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

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE DROIT PUBLIC

ET ADMINISTARTIF

CONTENANT

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

PAR A. BATBIE,

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

TOME VI

DROIT ADMINISTRATIF.

I. Servitudes d'utilité publique : Voirie, — Halage. — Cimetières. — Places de guerre.

II. Impôts : Foncier.—Taxe de mainmorte.— Personnel.— Mobilier.— Portes et fenêtres. — Patentes. —Boissons. — Douanes. — Sel. — Sucre. — Poste. — Tabac. — Cartes. — Poudres. — Voitures. — Navigation. — Enregistrement. — Timbre. — Taxes départementales et communales. — Prestations. — Chiens. — Taxes assimilées. — Octrois.

PARIS
COTILLON, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT,
ÉDITEUR DE LA REVUE CRITIQUE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE, ETC.
24, rue Soufflot, 24.

1867

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

Paris. — Imprimé par E. Thunot et Cᵉ, rue Racine, 26.

TRAITÉ
THÉORIQUE ET PRATIQUE
DE DROIT PUBLIC
ET ADMINISTARTIF

CONTENANT

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

PAR A. BATBIE,

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

TOME VI

DROIT ADMINISTRATIF.

I. Servitudes d'utilité publique : Voirie, — Halage. — Cimetières. — Places de guerre.

II. Impôts : Foncier. — Taxe de mainmorte. — Personnel. — Mobilier. — Portes et fenêtres. — Patentes. — Boissons. — Douanes. — Sel. — Sucre. — Poste. — Tabac. — Cartes. — Poudres. — Voitures. — Navigation. — Enregistrement. — Timbre. — Taxes départementales et communales. — Prestations. — Chiens. — Taxes assimilées. — Octrois.

PARIS
COTILLON, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT,
ÉDITEUR DE LA REVUE CRITIQUE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE, ETC.
24, rue Soufflot, 24.

1867

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF.

DROIT ADMINISTRATIF.

CHAPITRE TRENTE-SIXIÈME.

SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Sommaire.

1. Caractère des servitudes légales d'utilité publique.
2. Servitudes de voirie.

1. Le voisinage du domaