 8 et n<sup>o</sup> 823). La compétence des conseils ne peut évidemment dériver ici que d'une loi formelle.

1932. Les conseils de préfecture, considérés comme juges du contentieux, jouissent d'une véritable juridiction pour tout le département; leurs décisions puisent leur forces en elles-mêmes; elles n'ont pas besoin d'être approuvées comme celles du Conseil d'Etat; ce sont des jugements, sauf qu'elles n'ont ni intitulé ni mandement au nom de l'Empereur (avis du C. d'Et., 5 février 1826); elles en produisent tous les effets, emportent hypothèque, contrainte par corps, saisie

des biens. (L. du 29 floréal an X, art. 4 ; avis du C. d'Et., 16 thermidor an XII.)

1933. Les conseils de préfecture sont composés de membres amovibles âgés de 25 ans au moins, nommés par l'Empereur, au nombre de trois, quatre ou cinq, suivant la division qui a été faite des départements en trois classes, d'après leurs populations comparées ; ils sont présidés par le préfet (1), qui a voix prépondérante en cas de partage. (L. 28 pluviôse an VIII, art. 5.)

M. Serrigny, n° 372, critique avec raison cette disposition ; car lorsque le conseil de préfecture statue en matière contentieuse, il rend de véritables jugements, lesquels, d'après les principes généraux, doivent être rendus à la majorité absolue. (C. pr. civ., 118, 468.) D'après l'art. 5 de l'arrêté du 19 fruct. an IX, lorsque le préfet est absent du chef-lieu ou du département, celui qui le remplace a aussi voix prépondérante.

Les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec celles de notaire (loi du 24 vendémiaire an III, t. 2, art. 5 ; avis du Cons. d'Etat du 10 ventôse an XIII), d'avoué (avis du 5 août 1809, arrêt du 16 février 1811), avec toutes les fonctions judiciaires (loi du 24 vendémiaire an III, t. 1, art. 1 ; décret du 16 juin 1808), et avec celles de membres des conseils généraux de département et d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 5, n°s 1, 23), des conseils municipaux (loi du 24 mars 1834, art. 48).

Les membres du conseil de préfecture ne peuvent prendre aucune délibération s'ils ne sont au moins au nombre de trois, y compris le préfet ; dans le cas contraire, les conseillers restants désignent à la pluralité

(1) Il est évident que le préfet ne peut présider le conseil de préfecture lorsqu'il s'agit d'une affaire que lui-même lui a déferée, par exemple la validité d'une élection municipale. (L. du 5 mai 1855, 46.)



des voix un des membres du conseil général du département, qui siège avec eux ; le choix ne peut jamais tomber sur les membres des tribunaux qui font partie du conseil général. On emploie le même moyen pour vider le partage, quand le préfet, ou celui qui le remplace en son absence du chef-lieu, ne préside pas. (Arrêté du 19 fruct. an IX.) Lorsque tous les membres du conseil de préfecture sont empêchés à la fois, ils sont suppléés par un égal nombre de membres du conseil général, désignés par le ministre de l'intérieur sur la présentation du préfet. (Décret du 16 juin 1808.)

L'arrêté du 19 frimaire an IX et le décret du 16 juin 1808 ne sont-ils pas abrogés par la loi du 22 juin 1833, qui prononce l'incompatibilité des fonctions de membres de conseils généraux et de conseillers de préfecture ? Nous ne le pensons pas ; car il ne s'agit ici que de l'exercice temporaire des fonctions de conseiller de préfecture, ce qui ne présente pas les mêmes inconvénients que l'exercice simultané et habituel de fonctions dans l'administration active et dans l'assemblée qui est chargée de la contrôler ; et l'on trouverait difficilement des personnes plus capables de remplacer temporairement les conseillers de préfecture que les membres du conseil général, qui ont l'intelligence des affaires de l'administration et des besoins du département.

Les cas de récusation de l'article 478 du Code de procéd. civ. sont applicables aux conseillers de préfecture. (C. d'Et., 27 avril 1838, Elect. du canton de Méze.)

1934. Le conseil de préfecture statue tantôt comme tribunal administratif ;

Tantôt comme tribunal correctionnel en matière de grande voirie, n° 1229 et n° 1438 ;

Tantôt comme tribunal de comptabilité du premier



degré, sauf appel à la Cour des comptes, sur les comptes des communes et établissements de bienfaisance ayant moins de 30,000 fr. de revenus (nos 4712, 1825), des fabriques (n° 4793).

Sa juridiction a pour limites territoriales celles du département. D'après l'opinion que nous avons émise n° 4934, cette juridiction comprend le jugement de toutes les questions qui ne sont pas attribuées à d'autres juges administratifs par une loi spéciale; d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, elle ne s'étend qu'aux choses qui lui sont formellement attribuées par des lois. (C. d'Et., 6 avril 1854, C<sup>e</sup> de Tocqueville (1).) Quoi qu'il en soit, cette juridiction ne peut être étendue par la soumission que feraient les parties de s'y conformer, parce que les juridictions sont d'ordre public et ne peuvent être modifiées par des conventions particulières. C'est donc à tort que le Conseil d'Etat vise quelquefois de semblables soumissions (v. arrêt 20 août 1847, Labrillantais); elles ne peuvent attribuer une compétence qui ne résulterait pas de la loi. Par la même raison, leur juridiction ne pourrait non plus être étendue par un acte du pouvoir exécutif. (C. C. crim., 29 août 1854, Roy.)

4935. Les conseils de préfecture doivent se renfermer avec le plus grand soin dans les limites de leurs attributions, pour ne point empiéter ni sur l'autorité judiciaire, ni sur l'administration active. Ainsi ils doivent se déclarer incompétents lorsqu'ils sont saisis d'une question qui est de la compétence des tribunaux ordinaires. Si la question n'est judiciaire que pour une partie, ils doivent, après avoir statué sur la partie qui est de leur

(1) V. pour l'énumération des matières sur lesquelles statue le conseil de préfecture comme tribunal administratif, la circulaire du ministre de l'intérieur du 30 avril 1853. (*Recueil officiel*, 1853, p. 169.)

compétence, renvoyer pour le reste devant les tribunaux ordinaires. Si la question judiciaire est préjudicielle à la question administrative, ils doivent surseoir à statuer jusqu'à ce qu'elle soit décidée. Enfin, ils doivent respecter les décisions prises compétemment par l'autorité judiciaire, et se garder de réformer ou de modifier des jugements ou arrêts des tribunaux.

Ils empiéteraient sur l'administration active, s'ils modifiaient l'exécution des mesures réglementaires prescrites par des décrets impériaux, par des arrêtés des ministres, des préfets et des maires, et surtout s'ils se substituaient à l'autorité active pour prescrire des mesures qui sont de sa compétence. (C. d'Et., 19 avril 1853, Hadot.) Nous avons émis l'opinion que le Conseil de préfecture ne pouvait, sans excéder les limites de sa compétence, statuer sur la légalité d'un acte émané de l'administration active, par exemple d'un arrêté de préfet qui indique le terrain que les entrepreneurs doivent fouiller (n° 725), d'un arrêté et à plus forte raison d'un décret impérial qui crée ou répartit une taxe (n° 962); nous avons dit que ces actes, émanés d'une autorité qu'il est tenu de respecter, ne pouvaient être annulés ou réformés que par l'autorité supérieure de l'Empereur en Conseil d'Etat. Nous avons dit aussi que notre opinion était repoussée par la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat. Nous devons ajouter aux autorités déjà citées les arrêts des 20 et 26 juillet 1854 (Briges, Laurentie), qui décident, le premier, que le Conseil de préfecture a pu statuer sur la légalité d'un arrêté de préfet qui fait entre les intéressés la répartition des frais du curage d'une rivière, aux termes de l'art. 4 de la loi du 14 floréal an II; le second, qu'il a pu apprécier la légalité d'une contribution extraordi-

naire votée par un conseil municipal et approuvée par l'autorité supérieure.

Enfin la même jurisprudence a été adoptée à l'égard d'une ordonnance qui modifiait le tarif des droits de navigation à percevoir sur des canaux sans le consentement de la compagnie concessionnaire. Le Conseil d'Etat a décidé que cette ordonnance ne constituait qu'un acte d'administration qui ne pouvait être attaqué par la voie contentieuse et ne faisait pas obstacle à ce que la compagnie concessionnaire des canaux portât devant le conseil de préfecture les réclamations relatives au sens et à l'exécution de son traité. (C. d'Et., 16 juin 1853, compagnie des Quatre-Canaux.)

1936. Aucune loi n'a déterminé le mode de procéder devant les conseils de préfecture. Voici quelles sont les règles consacrées par l'usage et la jurisprudence relativement à l'introduction, à l'instruction et au jugement des affaires :

Lorsque l'affaire est poursuivie à la requête de l'administration, elle est envoyée au conseil avec les pièces y relatives par le préfet ; quand elle intéresse un particulier, celui-ci introduit l'instance par une pétition sur papier timbré signée de lui ou d'un fondé de pouvoir (C. d'Et., 21 février 1855, Ponsard), qu'il adresse au préfet, et à laquelle il joint les pièces et les mémoires explicatifs (L. du 13 brumaire an VII, art. 42, n° 1) ; le tout est transmis au conseil, qui charge un de ses membres de lui faire un rapport ; quand il y a une partie adverse que le conseil croit utile de mettre en cause, il lui donne avis de la demande, et l'engage à prendre communication des pièces et à présenter sa défense. (En matière de grande voirie, v. n° 1303.)

1937. Quant à l'instruction devant les conseils de



préfecture, il y a cette différence entre la justice ordinaire et la justice administrative du premier degré, que devant celle-ci les parties ne sont représentées ni par des avoués ni par des avocats : ce sont elles qui signent leurs requêtes et mémoires, et qui suivent leurs affaires ; elles peuvent cependant fournir des consultations signées de jurisconsultes. Il n'y a point de publicité ni d'instruction orale ; l'affaire est jugée sur le rapport de l'un des membres du conseil.

Les conseils de préfecture peuvent prendre des arrêtés préparatoires, et ordonner, pour s'éclairer, des apports de pièces, des levées de plans, des expertises, des vérifications d'actes et de faits, etc. ; en un mot, suivre les règles de la procédure civile ordinaire en tout ce qui est compatible avec la célérité administrative. Dans certaines matières, des lois spéciales prescrivent des formes qui doivent être observées à peine de nullité. (*V.* notamment, en matière de contributions directes, n° 943.)

Les décisions doivent, à peine de nullité, être rendues par trois conseillers au moins, être signées par le président. Il faut aussi qu'elles soient motivées (C. d'Et., 41 janvier 1853, Lison ; 24 mai 1854, Fougéron) (1), et, si elles prononcent une peine, qu'elles contiennent le texte de la loi sur laquelle elles s'appuient (*id.*, 24 avril 1830, Dupuy). On décidait autrefois qu'elles ne pouvaient être rendues un jour férié ; mais la jurisprudence actuelle admet le principe contraire, par la raison peu concluante qu'il n'y a pas de

(1) Le Conseil d'Etat tolère qu'en matière de contribution directe, l'arrêt soit motivé ainsi : « Adoptant les motifs exprimés dans l'avis du directeur. » Le ministre de l'intérieur recommande de n'employer cette formule que lorsqu'il n'existe pas de difficulté réelle de droit ou de fait. (Circ., 4 juin 1856.)



loi spéciale qui en prononce la nullité dans ce cas. (*Id.*, 30 mai 1834, Labatut.)

1938. Dans les affaires entre parties, celle qui succombe est condamnée aux dépens, d'après la règle posée dans l'article 130 du Code de procédure civile. Quand l'administration publique est en cause, on décide qu'aucun texte de loi n'autorisant à prononcer de condamnations à son profit ou à sa charge, chaque partie supporte ses propres frais ; ceux qui sont communs sont partagés par moitié. (*Id.*, 8 janvier 1836, Barras ; 25 janvier 1839, Giraud ; 20 nov. 1840, Mouteix.)

Cette jurisprudence avait dû céder devant l'article 42 de la loi du 3 mai 1849, qui rendait applicable au Conseil d'Etat, et par suite aux conseils de préfecture l'article 30 du Code de procédure civile, relatif à la condamnation aux dépens ; mais cette disposition pleine d'équité a disparu avec la loi qui a été abrogée par l'art. 27 du décret du 25 juin 1852. Nous sommes donc rentrés sous l'empire de l'ancienne règle ; mais une exception lui a été faite depuis longtemps par les articles 17 et 18 de l'arrêté du 24 floréal an VIII, qui met à la charge des communes les frais de vérification et d'expertise en matière de contributions directes, quand la réclamation est reconnue juste. Le Conseil d'Etat a aussi décidé, le 27 juillet 1853 (de Chatellus), qu'un conseil de préfecture, en ajoutant à l'indemnité qu'il condamnait l'Etat à payer à un particulier, pour préjudices résultant de travaux d'utilité publique, le montant des frais d'expertise nécessités par le refus de l'administration, n'avait violé aucun principe de la matière. Ce n'est pas ici, à proprement parler, une condamnation aux dépens, mais un complément de l'indemnité qu'on doit au propriétaire. Mais, ainsi que nous l'avons fait observer n° 944, le conseil doit se contenter de déclarer à la charge de qui

seront les dépens, en laissant leur liquidation au préfet (C. d'Et., 30 mars 1844, Colomb.)

1939. Les conseils de préfecture peuvent prononcer des dommages-intérêts, mais seulement quand ils sont réclamés de l'Etat par les particuliers, à l'occasion de faits qui rentrent dans le contentieux administratif, comme en matière de travaux publics (n° 733) ; ou des particuliers par l'État, comme dans le cas de dommage aux routes causé par une contravention de grande voirie (n° 1306) ; et non quand ils sont réclamés de particuliers par des particuliers : il ne s'agit plus alors que d'une question d'intérêt privé de la compétence des tribunaux ordinaires. (Décret du 16 décembre 1811, art. 114.) Les entrepreneurs de travaux publics sont considérés comme agents de l'administration pour ce qui concerne leurs entreprises, et les indemnités réclamées contre eux sont poursuivies devant le conseil de préfecture. (Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4 ; § 3 ; C. d'Et., 27 mai 1839, Meriet, et n° 736-737.)

1940. L'exécution des arrêtés du conseil de préfecture a lieu ordinairement par l'intermédiaire de l'administration. Le conseil de préfecture connaît des difficultés qui s'élèvent sur l'exécution de ses décisions, et cela lors même qu'elles ont été confirmées par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 15 mars 1855, Boulland.) Si l'exécution nécessite l'emploi de moyens du droit commun contre les personnes, comme la contrainte par corps ; contre les propriétés, comme la saisie des biens, les questions de privilège et hypothèque, les difficultés qui se rencontrent alors doivent être portées devant les tribunaux ordinaires, seuls compétents pour les résoudre. (V. n° 959, alinéa 4 et 5.)

1941. Les arrêtés des conseils de préfecture, à la

différence des décisions de l'administration active, ne peuvent être rapportés par les conseils eux-mêmes, si ce n'est, comme les jugements, en cas d'opposition ou de tierce opposition, lors même qu'ils reposeraient sur une erreur de fait. (C. d'Et., 7 avril 1847, Chéron.) Ils ne peuvent être réformés par l'autorité judiciaire ni par l'autorité administrative pure, mais seulement par le Conseil d'Etat, en cas de pourvoi.

1942. Il y a lieu de former *opposition* aux arrêtés du conseil de préfecture lorsqu'ils sont rendus par défaut. Les arrêtés des conseils de préfecture sont rendus par défaut, lors même que la partie a été appelée, ou mise en demeure de fournir ses moyens, si elle ne l'a pas fait (C. d'Et., 46 juin 1834, Bourdet). Mais comme il n'existe aucune forme prescrite pour la production des défenses, un mémoire contenant des observations sur la demande, adressé même comme sous forme de lettre au préfet, depuis que le conseil est saisi, est considéré comme suffisant pour rendre l'opposition non recevable. (C. d'Et., 26 février 1840, de Marcieu ; 26 juillet 1846, Morion.) Mais un arrêt est rendu par défaut quand les productions de l'une des parties n'ont pas été communiquées à l'autre. (Ord. 18 janv. 1843, Belpel.)

L'opposition est formée par une pétition sur papier timbré, adressée au préfet, qui contient l'exposé des moyens sur lesquels elle est fondée. (C. d'Et., 21 nov. 1839, Guizot ; elle est recevable tant que l'arrêté n'a point été exécuté, lors même qu'il a été signifié. (C. d'Et., 14 déc. 1837, Jardin ; 26 mai 1845, Rodier.) A l'exception des condamnations pour contravention en matière de roulage (n° 1303), auxquelles l'opposition doit être formée dans le délai de quarante jours de la date de la notification (l. 30 mai 1851, 24), l'opposition suspend-elle l'exécution de l'arrêté ? Nous crovons de-



voir nous prononcer pour la négative, parce qu'en matière administrative les décisions ont en général un caractère d'urgence. Dans la pratique, l'administration sursoit à l'exécution toutes les fois qu'il n'y a pas d'inconvénient à le faire ; mais il est important qu'elle ait le droit d'exécuter immédiatement, lorsque les circonstances l'exigent.

1943. La *tierce opposition* contre un arrêté définitif des conseils de préfecture peut être formée par les particuliers auxquels cet arrêté préjudicie, lorsque ni eux ni leurs ayants cause n'ont été appelés, et que d'ailleurs ils ne l'ont pas librement exécutée. (C. d'Ét., 8 janv. 1836, Prudhomme). La jurisprudence la plus récente du Conseil d'État est que la tierce opposition n'est soumise à aucun délai. (C. d'Ét., 28 mars 1824, ville de Rochefort.) La tierce opposition est portée devant le conseil qui a rendu la décision. Quoique les conseils de préfecture aient hérité des attributions des anciens directoires du département en matière contentieuse, le conseil d'État décide cependant, par application d'un arrêté du 8 pluviôse an XI, qu'ils ne peuvent rapporter ni interpréter les décisions prises par ces corps administratifs ; il n'appartient qu'à l'Empereur, en Conseil d'État, d'en connaître. (C. d'Ét., 27 février 1840, Clara.)

On ne peut se pourvoir contre les arrêtés des conseils de préfecture par la requête civile, qui est un moyen extraordinaire accordé seulement contre les jugements en dernier ressort. (C. d'Ét., 24 oct. 1827, Auclère.)

1944. Le *pourvoi* contre tous les arrêtés des conseils de préfecture pris en matière contentieuse est porté au Conseil d'État, soit qu'on les attaque au fond pour mal jugé, ou dans la forme, ou pour excès de pouvoir, ou pour cause d'incompétence.



Le pourvoi est formé soit par les parties dans leur intérêt privé, soit d'office par le ministre, lorsque la décision lèse les intérêts de l'État, soit enfin par le ministre de la justice dans l'intérêt de la loi. (C. d'Ét., 10 mai 1854, Planchais.) Nous verrons plus bas dans quels délais et dans quelles formes doit avoir lieu le pourvoi (n<sup>os</sup> 1984 et suivants).

Nous avons exposé avec détail, sur chacune des matières expliquées dans cet ouvrage, les cas de compétence du conseil de préfecture et la procédure spéciale qu'ils comportent; il ne nous reste qu'à y renvoyer le lecteur.

1945. Les juges exceptionnels sont des *commissions* ou des *conseils* chargés de statuer sur certaines affaires; *les maires, les sous-préfets, les préfets et les ministres*, dans des cas spécialement déterminés (1).

Les *commissions* diffèrent des *conseils* en ce qu'elles n'ont qu'une mission temporaire qui cesse avec les affaires également temporaires qui les ont fait établir.

Elles sont créées par la loi, par des *ordonnances* ou *décrets*, par des *arrêtés ministériels*.

*Par la loi*: telles ont été la *commission de liquidation* de la dette publique (décret du 13 prair. an X); la *commission de l'indemnité des émigrés* (L. 27 avril 1825); la *commission de liquidation de l'indemnité* due aux colons de St-Domingue (L. 30 avril 1826). L'appel de leurs décisions, d'après les lois ci-dessus, était porté au Conseil d'État.

Les ordonnances ou décrets et les arrêtés ministériels ne peuvent changer l'ordre des juridictions; mais ils

(1) Nous devons rappeler que, d'après le rapport de M. Boulatignier adopté par le Conseil d'État, les préfets et les ministres sont juges du droit commun. (V. n<sup>o</sup> 1934.)

peuvent créer des commissions qui préparent des solutions que les ministres s'approprient (1).

Des *commissions*, aux termes de la loi du 16 septembre 1807, statuent sur le *contentieux* en matière de dessèchement des marais, de constructions de digues à la mer, contre les fleuves, etc. (n<sup>os</sup> 1394-1454).

Nous avons aussi parlé du *conseil de révision* pour le recrutement de l'armée, n<sup>os</sup> 640 et suiv. ; du *conseil de recensement*, n<sup>o</sup> 632 ; du *jury de révision en matière de garde nationale*, n<sup>o</sup> 633 ; du *conseil académique* et du *conseil départemental*, n<sup>o</sup> 440 ; du *conseil supérieur de l'instruction publique*, n<sup>o</sup> 439. Les lois qui organisent ces différents conseils déterminent leurs attributions et le mode de recours contre cette décision.

1946. Les *maires* n'ont de juridiction que dans quelques cas fort urgents, où une solution immédiate, et quelquefois provisoire, est nécessaire. Ainsi ils prononcent, sauf recours au préfet en conseil de préfecture, sur les différends qui s'élèvent entre les employés de la régie et les débitants de boissons en détail, relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente. (L. 28 avril 1848, 49.)

En matière de roulage, quand le contrevenant n'est pas domicilié en France, ils arbitrent provisoirement le montant de l'amende, et en ordonnent la consignation, à moins de caution solvable (n<sup>o</sup> 1298). Ils statuent avec l'assistance, à Paris de deux adjoints, dans les

(1) Il existe cependant un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 17 février 1853, sur les courses de chevaux, qui crée une *commission des courses* et lui attribue juridiction pour juger les réclamations ou contestations élevées au sujet des courses, avec ou sans appel à une commission centrale (art. 8). Mais il s'agit ici d'un tribunal aux décisions duquel les concurrents se soumettent librement.

autres communes de deux membres du conseil municipal, sur la réclamation relative aux inscriptions sur les listes électorales, sauf appel devant le juge de paix (n<sup>os</sup> 564-565). Quand ils procèdent à une adjudication publique, ils résolvent, séance tenante, avec les deux membres du conseil municipal qui les assistent, les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires, sauf le recours de droit (n<sup>o</sup> 1724; l. 18 juillet 1837, 16). D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours doit être porté devant le préfet, et du préfet devant le conseil d'Etat. (C. d'Ét., 17 mai 1854, Doumas.)

1947. Les *sous-préfets* n'ont pas en général de pouvoir qui leur soit propre; ce sont, comme nous l'avons dit, des agents d'information, de transmission et de surveillance. Cependant, quand ils président des adjudications de coupes de bois de l'État, aux termes de l'article 86 de l'ordonnance du 4<sup>er</sup> août 1827, ils statuent sur les contestations qui s'élèvent pendant les opérations soit sur la validité desdites opérations, soit sur la solvabilité de ceux qui ont fait des offres. (C. f., 20.) Nous croyons que les moyens de recours sont les mêmes ici que dans les cas du n<sup>o</sup> précédent, quoique la loi ne le dise pas. D'après l'article 40 de la loi du 24 mai 1832, ils statuent, après avoir pris l'avis du maire, sur les observations faites par les jeunes gens, leurs parents ou ayants cause, sur la composition du tableau de recensement. (V. n<sup>o</sup> 607.) Mais cette décision provisoire n'empêche pas la révision des opérations qui a lieu devant le conseil de révision (L. du 24 mars 1832, 15), ni le jugement des questions d'état par les tribunaux. (V. n<sup>os</sup> 611-612.)

1948. Le *préfet* ne prononce comme juge véritable du contentieux que dans un petit nombre de cas, par



exemple quand il statue comme juge d'appel sur les décisions contentieuses des maires (n° 4946); quand, présidant une adjudication, il résout les difficultés qui s'élèvent pendant l'opération (C. forestier, art. 20); quand il juge les contestations qui s'élèvent relativement à l'administration et à la perception des octrois en régies intéressées, entre les communes et les ingénieurs, entre les communes et les fermiers sur le sens des clauses des baux (décr. 17 mai 1809, 136; n° 1871); entre la régie et les débitants, les contestations relatives à l'évaluation de l'abonnement qui doit remplacer les droits de détail (l. 28 avril 1806, 70, 78), etc.

On a souvent compté au nombre des décisions contentieuses prises par les préfets le retrait d'une concession de mines, dans le cas de l'art. 6 de la loi du 27 avril 1838; l'interdiction d'une mine située dans les limites des douanes qui favorise la contrebande (L. du 30 avril 1806, 7, 6); l'interdiction de toute exploitation ou fabrication de sels pour défaut d'accomplissement des formes prescrites par la loi (L. 17 juin 1840, 7, 11); la déchéance prononcée contre les acquéreurs de biens nationaux pour non-paiement de prix (Ord. du 11 juin 1817, art. 2), et autres décisions de même nature. (V. M. Serrigny, n°s 1010 et suiv.) Nous croyons que c'est à tort : le contentieux suppose une réclamation fondée sur un droit; il entraîne un examen contradictoire de la réclamation; il donne lieu à un jugement qui admet ou repousse la demande. Dans les cas ci-dessus, le préfet agit spontanément; il prend une mesure qui est autorisée par la loi, mais dont l'opportunité peut être arbitrée par l'administration; il n'y a donc pas à proprement parler *contentieux*, et c'est par une exception semblable à



celle admise à l'égard de l'autorisation des ateliers insalubres que le recours par la voie contentieuse est ouvert aux parties intéressées. (V. n° 378, alin. 3.)

1949. Aucune forme particulière n'est prescrite aux préfets pour prononcer en matière contentieuse. L'instruction des affaires se fait dans les bureaux, et le préfet statue ordinairement sur le rapport d'un de ses employés. Si les arrêtés contentieux ont été rendus par défaut, la partie condamnée doit former opposition (v. n° 1942); s'ils sont contradictoires, elle peut se pourvoir par l'appel (v. 1982).

1950. Nous avons dit, n° 1896, en traitant des arrêtés pris en matière administrative pure par les préfets, qu'on devait se pourvoir, pour en obtenir la réformation, devant le ministre que la matière concerne; que lorsqu'on les attaquait pour incompétence ou excès de pouvoir, on pouvait les déférer directement au Conseil d'Etat. Que doit-on décider à l'égard des arrêtés pris par les préfets en matière contentieuse? M. Trolley pense qu'on doit d'abord se pourvoir devant le ministre. « Un agent est dans la dépendance absolue de » son supérieur, dit-il, pour tous ses actes, même » quand *il juge*; il est soumis à son autorité et à son » droit de réformation (1). M. Trolley fait cependant une exception pour les cas où la loi dit positivement que le recours aura lieu devant le Conseil d'Etat. M. Serrigny n'admet pas cette exception; il décide que même alors le recours devant le ministre est sous-entendu; il fait observer que, s'il en était autrement, il existerait une bigarrure dans la législation (2). M. Du-

(1) M. Trolley, *Cours de droit administ.*, t. 1, p. 217.

(2) *Traité de l'organisation et de la compétence administrative*, nos 1033, 1034, 1035.

four est du même avis (1). On cite à l'appui de cette doctrine les arrêts du Conseil des 11 avril 1835 (Chéry), 11 juin 1835 (ville d'Angers), 10 juin 1839 (Cogordan), 27 août 1840 (Castilhon).

La question est fort importante, car il n'y a, comme nous l'avons vu, aucun délai de déterminé pour se pourvoir devant le ministre (n° 1896), de telle sorte que le recours resterait indéfiniment ouvert. Cette latitude, qui n'a aucun inconvénient à l'égard des actes de l'administration active, en aurait beaucoup à l'égard des décisions contentieuses qui statuent non sur des intérêts, mais sur des droits. Nous croyons qu'il y a ici dans la doctrine et dans la jurisprudence une confusion entre les décisions administratives proprement dites et les décisions contentieuses. Les premières, étant une émanation de l'autorité ministérielle, peuvent lui être soumises à quelque époque que ce soit et rapportées sans inconvénient, sauf les droits des tiers (n° 1539); les secondes, étant les actes d'une véritable juridiction attribuée aux préfets par des lois, ne peuvent être réformées que par un appel régulier devant le Conseil d'Etat, ainsi que le disent formellement le décret du 17 mai 1809, art. 36; le décret du 21 avril 1810, art. 64; la loi du 26 avril 1816, art. 70 et 78. Lors même qu'aucune disposition de loi n'établirait ce recours, il doit exister par la force des principes généraux; si une loi spéciale créait le recours devant le ministère, ce serait un degré de juridiction de plus, et les règles relatives au délai devraient être appliquées par analogie, parce qu'on ne peut concevoir un recours contre un jugement sans un délai.

Sans contester que la confusion que nous signa-

(1) *Droit administratif expliqué*, 2<sup>e</sup> édit., t. 1, n° 448.

lons existe dans la plupart des arrêts du Conseil cités plus haut, nous ferons observer que l'arrêt *Castilhon* statue pour un cas où, selon nous, il n'y a pas décision contentieuse (v. n° 1948); que dans les affaires *Angers* et *Cogordan*, les arrêtés du préfet étaient rendus incompétemment; que dans l'affaire *Chéry*, d'après l'article 28 du décret du 4 juillet 1806, les difficultés en matière de courses devaient être jugées par le maire *provisoirement* et par le préfet *définitivement*, sauf recours au Conseil d'Etat; qu'ainsi l'intervention du ministre était contraire au décret.

La solution que nous proposons fait disparaître les difficultés signalées par M. Serrigny, t. 1, p. 373 et suiv.; elle ne change pas notablement la jurisprudence du Conseil d'Etat, si l'on adopte la définition que nous donnons des décisions contentieuses, puisqu'elle ne s'applique qu'au très-petit nombre de cas où, suivant cette solution, le préfet statue comme juge.

1951. Les ministres, que l'opinion que nous avons combattue (n° 1931) fait les juges du droit commun, ont juridiction dans un grand nombre de cas, et notamment à l'occasion des marchés de fournitures faits avec l'Etat pour les services qui leur sont confiés (v. 1125). Ils sont en général liquidateurs et le plus souvent juges des créances contre l'Etat (arrêté du Direct., 2 germinal an V; ord. 31 mai 1838, 39). Nous disons le plus souvent, car nous avons vu le conseil de préfecture régler des indemnités dans un certain nombre de cas, prononcer des condamnations contre l'Etat au profit des entrepreneurs, etc., le jury fixer les indemnités d'expropriation, et nous avons signalé, nos 158 et suiv., des cas assez nombreux dans lesquels l'autorité judiciaire est compétente pour prononcer des condamnations contre l'Etat. Mais les mi-



nistres ont, dans tous les cas, et lors même qu'il existe un titre exécutoire, le droit d'examiner la créance et d'en refuser l'ordonnancement, s'ils ne trouvent pas le titre valable, ou s'ils considèrent la déchéance comme encourue. (V. n° 1184 et suiv.; C. d'Et., 10 janvier 1856, Thiboust.)

1952. « Le mode de procéder devant les ministres, » en matière contentieuse, dit M. de Cormenin, n'a été » organisé jusqu'ici par aucune loi ni aucun règlement. » L'instruction des affaires s'y fait sans frais, sur sim- » ples mémoires des parties et production de pièces, » sans constitution d'avocat, sans ordonnance de soit » communiqué à la partie adverse, lorsque cette partie » n'est pas l'Etat lui-même.

» Les ministres prennent leur décision ou d'office, » ou sur le rapport d'une commission spéciale, ou sur » la proposition des directions générales qui leur sont » subordonnées, ou sur l'exposé de leurs bureaux, ou » de l'avis du comité du Conseil d'Etat attaché à leur » département, ou sur la provocation des préfets, ou » sur la demande des parties.

» Cette extrême variété de modes employés pour » préparer l'instruction des affaires doit nécessaire- » ment influencer sur la forme des décisions ministé- » rielles.

» Aussi n'y a-t-il rien de régulier et de constant à » cet égard.

1953. » Il y a des décisions qui sont apposées, sous » la forme d'un simple *approuvé*, en marge ou à la fin » des rapports d'un chef de division, ou d'une com- » mission spéciale, ou d'une direction générale : alors » il est souvent très-difficile de distinguer ce qu'il y a » de *contentieux* dans la décision, de ce qu'il y a d'*ad-* » *ministratif*, et de retrouver les *motifs* confondus



» dans la narration des *faits* et la *discussion* des *pièces*.

» Quelquefois même ces décisions ne sont *pas motivées* et ne contiennent qu'un *dispositif* assez vague, ou elles ne *visent* aucune pièce, ou elles ne sont que l'expression d'un commis qui, dans une lettre, se dit chargé de transmettre les ordres d'un ministre.

» Il y en a enfin, et ce sont celles rendues de l'avis des comités, qui empruntent la forme régulière des décisions du Conseil d'Etat. Elles sont, sur le rapport d'un maître des requêtes, l'objet d'une ample et mûre délibération dans le sein de chaque comité; elles visent la demande, les pièces principales produites, les défenses ou observations des parties adverses, s'il y en a, ou des agents de l'Etat, ainsi que les lois et règlements de la matière; elles ont des *considérants* et un *dispositif*; elles portent un *approuvé* de la main du ministre qui les signe.

» On doit regretter que toutes les décisions ministérielles, en matière contentieuse, n'aient pas cette forme légale de délibération et de rédaction (1). »

1954. Au milieu de cette confusion qui nous est révélée par un des membres les plus anciens et les plus distingués du Conseil d'Etat, peut-on reconnaître les juges du droit commun en matière administrative? ne doit-il pas arriver souvent que les justiciables fassent fausse route, que les administrateurs-juges confondent leurs différentes attributions et que l'on ait la plus grande peine à discerner le véritable caractère des actes émanés de cette autorité complexe. Aussi le Conseil d'Etat prend-il soin de nous avertir qu'il ne faut pas prendre pour des jugements susceptibles de recours les simples avis, circulaires et instructions des minis-

(1) *Questions de droit administratif*, 4<sup>e</sup> édit., 1, 245, et 5<sup>e</sup> édit., 1, 178.

tres, qui obligent sans doute les employés sous leurs ordres, mais n'empêchent pas les parties de se pourvoir, s'il y a lieu, devant qui de droit pour faire prononcer sur leur contestation (C. d'Et., 26 juin 1835, h<sup>iers</sup> du duc de Bourbon); qu'il faut bien distinguer, ce qui est souvent difficile, les *décisions judiciaires* des décisions qui ne constituent que des contradictions et qui n'empêchent pas les parties de se pourvoir devant qui de droit (v. not. C. d'Et., 23 nov. 1849, h<sup>iers</sup> Riquet; 24 février 1853, Bartoglio, et *id.*, Vernay; v. n° 1893); qu'il n'y a pas lieu de se pourvoir contre des décisions qui ne sont que de simples actes d'instruction (n° 1894); qu'enfin l'on ne peut considérer comme des décisions nouvelles les lettres ministérielles qui se réfèrent à des décisions déjà prises; que ce sont ces décisions et non les lettres que l'on doit attaquer, si toutefois on est encore dans le délai (16 mars 1835, Thornton).

1955. Les décisions des directeurs généraux et autres agents sous les ordres du ministre n'ont pas de valeur par elles-mêmes; il n'y a donc pas lieu de se pourvoir contre elles par la voie contentieuse tant qu'elles ne sont pas approuvées par le ministre. (C. d'Et., 25 mai 1832, Colin.)

1956. Malgré l'absence de toute forme, les décisions ministérielles, en matière contentieuse, ont le caractère, la force et les effets des jugements: elles emportent contrainte (avis du Conseil d'Etat des 25 therm. an XII et 24 mars 1812); elles sont exécutoires comme les jugements des tribunaux ordinaires. (Loi du 13 frim. an VIII; arrêté régl. du 28 flor. an XI.) Elles sont notifiées par huissier si elles ont été rendues entre parties privées, et administrativement si elles ont été rendues entre l'Etat et des particuliers (v. nos 1986, 1987).

1957. Les décisions ministérielles contentieuses doivent être attaquées par la voie de l'opposition (Conseil d'État, 7 fév. 1834, de Barral), de la tierce opposition, et par le recours au Conseil d'État, dans les mêmes circonstances, de la même manière et dans les mêmes délais que les arrêtés des conseils de préfecture. (N<sup>os</sup> 1942-1943-1982.)

---

## CHAPITRE IV.

### DE LA COUR DES COMPTES.

---

#### SOMMAIRE.

- 1958. But de l'institution de la Cour des comptes.
- 1959. Organisation de la Cour des comptes.
- 1960. Procureur général près la Cour des comptes.
- 1961. Greffier en chef de la Cour des comptes.
- 1962. Juridiction de la Cour des comptes.
- 1963. La Cour des comptes n'a d'action que sur les comptables et non sur les ordonnateurs.
- 1964. Répartition des comptes entre les référendaires.
- 1965. Examen et rapport du référendaire.
- 1966. Examen et rapport du conseiller maître.
- 1967. Forme de la délibération.
- 1968. Renvoi des questions criminelles au ministre de la justice.
- 1969. Forme de l'arrêt. — Moyens d'exécution.
- 1970. Demande en révision.
- 1971. Pourvoi en cassation.
- 1972. Cahier d'observations et rapport à l'Empereur.
- 1973. Arrêt de déclaration de conformité.

1958. Les Chambres votent chaque année le budget des dépenses par ministère ; un décret de l'Empereur, rendu en Conseil d'État, fait la répartition des fonds par chapitres. (S.-C. du 25 déc. 1852, 12.) La sous-répartition est faite par les ministres, lesquels délivrent



*des ordonnances de payement ou des ordonnances de délégation*, qui sont converties en *mandats de payement* par les ordonnateurs inférieurs. Les dépenses sont ensuite acquittées par les *payeurs*, sur le vu des *mandats* accompagnés des pièces requises par les règlements sur la comptabilité. Ces opérations sont soumises au contrôle d'une haute juridiction chargée d'examiner, dans les plus grands détails, si les dépenses ont été faites régulièrement. Cette haute juridiction, unique pour tout l'Empire (1), est la *Cour des comptes*, dont l'origine remonte au moyen âge, et qui a été réorganisée par une loi du 16 septembre 1807 et par un décret du 28 du même mois.

1959. La *Cour des comptes*, qui prend rang après la Cour de cassation, se compose d'un premier président, de trois présidents de chambre, de dix-huit conseillers chargés de juger, qui ont le titre de *maîtres des comptes*, et de conseillers chargés de faire les rapports, qui ont le titre de *référéndaires*. Ces derniers sont au nombre de quatre-vingts, savoir : dix-huit de première classe et soixante-deux de seconde. (Décr. du 15 janv. 1852.) La Cour se subdivise en trois chambres, composées chacune d'un président et de six conseillers maîtres. Il faut cinq membres présents pour qu'une chambre puisse juger. (L. 16 sept. 1807, 1 à 10.)

Les conseillers de la Cour des comptes sont nommés à vie par l'Empereur ; ils peuvent être choisis parmi toutes les classes de fonctionnaires publics ; mais, d'après l'art. 14 du décret du 28 septembre 1807, on ne peut être référendaire de la première classe, si on ne l'a été de la seconde au moins pendant deux ans. On passe de

(1) Les conseils de préfecture prononcent cependant comme juges de comptabilité dans les cas prévus n° 1934, 3<sup>e</sup> alinéa, mais sauf l'appel à la Cour des comptes.



la seconde classe dans la première, moitié par ancienneté, moitié par le choix du gouvernement. Les référendaires ne sont spécialement attachés à aucune chambre; mais ils font leur rapport dans chacune d'elles, suivant la nature du compte. (Décret 28 sept. 1807, 14 à 19.)

1960. Auprès de la Cour est un procureur général nommé par l'Empereur, mais amovible, dont les fonctions sont ainsi déterminées par le décret du 28 septembre 1807 :

Il fait dresser un état général de tous ceux qui doivent présenter leurs comptes à la Cour; il s'assure s'ils sont exacts à les présenter dans le délai fixé par les lois et les règlements, et requiert contre ceux qui sont en retard l'application des peines portées par les lois.

Il adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour, et suit devant elle le jugement des demandes à fin de rescision pour cause d'erreurs, omissions, faux ou doubles emplois reconnus à la charge du trésor public, des départements ou des communes.

Il peut prendre communication de tous les comptes dans l'examen desquels il croit son ministère nécessaire. La Cour peut ordonner d'office cette communication, qui est de rigueur lorsqu'il s'agit de demandes en mainlevée, réduction et translation d'hypothèques.

Lorsqu'un référendaire élève contre un comptable une prévention de faux ou de concussion, le procureur général doit être appelé et entendu dans ses conclusions avant que la Cour prenne une décision.

Enfin, le procureur général correspond avec les ministres sur les demandes qu'ils peuvent lui faire de renseignements pour l'exécution des arrêts, les main-

levées, radiations ou restrictions des séquestres, saisies, oppositions ou inscriptions hypothécaires, et remboursements d'avances des comptables.

En cas d'empêchement, les fonctions du procureur général sont momentanément remplies par un maître des comptes que désigne le ministre des finances. (Décret du 28 septembre 1807, 36 à 44.)

1961. Un greffier en chef tient la plume aux assemblées générales ; il est chargé de la tenue des différents registres, notamment de celui des délibérations de la Cour ; il veille à la garde et conservation des papiers du greffe ; il délivre les expéditions des minutes des arrêts, dont une première expédition est remise gratuitement aux parties ; les autres sont soumises à un droit d'expédition de 75 centimes par rôle ; il reçoit et enregistre les comptes déposés par les comptables, d'après l'ordre de leur arrivée. Il est assisté de commis greffiers. (*Id.*, 45 à 50.)

1962. La Cour des comptes embrasse dans sa juridiction toute la France et ses colonies.

Elle prononce en appel, ou en premier et dernier ressort.

En appel elle connaît des recours formés contre les décisions des conseils de préfecture, qui règlent en première instance les comptes des communes ou des hôpitaux et autres établissements de bienfaisance dont le revenu n'excède pas 30,000 fr. (L. 18 juil. 1837, 66.)

Les arrêtés des conseils de préfecture, statuant sur les comptes présentés par les receveurs des communes, sont adressés en double expédition aux maires des communes par les préfets dans les quinze jours de leur date. Dans les huit jours qui suivent la réception des arrêtés, le maire les notifie au receveur. La notification

est constatée par le récépissé du comptable et par une déclaration datée et signée par le maire au bas de l'expédition de l'arrêté ; pareille déclaration est faite sur l'expédition qui reste déposée à la mairie avec le récépissé. Si le comptable était absent ou refusait de délivrer le récépissé, la notification lui serait faite à ses frais par un exploit d'huissier dont l'original serait déposé aux archives de la mairie. A défaut de cette notification dans le délai fixé, toute partie intéressée peut requérir expédition de l'arrêté de compte et la signifier par huissier. (Ord. 31 mai 1838, 485 à 490.)

Dans les trois mois de la notification, la partie qui veut se pourvoir rédige la requête en double original. L'un des doubles est remis à la partie adverse, qui en donne récépissé ; en cas d'absence ou de refus de récépissé, la signification est faite par huissier. L'appelant adresse l'autre original à la Cour des comptes et y joint l'expédition de l'arrêté qui lui a été notifié ; ces pièces doivent parvenir à la Cour au plus tard dans le mois qui suit l'expiration du délai du pourvoi. Si la Cour admet la requête, la partie poursuivante a, pour la production des pièces justificatives du compte, un délai de deux mois à partir de la notification de l'arrêté d'admission ; faute de productions suffisantes dans ce délai, la requête est rayée du rôle, à moins que, sur la demande des parties intéressées, la Cour ne consente à accorder un second délai dont elle détermine la durée. La requête rayée du rôle ne peut plus être reproduite, à moins que le délai de trois mois accordé pour le pourvoi ne soit pas expiré. (Ord. 31 mai 1838, 490 à 494.) Quoique l'ordonnance ne parle que des communes, les mêmes formalités doivent être observées quand il s'agit des comptes des hospices ou établissements de bienfaisance.



Comme tribunal de premier et dernier ressort, la Cour juge les comptes de tous les comptables du Trésor en recette ou en dépense.

Le nombre des comptables soumis à la juridiction de la Cour des comptes a été augmenté par un grand nombre d'actes postérieurs à ceux qui l'ont organisée.

En voici la nomenclature, donnée par l'art. 334 de l'ordonnance sur la comptabilité du 31 mai 1838 :

La Cour des comptes est chargée de juger les comptes des recettes et des dépenses publiques qui lui sont présentés chaque année par les receveurs généraux des finances, les payeurs du trésor public, les receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines, les receveurs des douanes et sels, les receveurs des contributions indirectes, les directeurs comptables des postes, les directeurs des monnaies, le caissier central du trésor public, les comptables de l'Algérie, et l'agent responsable des virements de comptes.

Elle juge aussi les comptes annuels des trésoriers des colonies, du trésorier général des invalides de la marine, des économes des lycées impériaux, des commissaires des poudres et salpêtres, de l'agent comptable du transfert des rentes inscrites au grand-livre de la dette publique, de l'agent comptable du grand-livre et de celui des pensions, de l'agent comptable de la Légion-d'Honneur, du caissier de la caisse d'amortissement et de celle des dépôts et consignations, de l'imprimerie royale, de la régie des salines de l'Est, des receveurs des communes, hospices et établissements de bienfaisance dont le revenu s'élève à la somme fixée par les lois et règlements (plus de 30,000 fr.) (L. 18 juillet 1837, 66), enfin tous les comptes qui lui sont attribués par des lois, des ordonnances royales ou des décrets impériaux, et ceux des individus qui, sans au-



torisation légale, se sont ingérés dans le maniement des deniers communaux, et qui par ce fait se sont constitués comptables, sauf la distinction fondée sur le chiffre du budget. (L. du 18 juil. 1837, 64.)

La Cour des comptes prononce aussi sur toutes les demandes en réduction ou translation d'hypothèques, formées par des comptables en exercice ou dont les comptes ne sont pas définitivement apurés. (Loi du 16 sept. 1807, 15.)

Enfin elle procède à la vérification des comptes de matières appartenant à l'Etat dans toutes les parties du service public, et statue sur ces comptes par voie de déclaration. (L. du 6 juin 1843, art. 14; ord. 26 août 1844.)

Aux termes d'une ordonnance du 17 janvier 1816, elle est compétente, en cas d'enlèvement de deniers, pour évaluer les preuves du fait et admettre les excuses.

Trois espèces de comptes d'un intérêt général sont soumis à la Cour : 1° les comptes individuels des comptables ; 2° les comptes de chaque ministère ; 3° le compte général du ministre des finances. Ces trois comptes, composés des mêmes éléments diversement groupés, se contrôlent les uns par les autres.

La Cour règle et apure les comptes qui lui sont présentés, et établit, par ses arrêts définitifs, si les comptables sont quittes, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive, et ordonne mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens ; dans le troisième, elle les condamne à payer leur débet. La Cour, en déclarant un comptable en avance, ne lui donne point un titre exécutoire, la liquidation des créances sur l'Etat ne pouvant être faite que par le ministre des finances. L'article 17 de la loi du 16 sep-

tembre 1807 ne déclare en effet exécutoires que les arrêts de la Cour contre les comptables.

1963. Il faut observer que la Cour n'a d'action que sur les comptables, et qu'elle ne peut, ni directement ni indirectement, s'attribuer une juridiction quelconque sur les ordonnateurs, qui ne sont responsables que devant les ministres ou devant les Chambres, suivant leur qualité. S'il en était autrement, l'administration serait à la merci de la Cour toutes les fois qu'il s'agirait d'une opération qui devrait entraîner une dépense. La conséquence de ce principe est que la Cour doit allouer les paiements faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, accompagnées des acquits des parties prenantes, et des pièces justificatives déterminées par les lois et règlements (*v.* ord. 31 mai 1838, art. 65), sans s'occuper du mérite de l'ordonnement autrement que pour en faire l'objet de simples observations, comme nous le verrons tout à l'heure (1). La compétence de la Cour se borne à prononcer sur la comptabilité proprement dite; les questions de responsabilité qui ne résultent pas de l'examen de la comptabilité sont réservées au ministre des finances, sauf recours au Conseil d'Etat. (Ord. 31 mai 1838, 293, 305; C. d'Etat, 6 juillet 1843, Bosc.) La Cour est aussi incompétente pour connaître des questions de droit civil, qui peuvent s'élever, par exemple,

(1) L. 16 sept. 1807, 18; ord. 14 sept. 1822, 10-31 mai 1838, 65. La Cour des comptes prétendait avoir le droit d'exiger les pièces autres que celles déterminées dans la nomenclature; elle se serait ainsi rendue juge des ordonnateurs. Cette prétention a été repoussée par le Conseil d'Etat (8 sept. 1839, min. des travaux publics; 22 mars 1841, min. des fin.), et par le rapport de la commission chargée de l'examen de la loi des comptes de 1839. (*V.* Duverg., t. 42, p. 89, en note.) En cas de destruction des pièces comptables, la Cour des comptes peut y suppléer par tous autres documents. (Cons. d'Etat du 27 mai 1839, Herbinot.)

sur la qualité d'héritier bénéficiaire d'un comptable, sur les rapports que les comptables peuvent avoir avec des tiers; elle ne peut connaître non plus de toutes les questions de faux et de concussion. (L. 16 sept. 1807, art. 7; C. d'Et., 1<sup>er</sup> mars 1815, Chalopin.)

1964. Voici comment la Cour procède : Les comptables sont obligés d'envoyer leurs comptes dans un délai déterminé, sous les peines portées par les lois. (L. 28 pluv. an III, ch. 3, art. 1, 2; 12 vend. an VIII, 3; 18 juillet 1837, 68.) Le procureur général veille à ce que cet envoi ait lieu, et requiert contre ceux qui sont en retard l'application des peines prononcées par les lois. Le premier président fait la distribution des comptes entre les référendaires, avec l'indication de la chambre à laquelle chaque affaire sera portée. Quand les comptes sont volumineux, on peut en charger plusieurs référendaires; mais il faut observer que l'un d'eux ne peut être chargé deux fois de suite de la vérification des comptes du même comptable. (L. 16 sept. 1807, 12; décret du 28 sept. 1807, 21, 22, 23.)

1965. Le référendaire examine les pièces, entend même les comptables, s'il le juge convenable; il fait ensuite par écrit un rapport raisonné qui se compose de deux parties : la première est relative à la ligne de compte seulement, c'est-à-dire aux charges et aux souffrances dont chaque article est susceptible; dans cette partie il fait la comparaison des recettes et des dépenses, relève toutes les difficultés que présente la ligne de compte, propose les forcements de recettes, les radiations de dépenses et les charges qu'il juge devoir être établies contre les comptables; il forme la balance des comptes, et présente le résultat final de son opération (décret du 28 sept. 1807, 24); dans la seconde, il consigne les observations qui peuvent ré-



sulter du rapprochement de la nature des recettes avec les lois, et de la nature des dépenses avec les crédits. (L. 16 sept. 1807, 20, § 2.) Il peut entendre les comptables ou leurs fondés de pouvoirs; il prépare la correspondance, et la remet au président de la chambre où doit être fait le rapport; si celui-ci l'approuve, il la fait expédier par le greffier. (Ord. 31 mai 1838, 363.) Lorsque le référendaire est prêt, il le fait savoir au greffier, qui tient un registre par numéro d'ordre; le rapport est fait à son rang dans l'une des chambres et déposé sur le bureau avec toutes les pièces.

1966. Le président de la chambre désigne alors un conseiller maître et plusieurs référendaires chargés de vérifier le compte; le conseiller maître fait un rapport motivé sur la ligne de compte seulement: un maître ne peut être nommé deux fois de suite rapporteur des comptes du même comptable. (D. 28 sept. 1807, 25 à 29.)

1967. On passe ensuite à la délibération, dans laquelle le référendaire rapporteur donne le premier son avis, qui n'est que consultatif; le maître rapporteur opine ensuite, puis chaque maître dans l'ordre de sa nomination. Quand divers avis sont ouverts, la délibération recommence; enfin les questions sont décidées à la majorité, et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante; ce qui, dit avec raison M. Serrigny, n° 1064, est contraire à toutes les règles de la justice. On devrait en effet appeler des magistrats départiteurs, et recommencer le rapport. (Arg. de l'art. 468 du C. P. civ.) Au fur et à mesure qu'une décision est prise sur un des articles du compte, le président, ou un conseiller maître désigné par lui, la note en marge de la minute du compte, vis-à-vis l'article qu'elle concerne. Un arrêt provisoire est ré-



digé par le référendaire rapporteur, signé de lui et du président de chambre, puis remis avec les pièces au greffier en chef, qui le présente à la signature du premier président et le notifie au comptable (1). Celui-ci a deux mois, du jour de la connaissance qui lui est donnée du dispositif de l'arrêt, pour l'examiner, l'admettre ou le débattre, et fournir ses productions. Les deux mois expirés, le référendaire fait, sur les débats élevés par le comptable et sur ses productions, un nouveau rapport qui est également suivi d'un rapport motivé du maître, et la Cour prononce l'arrêt définitif. (L. 28 pluv. an III, 14.) Cet arrêt est notifié au comptable. Une expédition en est adressée au ministre des finances par le procureur général.

1968. Quand dans l'examen d'un compte il se présente une difficulté grave, le premier président en avertit le ministre des finances pour qu'il avise aux moyens de la lever. Si l'on trouve des traces de concussion ou de faux, on doit, après avoir entendu le procureur général, en rendre compte au ministre des finances et en référer au ministre de la justice. (L. 16 sept. 1807, 16.)

1969. Les arrêts de la Cour des comptes sont intitulés au nom de l'Empereur et terminés par le *mandement*; ils emportent hypothèque sur les biens des comptables en débet. (C. N., 2123; avis du Cons. d'Etat, 24 mars 1812.) L'exécution en est poursuivie par l'agent judiciaire du Trésor, au nom du ministre des finances, contre les comptables agents du Trésor, et par le préfet contre les receveurs des communes et des hospices; les voies de contrainte sont la saisie du cautionnement, la

(1) Loi du 16 septembre 1807, art. 21; décret du 28 septembre 1807, art. 30 à 34.

vente des biens et la contrainte par corps. (L. 17 avril 1832, 8, 9, 46.)

1970. Les décisions de la Cour des comptes peuvent être attaquées de deux manières : par la révision, par un pourvoi en cassation.

*Révision.* — « La Cour, nonobstant l'arrêt qui aura » jugé définitivement un compte, peut procéder à sa révision, soit sur la demande des comptables, appuyée » de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit » d'office, soit à la réquisition du procureur général, » pour erreurs, omissions, faux ou double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes. » (L. du 16 sept. 1807, 14.) La loi ne fixe aucun délai pour l'exercice de l'action en révision, et c'est avec raison, car il n'est jamais trop tard pour réparer une erreur; d'ailleurs les preuves qu'on peut alléguer en semblable matière sont de telle nature, que le temps ne diminue en rien leur caractère de certitude. Mais quand l'arrêt d'admission a déterminé un délai pour la production des pièces, si le délai expire et que la demande soit rejetée faute de production, elle ne peut plus être reproduite. (C. d'Et., 10 mai 1833, Hériard de Lami-rande.)

La demande en révision donne lieu à un premier rapport sur la question de savoir si elle sera admise. La Cour, après avoir entendu le conseiller référendaire et le maître rapporteur, prononce un arrêt d'admission ou de rejet. Dans le premier cas, l'exécution de l'arrêt à reviser est suspendue; et, s'il portait mainlevée, de nouvelles inscriptions peuvent être prises, ainsi que toutes les sûretés nécessaires pour la conservation des droits du Trésor, des départements ou des communes. L'examen des chefs de révision se fait par le référendaire; le rapport du maître discute celui du

premier magistrat, et la chambre, après avoir entendu le procureur général, prononce l'arrêt, qui est notifié suivant l'usage.

1971. Le *pourvoi en cassation* pour excès de pouvoir, incompétence, violation des formes ou de la loi peut être porté devant le Conseil d'Etat, soit par le comptable, soit par le ministre des finances, soit par tout autre ministre, dans les trois mois de la notification de l'arrêt. (L. 16 sept. 1807, 17.) Pour faire courir le délai contre le ministre des finances, la notification doit être faite par le comptable à l'agent judiciaire du Trésor par huissier. (C. d'Et., 28 juillet 1819, Catoire.) D'après le même arrêt, l'agent judiciaire devrait être soumis à la même règle à l'égard des comptables. Mais cette jurisprudence a été abandonnée depuis, et il résulte d'une autre décision, du 10 mai 1833 (Hériard de Lamirande), qu'il suffit de la notification par lettre chargée pour faire courir le délai contre le comptable. Cette décision peut s'appuyer sur l'art. 14, chap. 2 de la loi du 28 pluviôse an III. Lorsque le Conseil d'Etat a cassé un arrêt de la Cour des comptes pour violation de la loi, comme il n'est pas dans ce cas tribunal d'appel, il doit renvoyer l'affaire devant la Cour des comptes; elle est portée devant une autre chambre que celle qui l'a jugée la première fois, et si plusieurs membres de la chambre qui a rendu le premier arrêt sont passés à la chambre nouvellement saisie de l'affaire, ils s'abstiennent d'en connaître, et ils sont remplacés par d'autres conseillers maîtres suivant l'ordre de leur nomination. (Ord. 1<sup>er</sup> sept. 1849, 1, 2.)

1972. Nous avons dit que la Cour des comptes n'avait aucune juridiction sur les ordonnateurs; mais elle exerce à leur égard un contrôle dont elle puise les



éléments dans l'examen des pièces auquel elle se livre pour juger les comptes. Aux termes de la loi du 27 juin 1819, art. 20, les cahiers d'observations rédigés par les conseillers référendaires sont remis au premier président, qui forme au 1<sup>er</sup> février de chaque année un comité particulier, composé des présidents, du procureur général et de trois maîtres délégués par les chambres, chargé d'examiner les observations faites pendant l'année précédente par les référendaires sur la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits, et sur les réformes et améliorations dont la comptabilité leur a paru susceptible. Ce rapport, dont la rédaction est discutée, délibérée et arrêtée en chambre du conseil, est porté à la connaissance de l'Empereur, imprimé et distribué aux membres du Corps législatif (1).

1973. Comme la Cour examine d'un côté les comptes individuels des comptables, et de l'autre les comptes de chaque ministre et le compte général du ministre des finances, il lui est facile de contrôler les uns par les autres. Elle est appelée à constater par des *déclarations de conformité* la concordance des résultats de ses arrêts sur les comptes individuels des comptables avec ceux de chaque résumé général, et avec les opérations correspondantes qui sont comprises dans le compte général de l'administration des finances. Les opérations doivent être terminées le 1<sup>er</sup> février de chaque année. Le résultat en est remis au ministre des finances, à une époque assez rapprochée de l'ouverture de chaque session du Corps législatif, pour que l'exactitude du dernier règlement du budget ait pu être confirmée

(1) Loi du 16 sept. 1807, art. 22; loi du 21 avril 1832, art. 15; ord. du 31 mai 1838, art. 382, 383 et 384.



avant qu'il ait été statué sur les résultats du nouveau règlement proposé pour l'exercice suivant et proclamé en audience solennelle. (Ord. 31 mai 1838, 385 à 396.) La même chose a lieu pour la comptabilité en matière. (Ord. 26 août 1844, 11.) C'est ainsi que la Cour des comptes devient l'auxiliaire du gouvernement, et qu'elle donne aux législateurs la confiance qui leur est nécessaire pour arrêter le règlement des budgets et sanctionner des résultats dont ils n'auraient ni le temps ni les moyens de vérifier l'exactitude.

---

## CHAPITRE V.

### CONSEIL D'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME TRIBUNAL ADMINISTRATIF. — COMPÉTENCE. — PROCÉDURE.

---

#### SOMMAIRE.

- 1974. Nature des attributions du Conseil d'Etat en matière contentieuse.
- 1975. Organisation du Conseil d'Etat pour le jugement du contentieux.
- 1976. Attributions du Conseil d'Etat.
- 1977. Cas où il prononce en premier et dernier ressort.
- 1978. Comme tribunal d'appel. — Évocation.
- 1979. Comme tribunal de cassation. — Et pouvoir régulateur des compétences.
- 1980. Procédure devant le Conseil d'Etat.
- 1981. Qui peut exercer le recours ?
- 1982. Contre quelles décisions peut-on se pourvoir ?
- 1983. Délai du pourvoi.
- 1984. Manière de supputer le délai.
- 1985. Appel incident.
- 1986. Point de départ du délai. — Notification. — Equivalents.
- 1987. Mode de signification qui fait courir le délai.
- 1988. Pourvoi dans l'intérêt de la loi.
- 1989. L'appel n'est pas suspensif.
- 1990. Nécessité de constituer un avocat. — Exceptions.
- 1991. Formes du pourvoi dans les cas ordinaires.

1992. Cas dans lesquels on est dispensé de constituer un avocat.
1993. Ecritures et significations.
1994. Suppression du rejet préalable des requêtes.
1995. Communication des requêtes. — Réponse du défendeur.
1996. Répliques du demandeur et du défendeur.
1997. Instruction.
1998. Incidents. — Demandes incidentes.
1999. Inscription de faux.
2000. Vérification d'écriture.
2001. Intervention.
2002. Interruption d'instance.
2003. Désaveu.
2004. Désistement.
2005. Acquiescement.
2006. Récusation.
2007. Jonction d'instance.
2008. Péremption.
2009. Débats oraux.
2010. Forme et effet des décisions.
2011. Effet et exécution des arrêts du conseil.
2012. Condamnation aux dépens. — Exceptions.
2013. Moyens de recours.
2014. Opposition.
2015. Tierce opposition.
2016. Requête civile.
2017. Pourvoi pour violation des formes.
2018. Juridiction correctionnelle du Conseil d'Etat contre les fonctionnaires publics.
2019. Matières instruites dans une forme analogue à la forme contentieuse. — Renvoi.

1974. Nous avons parlé, n<sup>os</sup> 149 et suivants, *du Conseil d'Etat*; nous avons fait connaître sa nature et son organisation; mais nous l'avons considéré principalement sous le rapport de ses attributions administratives pures; il nous reste à l'étudier comme tribunal administratif, à faire connaître sa compétence et sa procédure.

Lorsque nous donnons au Conseil d'Etat le titre de *tribunal administratif* et que nous parlons de sa *compétence*, nous exprimons plutôt le fait que le

droit ; car le Conseil d'État n'a pas , à proprement parler, de *juridiction* ; lors même qu'il prononce sur le contentieux, il ne rend pas de véritables *arrêts*, mais il donne *des avis* que l'Empereur adopte et rend obligatoires en les revêtant de la forme de décrets.

L'attribution d'une véritable juridiction au Conseil d'État a été proposée par de fort bons esprits ; adopté par la loi du 3 mars 1849, ce système n'était plus en harmonie avec le principe du gouvernement impérial ; il a cédé devant l'article 50 de la Constitution, qui reproduit l'article 52 de la Constitution de l'an VIII en ces termes : « Le Conseil d'État est chargé, sous la direction de l'Empereur..... de résoudre les difficultés » qui s'élèvent en matière d'administration. » Le décret organique du 25 janvier 1852 porte que le Conseil d'État, sous la direction de l'Empereur, propose des décrets qui statuent sur le contentieux administratif (art. 1<sup>er</sup>).

1975. Une section spéciale, nommée *section du contentieux*, est chargée de diriger l'instruction et de préparer les rapports de toutes les affaires contentieuses qui sont jugées en séance publique par l'assemblée du Conseil d'État *délibérant au contentieux*. Cette assemblée, présidée par le président de la section du contentieux, se compose des membres de la section et de dix conseillers d'État désignés par l'Empereur et pris en nombre égal dans chacune des autres sections du Conseil ; ils sont tous les ans renouvelés par moitié. (Décret org. du 25 janv. 1852, 17, 18, 19.) Les membres du Conseil d'État ne peuvent participer aux délibérations relatives aux recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de section à laquelle ils ont pris



part. (*Id.*, 22.) Il faut au moins onze membres ayant voix délibérative pour que le Conseil d'Etat puisse délibérer au contentieux ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante. (*Id.*, 23.) Trois maîtres des requêtes sont désignés par l'Empereur pour remplir au contentieux les fonctions de commissaires du gouvernement ; ils assistent à la délibération de la section du contentieux. (*Id.*, 48.) Le rapport des affaires est fait au nom de la section en séance publique ; après le rapport, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales ; le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. (*Id.*, 49, 20.) Les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat ne sont portées en séance publique que si ce renvoi est demandé par l'un des conseillers d'Etat de la section ou par le commissaire du gouvernement. (*Id.*, 21.)

1976. Le Conseil d'Etat, considéré sous le point de vue du contentieux, est tantôt juge du fond, tantôt juge de la compétence, de l'observation des formes, de l'application de la loi. Il agit, dans le premier cas, comme tribunal ordinaire ; dans le second, comme tribunal de cassation. Comme juge du fond, il prononce tantôt en premier et dernier ressort, tantôt en second ressort, sur un recours formé contre une décision contentieuse ; il prononce en premier et dernier ressort dans les cas suivants.

1977. L'article 24 de la loi du 22 avril 1806 saisit le Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre des finances, des infractions aux lois et règlements qui régissent la banque, et des contestations relatives à sa police et à son administration intérieures ; des contestations entre la banque et les membres de son conseil général, ses agents ou employés ; lui donne le droit de prononcer toute condamnation civile, y compris les



dommages-intérêts, et même la destitution et la cessation de fonctions.

Les décrets des 1<sup>er</sup> mars 1808 et 4 mai 1809 lui attribuent une juridiction spéciale fort importante en matière de majorats de propre mouvement.

Lorsqu'un décret a accueilli un changement de noms, il est inséré au Bulletin des lois, et pendant un an toute personne y ayant droit est admise à présenter requête au Conseil d'Etat pour obtenir la révocation du décret. (L. 11 germ. an XI, 11.)

Toutes les fois qu'un décret administratif ou un acte ministériel touche à un droit, le recours a lieu devant le Conseil d'Etat, qui statue en premier et dernier ressort (n° 1886). Quant aux actes analogues des préfets, v. n° 1892.)

1978. Le Conseil d'Etat prononce comme tribunal d'appel toutes les fois qu'un recours est porté devant lui contre une décision contentieuse rendue par un des juges du premier degré (v. ch. III); mais, comme juge d'appel, il ne peut statuer que sur les chefs de réclamation déjà portés devant le premier juge, pour ne pas violer la règle de deux degrés de juridiction (C. P. C., 464; C. d'Et., 29 juin 1839, héritiers Desjoyaux; *id.*, 24 août 1851, Conc. Dupont de Lourin.) Appliquera-t-on ici les exceptions à cette règle autorisées par l'article 464 du Code de procédure civile? Nous le croyons, car il y a absolument même raison de le décider. Cependant nous trouvons un arrêt du Conseil, du 18 juin 1846 (Rang), qui repousse la demande d'une indemnité formée devant le Conseil d'Etat pour préjudice souffert depuis la décision attaquée du conseil de préfecture. Nous ne pouvons approuver cette jurisprudence, qui multiplie inutilement les procès et les frais.

Quand il infirme pour vice de forme, le Conseil renvoie devant le même juge, aucune loi n'autorisant le renvoi devant un autre. (Cons. d'Et., 23 août 1845, Pourchet.) Mais il peut, si l'affaire est en état, évoquer le fond. (C. pr. civ., 473 ; C. d'Et., 31 janvier 1855, Bompart.) Il peut évoquer aussi lorsqu'il annule pour cause d'incompétence la décision d'un juge inférieur, pourvu que la matière soit de la compétence d'un autre juge qui ressortisse au Conseil d'Etat. (*Id.*, 9 mars 1852, Delahaye-Beaurnel.)

1979. Le Conseil d'Etat statue comme Cour de cassation en annulant pour incompétence, excès de pouvoir, vice de formes, violation de la loi, les décisions contentieuses en dernier ressort émancées de juges administratifs, telles que les arrêts de la Cour des comptes pour vice de formes et violation de la loi (n° 1974) ; les décisions des conseils de révision en matière de recrutement, mais seulement pour incompétence et excès de pouvoir, et non pour violation de la loi (n° 612) ; les décisions d'un jury de la garde nationale, pour incompétence, excès de pouvoir, violation de la loi (L. 13 juin 1854, 30) ; les décisions du conseil supérieur de l'instruction publique, en vertu du principe général et de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative aux décisions de l'ancien conseil royal de l'instruction publique (C. d'Et., 15 nov. 1854, Perquin) ; enfin, ses propres décisions contentieuses en dernier ressort, pour violation des formes énumérées dans l'article 20 du décret du 30 janvier 1852 (n° 2017).

Comme pouvoir régulateur des compétences, il statue sur les questions de conflit (n° 1924) ; il annule les décrets administratifs (nos 1888, 1889), les arrêtés des ministres, des préfets, des maires (n° 1892), quelquefois même les délibérations des

corps administratifs (n° 1520), pour incompétence, excès de pouvoir, vices de formes.

1980. La procédure devant le Conseil d'Etat en matière purement contentieuse est réglée par le décret du 22 juillet 1806, dont les principales dispositions ont été tirées de l'ancien règlement du Conseil de 1738 et du Code actuel de procédure civile. Il faut y joindre le décret organique du 25 janvier 1852, art. 17 à 25, et le décret réglementaire du 30 janvier 1852, art. 17 à 22.

1981. Le recours au Conseil d'Etat (1) contre la décision d'une autorité qui y ressortit ne peut être formé que par les personnes qui ont été parties devant le premier juge ; car celles auxquelles cette décision peut nuire et qui n'ont point été appelées doivent y former tierce opposition. (V. 1943.) Il faut en outre qu'elles soient capables d'ester en jugement, ou que leur action soit autorisée dans les formes légales et intentée par leurs représentants. L'étranger demandeur peut être tenu de donner la caution *judicatum solvi*. (C. N., 16, et décr. 7 fév. 1809.) Le recours peut être exercé aussi par les ministres contre les décisions qui intéressent l'Etat. (V. n° 1990.)

1982. Le recours ne peut être formé que contre les décisions *contradictaires*, *définitives* ou *interlocutoires* des autorités qui ressortissent au Conseil d'Etat : nous disons *contradictaires*, car on ne peut se pourvoir par appel contre une décision par défaut, encore susceptible d'être attaquée par opposition (C. procéd. civ., 455; C. d'Et, 11 janv. 1837, Gateau ; v. n° 1942); *définitives* ou *interlocutoires*, car on ne peut se pourvoir contre les jugements simplement préparatoires qu'en

(1) Nous ne nous occupons pas des recours contre les décisions des autorités coloniales et de l'Algérie.



se pourvoyant contre les jugements définitifs. (*Id.*, 19 juillet 1826, Paturel.) Il faut aussi que la décision n'ait point acquis le caractère d'une chose irrévocablement jugée, par l'acquiescement ou l'exécution volontaire de celui qui réclame (4 nov. 1835, Petit-Clerc). Comme le recours n'est point suspensif, le Conseil d'Etat a décidé que le fait seul d'avoir acquitté sans réserves le montant des condamnations prononcées par un conseil de préfecture ne saurait être considéré comme un acte d'exécution volontaire. (C. d'Et., 14 déc. 1853, Simonnet.) Nous pensons qu'en thèse générale, et surtout quand il s'agit de l'obligation de faire, il est prudent, lorsqu'on veut ne pas perdre le droit d'appeler, de n'exécuter qu'en faisant toutes réserves. (V. *id.*, 22 mars 1841, Garavini.)

1983. Le recours doit être formé dans le délai de trois mois, du jour où la décision a été notifiée. (Décr. 22 juillet 1806, 1, 11 à 13.) Le délai est le même pour toute la France; mais les individus qui demeurent hors de la France continentale ont en outre celui qui est réglé par l'art. 73 du Code de procédure civile; il court contre les mineurs, les communes, les hospices, etc. Le délai du pourvoi est suspendu par la mort de la partie à laquelle la signification a été faite; il ne commence à courir qu'à partir d'une nouvelle signification faite à ses héritiers, aux termes de l'art. 447 du C. de proc. civ. (C. d'Et., 18 août 1833, Rénier.) (1). Ce délai de trois mois est applicable aux ministres qui se

(1) Un arrêt du 14 mai 1817 (Sallier) a décidé que l'art. 444 du Code de procédure civile, qui ne fait courir le délai contre le mineur qu'à partir de la signification au subrogé tuteur, n'est pas applicable en matière de pourvoi devant le Conseil d'Etat, et qu'il suffit que la signification ait été faite au tuteur. On ne voit pas pourquoi le mineur serait privé, en matière administrative, d'une garantie que l'art. 444 C. pr. civ. lui donne en matière ordinaire.



pourvoient dans l'intérêt public, comme aux particuliers qui se pourvoient dans leur propre intérêt. La déchéance résultant de l'expiration du délai du pourvoi est d'ordre public; elle peut être opposée en tout état de cause; le Conseil doit même la prononcer d'office. (C. d'Et., 19 janv. 1850, C<sup>e</sup> de Vornay; C. C. civ., 2 avril 1850, syndics Larcher.) Enfin, lorsque le délai du pourvoi contre une décision est expiré, une nouvelle décision, qui ne fait que se référer à la première, ne peut l'ouvrir de nouveau. (*Id.*, 5 déc. 1837, ville de Toulouse.)

1984. Quant à la manière de supputer le délai, le Conseil d'Etat, après quelques variations dans sa jurisprudence, décide aujourd'hui que l'on ne compte pas le *dies à quo*, mais que l'on compte le *dies ad quem*. (C. d'Et., 23 nov. 1850, Pavy; *id.*, Mourier.) Nous ne voyons pas, et le Conseil d'Etat ne dit pas pourquoi on n'applique pas ici le principe très-sage de l'article 4033 du C. pr. civ.

1985. Le Conseil d'Etat a d'abord repoussé l'application de l'article 443 du C. de pr., qui permet d'interjeter l'appel incident en tout état de cause. (Cons. d'Et., 16 avril 1823, Férat.) Mieux inspiré, il est revenu sur cette jurisprudence, qui était à bon droit critiquée par les jurisconsultes (31 mai 1848, Richard; 16 mars 1850, Trouin; 16 avril 1851, Brouillet). Le droit d'appeler incidemment, résultant de l'appel principal, peut être exercé par l'intimé qui aurait acquiescé à l'arrêt avant l'appel. (C. d'Et., 31 mai 1848, Richard; *id.*, 16 avril 1851, Brouillet.) Par la même raison, la non-recevabilité de l'appel principal, comme nul ou n'ayant pas été formé à temps, rend non recevable le recours incident. (C. d'Et., 16 avril 1851, Brouillet; *id.*, 21 juin 1851, Pas-de-Calais.)

1986. Le Conseil d'Etat, laissant de côté la rigueur des règles de la procédure, a jugé plusieurs fois qu'il suffisait, pour faire courir le délai du pourvoi au profit de l'administration, qu'il fût certain que la partie avait eu connaissance de l'arrêté, quoiqu'on ne rapportât pas la preuve d'une notification régulière. (8 janvier 1831, min. des fin.; 20 juillet 1832, Dubourdieu; 28 déc. 1854, Jollivet.) Un arrêt du 7 avril 1839 (Vanlerberghe) assimile la communication d'un compte, donnée dans les bureaux, à la notification; un arrêt du 29 janv. 1841 (de Champigny-Soutif) juge aussi que le délai du pourvoi court, au profit de l'administration, du jour où le demandeur a fait un acte supposant qu'il avait la connaissance pleine et entière de la décision attaquée. Une décision semblable, rendue contre un sieur Coste le 13 août 1851, fournit au rédacteur du Recueil des arrêts du Conseil des observations judicieuses sur les inconvénients de cette jurisprudence. (V. t. de 1851, p. 641, note.)

Entre particuliers ou corporations et particuliers, le Conseil d'Etat, après avoir adopté la même jurisprudence (21 juin 1851, départ. du Pas-de-Calais), paraît être revenu à des principes plus juridiques; il a déclaré, le 1<sup>er</sup> décembre 1852 (ville de Mulhouse), que le délai devait courir non d'une délibération du conseil municipal prouvant qu'il avait entière connaissance d'une décision, mais de la notification de cette décision faite plusieurs mois après par son adversaire. La notification faite par l'une des parties en cause fait courir le délai au profit des autres qui ont le même intérêt. (C. d'Et., 13 août 1852, héritiers Lucot.)

L'art. 41 du règlement est formel; il exige une *notification*, et il est dangereux en procédure de substituer des équivalents à des formes qui doivent toujours être rigoureuses; il n'y a plus alors rien de certain, et

les droits des parties sont exposés à des déchéances arbitraires. C'est ainsi qu'on a décidé que la communication à un avocat d'un dossier dans lequel se trouvait une décision non notifiée avait fait courir le délai du pourvoi contre cette décision vis-à-vis ses clients. (C. d'Et., 1<sup>er</sup> juin 1850, Rouchon.)

Le Conseil d'Etat juge que la notification d'une décision fait courir les délais contre la partie qui l'a faite, parce qu'elle prouve par là qu'elle la connaissait. (C. d'Et., 12 novembre 1851, Bochet ; 12 décembre 1851, Henneton ; 23 juin 1853, Rabourdin.) Les arrêts ci-dessus sont relatifs à des contraventions de grande voirie. D'autres décident que la notification faite par le préfet d'un arrêté du conseil de préfecture rendu entre un département ou l'Etat et des entrepreneurs fait courir contre le département ou l'Etat le délai de la déchéance. (C. d'Et., 16 avril et 28 juin 1851, département du Pas-de-Calais, Gausseran ; 12 janv. 1854, Serager ; 8 février 1855, Matte.) Nous devons signaler cependant une décision du 30 mars 1854 (commune de Plessis-Brion), de laquelle il résulte que la notification, faite à la requête d'un maire, d'un arrêté rendu entre la commune et un entrepreneur, sans que le conseil municipal connût l'arrêté, n'avait pas fait courir le délai du pourvoi, et une autre du 13 janvier 1850 (Mesnil), qui porte que la remise, faite à un entrepreneur, d'une copie de l'arrêté qui le concerne, n'a pu avoir pour effet de faire courir le délai contre le ministre des travaux publics qui n'avait pas encore eu connaissance officielle de l'arrêté. Le Conseil d'Etat nous paraît ici avoir mal formulé une doctrine vraie au fond. La partie qui notifie sans protestation une décision de première instance, ne fait pas courir contre elle le délai de l'appel, mais acquiesce à la décision et ne peut plus, pour ce



motif, former un appel principal même dans les trois mois; sauf à interjeter appel incident si elle est intimée (n° 1985). (C. de proc. civ., 443.) Mais il faut pour cela qu'elle ait qualité pour acquiescer, et qu'il s'agisse d'une notification régulière.

1987. Le mode de signification qui fait courir le délai a donné lieu à des difficultés que la jurisprudence a résolues par une distinction : lorsqu'il s'agit d'une décision rendue entre l'administration et les particuliers, ce qui comprend les personnes morales, telles que départements, communes, hospices, etc., la notification administrative par lettres des ministres, des préfets ou d'autres agents délégués pour cet objet, suffit pour faire courir, contre les parties que cette décision condamne, le délai de la déchéance. (*Id.*, 27 février 1847, ville d'Orléans.) Cette règle a été introduite dans l'intérêt de l'administration, pour éviter les frais de notification par huissier.

Le Conseil d'Etat décide aujourd'hui que l'envoi officiel, fait par le préfet à un ministre, d'un arrêté du conseil de préfecture rendu entre l'Etat et un entrepreneur ou un particulier, fait courir le délai contre le ministre; qu'il en est de même du rapport que lui a transmis à ce sujet l'administration des domaines. (C. d'Et., 10 déc. 1846, Tubœuf; 27 février 1847, Goussolin; 16 avril 1852, l'Heurin.) Cette jurisprudence, qui date de 1841, nous paraît contraire aux véritables principes. On peut bien admettre que la notification faite par le préfet aux particuliers fasse courir le délai contre eux, parce que le préfet agit au nom de l'administration, mais on ne comprend pas qu'une communication purement administrative faite par lui au ministre puisse profiter aux particuliers en servant en leur faveur de point de départ à une déchéance. Il



n'y a qu'une catégorie d'affaires dans laquelle la notification officielle faite au ministre puisse faire régulièrement courir le délai, c'est lorsqu'il s'agit de contraventions de grande voirie; l'administration remplissant alors les fonctions de ministère public, on ne doit pas assujettir les parties à lui notifier les décisions pour faire courir le délai d'appel en leur faveur. (V. art. 202 et 204 du C. d'instr. crim.) En matière de police du roulage, il n'est pas nécessaire que l'arrêté soit notifié au ministre; le délai de trois mois court de sa date (L. du 30 mai 1854, 25); c'est une règle qu'il serait bon de généraliser. Dans les autres cas, même au point de vue de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les parties ont encore intérêt à faire la notification, car le préfet peut négliger ou retarder de faire la notification officielle, et elles ignorent alors quand la décision est passée en force de chose jugée.

Toutes les décisions rendues entre particuliers doivent être notifiées par huissier, dans la forme prescrite par l'art. 443 du Code de procédure civile; une notification administrative serait insuffisante. (C. d'Etat, 25 juillet 1834, Crescent; 25 août 1841, C<sup>e</sup> de Saint-Etienne-des-Bois.) On décidait autrefois que cette règle devait s'appliquer aux communes (C. d'Etat, 22 avril 1834, Piot; 25 nov. 1834, Ferriot), aux hospices (*id.*, 4<sup>er</sup> avril 1830, héritiers de Laon), aux personnes morales de droit public plaidant avec des particuliers ou entre elles (C. d'Et., 11 juin 1828, ville de Dijon). Deux arrêts des 6 janvier 1853 (Jacquet), 17 février 1853 (Blaziot), déclarent valable la notification faite par le garde champêtre. Un arrêt du 12 juillet 1852 (Duplessis) décide que la notification d'un arrêté rendu au profit d'une commune contre un particulier, faite par le maire et constatée par un certi-

ficat signé de lui, fait courir le délai ; même solution à l'égard de la notification faite par le sous-préfet dans les mêmes circonstances (14 juin 1851, Grandidier).

La notification administrative faite par l'autorité supérieure ferait-elle courir le délai contre une commune au profit d'un particulier ? Le Conseil d'Etat a décidé la question en ces termes le 21 décembre 1850 (C<sup>e</sup> d'Ambly) : « Considérant que la connaissance que » le maire a eue de l'arrêté attaqué, par l'envoi que » lui en a fait le sous-préfet, n'a pu faire courir contre » la commune le délai du recours..... » Mais, le 24 mars 1851, le Conseil d'Etat a décidé que la notification de l'arrêté par le sous-préfet ayant été suivie d'une communication au conseil municipal, le délai du recours avait pu courir (C<sup>e</sup> de Chigy). Il semblerait résulter de cette distinction que le délai court non de la notification officielle, mais de la connaissance de la décision acquise par la commune ; cependant une notification par huissier au maire de la commune de la part de son adversaire ferait courir le délai sans qu'il y ait lieu de rechercher si le conseil municipal a eu ou n'a pas eu connaissance de la décision.

Il serait à désirer que l'on substituât à cette jurisprudence si variable et si incertaine une règle fixe qui, sans faire toujours intervenir le ministère dispendieux des huissiers, donnât cependant des garanties aux parties ; il suffirait pour cela d'étendre à toutes les notifications faites par l'administration les dispositions des art. 485 et suiv. de l'ordonnance du 31 mai sur la comptabilité (v. n° 1962).

Les lois des 14 avril 1831, art. 25, et 18 avril 1831, art. 27, relatives aux pensions des militaires des armées de terre ou de mer, établissent, quant au pour-

voi contre les décrets de liquidation des pensions, une règle spéciale dont nous avons parlé nos 4105 et 4898.

En thèse générale, le Conseil est compétent pour statuer sur l'existence, la régularité et la validité de la signification qui fait courir le délai; s'il se rencontre une question qui par sa nature soit de la compétence des tribunaux civils, telle qu'une question de domicile, le Conseil doit surseoir jusqu'à ce qu'elle soit décidée par ces tribunaux.

1988. Lors même que le délai de trois mois est écoulé, les ministres ont encore le droit de se pourvoir contre les décisions qui contiennent une violation de la loi, mais seulement pour l'honneur des principes, et sans que l'annulation qui en est prononcée puisse nuire aux droits qu'elles ont conférés aux parties. (C. d'Ét., 27 février 1840, Rougeot.) Ce pourvoi ne peut être exercé qu'autant que les parties ont laissé écouler le délai sans se pourvoir contre les dispositions qui constituent une violation de la loi. (C. d'Ét., 12 août 1854, Canonne.)

1989. En matière ordinaire, l'appel formé contre un jugement de première instance suspend l'exécution, à moins que les tribunaux n'aient ordonné l'exécution provisoire dans les cas déterminés par la loi. C'est le contraire en matière administrative. La célérité nécessaire à la marche de l'administration a fait poser en principe que le recours au Conseil d'État ne serait point suspensif; cependant, lorsque l'exécution entraînerait un préjudice irremédiable, il peut être accordé un sursis par le Cons. d'État. (Décr. 22 juillet 1806, 3.) Il est admis aussi, dans la pratique, que les préfets peuvent, suivant les cas, suspendre l'exécution de leurs propres arrêtés.



La loi admet cependant deux exceptions : l'une en cas de recours contre les décisions du conseil de préfecture rendues en exécution des articles 50 et 67 du Code forestier (ord. 1<sup>er</sup> août 1826, art. 117) ; l'autre en faveur du conseiller de département qui attaque l'arrêté du conseil de préfecture annulant son élection. (L. du 22 juin 1833, art. 54.)

1990. Les parties qui veulent se pourvoir au Conseil d'Etat, en matière contentieuse, doivent se faire représenter par des avocats au Conseil d'Etat, qui tiennent du décret du 11 juin 1806 le droit exclusif de faire tous les actes d'instruction et de procédure devant le comité du contentieux. Cette règle s'applique aux départements, aux communes ou autres corporations. (C. d'Et., 18 déc. 1849, ville de Caen.) Il faut excepter les ministres, qui forment le recours ou y défendent par simples lettres. (Décr. du 22 juillet 1806, 16, 17.) Il faut excepter aussi les cas où une loi formelle déclare que le recours peut être formé sans frais, ce qui a lieu :

1<sup>o</sup> En matière de contributions directes (l. du 26 mars 1851, 29; du 21 avril 1832, 30; v. n<sup>o</sup> 944), et, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, en matière de taxes dont le recouvrement est assimilé à celui des contributions directes (Cons. d'Et., 3 janv. 1848, d'Huart; 22 avril 1848, Morin-Arnoult; 9 mars 1833, Raoul; v. n<sup>o</sup> 962) ;

2<sup>o</sup> En matière d'élections départementales (l. du 23 juin 1853, art. 53; n<sup>o</sup> 579);

3<sup>o</sup> D'élections municipales (l. du 5 mai 1855, 45; n<sup>o</sup> 589);

4<sup>o</sup> En matière de police de roulage (l. du 31 mai 1851, 25);

5<sup>o</sup> En matière de conflit. (V. ch. II.)



Dans ces différents cas, la requête est signée par les parties, et la signature est légalisée par le maire de leur domicile. (Ord. 12 déc. 1821, 5.) Il a été décidé, en matière d'élections municipales, que le droit de se pourvoir sans avocat est purement personnel et ne peut s'exercer par l'intermédiaire d'un mandataire. (Cons. d'Et., 21 déc. 1847, Ferrandi.) En matière de contributions directes, un pourvoi formé par un avoué n'a été repoussé que parce qu'il ne justifiait pas d'un mandat. (C. d'Et., 30 oct. 1848, Guérin.) Il nous semble que la règle devrait être la même pour tous les cas, et que le pourvoi formé par un mandataire devrait toujours être valable.

1991. Le pourvoi, sauf les exceptions ci-dessus, est formé par une requête signée d'un avocat au Conseil, laquelle doit contenir l'exposé sommaire des faits et moyens, les conclusions qui doivent être à toutes fins, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir, et qui y sont jointes. (Décr. 22 juill. 1806, art. 1<sup>er</sup>.) Dans la pratique, le Conseil d'État admet le dépôt d'une requête provisoire ne renfermant ni faits ni moyens, mais seulement des conclusions indiquant l'objet du recours, sauf à compléter le pourvoi par une requête ampliative dans le délai déterminé par la section du contentieux. (Avis du comité de l'intérieur, du 14 avril 1821.) Le règlement ne détermine pas les formes prescrites à peine de nullité, de telle sorte que le Conseil peut apprécier celles qui sont essentielles. (C. d'Et., 10 sept. 1823, Guyot.) Il faut, quand on agit au nom de plusieurs personnes, les dénommer avec soin, et non pas les envelopper dans une expression collective, parce que le pourvoi n'a d'effet que vis-à-vis de celles qui sont dénommées. (Arrêt

1<sup>er</sup> août 1834, Mazet.) Le recours ne doit être collectif qu'autant que l'intérêt engagé est commun à plusieurs et qu'ils n'ont à attaquer que la même décision. (C. d'Et., 20 déc. 1840, Hervé.) Mais on ne doit pas réunir dans une seule requête les pourvois de plusieurs personnes contre des décisions distinctes du conseil de préfecture, quelque analogie qu'elles présentent; c'est au Conseil d'Etat à prononcer la jonction, s'il y a lieu. (C. d'Et., 22 janv. 1824, Favre.) (N° 2007.) Quant aux pièces qui doivent être jointes, la principale de toutes est la décision attaquée (1); son absence suffirait pour faire rejeter la requête. L'appel incident se forme par un simple acte d'avocat à avocat, qui n'est pas astreint aux formes du recours principal. (C. d'Et., 23 juin 1824, Brannens.) La requête et toutes les pièces produites à l'appui sont déposées au secrétariat du Conseil d'Etat, où elles sont inscrites sur un registre suivant leur ordre de date. (Décret 22 juillet 1806.)

1992. Quand les parties sont autorisées à agir sans ministère d'avocat, où la requête doit-elle être déposée? L'article 30 de la loi du 24 avril 1832, relatif aux réclamations en matière de contributions directes, dit que le recours *peut* être transmis au gouvernement par l'intermédiaire du préfet; il semble résulter de cette expression que le réclamant peut aussi adresser directement sa requête au secrétariat du Conseil d'Etat; mais, d'après la jurisprudence, elle doit être déposée à la préfecture. (C. d'Et., 24 février 1855, Cabarrou.) Elle ne pourrait l'être utilement à la sous-préfecture,

(1) En matière de contributions directes, où l'on a souvent le tort de ne pas notifier l'arrêté, mais seulement un extrait, les parties ne sont pas tenues de faire lever cet arrêté à leurs frais; il suffit qu'elles joignent à leur mémoire l'extrait qu'on leur a signifié. (C. d'Et., 26 avril 1851, Saphy.)

parce que la loi ne le dit pas. (*Id.*, 22 mars 1855, Raynaud.) Mais, d'un autre côté, c'est la date de l'enregistrement à la préfecture, et non celle de son arrivée au secrétariat du Conseil d'Etat, comme on le décidait autrefois (5 sept. 1836, Nantes), qui détermine le jour du pourvoi. (C. d'Et., 9 mars 1853, Raoul.) Le pourvoi sans frais étant facultatif, les parties peuvent employer le ministère d'un avocat; elles sont soumises alors aux règles du droit commun (n° 944).

Les lois des 22 juin 1833, art. 53, sur les élections départementales, et 5 mai 1855, art. 45, sur les élections municipales, se contentent de dire que le pourvoi au Conseil d'Etat a lieu sans frais; le droit commun est applicable pour tout le reste, d'où l'on conclut que la requête doit être adressée au Conseil d'Etat. Il en est autrement en matière de police de roulage, parce que la loi du 30 mai 1851 dit formellement, dans son article 25, que le recours peut avoir lieu par un simple mémoire déposé au secrétariat général de la préfecture, ou *à la sous-préfecture*. Quant aux conflits, c'est au Conseil d'Etat que les mémoires sont adressés quand ils n'ont pas été déposés au greffe du tribunal. (V. n° 1920.)

1993. Les écritures sont faites sur papier timbré; mais il n'est pas nécessaire de faire enregistrer les pièces, qui ne sont pas d'ailleurs assujetties à cette formalité. Les significations d'avocat à avocat, et celles aux parties ayant leur demeure à Paris, sont faites par des huissiers au Conseil. (Décr. 1, 22 juillet 1806, 44 à 51.)

1994. Autrefois le comité du contentieux se livrait à un examen préalable des requêtes, à la suite duquel il proposait le rejet immédiat de celles qui étaient formées dans des matières non contentieuses ou par des



personnes qui n'avaient pas qualité pour se pourvoir, qui n'étaient point revêtues des formes ou déposées dans les délais prescrits. On trouvait que ce système accélérerait la marche de l'administration, évitait des frais inutiles aux demandeurs, et les longueurs et les embarras d'un procès aux défendeurs. M. de Cormenin se plaint (t. 1, p. 87) que depuis 1830 on fasse une instruction complète sur toutes les requêtes, quelque informes qu'elles soient. M. Serrigny justifie cet usage en disant que, depuis que les débats oraux et publics ont été introduits, le rejet des requêtes ne pourrait être prononcé qu'à l'audience, ce qui occasionnerait deux instructions et deux arrêts, c'est-à-dire perte de temps et d'argent.

1995. Le président de la section du contentieux ordonne la communication des requêtes aux personnes que la décision intéresse (décr. 30 janvier 1853, 3); cette communication doit avoir lieu dans le délai de trois mois, et par signification d'huissier quand le procès est entre particuliers ou corporations, à peine de déchéance (décr. du 22 juillet 1806, 51); les parties adverses doivent répondre dans le délai de quinze jours, si elles demeurent à Paris ou dans un rayon de cinq myriamètres; dans le mois, si elles demeurent à une distance plus éloignée, dans le ressort de la Cour impériale de Paris ou de l'une des Cours d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Metz, Dijon et Bourges; dans deux mois pour les ressorts des autres Cours impériales de France. Si elles habitent les colonies ou les pays étrangers, les délais sont réglés par le décret même. Ces délais peuvent être abrégés par le garde des sceaux. (Décret, 4, 12.)

Ainsi, lorsqu'on introduit une instance au Conseil



d'Etat, ce n'est pas par une assignation à la partie adverse. Le Conseil ne serait pas saisi par cette assignation, qui n'empêcherait pas la déchéance; c'est le président qui, en ordonnant la communication, décide de la mise en cause. Le délai fixé pour répondre n'est pas fatal, en ce sens que la partie mise en cause peut toujours fournir ses défenses; mais, dès que le délai est expiré, l'instance peut être poursuivie et l'arrêt prononcé, sauf à la partie qui n'a pas comparu à former opposition. Lorsque plusieurs parties ayant le même intérêt ont été mises en cause, que les unes ont fourni leurs défenses, et que les autres n'en ont pas produit, il est statué sur le tout par une même décision qui est considérée comme contradictoire à l'égard de toutes (*id.*, 7 et 31), sans qu'il soit nécessaire de réassigner la partie défaillante.

Lorsque c'est le ministre qui intente le recours, il est donné avis, dans la forme administrative, à la partie adverse, des mémoires et pièces fournis par les agents du gouvernement, afin qu'elle puisse en prendre communication et fournir la réponse dans le délai du règlement.

Lorsque c'est, au contraire, le gouvernement qui est défendeur, le dépôt qui est fait, au secrétariat du Conseil, de la requête et des pièces, vaut notification aux agents du gouvernement, lesquels doivent répondre dans le délai de quinze jours à partir de celui où le président leur a donné connaissance du dépôt. Ce mode de signification a lieu pendant toute l'instruction. (Décret du 22 juillet 1806, 16, 17.)

1996. L'affaire étant engagée contradictoirement, le demandeur a le droit, dans la quinzaine des défenses fournies, de donner une seconde requête, et le défendeur répond dans la quinzaine suivante; c'est à ces

deux requêtes de part et d'autre, y compris la requête introductive d'instance, que doivent se borner les écritures, du moins celles qui passent en taxe. Les avocats prennent connaissance des communications au secrétariat, sans frais et sans déplacement, à moins qu'il n'y ait minute des pièces, ou que la partie ne consente au déplacement. (Décret, 6 à 10.)

1997. Lorsque l'instruction n'est pas complète par les mémoires réciproques des parties, et qu'il faut en outre une vérification de faits, une visite de lieux, un interrogatoire des parties, une expertise, une enquête, une vérification d'écritures ou tout autre moyen d'instruction, le rapporteur en entretient la section du contentieux qui prononce. Le président de la section délègue un maître des requêtes, ou commet, sur les lieux, un préfet, un sous-préfet, un juge de paix, un ingénieur, etc. Il arrive souvent qu'on se borne à ordonner la communication à tel ministre, à tel préfet, à tel maire, pour avoir des renseignements; dans ces différents cas, les délais sont déterminés par la section. (*Id.*, 14 et 15; décret du 30 janv. 1852, 3.) Il peut arriver aussi que le Conseil d'Etat renvoie devant les tribunaux ordinaires pour faire décider des questions préjudicielles; le sursis alors est de droit jusqu'après la décision.

1998. Telle est la marche d'une procédure ordinaire. Le décret prévoit cinq incidents qui peuvent survenir dans la procédure devant le Conseil d'Etat; ce sont : *des demandes incidentes, l'inscription de faux, l'intervention, la reprise d'instance et la constitution de nouvel avocat, enfin le désaveu.*

Les parties peuvent former des *demandes incidentes* pour ajouter à la demande principale, pour la re-

pousser, pour prendre une mesure conservatoire, pour réclamer une provision, pour anéantir ou rendre sans effet les titres de leur adversaire. Les *demandes incidentes* sont formées par une requête sommaire déposée au secrétariat du Conseil; le président du contentieux en ordonne la communication à la partie intéressée, pour y répondre dans les trois jours de la signification ou autre bref délai. En général, ces demandes sont jointes au principal pour y être statué par la même décision, à moins qu'il n'y ait quelque disposition provisoire et urgente à prendre; il en est fait rapport à la prochaine séance du comité, qui statue ainsi qu'il juge convenable. (Décret, 18, 19.)

1999. L'*inscription de faux* est la déclaration qu'une pièce authentique est fausse, et l'offre qu'on fait de le prouver; elle entraîne une procédure qui ne peut avoir lieu devant le Conseil d'Etat, lequel doit seulement surseoir et renvoyer devant le tribunal compétent, lorsque, dans un délai donné, la partie a déclaré se servir de la pièce, et que de cette pièce dépend le jugement du procès. (*Id.*, 20.)

2000. L'art. 44 du décret porte que le garde des sceaux peut ordonner que des faits ou des écritures *soient vérifiés*, et qu'il désigne pour cet objet un maître des requêtes, ou qu'il commet sur les lieux. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse ici de la *vérification* d'écriture qui a lieu lorsqu'un individu dénie sa signature apposée sur un acte sous seing privé; cette vérification nécessite une procédure compliquée, et elle a lieu devant les tribunaux ordinaires. (*V.* art. 193 et suiv. du Code de proc. civ.) Il nous semble que la vérification dont il est question ici est simplement *une vérification de fait*, qui a lieu, par exemple, lorsqu'il est



nécessaire de vérifier si des registres publics, qu'il serait difficile de déplacer, contiennent telle ou telle mention. (*Contrà*, M. Serrigny, n° 329.)

2001. L'*intervention* est l'action de se placer dans un procès auquel on était d'abord étranger, afin de soutenir des droits et même des intérêts qui pourraient y être compromis. L'intervenant combat alors le demandeur ou le défendeur, ou bien l'un et l'autre (1). L'intervention a lieu par une requête dont la communication à la partie adverse est ordonnée, avec la fixation d'un délai pour y répondre, sans que la décision de l'affaire principale, dans le cas où elle serait instruite, puisse être retardée. (Décret, 21.) L'intervention n'est admissible que de la part de ceux qui ont intérêt à l'instance. Le Conseil admet les créanciers qui justifient de leur titre comme intervenants dans les instances engagées par leurs débiteurs (C. d'Et., 16 août 1833, d'Annebault; 13 août 1850, Benier; 5 avril 1851, C<sup>ie</sup> Herout); ils ont en effet intérêt à suppléer les moyens que ceux-ci pourraient omettre, soit par ignorance, soit par collusion (2).

2002. Les mots *interruption d'instance* désignent un événement qui arrête le cours d'une instance. Le mot *reprise* indique l'acte par lequel l'instance reprend son cours (3). D'après l'art. 12 du décret du 22 juil. 1806, la procédure est suspendue, mais seulement dans les affaires qui ne sont pas en état d'être jugées (4), par

(1) M. Berriat-St-Prix, p. 290.

(2) Il existe, il est vrai, un arrêt du 14 janvier 1834 (Sénat), duquel on peut conclure que les créanciers ne sont admis qu'autant qu'ils sont subrogés judiciairement aux droits de leur créancier. Mais il s'agissait de créanciers qui voulaient se substituer à leur débiteur, et non de créanciers intervenants dans une instance où leur débiteur est intéressé.

(3) M. Berriat-St-Prix, p. 309.

(4) Une affaire est en état d'être jugée, aux termes de l'art. 343 du



la notification du décès de l'une des deux parties, ou par le seul fait du décès, de la démission, de l'interdiction ou de la destitution de son avocat. La révocation de l'avocat par la partie n'interrompt point l'instance, parce que l'acte de révocation est sans effet pour la partie adverse, s'il ne contient pas en même temps la constitution d'un autre avocat. Quand l'instance n'est pas reprise par les héritiers de la partie décédée ou par la partie qui a perdu son avocat, la suspension cesse par une mise en demeure émanée de la partie adverse. (Décret, 22, 23, 24.)

2003. On nomme *désaveu* la désapprobation d'un acte fait par un officier ministériel (1). Si le *désaveu* est relatif à des actes de procédure faits au Conseil d'Etat, il est procédé contre l'avocat sommairement et dans les délais fixés par le garde des sceaux. Nous devons faire observer ici que l'avocat au Conseil, comme l'avoué, est valablement autorisé à occuper par la remise des pièces. (C. d'Et., 22 décembre 1824, Ouvrard.) Si le désaveu porte sur un acte fait ailleurs qu'au Conseil d'Etat, il y a lieu d'examiner d'abord si l'acte désavoué peut influencer sur la décision du Conseil ; ce n'est que dans cette hypothèse, et après communication à la partie adverse, que l'instruction et le

Code de procédure civile, lorsque la plaidoirie est commencée ; la plaidoirie est réputée commencée quand les conclusions ont été contradictoirement prises à l'audience. — Dans les affaires qui s'instruisent par écrit, la cause est en état quand l'instruction est complète, ou quand les délais pour les productions et réponses sont expirés. — Les affaires du Conseil d'Etat sont au nombre de celles qui s'instruisent par écrit ; les ord. des 2 févr. 1831 et 18 sept. 1839, en autorisant les avocats à présenter des observations orales, n'ont pas changé leur nature ; c'est par conséquent la seconde partie de l'article qu'on devra leur appliquer. (*Sic*, Serrigny, n° 336.)

(1) M. Berriat-St-Prix, p. 317.

jugement du désaveu sont renvoyés par le président du Conseil devant les juges compétents, pour y être statué dans un délai fixé, à l'expiration duquel il est passé outre au rapport de l'affaire principale. (Décret du 22 juillet 1806, 25, 26.)

2004. Le décret n'a point parlé du *désistement* et de l'*acquiescement*, de la *récusation*, de la *jonction* d'instance, de la *péremption*.

Le *désistement* est la renonciation à une procédure commencée (1); il se constate par signification d'avocat à avocat. Quand il est pur et simple, offert par une personne capable, et accepté par le défendeur, il éteint le procès (20 avril 1835, Suin; 16 août 1833, d'Annebault), sinon le Conseil d'Etat statue sur le fond du pourvoi. (C. d'Et., 7 juillet 1853, Balguerie.) Le désistement non accepté par la partie adverse ne fait pas obstacle à ce qu'il soit donné suite au recours incident formé par elle. (C. d'Et., 12 mai 1853, Sandino.)

2005. L'*acquiescement* est l'adhésion du défendeur aux prétentions du demandeur. Aucune forme n'est prescrite ni par le règlement ni par le Code de procédure, et nous voyons dans un arrêt du 28 oct. 1834 (Corroyer) un acquiescement résultant d'une simple lettre écrite à un ministre, et dont le Conseil d'Etat a donné acte; un arrêt du 5 décembre 1834 (ministre des finances) donne acte au ministre des finances de la renonciation du défendeur au bénéfice d'un arrêté du conseil de préfecture qu'il avait obtenu, et remet les choses dans l'état où elles étaient avant cet arrêté.

2006. M. de Cormenin doute que le Conseil d'Etat

(1) M. Berriat-St-Prix, p. 333.

admette dans toute leur étendue les dispositions des art. 378 et 382 du Code de procédure civile relatifs à la *récusation* ; il cite cependant un arrêt du 2 avril 1828 (Bernault), qui décide qu'aucune loi n'ayant déterminé pour les tribunaux administratifs les causes de récusation, il y a lieu de suivre les règles tracées par le Code de procédure civile : bien que cet arrêt soit relatif à la récusation de membres d'une commission de desséchement, il contient un principe général qui nous semble applicable même au Conseil d'Etat. L'art. 22 du décret du 22 janvier 1852 crée un cas de récusation en décidant, comme le faisait l'ordonnance du 12 mars 1834, que les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer aux délibérations relatives aux recours dirigés contre la décision d'un ministre, lorsque cette décision a été préparée par une délibération de section à laquelle ils ont pris part.

L'on a jugé avec raison, le 16 mai 1832 (Colin), que cette cause de récusation ne pouvait s'appliquer au cas où l'on attaquerait une décision sur laquelle le Conseil d'Etat aurait été appelé à délibérer en assemblée générale, car alors il n'y aurait plus de juges. On ne pourrait non plus demander le renvoi à un autre tribunal pour cause de parenté et d'alliance, puisque cet autre tribunal n'existe pas.

2007. Le Conseil d'Etat *joint* quelquefois des instances, c'est-à-dire réunit deux ou plusieurs instances connexes pour les instruire et pour y statuer par un même jugement : ce qui a lieu, par exemple, lorsque les requêtes de deux demandeurs tendent à l'annulation du même arrêté (Cons. d'Ét., 31 décembre 1834, Bénard et Lévas), ou bien encore lorsque les arrêtés attaqués ont prononcé sur les mêmes griefs, et sont querellés par les mêmes moyens (v. l'arrêt du 19 dé-



cembre 1834, Bayron); mais il ne peut y avoir lieu à jonction d'instances lorsque les décisions ont des objets distincts et présentent à juger des questions différentes.

2008. Quant à la *peremption*, c'est-à-dire à l'extinction de l'instance par une discontinuation de poursuites pendant trois ans (v. Code pr. civ., 397), le décret du 22 juillet 1806 n'en parle pas, et un arrêt du 9 janv. 1832 (Truelle) la repousse par ce motif.

2009. La publicité des audiences, accordée par les ordonnances des 2 février et 12 mars 1834, a été confirmée par l'art. 19 du décret du 25 janv. 1852. Toutefois les affaires pour lesquelles il n'y a pas eu constitution d'avocat (n° 1990) ne sont pas portées en séance publique, parce qu'on présume qu'elles ne présentent pas de difficultés; mais elles peuvent y être renvoyées sur la demande d'un conseiller de la section ou du commissaire du gouvernement, qui devra donner des conclusions. (Décr. 25 janvier 1852, 21.) Après le rapport, qui est toujours fait par écrit, les avocats des parties sont admis à présenter des observations orales sur les questions posées dans les rapports, qui leur sont communiquées quatre jours d'avance; le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. (*Id.*, 20, et décret du 30 janvier 1852, 19.)

2010. La délibération est prise à la majorité des voix; elle ne constitue qu'un projet de décret qui est présenté à l'Empereur, et n'acquiert de force que par son approbation. Les décrets approuvés sont lus en séance publique. Si la décision définitive n'est pas conforme au projet, le décret est inséré au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*. (Décret 25 janvier 1852, 24.) Les décrets rendus ainsi, après avis du Conseil d'Etat, sur les matières contentieuses, que nous avons qualifiés



d'arrêts, ont tout l'effet des jugements rendus par les tribunaux ordinaires ; ils emportent hypothèque et contrainte par corps. (Avis du Conseil d'Etat, 16 ther. an XII, 29 oct. 1811, 24 mars 1812.) Ils ne peuvent être mis à exécution contre la partie qu'après avoir été signifiés à l'avocat qui a occupé pour elle. (Décret 22 juillet 1806, 27, 28.)

2011. Le Conseil d'Etat n'a point à s'occuper de l'exécution de ses arrêts : en effet, ou ils sont de nature à être exécutés par l'administration, par exemple quand ils prescrivent une liquidation, et alors c'est l'administration active qui exécute ; ou l'exécution a lieu par les voies de droit commun, par exemple quand il s'agit de faire une saisie, et alors les difficultés qui peuvent se présenter sont portées devant les tribunaux ordinaires, qui d'ailleurs ne peuvent rien changer à ce qui a été jugé. Si la décision est obscure, l'interprétation ne peut en être donnée que par le Conseil d'Etat. (C. d'Et., 9 août 1851, Bénassy.)

2012. En matière administrative, comme en matière ordinaire, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, à moins que l'on ne soit dans l'un des cas où le pourvoi a lieu sans frais. On suit, pour la condamnation aux dépens et leur compensation, des règles analogues à celles prescrites par le Code de procédure civile. La liquidation et la taxe sont faites par un maître des requêtes suivant le tarif établi par l'ord. du 18 janv. 1826, sauf révision par le président de la section du contentieux. (Décr. 22 juillet 1806, 41 à 43.)

La jurisprudence du Conseil d'Etat est de ne pas prononcer de dépens contre les administrations publiques qui perdent leurs procès. (C. d'Et., 16 août

1832, Bandon-Pascal ; 25 août 1841, Capdeville.) On en donne pour raison que l'administration, employant la procédure exceptionnelle dont nous avons parlé n° 1995, alin. 3 et 4, ne fait pas de frais, et qu'il n'y a pas lieu de l'obliger à payer les frais de ses adversaires. Cette jurisprudence avait été condamnée par la loi du 15 janvier 1849, dont l'article 42 déclarait applicable l'article 130 du Code de procédure civile. Mais la loi de 1849 ayant été abrogée par l'article 27 du décret organique du 25 janvier 1852, le Conseil d'Etat a décidé de nouveau, contrairement aux conclusions fort remarquables du commissaire du gouvernement : « qu'aucune disposition de la loi n'autorise à pronon- » cer les dépens à la charge ou au profit des admi- » nistrations publiques, dans les affaires portées de- » vant le Conseil d'Etat. » (27 fév. 1852, Niocel.) (1). D'où il résulte que l'adversaire de l'administration paye ses propres dépens, qu'il perde ou qu'il gagne son procès. Nous pensons qu'en doctrine on doit adopter l'opinion contraire, par le motif qu'aucune loi ne dispense l'Etat de payer les dépens, lorsqu'il perd son procès. C'est la règle quand l'Etat plaide devant les tribunaux ordinaires; et comme cette règle est fondée sur un principe d'équité, elle nous paraît applicable aussi bien dans les affaires administratives que dans les autres. Il ne doit y avoir d'exception qu'en cas de poursuites pour contravention de grande voirie, parce qu'il est de principe que l'Etat ne peut jamais être condamné aux dépens quand il exerce des poursuites correctionnelles. (C. d'Et., 29 juin 1850, Baudran.)

Lorsque les administrations publiques, n'usant pas

(1) V. cependant une exception à cette règle, n° 944, alinéa 3.

du privilège que leur donnent les articles 16 et 17 du décret du 22 juillet 1806, constituent un avocat, il semble qu'en se plaçant dans le droit commun, elles consentent à en subir les conséquences ; c'est ce qu'on pourrait conclure de plusieurs arrêts qui paraissent motiver la dispense de payer les dépens sur *ce qu'elles procédaient sans ministère d'avocats*. (Cons. d'Et., 10 juillet 1833, Deffosse ; *id.*, 16 août 1833, Badon-Pascal.) Mais en 1841 ces mots ont disparu des arrêts, qui sont rédigés d'une manière générale. (Cons. d'Et., 25 août 1841, Capdeville ; *id.*, 1<sup>er</sup> sept. 1841, Isoard.)

2013. Il n'y a point de tribunal administratif supérieur au Conseil d'État ; par conséquent on ne peut se pourvoir par *appel* contre ses arrêts. Les moyens de recours qui existent contre eux sont : l'*opposition*, la *tierce opposition*, la *requête civile*, le *pourvoi* pour violation de certaines formes.

2014. L'*opposition* est un moyen de se pourvoir contre les *arrêts par défaut* ; un arrêt est *par défaut* lorsque la partie contre laquelle il est rendu n'a pas été mise en cause par une ordonnance de soit communiqué (C. d'Et., 14 nov. 1821, Jullien), ou, ayant été mise en cause, n'a pas constitué d'avocat, et qu'elle n'a pas été représentée par une autre partie comparante ayant le même intérêt qu'elle ; ou bien encore lorsque, ayant constitué un avocat, elle n'a produit aucune requête en défense. Cette dernière proposition résulte d'un arrêt du 2 juillet 1812 (Hocquart de Montfermeil), rendu contrairement à l'avis du comité du contentieux, et inséré pour ce motif au Bulletin des lois.

L'*opposition* doit être formée dans le délai de trois mois, à compter du jour où la décision par défaut a été notifiée, par une requête signée d'un avocat au Conseil,



et déposée au secrétariat, sinon jusqu'à l'exécution ; elle n'est point suspensive, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné. La notification doit être faite par un huissier, à moins que la décision n'ait été rendue au profit de l'Etat, représenté dans l'instance par un ministre ; elle peut alors avoir lieu par lettre. Si le comité du contentieux est d'avis que l'opposition doive être reçue, il fait son rapport au Conseil, qui remet, s'il y a lieu, les parties dans l'état où elles étaient auparavant. Dans la pratique, ce comité ordonne préalablement la communication de l'opposition à la partie adverse. La décision qui admet l'opposition est notifiée dans la huitaine à l'avocat de la partie adverse. (Décret du 22 juillet 1806, 29, 30 et 31.)

2015. La *tierce opposition* appartient à ceux qui n'ont point été appelés, non plus que ceux qu'ils représentent, lors d'une décision dans laquelle ils ne sont pas parties, mais qui nuit à leurs droits. La tierce opposition se forme par une requête signée d'un avocat, déposée au secrétariat du Conseil ; il est procédé dans la forme ordinaire. (Décret 22 juillet 1806, 37.) Le décret ne prescrit point de délai fatal pour former la tierce opposition ; et cela se conçoit, puisque les personnes qui ont le droit de la former n'étaient point en cause. Le Conseil d'État a plusieurs fois décidé que la tierce opposition devait être formée dans les trois mois soit de l'insertion au Bulletin des lois (4 juin 1816, Tolosé), soit de la publication ou de l'exécution de la décision (31 janv. 1817, Marvillet). Il a décidé depuis que les délais ordinaires de l'opposition ne sont pas applicables à la tierce opposition. (C. d'Et., 28 mars 1821, ville de Rochefort.) D'où l'on a conclu que, de même que dans le droit commun, la tierce opposition n'était soumise à aucun délai.



Nous pensons cependant qu'une notification faite au tiers intéressé ferait courir contre lui le délai de trois mois. La partie qui succombe dans sa tierce opposition est condamnée à une amende. (*Id.*, 38) Elle peut même être condamnée à payer à l'autre des dommages-intérêts, qui, dans ce cas spécialement prévu par l'art 38 du décret, peuvent être prononcés par le Conseil d'Etat. (C. d'Et, 31 oct. 1821, Schmith.)

2016. Le pourvoi par *requête civile* est dirigé contre les arrêts contradictoires et les arrêts par défaut qui ne sont plus susceptibles d'opposition. (C. pr. civ., 480.) La requête civile n'a lieu que dans deux cas : le premier est lorsque la décision a été rendue sur une pièce fausse qui lui a servi de fondement ; le deuxième est lorsque la partie a été condamnée faute de représenter une pièce *décisive* qui était retenue par son adversaire (1). La réunion de ces deux circonstances est de rigueur ; le recours doit être formé dans le délai de trois mois, à partir de la reconnaissance du faux ou de la découverte de la pièce. En cas de requête civile comme en cas de tierce opposition, si le recours est admis dans l'année qui suit la décision, la communication est faite soit au défendeur, soit à l'avocat qui a occupé pour lui, et qui est tenu d'occuper sur le recours sans qu'il soit besoin de pouvoir nouveau. Si le recours est admis après l'année, la communication en est faite aux parties à domicile, pour répondre dans le délai du règlement. (Décret du 22 juill. 1806, 32 à 36, 39.) Lorsqu'il a été statué sur un premier recours contre une décision

(1) On ne considère pas comme retenues par le fait de l'adversaire les pièces déposées dans les archives d'un ministère ou d'une administration, et dont il est libre à la partie de se faire délivrer copie. (Arrêt du Cons. 4 juin 1846, Lefebvre.)

contradictoire, le second recours contre la même décision n'est pas recevable.

2017. *Le pourvoi pour violation des formes* peut avoir lieu, d'après l'art. 20 du décr. du 30 janv. 1852, en cas d'inaccomplissement des dispositions des articles 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 24 du décret organique du 25 janvier 1852, dont l'accomplissement doit être mentionné dans le procès-verbal. Ce recours doit être exercé dans le même délai et admis de la même manière que l'opposition à une décision par défaut.

Il faut observer que le recours contre les décisions du Conseil d'Etat doit toujours être introduit par une requête signée d'un avocat au Conseil, même dans les matières où le recours devant le Conseil pouvait être exercé sans ce ministère. (C. d'Ét., 4<sup>er</sup> mars 1842, Tavernier.)

2018. Le Conseil d'Etat exerce une haute juridiction correctionnelle contre les fonctionnaires inculpés, juridiction rappelée par l'article 16 du décret du 15 janvier 1852, et dont l'exercice est réglé par le décret du 11 juin 1806. C'est l'Empereur seul qui peut saisir le Conseil d'Etat, auquel il envoie la dénonciation et les pièces relatives aux faits à examiner; l'examen est fait par une commission composée d'un président de section et de deux conseillers d'Etat; si la commission juge que l'inculpation n'est pas fondée, le président en avertit le garde des sceaux, qui en rend compte à l'Empereur; si elle croit au contraire devoir entendre le fonctionnaire inculpé, elle en informe le garde des sceaux, qui mande le fonctionnaire et lui fait subir en présence de la commission un interrogatoire dont un conseiller auditeur dresse procès-verbal. Si, même avant l'interrogatoire, la commission juge que les faits dont il s'agit doivent donner lieu à

des poursuites, elle en rend compte à l'Empereur, qui donne ordre au garde des sceaux de faire exécuter les lois de l'Etat. Lorsque la commission est d'avis que les faits imputés ne peuvent entraîner que la destitution ou des peines disciplinaires, elle prend les ordres de l'Empereur pour faire son rapport au Conseil d'Etat. Dans le cours de l'instruction, l'inculpé peut produire des mémoires ou défenses signés par lui ou par un avocat au Conseil, et qui ne doivent pas être imprimés; il peut aussi être entendu sur sa demande, ou d'après une délibération du Conseil d'Etat. Le Conseil peut prononcer qu'il y a lieu à réprimander, censurer, suspendre ou même destituer le fonctionnaire inculpé; sa décision est soumise à l'approbation de l'Empereur dans la forme ordinaire. (Décr. 14 juin 1806, art. 15 à 24.)

2019. Nous avons parlé des autorisations de poursuites contre les fonctionnaires publics demandées par les particuliers et le ministère public, nos 184 et 185; des appels comme d'abus, n° 493; des recours contre les actes administratifs portés directement devant le Conseil d'Etat, nos 1889 et suiv.; du jugement des conflits, n° 1924.

Enfin le Conseil d'Etat prononce encore, mais en assemblée générale, après examen de la section de législation, de justice et des affaires étrangères, sur la validité des prises maritimes. (Décr. du 30 janv. 1852, 8, 13, n° 4.) Il s'agit ici d'une matière de droit public international dont nous n'avons pas à nous occuper.



# SUPPLÉMENT.

## ADDENDA ET EMENDANDA.

Depuis que nous avons commencé la réimpression de ce livre, plusieurs lois ont été rendues sur des matières qui y sont traitées; nous allons soit les analyser, soit les indiquer, en suivant l'ordre des numéros, et corriger quelques erreurs, réparer quelques omissions.

N° 69, tome 1, page 59, au sommaire, *au lieu de*: droit de convoquer, de proroger, de dissoudre le Sénat et le Corps législatif, *lire*: droit de convoquer, de proroger le Sénat et le Corps législatif, de dissoudre ce dernier.

N° 99, t. 1, p. 119, ligne 4, à la fin du premier alinéa, *supprimer les mots*: sous cette dénomination on comprenait.

N° 154, t. 1, p. 194, l. 4, *à ces mots*: par l'établissement d'une usine, *ajouter*: autorisée.

N° 173, t. 1, p. 211, l. 6, *au lieu de*: l'art. 71 de la Constitution, *lire*: l'art. 70.

N° 234, t. 1, p. 287, l. 22, *à la phrase qui commence par les mots*: L'administration, le régime, etc., *substituer la phrase suivante*: Dans chaque ville où se trouve une ou plusieurs maisons d'arrêt et de détention, il est formé une commission de surveillance composée de trois à sept membres nommés par le préfet, dont sont, en outre, membres de droit le premier président, le procureur général dans les villes où siège la Cour, le président du tribunal de première instance et le procureur impérial dans les autres; cette commission est présidée par le préfet au chef-lieu du département, et par le sous-préfet au chef-lieu d'arrondissement (ord. du 9 avril 1819, t. 3, et décr. du 25 mars 1852, 5, n° 3).

N° 363, t. 1, p. 426, l. 24, *ajouter*: Toute demande à fin d'exécution ou de résolution du contrat d'apprentissage à fin d'indemnité ou de restitution qui pourraient être dues à l'une ou à l'autre des parties est jugée par le conseil des prud'hommes dont le maître est justiciable, et, à défaut, par le juge de paix du canton. (L. 22 fév. 1851, art. 18, 19.)

N° 383, t. 1, p. 450, l. 29, *au lieu de*: comme il s'agit de faits *successifs* qui constituent une contravention permanente, *lire*: comme il s'agit de faits qui constituent des contraventions *successives*.

N° 391, t. 1, p. 460, l. 32, 2<sup>e</sup> alinéa, *au lieu de*: les vérificateurs nommés par le ministre, *lire*: par le préfet (décr. du 25 mars 1852, art. 5, n° 10).

N° 416, t. 1, p. 494, l. 29, *au lieu de*: la loi du 4 juin, *lire*: la loi du 1<sup>er</sup> juin 1853, art. 5.

N° 423, t. 1, p. 501, l. 9, *au lieu de*: la loi de 1828, *lire*: du 18 juill. 1828.

N° 435, t. 1, p. 512, l. 11, *au lieu de*: par le conseil académique,



*lire* : par le conseil départemental de l'instruction publique; et à la fin de l'alinéa, *ajouter* : (loi du 14 juin 1854, art. 7).

N° 439, t. 1, p. 514, l. 30, *après ces mots* : par le conseil académique, *ajouter* : et les conseils départementaux.

N° 442, t. 1, p. 516, avant-dernière ligne, *au lieu de* : pouvaient infliger, *lire* : pourraient infliger.

N° 463, t. 1, p. 540, dernière ligne, *ajouter* : une bulle du 30 juin et un décret du 30 août 1855 ont érigé un 66<sup>e</sup> évêché à Laval, ce qui fait, avec les 15 archevêchés, un total de 81.

N° 547, t. 1, p. 654, l. 15, *au lieu de* : mais le ministre, etc., *substituer* la modification suivante, résultant de la loi du 31 mai 1856 :

Néanmoins le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics pourra autoriser l'introduction : 1° des modèles des machines; 2° des objets fabriqués à l'étranger, destinés à des expositions publiques ou à des essais faits avec l'assentiment du gouvernement.

N° 607, t. 2, p. 29, l. 27, *au lieu de* : C d'Ét., 23 juin 1854, *lire* : 1848.

N° 697, t. 2, p. 144, *ajouter au bas de la page* : Lorsque des concessionnaires de travaux publics ont été subrogés à l'administration, et que la procédure en règlement d'indemnité a été suivie par eux, le pourvoi en cassation contre les décisions intervenues doit être notifié à ces concessionnaires; la notification est faite irrégulièrement à l'administration. (C. C. civ., 4 juin 1855, Fourtanier.) Si la procédure a été suivie concurremment par l'administration et les concessionnaires, le pourvoi peut être valablement notifié à l'administration ou aux concessionnaires (*id.*); enfin, si la compagnie, quoique subrogée, a procédé sous le nom de l'administration, le pourvoi est valablement signifié à l'administration (*id.*, 20 mars 1855, Montrochet).

N° 704, t. 2, p. 158 : V. en outre n° 1806 et sa note.

N° 718, t. 2, p. 172, l. 13, *après les mots* : sauf celles des hypothèques légales, *ajouter* : des femmes, des mineurs et des interdits.

N° 748, t. 2, p. 208, à la fin, *ajouter* :

§ III. — *Servitudes sur les terrains voisins des sources d'eau minérale déclarées d'utilité publique. — Indemnité.*

Une loi récente du 14 juillet 1856 contient sur cette matière importante les dispositions suivantes :

Les sources d'eaux minérales, même appartenant à des particuliers, peuvent être déclarées d'utilité publique par un décret délibéré en Conseil d'Etat (art. 1). Cette déclaration a pour effet de modifier les droits des propriétaires de la source et des propriétaires des fonds voisins.

Le propriétaire de la source ne peut plus exécuter sur son terrain les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de la source, qu'un mois après la communication de ses projets au préfet; en cas d'opposition du préfet, le propriétaire ne peut commencer ou continuer ses travaux qu'avec l'autori-

sation du ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans décision depuis le recours formé devant le ministre (art. 8). Si le propriétaire exploite la source d'une manière qui en compromette la conservation, ou si l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique, un décret délibéré en Conseil d'Etat peut autoriser l'expropriation de la source et de ses dépendances, dans les formes réglées par la loi du 3 mai 1841 (art. 12).

Un décret rendu dans les mêmes formes que celui qui a déclaré la source d'utilité publique peut établir un périmètre de protection (art. 2). Les propriétaires des terrains compris dans ce périmètre ne peuvent faire aucun sondage, aucun travail souterrain sans une autorisation préalable; ils peuvent même être obligés par le décret à ne faire aucunes fouilles, tranchées ou autres travaux à ciel ouvert, sans avoir fait, un mois à l'avance, une déclaration au préfet, qui en délivre récépissé (art. 3). Les travaux même autorisés peuvent, sur la demande des propriétaires de la source, être interdits par le préfet, si leur résultat constaté est d'altérer ou de diminuer la source; le propriétaire du terrain est préalablement entendu. L'arrêté du préfet est exécutoire par provision, sauf recours au conseil de préfecture et au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (art. 4). Bien plus, si des travaux souterrains ou de sondage, entrepris même en dehors du périmètre ou dans le voisinage d'une source à laquelle aucun périmètre n'a été déterminé, sont jugés de nature à altérer ou diminuer la source déclarée d'intérêt public, il peut y avoir lieu soit à étendre dans le premier cas, soit à établir, dans le second cas, le périmètre de protection. Le préfet peut alors, sur la demande du propriétaire de la source, ordonner provisoirement la suspension des travaux, qui peuvent être repris au bout de six mois, si, dans l'intervalle, les terrains ne sont pas compris dans le périmètre (art. 5 et 6).

Le propriétaire de la source déclarée d'utilité publique peut faire dans le terrain d'autrui compris dans le périmètre de protection, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous les travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de la source, après que les travaux ont été autorisés par le ministre des travaux publics, le propriétaire préalablement entendu dans l'instruction. L'occupation des terrains a lieu en vertu d'un arrêté du préfet qui en fixe la durée (art. 7 et 9.)

Un indemnité est due aux propriétaires dont les terrains sont compris dans le périmètre de protection, pour la suspension, interdiction ou destruction des travaux, quand elle est ordonnée dans les cas ci-dessus (art. 4, 5, 6), et pour les travaux exécutés sur ces terrains par le propriétaire de la source (art. 7). Cette indemnité est réglée par les tribunaux, s'il y a contestation; elle ne peut excéder, dans le cas de suspension, interdiction ou destruction des travaux, le montant des

pertes matérielles éprouvées par le propriétaire du terrain, plus le prix des travaux devenus inutiles, augmenté de la somme nécessaire pour le rétablissement des lieux dans leur état primitif (art. 10).

En cas d'occupation de terrain, si le propriétaire reste privé de la jouissance du revenu au delà d'une année, ou si, après les travaux, le terrain n'est plus propre à l'usage auquel il était employé, le propriétaire du terrain peut exiger du propriétaire de la source l'acquisition du terrain occupé ou dénaturé. L'indemnité est réglée alors conformément à la loi du 3 mai 1841. Enfin, le propriétaire de la source, excepté l'Etat, lorsqu'il est autorisé à exécuter ou à faire détruire des travaux sur le terrain d'autrui, doit, préalablement à l'exécution, déposer un cautionnement dont le chiffre est fixé par le tribunal, pour servir de garantie au paiement de l'indemnité (art. 11).

Les infractions aux dispositions de la loi et des décrets réglementaires relatifs aux conditions générales d'ordre et de sûreté sont punies d'amendes déterminées par les art. 13 et 14 de la loi. Elles sont constatées concurremment par les officiers de police judiciaire, les ingénieurs des mines, et les agents sous leur ordre ayant droit de verbaliser. Les procès-verbaux visés pour timbre et enregistrés en débet, affirmés dans les trois jours, à peine de nullité, devant le juge de paix ou le maire du lieu du délit ou de la résidence de l'agent, font foi jusqu'à preuve contraire. La compétence est judiciaire, et l'art. 463 du Code pénal est applicable (art. 13, 14, 15, 16, 17, 19).

Les frais d'inspection médicale et de surveillance des établissements d'eaux minérales autorisés sont payés par un prélèvement sur l'ensemble de ces établissements. La somme totale est déterminée tous les ans par la loi de finances. La répartition en est faite entre les établissements au prorata de leurs revenus. Le recouvrement a lieu, comme en matière de contribution directe, sur les propriétaires, régisseurs ou fermiers des établissements (art. 18).

N° 831, p. 310, l. 29, p. 314 et 1312. La jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat tend à renvoyer devant les tribunaux administratifs le contentieux relatif aux baux de bacs et de ponts, sans avoir égard à la distinction développée ici. (V. C. d'Et., 26 avril 1844, bac de St-André; 23 mars 1845, d'Ariaud; 20 mai 1848, Bodin; 26 janvier 1850, Cartier; 7 mai 1852, Paturot; tribunal des conflits, 7 mai 1850, Perriat.) (1).

N° 840, t. 2, p. 331, l. 11, *au lieu des mots* : au nombre de celles qui peuvent être invoquées en tout état de cause, *lire* : qui ne peuvent être invoquées, etc.

N° 930, t. 2, p. 436, l. 10. On a laissé par inadvertance dans ce nu-

(1) Un carton contenant le résumé de cette jurisprudence est substitué aux pages ci-dessus dans les exemplaires non encore vendus, et ajouté à la fin du 3<sup>e</sup> volume pour les personnes qui ont les deux premiers.



méro les dénominations de dépenses départementales *fixes et variables*, quoique les premières ne figurent plus au budget départemental, et que les secondes aient reçu le nom de *dépenses ordinaires*. (V. nos 1546, 1547, 1555, 1556, 1557.)

N° 936, t. 2, p. 443, l. 4, *au lieu de* : à partir de l'émission, *lire* : à partir de la publication des rôles. (V. n° 943.)

N° 962, t. 2, p. 483, l. 11 : V. comme confirmant la jurisprudence du Conseil d'Etat, les arrêts du Conseil cités n° 1935.

N° 1069, t. 2, p. 589, à la fin de la page : V. l. 25 juin 1856 sur le transport des imprimés, des échantillons et des papiers d'affaires ou de commerce circulant en France par la poste, et l'arrêté du ministre des finances du 9 juillet 1856, pour l'exécution de cette loi.

N° 1095, t. 2, p. 615, l. 15 : V. l. du 26 avril 1855, art. 19, qui élève le *minimum* et le *maximum* de la pension des militaires de l'armée de terre, et la loi du 21 juin 1856, qui étend le bénéfice de cet article à l'armée de mer, et l. du 21 juillet 1856, relative aux pensions des grands fonctionnaires de l'Empire.

Nos 1096-1097, t. 2, p. 617, l. 8 : V. l. du 26 avril 1856, qui élève le *maximum* de la pension à laquelle ont droit les veuves des militaires et marins tués sur le champ de bataille, ou morts des suites des blessures qu'ils ont reçues, et les secours qui peuvent être réclamés par les enfants mineurs.

N° 1160, t. 2, p. 681, l. 23, *au lieu de* : art. 9 de l'ordonnance, *lire* : art. 39.

N° 1171, t. 2, p. 694, l. 10, *au lieu de* : 1850, *lire* : 1851 (1).

N° 1256, t. 3, p. 26, au sommaire, n° 1286, *au lieu du mot* : pénalité, *lire* : indemnité.

N° 1276, t. 3, p. 39, l. 25 : la faculté de reconstruire, *ajouter* : dans les rues pour les édifices en pleine campagne; v. 1281.

N° 1303, *ajouter* à la fin, p. 85, l. 9 : Quand l'arrêté est par défaut, l'opposition doit être formée dans le délai de quarante jours de la notification. (L. du 30 mai 1851, 24.) Le recours au Conseil d'Etat peut avoir lieu par simple mémoire déposé au secrétariat général de la préfecture et à la sous-préfecture, sans l'intervention d'un avocat au Conseil; un récépissé du mémoire est délivré au déposant; si c'est l'administration qui forme le recours, elle doit le faire dans les trois mois de la date de l'arrêté. (*Id.*, 25.)

N° 1338, t. 3, p. 129, l. 26 et 27, *au lieu de* : la prestation n'est acquise que pour trois ans, *lire* : la prescription n'est acquise que par trois ans.

N° 1388, t. 3, p. 184 : V. une loi du 11 juin 1856 sur la licitation des étangs dans le département de l'Ain.

(1) Un carton est substitué à cette page dans les exemplaires non vendus, et ajouté à la fin du 3<sup>e</sup> volume pour les personnes qui ont les deux premiers.



N° 1394, t. 3, p. 191, l. 4 et 7, *au lieu de* : art. 49, *lire* : art. 46.

N° 1396, t. 3, p. 194, l. 7, *ajouter* : Une loi du 17 juillet 1856 autorise l'État à prêter 100,000,000 à l'agriculture pour le drainage, et crée des privilèges sur les terrains drainés, sur leurs récoltes et leurs revenus. Nous donnons ici le texte de cette loi, dont les dispositions importantes échappent à l'analyse.

17 juillet 1856.

### **LOI SUR LE DRAINAGE.**

#### **TITRE PREMIER. — *Encouragements donnés par l'État.***

ART. 1<sup>er</sup>. — Une somme de cent millions est affectée à des prêts destinés à faciliter les opérations du drainage.

Un article de la loi de finances fixe, chaque année, le crédit dont le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics peut disposer pour cet emploi.

ART. 2. — Les prêts effectués en vertu de la présente loi sont remboursables en 25 ans, par annuités comprenant l'amortissement du capital et l'intérêt calculé à 4 p. 0/0.

L'emprunteur a toujours le droit de se libérer par anticipation, soit en totalité, soit en partie.

Le recouvrement des annuités a lieu de la même manière que celui des contributions directes.

#### **TITRE II. — *Du privilège sur les terrains drainés et sur leurs récoltes ou revenus.***

ART. 3. — Il est accordé au Trésor public, pour le recouvrement de l'annuité échue et de l'annuité courante, sur les récoltes ou revenus des terrains drainés, un privilège qui prend rang immédiatement après celui des contributions publiques. Néanmoins les sommes dues pour les semences ou pour les frais de la récolte de l'année sont payées sur le prix de la récolte avant la créance du Trésor public.

Le Trésor public a également, pour le recouvrement de ses prêts, un privilège qui prend rang avant tout autre sur les terrains drainés.

ART. 4. — Le privilège sur les terrains drainés, tel qu'il est établi par l'article précédent, est accordé : 1° aux syndicats, pour le recouvrement de la taxe d'entretien et des prêts ou avances faits par eux ; 2° aux prêteurs, pour le remboursement des prêts faits à des syndicats ; 3° aux entrepreneurs, pour le paiement du montant des travaux de drainage par eux exécutés ; 4° à ceux qui ont prêté des deniers pour payer ou rembourser les entrepreneurs, en se conformant aux dispositions du § 5 de l'article 2103 C. Nap.

Les syndicats ont, en outre, pour la taxe d'entretien de l'année échue

et de l'année courante, le privilège sur les récoltes ou revenus, tel qu'il est établi par l'art. 3.

Le privilège n'affecte chacun des immeubles compris dans le périmètre d'un syndicat que pour la part de cet immeuble dans la dette commune.

ART. 5. — Toute personne ayant une créance privilégiée ou hypothécaire antérieure au privilège acquis en vertu de la présente loi a le droit, à l'époque de l'aliénation de l'immeuble, de faire réduire ce privilège à la plus-value existant à cette époque et résultant des travaux de drainage.

### TITRE III. — *Du mode de conservation du privilège.*

ART. 6. — Le Trésor public, les syndicats, les prêteurs et les entrepreneurs n'acquièrent le privilège que sous la condition d'avoir préalablement fait dresser un procès-verbal à l'effet de constater l'état de chacun des terrains à drainer, relativement aux travaux de drainage projetés, d'en déterminer le périmètre et d'en estimer la valeur actuelle d'après les produits.

Lorsqu'il s'agit d'un prêt demandé au Trésor public, le procès-verbal est dressé par un ingénieur ou un homme de l'art commis par le préfet, assisté d'un expert désigné par le juge de paix; s'il y a désaccord entre l'ingénieur et l'expert, celui-ci fait consigner ses observations dans le procès-verbal.

Dans les autres cas, le procès-verbal est dressé par un expert désigné par le juge de paix du canton où sont situés les biens.

Les entrepreneurs qui ont exécuté des travaux pour des propriétaires non constitués en syndicat doivent, de plus, faire vérifier la valeur de leurs travaux, dans les deux mois de leur exécution, par un expert désigné par le juge de paix.

Le montant du privilège ne peut excéder la valeur constatée par ce second procès-verbal.

ART. 7. — Le privilège accordé par la présente loi sur les terrains drainés se conserve par une inscription prise : pour le Trésor public et pour les prêteurs, dans les deux mois de l'acte de prêt; pour les syndicats, dans les deux mois de l'arrêté qui les constitue; pour les entrepreneurs, dans les deux mois du procès-verbal prescrit par le § 1<sup>er</sup> de l'art. 6.

L'inscription contient, dans tous les cas, un extrait sommaire de ce procès-verbal.

Lorsqu'il y a lieu à vérification des travaux, en exécution du 4<sup>e</sup> § de l'article 6, il est fait mention, en marge de l'inscription, du procès-verbal de cette vérification dans les deux mois de sa date.

ART. 8. — L'acte de prêt consenti au profit d'un syndicat réparti

provisoirement la dette entre les immeubles compris dans le périmètre du syndicat, proportionnellement à la part que chacun de ces immeubles doit supporter dans la dépense, et l'inscription est prise d'après cette répartition provisoire.

Pour les avances d'un syndicat, l'inscription est légalement prise d'après une répartition provisoire faite, comme il est dit au paragraphe précédent, par les soins du syndicat.

Si la répartition provisoire est rectifiée ultérieurement par l'effet des recours ouverts aux propriétaires en vertu de l'article 4 de la loi du 14 floréal an XI, il est fait mention de cette rectification en marge des inscriptions, à la diligence des syndicats, dans les deux mois de la date où la répartition nouvelle est devenue définitive; le privilège s'exerce conformément à cette dernière répartition.

#### TITRE IV. — *Dispositions générales.*

ART. 9. — Si une opération de drainage aggrave les dépenses d'un cours d'eau réglées par la loi du 14 floréal an XI, les terrains drainés sont compris dans les propriétés intéressées, et imposés conformément à cette loi.

ART. 10. — Un règlement d'administration publique détermine les conditions et les formes des prêts faits par le Trésor public, les mesures propres à assurer l'emploi des fonds provenant de ces prêts à l'exécution des travaux de drainage, les formes de la surveillance de l'administration sur l'exécution et l'entretien des travaux de drainage effectués avec les prêts faits par le Trésor public, et, en général, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi.

N° 1398, t. 3, p. 196 : les alinéas 3 et 4 sont grandement modifiés par la loi du 14 juillet 1856, que nous avons analysée au présent supplément sous le n° 748. (V. p. 784.)

N° 1531, t. 3, p. 335, l. 23, *au lieu de* : qu'on administre bien que de près, *lire* : qu'on n'administre bien que de près.

N° 1568, t. 3, p. 368, *ajouter après le 1<sup>er</sup> alinéa* : Une circulaire du ministre de l'intérieur, du 30 juillet 1856, recommande aux préfets, lorsque, dans les cas prévus par l'article 36 de la loi du 10 mai 1838, ils intentent une action ou y défendent sans délibération du conseil général, de se faire autoriser dans la plus prochaine session du conseil général, dont le droit reste entier à ce point que si, au moment de sa réunion, le litige n'était pas terminé, il pourrait délibérer qu'il n'y a pas lieu de suivre.

N° 1846, t. 3, p. 619 : V. un décret du 26 avril 1856, concernant la constitution d'un fonds de retraite au profit des associations de secours mutuels approuvées, et un arrêté du ministre de l'intérieur de la même date sur ce sujet.



---

# TABLE

## DES MATIÈRES

CONTENUES DANS CE VOLUME.

---

### DEUXIÈME PARTIE.

DROIT ADMINISTRATIF.

---

#### LIVRE PREMIER.

DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

#### TITRE II.

DES ROUTES ET DES CHEMINS.

|                                                                              | Pages. |
|------------------------------------------------------------------------------|--------|
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . Des grandes routes et de leurs accessoires. . . . | 3      |
| CHAPITRE II. Servitudes résultant de l'existence des routes. —               |        |
| Police des routes et du roulage. . . . .                                     | 25     |
| § I <sup>er</sup> . Servitudes portant sur les ter-                          |        |
| rains voisins des routes. . . . .                                            | 26     |
| § II. Servitudes portant sur les con-                                        |        |
| structions riveraines de la                                                  |        |
| route. . . . .                                                               | 32     |
| § III. Police des routes et du roulage. . . . .                              | 58     |
| CHAPITRE III. Constataction et poursuite des contraventions de               |        |
| grande voirie. . . . .                                                       | 64     |
| CHAPITRE IV. Petite voirie. — Chemins vicinaux et ruraux.                    |        |
| — Police. — Répression des contraventions. . . . .                           | 95     |
| § I <sup>er</sup> . Chemins vicinaux. . . . .                                | 97     |
| § II. Chemins ruraux. . . . .                                                | 134    |
| § III. Police des chemins vicinaux                                           |        |
| et ruraux. . . . .                                                           | 139    |
| CHAPITRE V. Voirie urbaine. — Rues. — Quais. — Places. —                     |        |
| Promenades. — Police et répression des con-                                  |        |
| traventions. . . . .                                                         | 148    |

#### TITRE III.

DES EAUX.

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . De l'eau considérée sous ses différents aspects. . . . | 169 |
| § I <sup>er</sup> . De la mer. . . . .                                            | 173 |
| § II. Des lacs, étangs et marais. . . . .                                         | 183 |
| § III. Des cours d'eau. . . . .                                                   | 194 |



|                                                                                                                           | Pages. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| CHAPITRE II. Des cours d'eau navigables. — Usines. — Barrages. — Chemins de halage. . . . .                               | 209    |
| § I <sup>er</sup> . De la navigabilité. . . . .                                                                           | 210    |
| § II. Police des rivières navigables. — Usines. — Barrages, etc. . . . .                                                  | 215    |
| § III. Des chemins de halage. — Marchepieds. — Ports. — Débarcadères. . . . .                                             | 229    |
| § IV. Poursuite et répression des contraventions. . . . .                                                                 | 240    |
| CHAPITRE III. Des cours d'eau non navigables ni flottables. — Des usines, barrages, etc. . . . .                          | 243    |
| § I <sup>er</sup> . Principes généraux. . . . .                                                                           | 244    |
| § II. Des usines, barrages, etc. . . . .                                                                                  | 248    |
| CHAPITRE IV. De la pêche. . . . .                                                                                         | 268    |
| CHAPITRE V. Droits perçus sur les cours d'eau pour navigation et passages d'eau. — Ponts. — Bacs. — Débarcadères. . . . . | 281    |

## LIVRE II.

### ADMINISTRATIONS LOCALES.

#### TITRE PREMIER.

##### DE L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE.

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . Du département. . . . .                                                     | 296 |
| CHAPITRE II. Agents de l'administration départementale. — Conseils généraux et de département. . . . . | 314 |
| CHAPITRE III. Administration départementale. — Préfets et sous-préfets. . . . .                        | 328 |

##### ADDITION (décret du 25 mars 1852).

|                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, d'après l'art. 1 du décret du 25 mars 1852. . . . .                                                                              | 348 |
| Affaires sur lesquelles le préfet ne peut statuer. . . . .                                                                                                                                                                      | 350 |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, d'après l'art. 2 du décret du 25 mars 1852. . . . .                                                                              | 351 |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer en conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition du chef de service, d'après l'art. 3 du décret du 25 mars 1852. . . . . | Ib. |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer en conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais                                                                                               |     |

|                                                                                                          | Pages. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, d'après l'art. 4 du décret du 25 mars 1852. . . . . | 352    |
| CHAPITRE IV. Administration économique du département. . . . .                                           | 353    |
| § I <sup>er</sup> . De l'actif. . . . .                                                                  | 354    |
| § II. Du passif. . . . .                                                                                 | 357    |
| § III. Comptabilité. . . . .                                                                             | 363    |
| § IV. Actes de la vie civile du département. . . . .                                                     | 365    |

## TITRE II.

## DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . Organisation municipale. . . . .                                                 | 370 |
| § I <sup>er</sup> . Historique. . . . .                                                                     | 371 |
| § II. Constitution de la commune. . . . .                                                                   | 376 |
| CHAPITRE II. Des autorités municipales. . . . .                                                             | 394 |
| § I <sup>er</sup> . Du conseil municipal. — Organisation. — Attributions. . . . .                           | 396 |
| § II. Des maires, adjoints, etc. . . . .                                                                    | 404 |
| § III. Attributions du maire. . . . .                                                                       | 414 |
| Addition. — Paris. — Lyon. . . . .                                                                          | 434 |
| CHAPITRE III. Biens des communes. . . . .                                                                   | 438 |
| § I <sup>er</sup> . Historique. . . . .                                                                     | 439 |
| § II. Mode de jouissance des biens communaux. . . . .                                                       | 458 |
| CHAPITRE IV. Recettes, dépenses et comptabilité des communes. . . . .                                       | 477 |
| § I <sup>er</sup> . De l'actif des communes. . . . .                                                        | 478 |
| § II. Du passif des communes. . . . .                                                                       | 485 |
| § III. Comptabilité. . . . .                                                                                | 495 |
| CHAPITRE V. Contrats des communes. . . . .                                                                  | 499 |
| § I <sup>er</sup> . Acquisitions à titre gratuit. . . . .                                                   | 501 |
| § II. Acquisitions à titre onéreux. . . . .                                                                 | 506 |
| § III. Aliénations. . . . .                                                                                 | 507 |
| § IV. Echanges. . . . .                                                                                     | 510 |
| § V. Mainlevée d'hypothèques. . . . .                                                                       | 511 |
| § VI. Partages. . . . .                                                                                     | Ib. |
| § VII. Bornage. . . . .                                                                                     | 513 |
| § VIII. Baux. . . . .                                                                                       | Ib. |
| § IX. Marchés pour les travaux communaux et marchés de fournitures. . . . .                                 | 515 |
| § X. Emprunts. . . . .                                                                                      | 522 |
| Observation générale. . . . .                                                                               | 523 |
| CHAPITRE VI. Procès des communes. — Poursuites dirigées contre elles pour délits ou contraventions. . . . . | 524 |

|                                                                                      | Pages. |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| § 1 <sup>er</sup> . Procès des communes. . . . .                                     | 525    |
| § II. Poursuites dirigées contre les communes pour délits ou contraventions. . . . . | 549    |
| CHAPITRE VII. Établissements communaux. . . . .                                      | 562    |
| § 1 <sup>er</sup> . Établissements religieux. . . . .                                | 563    |
| § II. Établissements communaux d'instruction. . . . .                                | 586    |
| CHAPITRE VIII. Établissements de bienfaisance et de prévoyance. . . . .              | 590    |
| § 1 <sup>er</sup> . Des hôpitaux et des hospices en général. . . . .                 | 592    |
| § II. Hospices des enfants trouvés. . . . .                                          | 604    |
| § III. Hospices d'aliénés. . . . .                                                   | 611    |
| § IV. Bureaux de bienfaisance et de charité. . . . .                                 | 613    |
| § V. Institutions de prévoyance. . . . .                                             | 617    |
| § VI. Congrégations religieuses. . . . .                                             | 626    |
| § VII. Observation générale. . . . .                                                 | 628    |
| CHAPITRE IX. Halles. — Octroi. — Casernement et logements militaires. . . . .        | 629    |
| § 1 <sup>er</sup> . Halles. . . . .                                                  | 630    |
| § II. Octroi. . . . .                                                                | 634    |
| § III. Casernement et logements militaires. . . . .                                  | 641    |

## TROISIÈME PARTIE.

### DU CONTENTIEUX ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE 1 <sup>er</sup> . De l'interprétation et des recours en matière administrative. . . . .         | 645 |
| § 1 <sup>er</sup> . Principes généraux. . . . .                                                          | 646 |
| § II. Interprétation. . . . .                                                                            | 649 |
| § III. Recours. . . . .                                                                                  | 656 |
| CHAPITRE II. Des conflits. . . . .                                                                       | 673 |
| CHAPITRE III. Des juges administratifs. . . . .                                                          | 707 |
| CHAPITRE IV. De la Cour des comptes. . . . .                                                             | 734 |
| CHAPITRE V. Du Conseil d'Etat considéré comme tribunal administratif. — Compétence. — Procédure. . . . . | 748 |



|                                                                                                                                                  | Pages.              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| SUPPLÉMENT. . . . .                                                                                                                              | 783                 |
| — Création de l'évêché de Laval, bulle du 30 juin et décret du 30 août 1855. . . . .                                                             | 784, n° 463         |
| — Modification de l'art. 32 de la loi du 5 juillet 1854 sur les brevets d'invention (L. du 31 mai 1856). . . . .                                 | 784, n° 547         |
| — Conservation et aménagement des sources d'eau minérale déclarées d'utilité publique (L. du 14 juill. 1856.) . . . . .                          | 784, n° 748         |
| — Transport des imprimés, échantillons, papiers d'affaires par la poste (L. du 25 juin 1856). . . . .                                            | 787, n° 1069        |
| — L. 21 juin 1856, pensions des marins. . . . .                                                                                                  | 787, n° 1095        |
| — Augmentation des pensions des veuves des militaires et marins, des secours à leurs enfants (L. 26 juillet 1856). . . . .                       | 787, nos 1096, 1097 |
| — Des pensions des grands fonctionnaires (L. 21 juillet 1856). . . . .                                                                           | 787, n° 1095        |
| — Drainage ; loi du 17 juillet 1856, qui prête 100,000,000 à l'agriculture, crée des privilèges au profit du Trésor, des syndicats, etc. . . . . | 787, n° 1396        |
| — Circul. du minist. de l'intérieur du 30 juillet 1856 sur les actions intentées ou soutenues par les préfets au nom du département. . . . .     | 790, n° 1568        |
| — Constitution d'un fonds de retraite au profit des associations de secours approuvées. . . . .                                                  | 790, n° 1846        |





# TABLE ALPHABÉTIQUE

DES

## MATIÈRES CONTENUES DANS CET OUVRAGE.

La table alphabétique renvoie aux numéros qui précèdent les paragraphes. Les lettres suppl. renvoient au supplément.

### A

- ABATTOIR, 1863.
- ABONNEMENT. (*Voir* Contributions indirectes.)
- ABROGATION de la loi, 87. — Formelle, 87. — Par désuétude, 88. — Des usages, 88. — Des décrets, 106-107.
- ACADÉMIES, 440.
- ACQUIT-A-CAUTION en matière de contributions indirectes, 951. — En matière de douane, 1029-1032.
- ACTES ADMINISTRATIFS. Interprétation, modification, exécution, jugement des réclamations, 1876-1877. — Recours, 165-1884 et suiv.
- ADJOINTS. (*Voir* Maires.) — Fonctions des adjoints, 1609.
- ADMINISTRATION, ses différents modes d'action, 123.
- ADMINISTRATION centrale, 118 bis.
- ADMINISTRATIONS de l'enregistrement et des domaines, 117-811. — Des contributions directes, 886. — Des douanes et des contributions indirectes, 965-1021. — Forestière, 867. — Du domaine de la couronne et du domaine privé, 851-855. — Des monnaies, 399. — Des ponts et chaussées, 1128.
- ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE créée par l'Assemblée constituante, 1495-1496. — Son organisation, 1496-1497-1499. — Inconvénients, 1498-1500. — Organisation de 1793, 1501. — De l'an III, 1502. — De l'an VIII, 1503. — De 1838 et de 1838, 1504. — Organisation actuelle, 1509-1510-1511. (*Voir* Conseil général, de préfecture, Préfets.)
- ADMINISTRATION MUNICIPALE. Historique, 1571. — Législation de 1789, 1572-1573. — De 1793 et de l'an II, 1574. — De l'an III, 1575. — De l'an VIII, 1576. — Législation actuelle, 1577.
- AFFOUAGE, 1660. (*Voir* Biens communaux.)
- AGENT DE CHANGE, 204-338. (*Voir* Office.)
- ALIÉNÉS. Hospices d'aliénés obligatoires, 1836. — Frais de transport et de séjour, 1837. — Etablissements publics, 1838. — Privés, 1839. — Surveillance des uns et des autres, 1840.
- ALIGNEMENT en matière de grande voirie, 1270. — Plans, 1271. — Demande d'alignement, 1271. — Recours, compétence, 1272. — Changements, 1273. — Peines, 1274. — Droit d'avancer ou de reculer, 1275-1276. — Réclamations des voisins, 1276 bis. — Contraventions, 1293-1294-1295-1296. — Tribunaux compétents, 1299-1300-1301-1302-1303-1304 et suiv. — En matière de chemins vicinaux, 1348-1349-1350-1351. — De chemins ruraux, 1355. — Dans les rues, quais, places, etc., 1357. — Plans, 1368. — Recours, 1369. — Alignements partiels, 1370. — Obligations des riverains, recours, 1371. — Droits de voirie, 1372. — Effet de l'alignement, indemnité, 1373. (*Voir* Edifices, Chemins, Routes, Rues. — Servitudes.)
- AMENDES, 809. — Amendes qui profitent aux communes, 1675.
- AMNISTIE, 110. — Sa nature et ses effets, 115.
- AMORTISSEMENT des rentes, 1088. (*Voir* Caisse d'amortissement.)
- APANAGES, 782.
- APPEL COMME D'ABUS, 483. — Influence du droit nouveau sur l'appel comme d'abus, 484. — Cas où il peut être exercé, 485-486-487-488-489-492,

— *Quid* des refus de sacrements? 490. — De sépulture ecclésiastique? 491. — Qui peut exercer le recours? forme et effet, 493. — Cas où il est préjudiciable à l'action publique, 492. (*Voir* Gallicanisme, Liberté religieuse.)

APPRENTISSAGE. Contrat, sa forme, ses conditions, 363. — Durée du travail, repos, 363. — Obligations respectives, 363. (*Voir* Enfants.)

ARBRES sur le bord des grandes routes, 1255-1256-1257-1258. — Loi du 12 mai 1825, 1259. — A qui elle profite? 1260-1261. — Obligation des riverains de planter, 1264. — Servitudes sur les arbres des routes, peines, 1265. — Arbres bordant les chemins vicinaux, droits des riverains, 1329-1330.

ARCHEVÊCHÉS, 463. — Archevêques; nomination, 464. — Jurisdiction, 465.

ARCHIVES COMMUNALES, 1817.

ARCHITECTE DE LA COMMUNE, 1613.

ARMES prohibées, 282-283-284.

ARMÉE aux ordres de l'Empereur, 94-132.

ARRESTATION, 241 et suiv. — Arrestation à l'audience, 246. — Mode d'arrestation, 247. — Arrestations illégales, 250. — Peines, 250. — Résistance, 251. — Arrestations sans mandat, 252. (*Voir* Contrainte par corps, Mandat, Prison, Etat de guerre.)

ARRÊTÉS DES PRÉFETS, 108-1535-1536. — Publicité, 1537. — Sanction, 1538. — Interprétation, 1541-1881 *bis*. — Recours, 1539-1886-1887-1888-1890-1892 et suiv. — Des maires, 108-126. — Différentes espèces, 1624-1625-1626. — Publicité, 1627. — Sanction, 1628. — Étendue du droit, 1629. — Interprétation, 1630-1878-1881 *bis*. — Recours, 1631-1884-1844-1890-1892-1893-1894-1895-1896-1898. — Des ministres, 118. — Interprétation, 1881 *bis*. — Recours, 1884-1886-1887-1888-1890-1892 et suiv.

ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT, ancien, 99. — Nouveau, 2010.

ARRONDISSEMENTS COMMUNAUX, 123-1495-1505. — Leur nature, 1508. — Maritimes, 134.

ARTICLES ORGANIQUES du concordat, 460. (*Voir* Autorité spirituelle, Gallicanisme, Liberté religieuse.)

ASSISTANCE PUBLIQUE. Organisation, 1828.

ASSOCIATION. Droit naturel, 257. —

Restrictions, 257-258-259-260. — Autorisation, 261. — Peines, 262.

ATELIERS. Police, 373. — Journée de travail, 373. — Marchandage, 373. — Coalitions, 374. — Divulgarion des secrets, embauchage, abandon des forges, 375.

ATELIERS dangereux, insalubres, incommodes, 376 et suiv. — Division en classes, 376. — Autorisation de ceux de 1<sup>re</sup> classe, 377. — Recours, 377. — De 2<sup>e</sup> classe, recours, 378. — De 3<sup>e</sup> classe, recours, 379. — Non classés, 380. — Antérieurs à la classification, 381. — Changements, suspension, translation, 382. — Suppression, compétence, 383. — Droit des tiers, compétence, 384. — Cas de suppression d'établissements autorisés, 385. — Etablissements d'intérêt public, 386.

ATTROUPEMENTS SÉDITIEUX, 253-254. — Dispersion, 253-254. — Peines, 254.

AUBAINE (droit d'). Son abolition, 213. — Vice de pérégrinité, son abolition, 213.

AUBERGISTES. Registre qu'ils doivent tenir, 274.

AUDITEURS au Conseil d'Etat, 120.

AUTORITÉ ADMINISTRATIVE. Unité, 147 et suiv. — Indépendance, 152 et suiv., 1876. — Compétence, 154-155-156-157-158-159. — Exécution de ses actes, 160-1876-1877. — Interprétation, 161-1876-1877. — Recours, 1884 et suiv. — Modifications, 1876. — Peines contre les administrateurs qui troublent l'autorité judiciaire, 162-163.

AUTORITÉ JUDICIAIRE, branche du pouvoir exécutif, 117. — Son organisation, 127-128-129. — Son indépendance, 152-153. — Sa compétence, 152-155-157-158-159. — Exécution des actes de l'autorité administrative, 160. — Interprétation des actes de l'autorité administrative, 161. — Devoir de se dessaisir des affaires administratives, 1889. — Peines contre les magistrats qui s'immiscent dans les matières administratives, 162-163. (*Voir* Conflit.)

AUTORITÉ MILITAIRE. Ses attributions exceptionnelles en cas d'état de siège, 255.

AUTORITÉ SPIRITUELLE ET AUTORITÉ TEMPORELLE. Leurs rapports, 447: 1<sup>o</sup> l'Etat dans l'Eglise, 448. — 2<sup>o</sup> L'Eglise dans l'Etat, 449. — 3<sup>o</sup> Indépendance de



l'Eglise et de l'Etat, 450. — 4<sup>e</sup> Alliance de l'Eglise et de l'Etat, 451. — Respect dû à l'autorité spirituelle du catholicisme, 452. — Attributions et indépendance des deux autorités, 453. — Alliance entre elles, 454. — Violation de l'indépendance du pouvoir spirituel sous l'ancienne monarchie, 455. — Valeur actuelle du droit public antérieur à 1789, droit intermédiaire, 457-458. — Droit public de 1790, 457. — Concordat de l'an X, 459. (*V. Concordat, Gallicanisme, Liberté religieuse.*)

**AUTORISATION DE PLAIDER** des communes, 1747 et suiv. — Des fabriques, 1800. — Des hospices, 1827. — Des autres établissements, 1856.

**AVIS** du Conseil d'Etat, 105.

**AVOCATS.** Règles de cette profession, 306. — Au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, 337. — Emploi obligatoire, 1990-1991. (*Voir Office.*)

**AVOUÉS**, 334. (*Voir Office.*)

## B

**BAC** (droit de) domanial, 1482-1483. — Cession aux communes, 1484. — Mise en ferme; compétence, 831, et *id.*, suppl. 1485. — Obligations des adjudicataires, 1486. — Des personnes qui se servent de bac, 1487. — Exemption de droits, 1488. — Perception; contentieux, 1489. — Bateaux privés, 1490. — Passage à gué, 1491. — Police réglementaire, 1492.

**BAUX.** Compétence en matière de baux de biens de l'Etat, 831. — De bacs et de ponts, *idem*, et 831 suppl.

**BAGNES.** Suppression, 236. — Exportation à Cayenne, 238.

**BALCONS, SAILLIES.** Autorisation de construire des balcons, 1280.

**BANCS et CHAISES** dans les églises, 1798.

**BANQUE.** Différentes espèces, — de circulation, autorisation, 318.

**BARQUES**, 1490.

**BIENS DE MAINMORTE.** Taxe, 906-907. — Pour quels biens et par qui elle est due, 908-909-910.

**BIENS NATIONAUX.** Confiscation, 788. — Contentieux, 823-824-825.

**BIENS DES COMMUNES.** Origine, 1637. — Historique, 1638-1639. — Attribution des terres vaines et vagues, 1640. — Exception pour la Bretagne, 1641. — Actions en revendication, 1642. — Révocation du triage, 1643. — Révi-

sion des cantonnements, 1644. — Des jugements et transactions, 1645. — Réintégration dans les anciens biens, 1646. — Actions en rachat, 1647. — Tribunaux exceptionnels, 1648. — Partage des biens communaux; loi du 16 juin 1793, 1649. — Suspension de cette loi, 1650. — Compétence des conseils de préfecture, 1651. — Attribution de l'actif des communes à l'Etat, 1652. — Acquisition forcée des biens des communes par l'Etat, 1653. — Différentes espèces de biens communaux, 1654. — Publiques, 1655. — Patrimoniaux, 1656. — Communaux, 1657. — Conditions requises pour jouir des biens communaux, 1658-1659. — Modes de jouissance, affouage, 1660. — Changements, 1660. — Partage des fruits, 1661. — *Quid* du partage du fonds? 1662-1663. — Contentieux, 1664.

**BIENS ECCLÉSIASTIQUES.** Confiscation. — Droit d'en acquérir de nouveaux, 468-469. (*Voir Fabriques, etc.*, no 1801.)

**BOUCHERIE.** Taxe, 329. — Réclamations, 329. — Police, 329.

**BOUILLEUR.** (*Voir Contributions indirectes.*)

**BOISSONS.** Droit (*Voir Contributions indirectes.*)

**BOULANGERIE.** Taxe, 329. — Réclamations, 329. — Police, 329.

**BOURSES DE COMMERCE.** But, 203-404. — Création et police, 405.

**BRASSEUR.** (*Voir Contributions indirectes.*)

**BREVETS.** Diverses espèces, 526. — D'invention, 527-528. — Inventions non brevetables, 529. — De perfectionnement, 530. — Certificat d'addition, 530-531. — Suppression du brevet d'importation, 532-547, et 547 suppl. — Durée des brevets, 533. — Forme de la demande, 534-535. — Délivrance, 536. — Sur quoi porte l'examen? 536-537. — Droit du ministre, 538-539. — Droits conférés par le brevet, 539. — Cession et licence, 539-540. — Certificat d'addition après la cession, 541. — Publicité de la spécification, 542. — Qui a droit de demander un brevet? 543. — Contrefaçon, pénalité, 544. — Action en contrefaçon, 545. — Nullité du brevet, 546. — Déchéance, 547-547 suppl. — Action en nullité et en déchéance, 548. — Questions transitoires, 549. — Introduction en France des objets brevetés à l'étranger, suppl. 547.



BUDGET de l'Etat, 1186. — Des communes, 1706. — Des départements, 1560. — Des fabriques, 1793. — Des hospices et établissements de bienfaisance, 1825.

BULLETIN DES LOIS, 86.

BUREAUX DE BIENFAISANCE, 1841. — Organisation et fonctions, actes de la vie civile, 1842. — Qui a droit de réclamer des secours ? 1843.

BUREAU de pesage et mesurage public, 394. — Cas où ses services sont obligatoires, 394. — Bureau de placement; autorisation, police, 320.

## C

CABARETS. Autorisation et suppression, 321.

CADASTRE, 895. — Organisation, 896. — Opérations d'art, 897-898. — Expertises, classification, 890. — Evaluation, 900. — Rectification et approbation des tarifs, 901. — Répartition individuelle, 902. — Etat de section et matrice de rôles, 902. — Réclamations contentieuses, 903. — Nature des évaluations, 904. — Révision, 905. (*Voir Contributions directes.*)

CAFÉS. Autorisation et suppression, 321.

CAISSE d'amortissement, 1088-1089.

CAISSE d'épargne, 318-1848. — Autorisation, organisation, 1848. — Dépôts, 1848. — Livret, 1849. — Retrait des fonds; prescription, 1850.

CAISSE des dépôts et consignations, 1092. — Avantage des dépôts qui y sont faits, 1179-1180.

CAISSES d'escompte, autorisation, 318. — De dotation du service de l'armée, 615. — De retraite pour la vieillesse, 1853.

CANAUX de navigation, 800-1402. — Concession, 1403. — Rachat des actions, 1403. — Canaux d'irrigation, 1404. — De dérivation 1405. — De dessèchement, 1406. — Péage, 1479. — Perception et contentieux, 1480.

CANONS. Violation des canons reçus en France, 487. (*Voir Appel comme d'abus.*)

CANTONS, 123.

CANTONNEMENT, 872-1638. — Révision, 1644.

CARRIÈRES, 778. — Exploitation, police, 779. — Défense de les ouvrir dans le voisinage des routes, 1268.

CARTES à jouer. (*Voir Contributions indirectes.*)

CASERNEMENT. Obligations des communes, 1872. — Obligations des habitants, 1873.

CAUTIONNEMENT des entrepreneurs, 1130. — Des comptables, droits du Trésor, 1215. — Des journaux, 424-425. — Des officiers ministériels, 344. — Dépôt à la caisse des consignations, 1179-1180.

CENTIMES ADDITIONNELS, 928. — Généraux, 929. — Départementaux, 930. — Communaux, 931. — Recouvrement, 932.

CENTRALISATION 149. — Décentralisation, 150. — Décret du 25 mars 1852, 1532-1533-1544.

CHAMBRES CONSULTATIVES d'agriculture, 412. — Des manufactures, 411. — De commerce, 410. (*Voir Conseils.*)

CHANVRE. Rouissage, 1469.

CHAPELLES publiques. Simples annexes, vicariales, de secours, particulières, 1787.

CHAPITRE des cathédrales, 466.

CHARGES de l'Etat, nos 1079 et suiv.

CHARTRE de 1814, 49. — De 1830, 52. (*Voir Constitutions.*)

CHASSE, 285-286. — Abolition du droit exclusif de chasse, 287. — Conditions auxquelles est soumis l'exercice de ce droit, 288. — Ouverture, 289. — Chasse en tout temps, 290. — Police, 291-296. — Peines, 292-298. — Permis de chasse, 293. — Qui ne peuvent l'obtenir ? 292. — A qui on peut le refuser, 295. — Qui a le droit de chasser sur une terre, 297. — Chasse dans les forêts de l'Etat et des communes, 299. — Concessions, 299.

CHEMINS DE FER, font partie du domaine public, 800. — Exécution, 1245. — Servitudes, 1285-1286. — Police, 1288.

CHEMINS DE HALAGE. Marchepieds et servitude, 1427. — Indemnité, 1428. — Sur quels rivages il est dû, 1429-1430-1431. — Détermination, 1432. — Etendue de la servitude, 1433. — Modification des rives, 1434. — Réparations du chemin, 1435. — Police, 1437. — Répression des contraventions, 1438.

CHEMINS RURAUX, 1344. — Classement; effets de l'arrêté, 1345. — Sont-ils imprescriptibles ? 1346. — Entretien, 1347. — Police des chemins, 1355. — Alignement, 1355. — Répression des contraventions, compétence, 1355 bis. — Chemins impraticables, 1356. — Droits des passants, 1356.

**CHÉMINS VICINAUX** ordinaires, 1313-1314. — Reconnaissance et classement, 1316. — Effets de l'arrêté, recours, 1317-1319. — Contestations sur la publicité du chemin, 1318. — Indemnité, 1320. — Création et redressement, 1321. — Expropriation, 1322. — Construction, 1323-1324 et suivants. — Servitudes, 1324. — Indemnité, prescription, 1325. — Enregistrement des actes, 1326. — Déclassement des chemins, droits des riverains, 1327. — Propriété des chemins vicinaux, 1328. — Des arbres, 1329. — Droit de planter sur le chemin, 1330. — Imprescriptibilité des chemins vicinaux, 1331. — Répartition des dépenses entre les communes, 1332. — Concours des particuliers, 1333. — Dégrada-tions extraordinaires, 1333. — Indemnité de plus-value, 1334. — Prestations en nature, 1335-1336. — Conversion, 1337. — Rôle des prestations, 1338. — Réclamations, 1338. — Centimes spéciaux, 1339. — Subventions départementales, contributions extraordinaires, 1340. — Elles portent sur les propriétés de l'État et de la commune, 1342. — Droit de réglementation des chemins vicinaux, 1343-1348. — Alignement, 1348. — Police de surveillance, 1349. — Répression; tribunaux compétents, 1350-1351-1352. — Par qui peuvent être poursuivies les contraventions? 1353. — Chemins impraticables, droits des passants, 1356.

*De grande communication*; détermination, 1315. — Répartition de la dépense, 1341. — Police du roulage, 1354.

**CHIRURGIENS**, 307.

**CHÔMAGE** des usines; cas où il peut avoir lieu, 1423. — Avec ou sans indemnité, 1423-1450.

**CIMETIÈRE**. Établissement, translation, propriété, 1804. — Clôture, 1805. — Servitudes résultant du voisinage des cimetières, 1806. — Indemnité, 1704-1806. — Concession de terrain pour sépulture 1807. — Droits qu'elle donne, 1807. (*Voir* Sépulture.)

**CIRCULAIRES**; 109. — Doit-on se pourvoir contre elles? 1891.

**CIRCONSCRIPTIONS** administratives, 124 à 127. — Ecclésiastiques, 463. — Financières, 1205. — Forestières, 867. — Judiciaires, 129. — Maritimes, 134-626. — Militaires, 183. — Académiques, 440.

**CITOYENS**. A qui appartient ce titre, 187. — Perte de la qualité de citoyen

et de certains droits civiques, 201-202. — Comment on recouvre la qualité de citoyen, 203.

**CLERGÉ**. Hiérarchie, 464 et suiv. (*Voir* Autorité spirituelle, Culte.)

**CLUBS**; leurs dangers et leur prohibition, 257-258. — Peines, 262.

**COLLÈGES** communaux, 437-1815.

**COLLÈGES** électoraux, 566. (*Voir* Droits politiques.)

**COLPORTAGE** de livres, dessins, gravures; police, 315.

**COMMISSAIRES** de police, 1611. — Priseurs, 334. (*Voir* Office.)

**COMMISSIONS**. Juges exceptionnels du contentieux, 1942.

**COMMISSION** sanitaire, 279. — Statistique, 412. — De surveillance des prisons, composition, 234, et suppl. 234. (*Voir* Prisons.)

**COMMUNES**. Historique, 1571. — Organisation de 1789, 1572-1573. — De 1793 et de l'an II, 1574. — De l'an III, 1575. — De l'an VIII, 1576. — Actuelle, 1577. — En quoi elles consistent, 1578-1579. — Circonscriptions administratives, 1591. — Personnes morales, 1592. — Responsabilité, 1768 et suiv. — Noms, 1593. — Armoiries, 1594. — Leur véritable caractère, 1595. — Circonscriptions, 1580-1581. — Sections de commune, 1582. — Délimitations par le cadastre, 1583. — Questions de limites, 1583. — Modification dans les circonscriptions, 1584. — Erection, distraction ou réunion de communes, 1585. — Effets, 1586-1587-1589. — Rectification de limites, 1588. — Personnes qui font partie de la commune, 1590. — Propriétaires forains, 1560. — *Actif*. Recettes ordinaires, 1665 à 1678. — Recettes extraordinaires, 1678 à 1684. — Mode de remboursement des capitaux dus aux communes, 1681. — Moyen d'opérer les recettes municipales, 1678. — *Passif* des communes; dépenses obligatoires, 1685 à 1700. — Paiement des dettes, 1701-1702. — Moyens de les contraindre à payer leurs dettes, 1703. — Dépenses facultatives, 1704. — Imprévues, 1705. — Organisation spéciale de Paris, 1633. — De Lyon, 1636. (*Voir* Biens des communes, Contrats des communes, Dons et Legs, Halles, Octrois.)

**COMPAGNIES** d'assurances; autorisation, 318.

**COMPAGNONS**. (*Voir* Ouvrier et Livret.)

**COMPÉTENCE** de l'autorité admi-



nistrative et de l'autorité judiciaire, 164. (*Voir* Interprétation, Conflit.)

COMPTABLES. Obligations imposées aux comptables qui font des actes translatifs de propriété, 1211. — Suspension de la prescription du Trésor, 1212. — Payement de leurs rentes, 1214. — Cautionnement, 1215. — Contraintes, 1207 et suiv. (*Voir* Privilèges du Trésor.)

COMPTABILITÉ *communale*. Budget, 1706. — Crédits supplémentaires, 1707. — Durée de l'exercice, 1708. — Perception des revenus, 1709. — Ordonnement des dépenses, 1710. — Jugement, 1711. — Compté d'administration, 1712. — Compte de caisse, 1712. — Publicité du budget et des comptes, 1713.

*Départementale*. Budget, 1560. — Perception des revenus, 1561. — Acquiescement des dépenses, 1562. — Arrêté des comptes, 1563.

*Générale*. Budget, 1180-1189. — Vote annuel de l'impôt, 1187. — Par ministère, 1189. — Douzièmes provisoires, *id.* — Crédits, exercices, 1188. — Répartition des crédits, 1190. — Crédits supplémentaires et extraordinaires, 1191. — Centralisation des recettes, 1192. — Mode d'effectuer les dépenses, 1193. — Ordonnement, 1194-1195. — Devoirs du payeur, 1196. — Clôture des exercices, 1197. — Annulation des crédits, payement de l'arriéré, 1198. — Lois des comptes, exercice clos, 1199. — Etat de situation de l'exercice ouvert, 1200. — Comptabilité en matière, 1202. — Contrôle par la Cour des comptes, 1203. — *Des fabriques*, 1793. — *Des hospices* et établissements de bienfaisance, 1825. (*Voir* Budgets, Cour des comptes, Déchéance, etc.)

CONCORDATS de l'an X, 459. — De 1813, 460. — Projet de concordat de 1817, 460. (*Voir* Autorité spirituelle.)

CONDITIONS pour les soies, 395.

CONFISCATION, 810.

CONFLIT. Ce que c'est, 163-164-1889-1900. — Qui le juge? 1901. — Qui a le droit d'élever? 1902. — Devant quelle autorité peut-il être élevé? 1903. — Il ne peut avoir lieu en matière criminelle, 1904. — *Quid*, en matière correctionnelle? 1905. — De simple police? 1906. — Devant les tribunaux de paix et de commerce? 1907. — En référé? 1907 *bis*. — Il n'a pas lieu pour vice de forme, 1908. — Il ne peut avoir lieu après le jugement définitif, 1909. —

Exceptions, 1910. — Déclinatoire qui le précède, 1911. — Rejet du déclinatoire, arrêté de conflit, 1912. — *Quid*, en cas d'appel du jugement d'incompétence, 1913? — D'appel sur le fond? 1913. — D'opposition? 1914. — Rôle des parties, 1915. — Forme de l'arrêté de conflit, 1916. — Délai, 1917. — Communication au tribunal, 1918. — Le tribunal peut-il passer outre en cas d'inobservation des formes? 1919. — Dépôt des pièces au greffe, 1920. — Droit des parties, 1920. — Envoi au garde des sceaux et au Conseil d'Etat, 1921. — Délai dans lequel il doit être statué, 1922. — Procédure, 1923. — Décision du Conseil, 1924. — Le préfet peut-il élever un nouveau conflit en cas d'annulation de son arrêté? 1925. Conflit négatif, 1926. — Procédure, 1927. — Décision, 1928.

CONFRÉRIES, 266.

CONGÉ, en matière de contributions indirectes, 971.

CONGRÉGATIONS RELIGIEUSES. Leur suppression, 263. — Autorisation des congrégations religieuses de femmes, 264-1851. — Extinction des congrégations, 264. — Dons et legs, 1854-1855. — Actes de la vie civile, 1855. — Congrégations religieuses d'hommes; leur position légale, 265-266.

CONSEILS, juges du contentieux, 1945.

CONSEIL ACADÉMIQUE, 440.

CONSEIL d'arrondissement, 125-1517. — Attributions, 1518. — Tenue des séances, 1523. — Répression des délibérations illégales, 1519. — Il n'y en a pas à Paris, 1634. (*Voir* Conseil général, Elections.)

CONSEIL départemental de l'instruction publique, 440.

CONSEIL D'ETAT; auxiliaire du gouvernement, 70. — Historique, 119. — Organisation, 120-121-122. — Nature de ses décisions, 122. — Autorisation de poursuivre les fonctionnaires publics, 184. — Forme des décrets, 185. — Juge du contentieux, 1974. — Organisation comme tribunal, 1975. — Attributions 1976-1977-1978-1979. — Procédure, 1980. — Recours, délai, 1981-1982-1983-1984. — Appel incident, 1985. — Point de départ du délai, notification, équivalents, 1986. — Mode de signification, 1987. — Pourvoi dans l'intérêt de la loi, 1988. — L'appel est-il suspensif? 1989. Constitution d'avocat, exceptions, 1990. — Forme du

pourvoi, 1991-1992. — Instruction, 1993-1994-1995-1996-1997. — Demande incidente, 1998. — Inscription de faux, 1999. — Vérification d'écriture, 2000. — Intervention, 2001. — Interruption d'instance, 2002. — Désaveu, 2003. — Désistement, 2004. — Acquiescement, 2005. — Récusation, 2006. — Jonction d'instances, 2007. — Péremption, 2008. — Débats oraux, 2009. — Forme et effet de la décision, 2010. — Exécution, 2011. — Dépens, 2012. — Moyens de recours, 2013. — Opposition, 2014. — Tierce opposition, 2015. — Requête civile, 2016. — Pourvoi pour violation de forme, 2017. — Evocation du fond, 2018. — Juridiction correctionnelle contre les fonctionnaires, 2019. — Matière instruite dans une forme analogue à la forme contentieuse 2020. (*Voir Appel comme d'abus, Autorisation de plaider, Garantie des fonctionnaires.*)

CONSEIL GÉNÉRAL d'agriculture, 412. — De commerce, 410-411. — Des manufactures, 411.

CONSEIL GÉNÉRAL des départements, 124-1509. — Elections, 1510. — Exception pour le département de la Seine, 1511. — Attributions, 1512-1513-1514-1515-1516. — Délibérations illégales, 1519. — *Quid du recours par la voie contentieuse?* 1520. — Tenue des séances, 1521. — Publication des délibérations, 1522. (*V. Conseils d'arrondissements.*)

CONSEIL MUNICIPAL. Organisation, 1597. — Délibérations, 1598-1599. — Nullité des délibérations, 1600. — Dissolution et suspension, 1501. — Attributions, 1602-1603-1604-1605. — Conseil municipal de Paris, 1634. — De Lyon, 1636.

CONSEIL DE PRÉFECTURE. Organisations, 1524-1933. — Ses attributions, 124-1524-1525. — Sa mission judiciaire, 1930. — Est-il juge administratif de droit commun? 1931. — Nature et effet de ses décisions, 1932. — Attributions, 1934-1935. — Procédure, 1936-1937. — Dépens, 1938. — Dommages-intérêts, 1939. — Exécution des arrêtés, 1940. — Recours, 1941. — Opposition, 1942. — Tierce opposition, 1943. — Appel et pourvoi, 1944.

CONSEIL DE PRUDHOMMES. Organisation, attributions, 415. — En matière de contrats d'apprentissage, suppl. 363.

CONSEIL DE PRUDHOMMES. *Pêcheurs*, 415.

CONSEIL DE RECENSEMENT de la garde nationale, 632.

*De révision* en matière de recrutement, 610. — Compétence, 611. — Recours, 612-613.

CONSEIL SUPÉRIEUR du commerce, 413.

CONSEIL SUPÉRIEUR de l'instruction publique, 439.

CONSTITUTIONS, du 3 septembre 1791, 38-39-40. — Du 24 juin 1793, 42. — Du 3 fructidor an III, 43-44. — Du 22 frimaire an VIII, 45. — Charte de 1814, 49. — Acte additionnel, 50. — Charte de 1830, 52. — Constitution du 4 novembre 1848, 54-55. — Du 14 janvier 1852, 57. — Changements à la Constitution, 78.

CONSTITUTION CIVILE du clergé, 457. (*Voir Autorité spirituelle, Déclaration de 1682, Gallicanisme, Liberté religieuse.*)

CONSULAT. Consuls, 45-46.

CONTENTIEUX; ses caractères, 166 et suivants, 1886 et suiv. (*Voir Recours.*)

CONTRAINTE. Ce que c'est, 951. — En matière de contr. dir., 951. — De contr. ind., 1005. — D'enregistrement, 1051. — De sommes dues au Trésor, 1207.

CONTRAINTE PAR CORPS, 241. — Contre les comptables, 1216.

CONTRAT D'APPRENTISSAGE; son caractère, 363. — Contentieux, suppl. 363.

CONTRATS des communes. Tutelle, 1714. — Dons et legs; Acceptation, autorisation, effets, 1715-1716-1717-1718. — Actes conservatoires, 1719. — Libéralités connexes, 1720. — Dons manuels, 1721. — Acquisitions à titre onéreux d'immeubles, 1722-1723. — Aliénations d'immeubles, 1724. — Adjudicataires, 1725. — Contentieux, 1726. — Ventes d'objets mobiliers, 1727. — Ventes forcées, 1728. — Echange; compétence, 1728. — Mainlevée des hypothèques, 1729. — Partages entre communes; compétence, 1730-1731. — Entre commune et particulier, 1732. — Bornage; compétence, 1733. — Baux, 1734. — Enchères, forme de l'acte, 1735. — Compétence, 1736. — Cas où la commune prend à bail, 1737. — Marchés pour les travaux, adjudications, 1738. — Exceptions, 1739. — Travaux intéressant plusieurs communes, 1740. — Compétence, 1741. — Souscriptions



pour les travaux publics ; compétence, 1742. — Marchés de fournitures, compétence, 1741, alinéa dernier. — Emprunts, 1743. — Conséquences de l'inobservation des formalités, 1744. (*Voir* Biens des communes.)

CONTRATS des départements, 1564 et suiv. (*V.* Département.) — De l'Etat, 812 et suiv. (*V.* Dom. nat., Marchés.) — De la liste civile, 851. (*V.* Domaine de la couronne.) — Des fabriques, 1595 et suiv. (*V.* Fabriques.) — Des établissements de bienfaisance, 1856.

CONTREFAÇON, 519-520.

CONTRIBUTIONS, 822. — Système actuel, 883-884. — *Contributions directes*, 885. — De répartition et de quotité, 887. — Répartition à ses différents degrés, 888. — Amélioration de la répartition, 889. — *Foncière*, revenu imposable, 890. — Biens exemptés, 891-892-893. — Biens dispensés temporairement, 894. — Répartition. (*Voir* Cadastre.) — *Personnelle et mobilière*, 911. — Qui la doit, 912. — Personnelle, 913. — Mobilière, 914. — Pourquoi elle est due, 915. — Pour quel temps, 916. — Conversion, 917. — Faveur de la taxe personnelle, 918. — *Des portes et fenêtres*, 919. — Ouverture sujette à l'impôt, 920. — Qui la doit, 921. — Répartition, 921. — Réforme, 922. — *Patentes*, 923. — Professions assujetties, 924. — Dispensées, 925. — Associés, conjoints, cumuls, 926. — Payement, 927. — Formule de patente, 928. — Rôles, 934. — Mutations, 935. — Mise à exécution des rôles, 936. — Qui les doit payer, 937. — Quand, 938. — Comment on paye, 939. — Réclamations, 940 et suiv. — Cotes indûment imposées, 948. — Irrécouvrables, 949. (*Voir* Degrèvement, Poursuites.)

CONTRIBUTIONS INDIRECTES. Nature, 965. — Droit sur les boissons, 966. — A la fabrication, 967. — A la circulation, 968. — Actes d'expédition, 969. — Obligations du conducteur, 970. — Congés, passavants, laisser-passer, acquits-à-caution, 971. — Droit d'entrée, 972-973. — Réclamations, 973. — Perception, 974. — Boissons récoltées ou fabriquées à l'intérieur, 975. — Passe-debout et transit, 976. — Entrepôt réel et fictif, 977. — Droit perçu à la vente de débit, 978-979. — Exercice, 980-981. — Police, 982. — Abonnements, 983-984-985. — Conversion des droits de détail et de circulation, 987.

— Marchands en gros, 988. — Liqueuristes, distillateurs et bouilleurs, 989. — Droit de consommation, 990. — De licence, 991. — Droit sur les cartes, 992. — Sur le sel, 993. — Obligations des exploitants, 993-994. — Droits sur le sucre indigène, 995-996. — Sur le tabac, 997. — Monopole, 998. — Sur la poudre à feu, monopole, 999. — Sur les voitures publiques, 1000. — Droit de navigation, 1001. — De passage d'eau, 1002. — De garantie des matières d'or et d'argent, 1003. — Payement, 1004. — Contraintes, 1005. — Privilège, 1006. — Contentieux, 1007. — Procédure, 1008-1010. — Recours, 1009. — Prescription, 1011. — Fraude et contravention, poursuite, 1012. — Actions correctionnelles, 1013-1014-1015-1016. — Procédure et recours, 1016. — Transactions, 1017-1018.

CONTRÔLE des versements faits au Trésor, 1148.

CORPS LÉGISLATIF, 45-65. — Convocation, prorogation, dissolution, 69. — Son organisation, 75-76. — Vérification des pouvoirs, 77. — Publicité des séances, 77.

CORPS MUNICIPAL, 1596. — Plaintes contre ses actes, 178. — Organisation spéciale du corps municipal de Paris, 1633. — De Lyon, 1636.

COURS D'ASSISES, 129. — De cassation, 129. — Impériales, 129. — De justice (haute Cour), 74-130.

COUR DES COMPTES. But de son institution, 1958. — Organisation, 1959-1960-1961. — Juridiction, 1962-1963. — Procédure, instruction, 1964-1965-1966-1967-1968. — Arrêt et moyens d'exécution 1969. — Demande en révision, 1970. — Pourvoi en cassation, 1971. — Cahier d'observations, rapport à l'Empereur, 1972. — Déclaration de conformité, 1973.

COURS D'EAU ; différentes espèces, 1397. — Police, 1437. — Poursuite des contraventions, 1438. — Compétence en matière de cours d'eau, 1438-1457.

COURTIERS, 404. — D'assurances, 340. — Conducteurs de navire, 341. — Gourmet-piqueur, 343. — Interprète, 341. — De marchandises, 339. — De transport, 342. (*Voir* Office.)

CRÉANCES à la charge de l'Etat, liquidation, 1158 et suiv. — Jugement, compétence, 1161 et suiv. (*Voir* Déchéance.)

CULTE catholique, hiérarchie, 462. — Circonscription, 463. — Nomi-

nation, 464. — Juridiction, officialités, 465. — Chapitres, 466. — Séminaires, 467. — Biens, 468-469. — Police des cultes, 470. — Processions, cloches, fêtes, sermons, 470. — Relations avec Rome, 471. — Conciles, 472. (*Voir* Autorité spirituelle, Gallicanisme. Liberté religieuse.) — *Culte calviniste*, 473. — Circonscription, organisation, 474-475. — Nomination, 476. — *Culte luthérien*, 473. — Circonscription, 474. — Hiérarchie, 477. — *Culte israélite*, organisation, 478. — Consistoire central, 479-480. — Election des membres des consistoires, 481. — Des rabbins, 482.

CURE, 463. — Curés, nomination, 464. — Attributions, 464-1786. — Biens, 1801.

## D

DÉCENTRALISATION, 150. — Décret du 25 mars 1852, 1532-1533-1544.

DÉCHÉANCE des créances de l'Etat, 1168. — Droit ancien, 1169 et suiv. — Déchéance actuelle, 1171, et *id.* suppl., 1176. — S'applique-t-elle au défaut de dépôt des pièces justificatives? 1172. — A l'ordonnement et au paiement? 1173. — Interruption, 1174. — A quelles actions elle s'applique? 1177 et suiv. — Qui la déclare? 1181. — Point de départ, 1182. — Qui peut l'invoquer? 1183. (*Voir* Liquidation.)

DÉCLARATION de 1682, 455 et suiv. (*Voir* Autorité spirituelle, Gallicanisme, Liberté religieuse.)

DÉCORATIONS ÉTRANGÈRES; autorisation spéciale, 223. — De la Légion d'Honneur, 223. — Médaille militaire, 223.

DÉCRETS. Différentes espèces, 99. — Forme, publicité, 100-101. — Décrets inconstitutionnels, droits des tribunaux, 101-103. — Interprétation des décrets, 106-1880-1881. — Recours contre les décrets, 102-1884-1885-1886-1889-1891-1896-1898.

DÉGREVEMENT des contributions directes, 940. — Décharge, réduction, 941. — Demandes, procédure, contentieux, jugement, recours, 943-944. — Exécution, 945. — Remise et modération, 941-942. — Instruction et décision, 946. — Pour non-location, 947.

DÉMOLITION des édifices qui menacent ruine. — Recours, 1284 et 1374.

DÉPARTEMENT, 123. — Historique,

1495 et suiv. — Circonscription, 1505. — Personnalité, 1506. — Propriété départementale, 1507. — Actif, 1545-1555. — Passif, 1555 à 1559. — Perception des revenus, 1561. — Acquiescement des dépenses, 1562. — Arrêtés de compte, 1563. — Actes de la vie civile, 1564. — Travaux, contentieux, 1565. — Marchés de fournitures; contentieux, 1566. — Dons et legs, 1567. — Actions du département, 1568 et *id.* suppl. — Contre le département, 1569, *id.* suppl. — Transactions, 1570.

DÉPÔT de mendicité, 1844.

DÉPUTÉ. Député au Corps législatif, conditions requises, 75. — Prerogatives, 76. (*Voir* Elections législatives.)

DESSERVANTS, 464.

DESSINS des tissus, propriété, 522. (*Voir* Propriété littéraire et artistique.)

DETTES des communes, 1685 et suiv. — Dettes anciennes, 1701. — Des départements, 1555 et suiv. — De l'Etat, 1079 et suiv. — Dette flottante, 1091-1092. — Dette viagère, 1092. — Dépenses annuelles, 1106 et suiv. (*Voir* Déchéance, Liquidation, Pensions, Rentes.)

DIVISIONS militaires, 133.

DOMAINE. *Engagé* et échangé, 786. — Révocation, législation spéciale, compétence, 787.

*Extraordinaire*. Sa création, son abrogation, 789.

*De la couronne*, 791. — Droit ancien, 782-784-785. — Actuel, 844. — De quoi il se compose, 845. — Inaliénabilité, 846. — Exception, 847. — Impôts, 848. — Droits et obligations de l'Empereur, 849. — Forêts, règle spéciale, 850. — Administrateur du domaine de la couronne, actions, 851. *De l'Etat*; ce qu'on entend par là, 793. (*Voir* Domaine public.)

*Forestier*. 864. — Forêts domaniales, imprescriptibilité, 865. — Bois soumis au régime forestier, 866. — Administration forestière, 867. — Aménagement des bois de l'Etat, 868. — Adjudication, 869. — Compétence, 870. — Exploitation, 871. — Affectations, 872. — Usages, 872. — Cantonnement et rachat, 873. — Délimitation et bornage des forêts de l'Etat, 874. — Servitudes sur les propriétés voisines, 875-876. — Surveillance, 877. — Martelage pour la marine, 879. — Endigage du Rhin, 880. — Prohibition de défrichement, 881.

*Militaire*, 854-855. — Classification

des places de guerre, 856. — Servitudes militaires, 857. — Détermination, du domaine militaire, 858. — Des servitudes, contentieux, 859-860. — Contraventions, répression, 861. — Actions du domaine militaire, 863.

*National*, 781-782. — Révocation des aliénations et engagements, 786. — Droit nouveau, aliénabilité, 790. — Ses différentes parties, 791-792. — Tableau général du domaine, 804. — Domaine incorporel, 805 et suiv. (*Voir* Amendes, Epaves, Confiscation.) — Acquisitions, 812. — Contentieux, 812. — Aliénations, 813. — Formes, adjudication, 814. — Obligations de l'acquéreur, 815. — Ventès à l'amiable, 816. — Autres exceptions au principe de l'adjudication, 817-818-819-820-821-822. — Contentieux, 823-824. — Revendications, 825. — Aliénation de meubles, 827. — Echanges, 828. — Contentieux, 829. — Baux, 830. — Contentieux, 831-832, et suppl. 831. — Partage et bornage, contentieux, 833. — Actions domaniales, compétence, 834. — Qui représente l'Etat? 835-841-842. — Formalités préalables à l'action, 835 à 840. — Défense de l'Etat, 841. — Instances administratives, 842. — Exécution des condamnations contre l'Etat, 843.

*Public*, 791-793. — Détermination, possession administrative, 794. — Passage d'une chose du domaine de l'Etat dans le domaine public, 795. — *Vice versa*, 796. — Immeubles qui font partie du domaine public, 797. — Meubles, 802. — Inaliénabilité et imprescriptibilité, 803. — Tableau général des biens du domaine public, 804. — Droits incorporels, 805.

*Privé*, 844. — Règles spéciales, 852. — Administration et action, 853.

DOMAINES nationaux proprement dits, 788. — Contentieux, 823-824.

DOMICILE. Liberté, exceptions, 248. — Inviolabilité, exceptions, 249. — Politique. (*Voir* Elections.) — De secours, 1843. — Questions de domicile, compétence, 1843.

DOMMAGES résultant des travaux publics; indemnité pour dommage aux propriétés, 701-733-734-734 bis. — Qui la doit? 736-737. — Dommages causés pour arrêter des fléaux, 738. — En cas d'état de guerre ou de siège, 739. — Par suite des mesures de police, 740. (*Voir* Travaux publics.)

DONS et LEGS aux établissements de bienfaisance, 1842. — Aux commu-

nes, 1715 et suiv. — Aux congrégations religieuses, 1855. — Aux départements, 1567. — Aux fabriques, 1695. — Aux hospices, 1826 et suiv. — Aux sociétés de secours, 1845.

DOUANES, 1019. — Modification de tarifs, 1020. — Surveillance, rayon frontière de terre, 1022. — De mer, 1023. — Payement des droits, 1024. — Importation par terre, 1025. — Par mer, 1026. — Relâche, 1027. — Exportation, 1028. — Peine et restitution de droit, 1028. — Cabotage, 1029. — Entrepôt réel et fictif, 1030. — Transit, 1031. — Emprunt de territoire, 1032. — Prémption et expertise, 1033. — Payement des droits, 1034. — Abandon, poursuite, privilège, hypothèque, 1034.

DRAINAGE. Servitudes qu'il entraîne, 1396. — Nature des travaux, indemnité, compétence, 1396. — Prêt de 100 millions à l'agriculture, sup. 1396. — Privilèges du Trésor sur les terrains drainés, *id.* 1396. — Du syndicat, des prêteurs, des entrepreneurs, *id.* 1396.

DROIT naturel, 2-8-18-62. — Droit positif, 3. — Objet du droit, 4. — Droits naturels, 8-218. — Droits politiques, 558. (*Voir* Elections.)

DUNES. Plantations, 1385.

## E

EAUX. Sous le point de vue administratif, 1367. — Chose commune, 1378. — Minérales; surveillance, 312. — Servitudes, suppl. 748 (*Voir* Mer, Marais, Rivières, Sources.)

ECOLLES primaires, 436. — Libres, 434-435. — Publiques, 436. — Préparatoires, 438. — Normales, 438. — Spéciales, 438. — Communales, 1809-1811. — De filles, 1813. (*Voir* Instituteur.) — Charges de la commune, 1811. — Secondaires, ecclésiastiques, 467.

ECCLÉSIASTIQUES. Peuvent-ils invoquer la garantie? 179. (*Voir* Culte.)

EDIFICES qui bordent une grande route; autorisations préalables aux travaux des édifices riverains, 1277. — Nature des réparations, 1278. — Défaut d'autorisation, 1279. — Sur quel terrain s'étend la servitude, 1281-1282-1283. — Edifices menaçant ruine, sur les grandes routes, 1284. — Dans les rues non soumises à la grande voirie, 1374. (*Voir* Alignement.)

EGLISES, 1786. — A qui elles appartiennent, 1791. (*Voir* Autorité spirituelle, Culte, Fabrique.)



ÉGALITÉ, 9. — Abolition des privilèges, 221. — Dans l'admissibilité aux fonctions publiques, 226. — Dans les charges sociales, 227.

ELECTIONS *d'arrondissement*, 578. — Recours, compétence, 579, 580. — Communales; droit jusqu'en 1831, 581. — De 1831 à 1852, 583. — Conseils municipaux, composition, 583. — Incapacité et incompatibilité, 584. — Convocation des assemblées électorales, 585. — Organisation, 586. — Vote, 587. Réclamations, compétence, 588-589.

*Départementales*; droit de 1789 à 1833, 573. — De 1833 à 1852, 574. — Electorat et éligibilité, 575. — Convocation et réunion des assemblées électorales, 576. — Vote, 577. — Recours contre les élections, compétence, 579-580.

*Législatives*, droit ancien, 559. — De 1789 à 1848, 560. — De 1848 à 1852, 561. — Electeurs, 562. — Eligibles, 563. — Listes électorales, rectification, 564. — Jugement des réclamations, 565. — Réunion des collèges électoraux, 566. — Vote à la commune, 566-571. — Organisation, 566. — Vote, 567. — Scrutin, 568-571. — Dépouillement du scrutin, 568. — Recensement des votes, 569. — Vérification et jugement des élections, 569. — Quand il y a lieu à élection, 570. — Délits électoraux, 572.

EMPEREUR, chef du pouvoir exécutif, responsable, 92. — Attributions, 93-94-95. — Nomination aux emplois publics, 98. — Droit de faire des règlements et des décrets, 99. — Concours au pouvoir législatif, 64. — Convocation, prorogation, dissolution du Corps législatif, 69. — Droit de grâce et d'amnistie, 110-111.

ENFANTS. Travail des enfants dans les manufactures, 355-356. — Dans les mines, 356. — Age qu'ils doivent avoir, 357. — Durée du travail, 357. — Jours de repos, 358. — Instruction, 359. — Livrets, 360. — Police, 361. — Contraventions et poursuites, 362. — (*Voir* Apprentissage.)

ENFANTS TROUVÉS. Historique, 1829. — Enfants confiés à la charité publique, 1830. — Dépenses du service, 1831. — Education des enfants, 1832. — Tutelle 1833. — Réclamation des parents, 1834.

ENREGISTREMENT. Historique, 1040. — Effet de l'enregistrement, 1041. — Actes et déclarations assujettis, 1042. — Droit fixe et proportionnel, 1043. — Mutation sans acte, 1044. — mutation

conditionnelle, 1045. — Annulation des actes, 1046. — Déclaration de command, 1047. — Simulation de prix, 1048. — Mode de l'enregistrement, 1049. — Qui doit les droits? 1050. — Recouvrement, contraintes, 1051. — Réclamations, procédure, compétence, jugement, 1052. — La régie a-t-elle un privilège pour le droit de mutation? 1053. — Prescription, 1054.

ENSEIGNE. Propriété de l'enseigne, 553.

EPAVES (droit d'), 808.

ESCLAVAGE; son abolition, 219.

ESSARTEMENT des bois le long des routes, 1267.

ÉTAT de guerre, de paix, de siège; conséquences, 255. — Dommages, indemnité, 739.

ETABLISSEMENTS ECCLÉSIASTIQUES, personnes morales, 469. (*Voir* Congrégations, Fabriques.)

ÉTANGS, 1388. — Du département de l'Ain, supp. 1388.

ÉTRANGERS. Position des étrangers en France, 204-205-209. — Droits dont ils jouissent, 212-213. — Réfugiés, 206. — Bannis, 207. — Naufragés, 208. — Emigrants, 208 *bis*. — Droits de la France vis-à-vis les étrangers, expulsion, 209-210. — Extradition, 211. — (*Voir* Aubaine, Naturalisation, Propriété littéraire.)

EVÊCHÉS. Evêques, 463-464. — Nomination, 464. — Juridiction, 465. — Droits sur les livres d'église et de prières, 521. — Création d'un nouvel évêché, sup. 463.

EXPROPRIATION pour cause d'utilité publique, 645. — Historique, 646. — Droit actuel, 647. — Quand et par qui elle peut être invoquée, 648. — A quoi elle s'applique, 649-650-651. — Meubles, 649-651. — Propriété intellectuelle ou industrielle, 650. — Expropriation des canaux, chemins de fer, 652. — Des établissements sanitaires, 653. — Immeubles de l'Etat, des départements, 655. — Immeubles incorporels, 656. — Déclaration d'utilité publique, 657. — Enquête préalable, 658. — Enquête parcellaire, 659. — Jugement, 660. — Détermination des parcelles, 661. — Travaux communaux, 662-1322. — Acquisitions amiables; compétence, 663. — Formalités à remplir, 684. — Ses effets, 685. — Mission de l'autorité judiciaire, 664-665-666-667. — Vices de forme, 665-666. — Conséquence du décret d'expropria-



tion, 667. — Procédure, 668-669. — Recours en cassation, 670. — Effet du jugement quant au propriétaire, 671. — Quant aux tiers intéressés, 672-673-674. — Privilégiés et hypothécaires, purge, modifications au droit commun, 675. — Créanciers, 676. — Actions en revendication ou en résolution, 677. — Contrat amiable, 678. — Défaut de purge, 679. — Indemnité, 680. — Déclaration des intéressés, 680. — Offres de l'administration, 681-682. — Créanciers inscrits, 683. — Règlement de l'indemnité, 686. — Paiement, 698. — Formes des actes, dispenses de droits, 699. — Rétrocession, 700. — Expropriation en cas d'urgence, 709-710-711-712. — Pour la confection des fortifications, 713. — En cas ordinaires, 713. — Urgence, 714. — Détermination des propriétés, 715. — Offres, 716. — Indemnité provisoire, 717. — Effet de l'expropriation, 718. — Occupation temporaire, 719-720. — Expropriation exceptionnelle, 708. — Exceptionnelle pour cause d'insalubrité, 748. — D'élargissement des rues à Paris, 748. — Expropriation en matière de chemins vicinaux, 662-1322. — Expropriation des sources d'eaux minérales, suppl. 748. (*Voir* Jury d'expropriation.)

## F

FABRIQUES d'église, 469-1788. — Organisation, 1789. — Actif, 1790. — Charges, 1792. — Budget et comptabilité, 1793. — Concours des communes aux dépenses, 1794. — Dons et legs, 1795. — Acquisitions, 1796. — Aliénations, 1797. — Locations, concessions, 1798. — Travaux, 1799. — Procès, 1800. — Services funèbres, 1803. — Marchés d'entreprise, 1803. — Contentieux, 1798-1799-1803.

FAMILLE IMPÉRIALE. De qui elle se compose, 68. — Actes de l'état civil, 68.

FOIRES, 403-406. — Autorisation, 407. — Police, 407-1862.

FORÊTS. (*Voir* Domaine forestier.)

FOSSES. (*Voir* Chemins, Routes.)

FLOTTAGE, 1408. — Obligations des usiniers, 1424. — A bûches perdues, 1426.

FONCTIONNAIRES PUBLICS. Obligations, 135. — Installation, 135. — Révocation, 135. — Forfaiture, 136. — Délits des fonctionnaires, 137-138-250. — Défense de faire le commerce, 140.

— Désobéissance, 142. — Excès de pouvoir, 143. — Poursuite, 144. — Subordination hiérarchique, 151. (*Voir* Garantie des agents du gouvernement.)

FRANCE; sa position en Europe, 20. — Son ancienne division, 30-31. — Ses anciennes institutions administratives, 33. — Division administrative actuelle, 123.

FRANÇAIS. Origine, 21-22-23. — Qui est Français? 187-188. — Perte de cette qualité, 195-196. — Obligations des Français séjournant en pays étranger, 198-200. — Comment on recouvre la qualité de Français, 203. (*Voir* Naturalisation.)

## G

GALLICANISME apprécié au point de vue du droit public moderne, 461. (*Voir* Autorité spirituelle, Concordat, Constitution civile, Liberté religieuse, Pragmatique.)

GARANTIE des agents du gouvernement, 172 et suiv. — Quels sont les fonctionnaires qu'elle protège, 175-179-180-181. — Pour quels actes sont-ils protégés? 176. — Qui est juge de la garantie? 176-177-181. — Instruction préliminaire, 182. — Demande d'autorisation de poursuites; décision du Conseil d'Etat, 184-185. — Droit de garantie (*V.* Contributions indirectes).

GARDE NATIONALE, 628-629-630. — Exclusion, incompatibilité, exemption, 631. — Recensement, 632. — Conseil de recensement, 632. — Jury de révision, 633. — Grades, 634. — Serment des officiers, 635. — Subordination, préséance, 636. — Comptabilité, 637. — Service ordinaire, 638. — Réclamations, remplacement, 639. — Service de détachement, 640. — Réquisition, excuses, 641. — Durée du service, 642. — Discipline, 643. (*Voir* Service militaire.)

GARDES forestiers et communaux, 1612. — Champêtres, 1612.

GRACE (droit de), 110. — Son utilité, 111. — Comment il est exercé, 112. — Ses effets, 112. (*Voir* Réhabilitation.)

GRAVURES, DESSINS, LITHOGRAPHIES. Police, 314-315. (*Voir* Propriété littéraire et artistique.)

GREFFE (droit de), 1056.

GUÉ. Passage d'un gué dans le voisinage d'un pont ou d'un bac, 1491.

**H**

**HAIES** qui bordent les routes, 1262. — Sur le terrain des riverains, 1266. (*Voir Chemins, Routes*)

**HALLS**, 1857. — Droit des communes sur les halles existantes, contentieux, 1857-1858. — Peuvent-elles les acquérir par expropriation ? 1859. — Si elles ne veulent ni acheter ni louer, 1860. *V.* Plaçage (droit de).

**HERBORISTES**, 311.

**HOSPICES**, 1818. — Erection et suppression, 1822. — Commission administrative, 1822. — Receveur, 1823. — Confiscation et restitution de leurs biens, 1819. — Effets de la restitution, contentieux, 1820. — Admission des malades, 1821. — Secours à domicile, 1821. — Actif, 1824. — Comptabilité, 1825. — Actes de la vie civile, 1826. — Actions des hospices, 1827. (*Voir Enfants trouvés, Aliénés.*)

**HÉRITIERS**, 336. (*Voir Office.*)

**HUISSIERS**, 336. (*Voir Offices.*)

**HYPOTHÈQUES**. Droit spécial en cas d'expropriation, 675. — Hypothèque du Trésor sur les biens des comptables, 1117-1118-1210. — Des fournisseurs, entrepreneurs ou fermiers, 1227. — Radiation des inscriptions, 1228.

**I**

**IMPOTS**. (*Voir Contributions.*)

**IMPRIMEURS**. Règles de cette profession, 313. — Déclaration préalable, 314. — Dépôt, 314. (*Voir Presse.*)

**INDENNITÉ** Autorité qui la règle en cas d'expropriation, 700. — De dommages permanents, 701. — De servitudes établies ou supprimées, 702-703-704-705. — En cas de rivière rendue navigable, 1401. — Du chemin de halage, 1428. — De prise de possession sans l'accomplissement des formalités, 706. — Déchéance, 707. (*Voir Jury d'expropriation.*)

**INDUSTRIE** (liberté de l'), 302 et suiv. — Ancienne législation, 303. — Principe actuel, 304. — Restrictions à la liberté, police, etc., 305 et suiv.

**INHUMATION**, 1803-1804. (*Voir Fabriques, Sépulture.*)

**INSCRIPTION** maritime, 622. — Assujettis, 623. — Obligations des assujettis, 624-625. — Circonscriptions maritimes, 626. — Levée des marins, réclamations, 626. — Des ouvriers, 627.

**INSTITUTEUR** communal. — Nomi-

nation et discipline, 1810. — Surveillance, 1811. — Traitement, rétribution, 1811. — Institutrice, 1813.

**INSTRUCTIONS** et circulaires, 118. — Y a-t-il lieu de se pourvoir contre les instructions ? 118-1891.

**INSTRUCTION** primaire, 434-435-436. — Secondaire, 437. — Supérieure, 438. — Surveillance d'instruction primaire, 441-1812. — De l'instruction secondaire et supérieure, 442. (*Voir Liberté d'enseignement.*)

**INTENDANCE** sanitaire, 279.

**INTERPRÉTATION** de la loi, 90. — Des actes administratifs par voie d'autorité ou sur procès, 1878. — Interprétation des traités, 1879. — Cas où les tribunaux sont compétents, 1879. — Des ordonnances ou décrets généraux, 1880. — Compétence des tribunaux, 1880. — Des ordonnances et décrets d'administration, 1881. — Des actes des ministres, préfets et maires, 1881. — Des contrats administratifs, 1882. — Devoir des tribunaux en cas d'interprétation, 1883.

**IRRIGATIONS**, 1452. — Servitudes sur les terrains voisins, indemnité, 1453.

**J**

**JOURNAUX**. (*Voir Presse.*)

**JUGE** administratif. Droit ancien, 1929. — Droit nouveau, 1930 et suiv. — Quels sont les juges de droit commun ? 1931. (*Voir Commission, Conseils de préfecture, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Maires, Sous-Préfet, Préfets, Ministre.*)

**JURY**, 591-592. — En matière criminelle ; incapacités, 593. — Incompatibilités, 594. — Dispenses, 595. — Excuses, 596. — Confection de listes, 597. — De révision, de la garde nationale, 633. — En matière de douane, 600-1037.

**JURY D'EXPROPRIATION**, 686. — Organisation, 687. — Récusation, 687. — Mode de procéder, 688. — Devoir du jury, 689. — Nature de l'indemnité, 690. — Base de la fixation d'indemnité, 691. — Acquisition forcée de tout, 692. — Bases de la décision du jury, 693. — Limite de l'indemnité, 694. — Forme de la délibération, 695. — Dépens, 696. — Pourvoi, 697, et sup 697. — Difficultés d'exécution, 697. — Paiement de l'indemnité, 698. — Forme des actes, dispense de timbre et d'enregistrement, 699. — Rétrocession pri-

vilégiée, 700. — Compétence du jury, 701.

JUSTICE DE PAIX, 129.

## L

LACS, 1387.

LAIS et relais de la mer, font partie du domaine public, 798. — Cession, 820-1383. — Contentieux, 824.

LAZARETS, 279. (*Voir* Intendance sanitaire.)

LÉGION-D'HONNEUR, 223.

LIBRAIRES. Règles de cette profession, 313.

LIBERTÉ, ce que c'est, 228. — *Quid* des vœux religieux? 230. — Privation par suite de condamnation, 232. — Peines contre l'arrestation arbitraire, 232. — Restriction par des conventions, 229. — Par le service militaire, 231. (*Voir* Recrutement.) — Par l'autorité paternelle, 238. — Par l'autorité maritale, 239. — Contrainte par corps, 241. — Arrestation préalable, 242-243-244. — Peines contre les fonctionnaires publics qui violent la liberté des citoyens, 250.

*Liberté d'enseignement*, 432 et suivants. — Ancienne législation, 432. — Abolition du monopole, 433. — Droit d'ouvrir des écoles privées, 434. — Formalités à remplir, 435. — Ecoles publiques primaires, 436. — Etablissements d'enseignement secondaire, 437. — D'enseignement supérieur, 438. — Autorités préposées à l'enseignement, 439-440-441. — Circonscriptions académiques, 440. (*Voir* Instruction.)

*Liberté d'industrie*, 302. — Abolition des maîtrises et jurandes, 303. — Professions non libres, 305 et suiv. — Industries réglementées, 323 et suiv. — De la presse, 416 et suivants.

*Liberté religieuse*, 443 et suivants. — Droit païen, 444. — Droit de l'ancienne monarchie, 445. — Droit nouveau, 446. — Ses conséquences quant au catholicisme, respect de son autorité spirituelle, 452. — Attributions et indépendance de l'autorité spirituelle, 452. — Attributions et indépendance des deux autorités, 453. — Droit ancien contraire à l'indépendance de l'autorité spirituelle, 455-456-457. (*Voir* Autorité spirituelle, Concordat, Gallicanisme.)

LIQUIDATION des créanciers de l'Etat, 1158-1159. — Distinction de la liquidation et du jugement, 1160. —

Compétence, 1160 à 1168. (*Voir* Déchéance.)

LIQUORISTE. (*Voir* Contributions indirectes.)

LISTE CIVILE. (*Voir* Domaine de la couronne.)

LIVRES D'ÉGLISE ET DE PRIÈRES. Droit des évêques, 521.

LIVRET D'ACQUIT; son but, 364-365. — Par qui il est délivré, 366. — Quels ouvriers doivent s'en munir, 367. — Obligation du patron et de l'ouvrier quant au livret, 368. — Contestations, 369. — Sanction pénale, 370. — Avantages attachés au livret, 371. — Livret de comptes, 372.

LOGEMENTS INSALUBRES. Assainissement et interdiction, 741 et suiv. — Commission municipale, 742. — Recours, 743. — Travaux d'assainissement, pénalité, 744. — Interdiction, pénalité, 745. — Il n'est pas dû d'indemnité aux propriétaires, 746. — Ni pour résiliation du bail, 747. — Cas d'expropriation, 748.

LOGEMENTS MILITAIRES, 1874. — Responsabilité des troupes en cas de dégâts, 1875.

LOGEURS. Registres qu'ils doivent tenir, 274.

LOI. Ce que c'est, 2, 3. — Initiative et préparation, 80. — Discussion, 81. — Amendement, 81. — Vote, 82. — Sanction, 84-85. — Promulgation et publication, 86. — Abrogation, 87. — Par désuétude, 88. — Interprétation par voie d'autorité, 89.

LOI SALIQUE, 66.

LOUPS. Destruction des loups, 300-301. — Lieutenant de l'ouvèterie, 300.

LYCÉES, 437.

## M

MAGISTRATS. Poursuite pour crimes et délits, 174.

MAIRE. Nomination, 1606. — Conditions de capacité, 1607. — Incompatibilité, 1608. — Attributions, 1615. — Officier de l'état civil, 1616. — Officier de police judiciaire, 1617. — Juge, 1618. — Agent administratif, 1619. — Motif de la réunion de ces fonctions, 1620. — Fonctions municipales proprement dites, gestion économique, 1621. — Fonctions de police, 1622. — Nature de l'autorité du maire en cette matière, 1623. (*Voir* Arrêtés.) — Surveillance



des poids et mesures, 393. — Juge du contentieux, 1946. — Les maires sont-ils protégés par la garantie? 177.

MAJORATS, 224.

MAISON d'arrêt ou de justice, 233. — Centrale, 233. — De correction, 233. — De police municipale, 233. (*Voir Prisons.*)

MAITRISES et Jurandes, 303. — Leurs inconvénients, 303. — Leur abolition, 304.

MANDATS de comparution, d'amener, de dépôt, d'arrêt, 244.

MARAI, 1389. — Dessèchement, 1390. — Concession, 1390. — Estimation avant le dessèchement, 1391. — Après, 1392. — Règlement de plus-value, 1392. — Entretien et garde des travaux, 1393. — Contentieux, commission de dessèchement, 1394. — Expropriation, 1395.

MARCHÉS, 403-406. — Etablissement et police, 407-1862.

MARCHÉS de l'Etat, *de fournitures*, 1111. — adjudication, approbation, recours, 1112-1113. — De gré à gré, 1114. — Cautionnement des fournisseurs, 1115. — Effets, 1124. — Hypothèque de l'Etat sur leurs biens, 1116-1117-1118. — Contrainte par corps, 1119. — Pénalité, 1120. — Résiliation des marchés par le fait de l'administration, 1121. — Par la faute des entrepreneurs, 1122. — Liquidation, déchéance, 1124. — Contentieux, 1125.

*De travaux publics*, ce qu'on entend par là, compétence, 1126-1127. — Au rabais, par entreprise, 1129. — Par adjudication, 1130-1131-1132. — Par séries de prix, 1133. — Concession, 1136-1137-1139. — Recours contre les adjudications, 1140. — Mise en régie, folle enchère, 1142. — Résiliation du marché de la part de l'administration, 1143. — Mort de l'entrepreneur, 1143. — Résiliation demandée par l'entrepreneur, 1144. — Recours de l'entrepreneur, 1145. — Clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs, 1146-1147. — Changements au devis, 1148. — Où doivent être pris les matériaux, 1150-1151-1152. — Réception, 1153. — Vérification provisoire et définitive des travaux, contentieux, 1154. — Libération des cautions, mainlevées, 1154. — Responsabilité des entrepreneurs, contentieux, 1126-1138-1145. — Paiement partiel et définitif, 1156-1155. — Insaisissabilité des sommes dues, exception, 1157. (*Voir Contrats*

des communes, des départements, des fabriques.)

MARGUILLIERS, 1789.

MARQUES de fabrique; moyen d'en acquérir la propriété, contentieux, 550. — Peines contre la contrefaçon des marques, 551. — Contre l'usurpation de la marque et du nom, 552.

MARQUES de nationalité des tissus, 327.

MÉDAILLES. Prohibition de les frapper, 328.

MÉDECINS. Règles de cette profession, 307. — Exercice illégal, 308. — Droit des curés et desservants, 308.

MÉDICAMENTS. Vente de médicaments, 309. — Exception en faveur des sœurs de charité, 309. (*Voir Pharmaciens.*)

MER; chose commune, 1379. (*Voir Rivages.*)

MERCURIALE, 408.

MESURES. (*Voir Poids et mesures.*)

MINES. Ancienne législation, 749. — Loi du 21 avril 1810, 750. — Nature du droit aux mines, 751. — Ce qu'on entend par mines, 752. — Recherches, 753. — Droit de l'inventeur, 753-760. — Demande de concession, compétence, 754. — Décret de concession, 755. — Recours, 755. — Effets, 756. — Restrictions aux droits du concessionnaire, 757. — Nature des actions, 758. — Redevances dues aux propriétaires de la superficie, 759. — Servitudes résultant de l'exploitation, indemnité, 761. — Compétence, 761. — Redevances proportionnelles, 762. — Police des mines, 763. — Assèchement des mines, 764. — Obligations des concessionnaires, 765. — Assemblée, syndicat, 766. — Commission, 767. — Exécution des travaux, paiement des frais, réclamations, 768. — Retrait de concession, recours, 769-770. — Obligations des copropriétaires, 771. — Suspension, interdiction, recours, 772.

MINIÈRES. Exploitation, 773. — Droit des maîtres de forges, 774. — Contentieux, indemnité, 774. — Exploitation souterraine, 775.

MINISTRES; leurs attributions, 118. — Ordres, instructions et circulaires, 109-118. — Règlements, 118. — Jugements, 118. — Nombre des ministres, 118 bis. — Mise en accusation, 173. — Poursuites pour les crimes de droit commun, 173. — Juges du contentieux, 1951. — Procédure et instruc-



tion, 1952. — Décision, 1953-1954. — Effet des décisions, 1956. — Recours, 1957.

MINISTÈRE PUBLIC, 127.

MONNAIE ; qualité qu'elle doit avoir, 396. — Titre et valeur des monnaies françaises, 397. — Papier-monnaie, 397. — Système monétaire actuel, 398. — Administration des monnaies, ses attributions, 399. — Jugement des monnaies, 400. — Cours forcé des monnaies, peines, 401.

MONTs-DE-PIÉTÉ. Autorisation, 318-1851-1852.

MOUTONS, LAMINOIRES, etc. Prohibition, 328.

## N

NAVIGATION. Droit, 1476. — Division en bassins, 1477. — Tarifs, contentieux, 1477.

NATURALISATION, 190. — Naturalisation extraordinaire, 192. — Grande naturalisation, 190-192. — Conséquences de la naturalisation quant à la femme et aux enfants, 193. — Naturalisation par la conquête, 194. — Naturalisation en pays étranger, forme de l'autorisation, 196. — Peines de la naturalisation non autorisée, 196. — Quels actes la confèrent, 197-198-199.

NOBLESSE. Abolition, 221-223. — Rétablissement, 223.

NOMS PROPRES, constituent une propriété, 554. — Droit ancien, 555. — Droit nouveau, 556. — Changement et addition de noms, 557.

NOTAIRES. Conditions requises, 333. (*Voir Office.*)

## O

OCTROI, 1864. — Établissement, 1865. — Choses sur lesquelles il frappe, 1866. — Différents modes d'exploitation, 1867. — Contentieux, 1868-1870-1871. — Poursuites et jugements des contraventions, 1869.

OFFICES vénaux, 330. — Ancienne vénalité, 331. — Son abolition, 332. — Transmission actuelle des offices, 344-345. — Différence avec l'ancienne vénalité, 346-347. — Conséquences, 347-349. — Passe-t-il aux héritiers? 348. — Nature du droit, 349. — Inconvénients de ce droit, 350-351. — Droit qui frappe la transmission, 352.

OFFICIERS DE SANTÉ, 307.

OPPOSITIONS entre les mains du Trésor; où sont-elles faites? 1232. —

Renouvellement avant 5 ans, 1233-1234. — Versement des sommes saisies-arrêtées à la caisse des dépôts et consignations; ses effets, 1235. — Oppositions sur les cautionnements, 1236. — Oppositions des sous-traitants, 1124. — Des créanciers, des entrepreneurs, 1157. (*Voir Caisse des dépôts et consignations.*)

OUVRAGES DRAMATIQUES. Droit de représentation, 523.

OUVRIERS. (*Voir Livrets.*)

ORDONNANCES, 99. — Enregistrement, 99. (*Voir Décrets.*)

ORFÈVRES. Police de la profession, 323.

## P

PAROISSES, 1786.

PANSE-PORTS. Forme, 268. — A qui on doit les refuser, 269. — Nécessité du passe-port, 270. — Conséquences du défaut de passe-port, 270. — D'indigent, 271. — A l'étranger, 272. — Passe-port pour les colonies, 273.

PATENTES. (*Voir Contributions directes.*)

PATRES communaux, 1612.

PAVÉ, sur qui en pèse la dépense, 1364. Contentieux, *id.*

PÊCHE, 1458. — Maritime, 1459. — Grande pêche, pêche côtière, 1459. — Pêche dans les rivières, réservoirs et étangs, 1460. — Dans les cours d'eau, 1461. — Cours d'eau où elle appartient à l'État, 1462. — Détermination de ces cours d'eau, 1463. — Adjudication, contentieux, 1464. — Dans les cours d'eau non navigables, 1465. — Police de la pêche, prohibition, 1466-1467-1468-1470. — Pêche à la ligne flottante, 1472. — Constatation des délits, 1473. — Poursuites, compétence, 1474. — Prescription de l'action, 1475.

PENSIONS, 1094. — Militaires, 1095. — Veuves et enfants, 1096-1097, et suppl. 1095 et suiv. — Civiles, 1098-1099-1100. — Veuves et enfants, 1101-1102. — Hauts fonctionnaires, sup. 1095. — Cumul, 1103. — Perte des droits à la pension, 1104. — Demande de liquidation, 1105 et 1105 *bis*. — Pourvoi, 1105.

PERCEPTEUR des contributions directes, responsabilité, 948. — Cotes indûment imposées et irrecevables; devoirs et droits du percepteur, 949.

PERSONNE MORALE. Ce que c'est, 214-215-216. — Droit de posséder, 214.

— Cas où elle cesse d'exister, 217.  
 PÉTITIONS adressés au Sénat, 74.  
 — Commission des pétitions du Conseil d'Etat, 102.

PHARMACIENS, 308 et suiv.

PLAÇAGE (droit de). Concession, contentieux, 1861.

PLACES de guerre. (*Voir* Domaine militaire.)

PLANTATIONS sur le bord des routes, 1284-1265-1266.

PLÉBISCITE. Ce que c'est, 78.

POIDS et mesures, 388 et suiv. — Unité, 388. — Système actuel, 389. — Il est obligatoire, 390. — Surveillance, 391-392-393. — Personnes assujetties à la vérification, 393.

POLICE de l'industrie, 305 et suiv. — Des ateliers, 373. — Des grandes routes, 1287. — Des chemins de fer, 1287. — Du roulage, 1289-1290-1291. — Des chemins vicinaux, 1348-1349-1350 et suiv. — Des chemins ruraux, 1355 et suiv. — En matière de voirie urbaine, 1375-1376. — Municipale, 1622 et suiv. — Sanitaire, 275 et suiv.

POLDERS, 1384. (*Voir* Schoores.)

PONTS. Péage, concessions, baux, contentieux, 831-1481. — Passage à gué dans le voisinage d'un pont, 1491.

POPULATION. Recensement, 269.

PORTS, police, 1436.

PORT D'ARMES. Ancienne législation, 280-281. — Législation actuelle, 282.

POSTE. Service des postes, 1062. — Etat actuel, 1063. — Monopole, contravention, pénalité, 1064-1065. — Secret des correspondances, 1066. — Exception, 1067. — A qui on doit remettre les lettres, 1068. — Taxe, affranchissement, 1069, et *id.* suppl. — Franchise, contre-seing, 1070. — Lettre chargée, 1071. — Envoi d'argent et de valeurs cotées, 1072. — Délais de la réclamation, 1073. — Responsabilité de la poste, 1074. — Compétence, 1075. — Poste aux chevaux, 1076. — Contentieux, compétence, 1077. — Transactions, 1077. — Transport des imprimés, échantillons et papiers d'affaires, loi du 25 juin 1856, sup. 1069.

POUDRE à feu. Monopole, 999.

POUDRIÈRE. Servitudes, 862.

POURSUITES en matière de contributions directes, 950. — Contraintes, 951. — Garnison collective et individuelle, 951. — Commandement, 952. — Saisie, 953. — Objets exceptés, 954. — Vente, 955. — Poursuites contre les agents

du gouvernement. (*Voir* Garantie.)

POUVOIR législatif, 61. — Son organisation, 64-65. — *Exécutif*, 61-91. — Attributions, 93-94-95-101. — Subdivisions, 116. — *Judiciaire*, n'est qu'une branche du pouvoir exécutif, 117.

PRAGMATIQUE SANCTION, 455-456.

PRÉFET. Nomination, 1524. — Remplacement en cas d'absence, 1526. — Attributions, 124-1528. — Agent du pouvoir, 1529. — Actions directes, 1530. — Procuration d'actions, 1531. — Extension des attributions, décret du 25 mars 1852, 1532-1544. — Fonctionnaires qu'il nomme, 1533. — Préfet en conseil de préfecture, 1534. — Juge du contentieux, 1948. — Instruction et recours, 1949. — Ses arrêtés au contentieux doivent-ils être déférés d'abord au ministre? 1950. — Préfet représentant l'Etat devant les tribunaux, 835. (*V.* Arrêtés.) — *Préfet de police*, 1633-1634. — *Préfet maritime*, 184.

PRESBYTÈRES. A qui ils appartiennent, 1791. — Doivent être fournis aux curés, 469.

PRESSE. Liberté et police de la presse, 416-417-418. — Presse non périodique, 219. — Presse périodique, police, 420. — Autorisation préalable, 421. — Suspension et suppression, 422. — Gérant, 423. — Cautionnement, 424. — Journaux dispensés, 425. — Déclarations préalables à la publication, 426. — Signature des articles, 427. — Dépôt au parquet, 428. — Publications interdites, 429. — Fausses nouvelles, rectification, 430. — Timbre, pénalité, 431.

PRISONS. Leur division en 5 classes, 233. — Surveillance de la prison, 234. — Travail dans les prisons, 234. — Nomination des gardiens et guichetiers, 235. — Commission de surveillance, 234, et *id.* suppl. (*Voir* Maison d'arrêt.)

PRIVILÈGES DU TRÉSOR, en matière de contributions directes, 956-957-958-1220. — En matière de contributions indirectes, 1006-1221. — De douane, 1034-1222. — D'enregistrement, 1053-1054. — De timbre, 1223. — De droits de mutation, 1223. — De restitution des frais de justice, 1224-1225. — Sur les biens servant de cautionnement à la mise en liberté provisoire, 1226. — Sur les biens des fournisseurs, entrepreneurs, fermiers des biens de l'Etat, 1227. — Sur les

biens des comptables, 1240. — Sur les biens drainés pour prêt du Trésor, 1396 suppl. — Radiation des inscriptions, 1228.

PROCÉDURE administrative contentieuse. (*Voir* Conseils de préfecture, Conseil d'Etat, Ministres, Préfets.)

PROCÈS DES COMMUNES. Qui les représente en justice, 1745. — Quand les habitants peuvent agir, 1746. — Autorisation pour intenter l'action, 1747. — Interprétation et annulation de l'autorisation, 1748. — Pour quel temps est-elle donnée? 1749. — Doit-elle être renouvelée en appel et en cassation? 1750. — Cas où elle n'est pas nécessaire, 1751. — *Quid*, en matière administrative? 1752. — Rôle du conseil de préfecture quant à l'autorisation, recours, 1753. — Conséquence du défaut d'autorisation, 1754. — Cas où la commune est défenderesse, 1755. — *Quid*, si le conseil de préfecture refuse autorisation à la commune? 1756. — *Quid*, si la commune ne veut pas se défendre? 1757. — Cas où elle peut se défendre sans autorisation, 1758. — *Quid*, en cas d'action correctionnelle ou en responsabilité? 1759. — Conséquences du défaut de dépôt du mémoire, 1759 bis. — Sections de commune plaidant contre la commune, 1760. — Sections de commune plaidant l'une contre l'autre, 1761. — Contre une autre commune, 1762. — Procès intéressant plusieurs communes, 1763. — Procédure quand une commune est en cause, 1764. — Exécution des jugements contre les communes, 1765. — L'habitant qui a gagné son procès supporte-t-il sa part des dépens? 1766. — Transaction, désistement, acquiescement, 1767.

PROPRIÉTÉ de droit naturel, 10. — Son organisation en 1789, 35. — Propriété littéraire et artistique, 498. — En quoi elle consiste, 499. — Passe-t-elle aux héritiers? 500. — Droit ancien, 501. — Droit actuel, 502. — Qui peut invoquer ce droit? 503. — *Quid* des étrangers? 504. — Stipulations internationales, 504. — Droit de traduction, 505. — Collaboration, propriété collective, 506. — Droit des personnes morales, 507. — Des héritiers et des veuves, 507-508. — *Quid*, en cas de mort d'un des auteurs? 510. — Droits de la veuve, combinaison avec ceux des héritiers, 510. — Survie du mari

auteur, 511. — Femme auteur, mari survivant, 512. — Héritier testamentaire, 513. — Cession du droit, 514. — Don manuel d'un manuscrit, 515. — Lettre missive, 516. — Ouvrage posthume, 517. — Nature et sanction du droit, 518. — Poursuite des contrefaçons, 519. — En quoi consiste la contrefaçon, 520. — Droit des évêques sur les livres d'église, 521. — Propriété des dessins de tissus, 522. — Droit de représentation d'ouvrages dramatiques et de musique, 523. — Industrielle; historique, 524-525. — Législation actuelle, 526. — Droits qu'elle confère, 539. (*Voir* Brevet.)

PRUDHOMMES. (*Voir* Conseils de prudhommes.)

## Q

QUARANTAINE, 275-279.

## R

RECEVEUR général, particulier, 1492. — Municipal, 1614.

RECOURS par la voie discrétionnaire, 166 et suiv., 1884. — Contre un décret rendu en Conseil d'Etat, 1885. — Par la voie contentieuse, 166 et suiv., 1886. — Ce qui constitue le recours contentieux, 1886-1887. — En cas d'excès de pouvoir, 169-1888. — D'inobservation des formalités, 170-1888. — Recours contre les ordonnances et décrets généraux, 1889. — Gouvernementaux, 1889. — Contre les décrets administratifs, 1889. — Contre les arrêtés réglementaires généraux des ministres, préfets et maires, 1890. — *Quid* des circulaires administratives? 1891. — Contre les actes administratifs des ministres, préfets et maires, 1892. — Actes qui ne sont pas des décisions, mais des prétentions, 1893. — Actes préparatoires, 1894. — Qui peut exercer le recours? 1895. — Où le recours est-il porté? 1896. — Arrêtés des préfets, 1896. — Cas d'incompétence ou de vice de forme des arrêtés des préfets, 1897. — Délais des recours, 1898.

RECRUTEMENT. Exemptés, 605. — Dispensés, 606. — Fixation du contingent et répartition, 606 bis. — Composition et rectification de la liste, 607-608. — Tirage, 608. — Attribution des premiers numéros, 609. — Conseil de révision, 610. — Examen



des opérations, 611. — Compétence, recours, 612-613. — Clôture de la liste, 614. — Pénalité, 621. (*Voir* Inscription maritime, Service militaire.)

RECTEUR, 440.

RÈGLEMENTS d'administration publique, 99.

RÈGLEMENTS d'eau, conséquences, recours, 1441.

RÉHABILITATION, diffère du droit de grâce, 114. — Quand et comment elle a lieu, 114.

RENTES sur l'Etat, origine de la rente, 1080. — Emprunt par émission de rentes, 1081-1082. — Avantages des rentes 1083. — Transfert, contentieux, 1084. — Inscription départementale, 1085. — Rentes au porteur, 1086. — Perte d'une inscription, 1086. — Arrérages, prescription, 1087. — Amortissement, 1088. — Surveillance de la caisse d'amortissement, 1089. — Remboursement, 1090.

RÉPUBLIQUE. Sa proclamation en 1792, 41. — Sa chute, 47. — Son rétablissement en 1848, 53. — Sa chute, 58.

RESPONSABILITÉ des communes, 1768. — Cas où elle existe, 1769-1782-1783-1784. — Loi du 10 vendémiaire an IV, 1769. — Attroupements, 1770-1771-1775. — Cette loi s'applique-t-elle à Paris? 1772. — Cas d'excuse de la commune, 1773. — Rupture des ponts, etc., 1774. — Réparation civile, 1776-1777. — Procédure, 1777. — Condamnation, 1777. — Mode d'exécution, 1778. — Mode de preuve, 1779. — Action des particuliers, 1780. — Moyens de recours, 1781.

RIVAGE de la mer. Rivage, propriété, 1380. — Détermination des limites, 1380. — Police, 1381. — Poursuite des contraventions, 1382. — Lais et relais de mer, 1383.

RIVIÈRES *navigables et flottables*, propriété, 1399-1407-1408. — Rivières rendues navigables; conséquences pour les riverains, 1401. — Indemnité, compétence, 1401. — Déclaration de navigabilité, 1409. — Effet de cette déclaration, 1410. — Canalisation, 1411. — Travaux dans les rivières navigables, 1412. — Division de la navigation intérieure, 1413. — Police, 1414. — Constructions dans le cours de la rivière. (*Voir* Usine.) — Obligation des usiniers vis-à-vis des navigateurs, et réciproquement, 1423-1424-1425-1426.

*Non navigables ni flottables*; pro-

priété, 799-1400. — Droits des particuliers, 1439. — Droit de haute police de l'administration, 1440. — Règlements sur l'usage de l'eau, recours, 1441. — Constructions. (*Voir* Usine.) — Irrigations, 1452-1453. — Charges portant sur les riverains, dignes, 1454-1455. — Curage, 1456.

ROYAUTÉ. Son influence sur le droit public, 26. — Absolue, 29. — Obstacles qu'elle rencontrait, 32. — Son abolition par la Convention, 41. — Son rétablissement, 49-51. — Sa chute, 53.

ROULAGE (police du), 1289-1290-1291. — Contravention, constatation, mesures provisoires, 1298. — Tribunal compétent, 1299. — Poursuites, procédure, jugement, 1303. — Recours, 1303, et *id.* suppl. — Pénalité, 1304. — Prescription de l'action, 1311.

ROUTES (grandes), 1237. — Classification, 1238. — Diverses espèces, 1239-1240-1244. — Création, 1241. — Exécution forcée des routes départementales, 1242. — Transformation d'une route départementale en route impériale, 1243. — Propriété des grandes routes, 1246-1248. — Droit des riverains, 1247. — Inaliénabilité et imprescriptibilité, 1249. — L'Etat peut-il invoquer la prescription? 1250. — Accessoire des routes, fossés, murs, ponts, ponceaux, etc., 1251-1253-1254. — Haies, 1262. — Curage des fossés, 1252. — Arbres, 1255. — Ancienne législation, 1255-1256-1257-1258. — Législation actuelle, 1259. — Par qui elle peut être invoquée, 1260-1261. — Suppression des routes, droits des riverains, 1263. — Police, 1287. (*Voir* Roulage.)

RUES. Législation spéciale, 1357. — Rues de Paris, 1358. — Rues, places et promenades soumises à la grande voirie, 1359. — Propriété des rues, quais, places et des arbres qui y sont plantés, 1360. — Création de nouvelles rues, places, etc., 1361. — Expropriation, 1361. — Rues, places, etc., ouvertes par des particuliers sur leur terrain, 1362. — Noms de rues, quais, places, etc., 1363. — Pavage des rues, quais, places, etc., 1364. — Trottoirs, 1365. — Suppression des rues, quais, places, etc., droits des riverains, 1366. — Alignement, plans généraux, 1367. — Préparation et approbation, 1368. — Recours, 1369. — Alignement partiel, 1370. — Demande d'alignement, recours, 1371. — Droit



de voirie, 1372. — Effet de l'alignement, 1373. — Droit d'avancer ou de reculer, 1276 *bis*. — Indemnité, 1373. — Réparation ou démolition d'un édifice qui menace ruine, 1374. — Police, contravention, compétence, 1375. — Jurisprudence de la Cour de cassation, 1376. (*Voir Voirie urbaine.*)

## S

SAISIES-ARRÊTS des sommes dues par l'Etat. (*Voir Opposition, Trésor.*)

SAGES-FEMMES, 307.

SALLE D'ASILE, 1814.

SAVONS. Fabrication, 326.

SCULPTURE. Propriété, 503. — (*Voir Propriété littéraire.*)

SECTION des communes. (*Voir Commune et procès des communes.*)

SECRÉTAIRE DE MAIRIE, 1610.

SCHOORES, 1384.

SEL, droit. (*Voir Contributions indirectes.*)

SÉMINAIRES, 467. — Organisation, 467. — Petits séminaires, 467.

SÉNAT, 45-65. — Convocation, prorogation, 69. — Son organisation, ses attributions, 71-72-73-74. — Sa coopération au pouvoir législatif, 83. — Annule les actes inconstitutionnels, 102. — Prérogatives des sénateurs, 71-72.

SÉNATUS-CONSULTE. Ce que c'est, 79. — Forme, 79.

SÉPULTURE. Service funèbre, 1803. — Police des sépultures, 1804. — Sur sa propriété, 1808. — Refus de sépulture, 491. — (*Voir Cimetière, Inhumation.*)

SERVAGE; son abolition, 220-221.

SERVICE MILITAIRE, 601. — Sur qui il porte, 602. — Étrangers, 603. — Indignes de servir, 604. — Exempté, 605. — Dispensé, 606. — Exonération, 615. — Rengagement, 615. — Caisse de dotation de l'armée, 616. — Remplacement entre parents, substitution de numéros, 617. — Engagement, 618-619. — Recours contre l'acte d'engagement, 620. (*Voir Inscription maritime, recrutement.*)

SERVITUDES en matière de douanes, 1022-1023. — Pour cause d'utilité publique, étude des projets, 721. — Extraction de matériaux, 722 et suiv. — Occupation des terrains et passages, 732. — Dommage matériel;

indemnité, 733. — Compétence, 734.

— Inobservation des formalités, 726-

735. — Qui doit l'indemnité, 736-737.

— Résultant du voisinage des routes;

plantation d'arbres, 1264-1265. — De

haies, 1266. — Essartement des bois,

1267. — Eloignement des carrières,

1268. — Obligation de recevoir les

eaux de la route, 1269. — (*Voir Ali-*

gnement.) — Servitudes résultant du

voisinage des chemins de fer, 1285. —

Etablissement; indemnité, 1286. —

Du voisinage des rivières; halage, 1427

et suiv. (*Voir Chemin de halage.*) —

Au profit des forêts de l'Etat, 875-876-

877-878-880-881. — Du voisinage des

cimetières, 1806. — Indemnité, 1806.

— Des places fortes. (*Voir Domaine*

militaire.) — Des poudrières, 862. —

Des sources minérales déclarées d'u-

tilité publique, indemnité, sup. 748.

(*Voir Alignement.*)

SIGNIFICATION de transport des

créances dues par l'Etat, 1232. — Né-

cessité de les renouveler dans les cinq

ans, 1233. — *Quid* des sommes ver-

sées à la caisse des dépôts et consi-

gnations? 1234.

SOCIÉTÉ. Son origine, 7-18.

SOCIÉTÉS anonymes, 317. — Leur

établissement, forme de l'autorisation,

317. — Crédit foncier, autorisation,

319. — De secours mutuels, 1845. —

Autorisation, organisation, *idem.* —

Dons et legs, contrats, etc., 1845. —

Dites approuvées, 1846, et *id.* suppl. —

Suppression, 1846.

SOURCES, 1398. — D'eaux salées,

1398. — D'eaux minérales, 1398. —

Déclaration d'utilité publique; consé-

quences pour le propriétaire de la

source, sup. 748. — Pour les proprié-

tés comprises dans le périmètre de

protection, sup. 748. — Indemnité,

*id.* — Répression des contraventions,

*id.*

SOUSCRIPTION à des travaux pu-

blics, compétence, 1742.

SOUS-PRÉFET; nomination, 1524. —

Attributions, 125-1543. — Juge, 1947.

SOUVERAINETÉ. Son origine, 12.

— Son organisation, 13-14-15. —

Souveraineté du peuple, 1542.

SUBSTANCES VÉNÉNEUSES. Vente

et police, 310.

SUCCESSALE, 463-1786.

SUCRE. (*Voir Contributions indir.*)

SUFFRAGE UNIVERSEL, 562-575.

SURVEILLANCE de la haute police,

248-248 *bis*.

## T

TABAC, monopole, 997 et suiv.

TAXES. — Assimilées aux contributions directes, 933. — Répartition ; recours, compétence, 962. — Contrainte. — *Quid* du privilège? 963. — Prescription, 964. (*Voir* Cont. dir. et ind.)

TERRES vaines et vagues. Ancien droit, 1638. — Attribution aux communes, 1640. — Exception pour l'ancienne Bretagne, 1641. — Action en revendication, 1642. — Terres pyriteuses et alumineuses, 776.

TÉLÉGRAPHIE électrique privée, 1078.

THÉÂTRES. Police, 316.

TIMBRE. Origine, 1057. — Assiette, 1058. — Fabrication du papier, 1059. — Timbre, de dimension, proportionnel, 1060. — Recouvrement des droits, amende, 1061. — Réclamations, 1061. — Prescription, 1061.

TITRE des ouvrages d'or et d'argent, 1003.

TONTINES. Autorisation, 318.

TOURBIÈRES, 780.

TRAITÉS faits par l'Empereur, 95. — Jusqu'où va le droit de traiter, 96-97. — Interprétation, 1879.

TRANSACTION avec la régie des contributions indirectes, 1017-1018. — Des douanes, 1038. — La poste, 1077.

TRAVAUX PUBLICS. Charges qu'ils imposent sur les biens des particuliers. (*Voir* 721, et *voir* Expropriation, Marchés, Servitude.)

TRÉSOR PUBLIC, 1204. — Moyens de protection du Trésor, 1206. — Contraintes, 1207 et suivants. — Cautionnements, 1215. — Contrainte par corps, 1216. — Agent judiciaire du Trésor, 1230. — Action, 1231. — Opposition et signification au Trésor, 1232-1233-1234-1235-1236. (*Voir* Comptables, Opposition, Privilèges du Trésor, Saisie, Signification de transport.)

TRIAGE, 1638. — Abolition et révocation de ses effets, 1643.

TRIBUNAT, 45. — Sa suppression, 48.

TRIBUNAUX, 128 et suivants. — Ne peuvent interpréter les actes administratifs, 1876. — Ce qu'ils doivent faire quand l'interprétation est nécessaire, 1883.

## U

UNITÉ de l'administration, 147-148-

149. — Centralisation, 149-150. — Décentralisation, 1532-1533-1544.

USINES et autres constructions sur *les cours d'eau navigables*. Autorisation, réclamations, 1415. — Démolition des usines et constructions non autorisées, 1416. — *Id.* autorisées; usines fondées en titre, 1417. — Indemnité en cas de destruction, 1418. — Nature des droits conférés par les anciens titres, 1419. — Par la vente nationale, 1419. — Par qui sont appréciés les titres? 1420. — Diminution de la force motrice, question d'indemnité, 1421. — Réparation et reconstruction d'usine, 1422. — Chômage des usines, 1423. — Indemnité, 1423. — Obligations des propriétaires d'usine quant à la navigation, 1424. — Dégâts causés aux usines par la navigation, 1425. — Usines et constructions sur *les cours d'eau non navigables ni flottables*; autorisation pour construire, 1442. — Valeur des anciennes autorisations, 1443. — Par qui elle est accordée, 1444. — Motifs à prendre en considération, 1445. — Condition de l'autorisation, 1446. — Recours, 1447. — Effet de l'autorisation quant aux tiers, 1448. — Modification et suppression pour cause de police, 1449. — Par suite de travaux d'utilité publique; indemnité, 1450. — En cas de chômage, 1450. — Compétence, 1450. — Réparations et reconstructions, 1451. (*Voir* Règlements d'eau.)

USINES pour l'exploitation de substances minérales, 777. (*Voir* Ateliers insalubres, Chômage.)

## V

VARECH (récolte du), 1386.

VÉRIFICATEUR des poids et mesures, 391-392; nomination, suppl., 391. — Répression des contraventions, 394.

VICAIRES, 464.

VISITES domiciliaires; cas où elles peuvent avoir lieu, 249.

VOEUX religieux; leur suppression, 226. — Leur effet actuel, 230-266.

VOITURES PUBLIQUES. (*Voir* Roulage.)

VOIRIE (grande). Contraventions, répression administrative, 1292. — Constataction des contraventions, 1293. — Affirmation des procès-verbaux, 1294. — Enregistrement, 1295. — Foi due aux procès-verbaux, 1296. — Mesures provisoires, 1297. — Compétence du conseil de préfecture, 1299-1301. — De

l'autorité judiciaire, 1300.—*Quid*, si la contravention est commise dans une rue faisant partie de la grande route? 1302.—Procédure devant le conseil de préfecture, 1303.—Pénalité, 1304-1308.—Nature de l'amende, 1305.—Par qui elle est due, 1305.—Réparation du dommage, 1306-1307.—Exécution des arrêtés, dépens, 1309.—Prescription de l'action et de la peine, 1311-1312. (*Voir* Alignement, Edifice, Roulage.)

VOIRIE URBAINE; ce qu'elle comprend, 1357-1359.—Alignement, 1367 et suivants.—Recours, 1371.—Droits de voirie, 1372.—Edifice menaçant ruine, 1374.—Police répressive, 1375-1376. (*Voir* Alignement, Edifice, Rues.)

VOIRIE VICINALE. Alignement, 1348.—Police, 1348-1349-1350.—Répression, 1351-1352-1353.—Roulage, 1354. (*Voir* Alignement, Chemins vicinaux, ruraux.)

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE.













**A LA MÊME LIBRAIRIE :**

**BOULAY-PATY et BOILEUX.** *Traité des Faillites et Banqueroutes*, suivi de quelques observations sur la déconfiture. 2<sup>e</sup> édit. mise en harmonie avec la loi de 1838-1849. 2 vol. in-8°. 16 fr.

**CURASSON.** *Traité de la compétence des juges de paix*, dans lequel la loi du 25 mai 1838 et toutes les lois de la matière sont développées et combinées avec les principes de droit qui s'y rattachent et les règles de procédure civile et criminelle. Troisième édition, revue, corrigée et mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence, par MM. Poux-Lagier et P. Pialat, avocats à Dôle. 1854. 2 vol. in-8°. 17 fr.

— *Traité des actions possessoires, du bornage et autres droits de voisinage relatifs aux plantations, aux constructions, à l'élagage des arbres et des haies, au curage des fossés et canaux.* Nouvelle édition. 1 gros volume in-8°, demi-compacte. 7 fr. 50.

— *Le Code forestier, conféré et mis en rapport avec la législation qui régit les différents propriétaires et usagers dans les bois* 2 gros volumes in-8°. 12 fr.

**DUFOUR** (le baron). *Loi de 1844 sur la chasse, texte et commentaire à l'aide de la jurisprudence.* 1 vol. grand in-8°. 3 fr.

**DUMAY**, bâtonnier de l'ordre des avocats et maire de Dijon. *Commentaire de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, comprenant un traité général de l'alignement des rues, places et chemins, ainsi que des notions étendues sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les règlements municipaux, etc.* Nouvelle édition considérablement augmentée. 1844. 2 vol. in-8°. 14 fr.

**VERNET.** — *De la quotité disponible, ou des diverses restrictions apportées, dans l'intérêt de la famille du disposant, au principe de la libre disposition des biens, suivant le droit romain, le droit coutumier, le droit intermédiaire et le Code Napoléon.* — 1 volume in-8°. 7 fr. 50.

**REVOIRE**, avoué à la Cour impériale de Lyon. *Dictionnaire raisonné du tarif des frais et dépens en matière civile*, à l'usage de chaque Cour impériale, tribunal civil, de commerce, contenant : 1<sup>o</sup> la quotité fixe des droits, honoraires et indemnités revenant aux juges, avocats, avoués, greffiers, notaires, commissaires-priseurs, gardes de commerce, huissiers, experts et témoins; 2<sup>o</sup> l'examen et la solution de toutes les questions en matière de taxe et de celles qui s'y rapportent, suivi du décret du 16 février 1807 et de l'ordonnance du 10 octobre 1841. 3<sup>e</sup> édit., augmentée. 1 gros volume in-8°. 7 fr.







DEUXIEME PARTIE. DROIT ADMINISTRATIF.  
LIVRE PREMIER. DE L'ADMINISTRATION GENERALE.

|                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TITRE II. DES ROUTES ET DES CHEMINS.                                                                             |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . Des grandes routes et de leurs accessoires                                            |
| CHAPITRE II. Servitudes résultant de l'existence des routes. - Police des routes et du roulage                   |
| § I <sup>er</sup> . Servitudes portant sur les terrains voisins des routes                                       |
| § II. Servitudes portant sur les constructions riveraines de la route                                            |
| § III. Police des routes et du roulage                                                                           |
| CHAPITRE III. Constatation et poursuite des contraventions de grande voirie                                      |
| CHAPITRE IV. Petite voirie. - Chemins vicinaux et ruraux - Police. - Répression des contraventions               |
| § I <sup>er</sup> . Chemins vicinaux                                                                             |
| § II. Chemins ruraux                                                                                             |
| § III. Police des chemins vicinaux et ruraux                                                                     |
| CHAPITRE V. Voirie urbaine. - Rues. - Quais. - Places. - Promenades. - Police et répression des contraventions   |
| TITRE III. DES EAUX.                                                                                             |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . De l'eau considérée sous ses différents aspects                                       |
| § I <sup>er</sup> . De la mer                                                                                    |
| § II. Des lacs, étangs et marais                                                                                 |
| § III. Des cours d'eau                                                                                           |
| CHAPITRE II. Des cours d'eau navigables. - Usines. - Barrages. - Chemins de halage                               |
| § I <sup>er</sup> . De la navigabilité                                                                           |
| § II. Police des rivières navigables. - Usines. - Barrages, etc.                                                 |
| § III. Des chemins de halage. - Marchepieds. - Ports. - Débarcadères                                             |
| § IV. Poursuite et répression des contraventions                                                                 |
| CHAPITRE III. Des cours d'eau non navigables ni flottables. - Des usines, barrages, etc.                         |
| § I <sup>er</sup> . Principes généraux                                                                           |
| § II. Des usines, barrages, etc                                                                                  |
| CHAPITRE IV. De la pêche                                                                                         |
| CHAPITRE V. Droits perçus sur les cours d'eau pour navigation et passages d'eau. - Ponts. - Bacs. - Débarcadères |

LIVRE II. ADMINISTRATIONS LOCALES.

|                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TITRE PREMIER. DE L'ADMINISTRATION DEPARTEMENTALE.                                                                                                                                                                                |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . Du département                                                                                                                                                                                         |
| CHAPITRE II. Agents de l'administration départementale. - Conseils généraux et de département                                                                                                                                     |
| CHAPITRE III. Administration départementale. - Préfets et sous-préfets                                                                                                                                                            |
| ADDITION (décret du 25 mars 1852).                                                                                                                                                                                                |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, d'après l'art. 1 du décret du 25 mars 1852                                                                                         |
| Affaires sur lesquelles le préfet ne peut statuer                                                                                                                                                                                 |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur, d'après l'art. 2 du décret du 25 mars 1852                                                                                         |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer en conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des finances, mais sur l'avis ou la proposition du chef de service, d'après l'art. 3 du décret du 25 mars 1852            |
| Affaires sur lesquelles le préfet peut statuer en conseil de préfecture sans l'autorisation du ministre des travaux publics, mais sur l'avis ou la proposition des ingénieurs en chef, d'après l'art. 4 du décret du 25 mars 1852 |
| CHAPITRE IV. Administration économique du département                                                                                                                                                                             |
| § I <sup>er</sup> . De l'actif                                                                                                                                                                                                    |
| § II. Du passif                                                                                                                                                                                                                   |
| § III. Comptabilité                                                                                                                                                                                                               |
| § IV. Actes de la vie civile du département                                                                                                                                                                                       |
| TITRE II. DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.                                                                                                                                                                                          |
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . Organisation municipale                                                                                                                                                                                |
| § I <sup>er</sup> . Historique                                                                                                                                                                                                    |
| § II. Constitution de la commune                                                                                                                                                                                                  |
| CHAPITRE II. Des autorités municipales                                                                                                                                                                                            |
| § I <sup>er</sup> . Du conseil municipal. - Organisation. - Attributions                                                                                                                                                          |
| § II. Des maires, adjoints, etc                                                                                                                                                                                                   |
| § III. Attributions du maire                                                                                                                                                                                                      |
| Addition. - Paris. - Lyon                                                                                                                                                                                                         |
| CHAPITRE III. Biens des communes                                                                                                                                                                                                  |
| § I <sup>er</sup> . Historique                                                                                                                                                                                                    |
| § II. Mode de jouissance des biens communaux                                                                                                                                                                                      |
| CHAPITRE IV. Recettes, dépenses et comptabilité des communes                                                                                                                                                                      |
| § I <sup>er</sup> . De l'actif des communes                                                                                                                                                                                       |
| § II. Du passif des communes                                                                                                                                                                                                      |
| § III. Comptabilité                                                                                                                                                                                                               |
| CHAPITRE V. Contrats des communes                                                                                                                                                                                                 |
| § I <sup>er</sup> . Acquisitions à titre gratuit                                                                                                                                                                                  |
| § II. Acquisitions à titre onéreux                                                                                                                                                                                                |
| § III. Aliénations                                                                                                                                                                                                                |
| § IV. Echanges                                                                                                                                                                                                                    |
| § V. Mainlevée d'hypothèques                                                                                                                                                                                                      |
| § VI. Partages                                                                                                                                                                                                                    |
| § VII. Bornage                                                                                                                                                                                                                    |
| § VIII. Baux                                                                                                                                                                                                                      |
| § IX. Marchés pour les travaux communaux et marchés de fournitures                                                                                                                                                                |
| § X. Emprunts                                                                                                                                                                                                                     |
| Observation générale                                                                                                                                                                                                              |
| CHAPITRE VI. Procès des communes. - Poursuites dirigées contre elles pour délits ou contraventions                                                                                                                                |
| § I <sup>er</sup> . Procès des communes                                                                                                                                                                                           |
| § II. Poursuites dirigées contre les communes pour délits ou contraventions                                                                                                                                                       |
| CHAPITRE VII. Etablissements communaux                                                                                                                                                                                            |
| § I <sup>er</sup> . Etablissements religieux                                                                                                                                                                                      |
| § II. Etablissements communaux d'instruction                                                                                                                                                                                      |
| CHAPITRE VIII. Etablissements de bienfaisance et de prévoyance                                                                                                                                                                    |
| § I <sup>er</sup> . Des hôpitaux et des hospices en général                                                                                                                                                                       |
| § II. Hospices des enfants trouvés                                                                                                                                                                                                |
| § III. Hospices d'aliénés                                                                                                                                                                                                         |
| § IV. Bureaux de bienfaisance et de charité                                                                                                                                                                                       |
| § V. Institutions de prévoyance                                                                                                                                                                                                   |
| § VI. Congrégations religieuses                                                                                                                                                                                                   |
| § VII. Observation générale                                                                                                                                                                                                       |
| CHAPITRE IX. Halles. - Octroi. - Casernement et logements militaires                                                                                                                                                              |
| § I <sup>er</sup> . Halles                                                                                                                                                                                                        |
| § II. Octroi                                                                                                                                                                                                                      |
| § III. Casernement et logements militaires                                                                                                                                                                                        |

TROISIEME PARTIE. DU CONTENTIEUX ET DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS.

|                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CHAPITRE I <sup>er</sup> . De l'interprétation et des recours en matière administrative                                                |
| § I <sup>er</sup> . Principes généraux                                                                                                 |
| § II. Interprétation                                                                                                                   |
| § III. Recours                                                                                                                         |
| CHAPITRE II. Des conflits                                                                                                              |
| CHAPITRE III. Des juges administratifs                                                                                                 |
| CHAPITRE IV. De la Cour des comptes                                                                                                    |
| CHAPITRE V. Du Conseil d'Etat considéré comme tribunal administratif. - Compétence. - Procédure                                        |
| SUPPLEMENT                                                                                                                             |
| - Création de l'évêché de Laval, bulle du 30 juin et décret du 30 août 1855                                                            |
| - Modification de l'art. 32 de la loi du 5 juillet 1854 sur les brevets d'invention (L. du 31 mai 1856)                                |
| - Conservation et aménagement des sources d'eau minérale déclarées d'utilité publique (L. du 14 juill. 1856.)                          |
| - Transport des imprimés, échantillons, papiers d'affaires par la poste (L. du 25 juin 1856)                                           |
| - L. 21 juin 1856, pensions des marins                                                                                                 |
| - Augmentation des pensions des veuves des militaires et marins, des secours à leurs enfants (L. 26 juillet 1856)                      |
| - Des pensions des grands fonctionnaires (L. 21 juillet 1856)                                                                          |
| - Drainage; loi du 17 juillet 1856, qui prête 100,000,000 à l'agriculture, crée des privilèges au profit du Trésor, des syndicats, etc |

- Circul. du minist. de l'intérieur du 30 juillet 1856 sur les actions intentées ou soutenues par les préfets au nom du département
  - Constitution d'un fonds de retraite au profit des associations de secours approuvées
- FIN DE LA TABLE DU TOME TROISIEME.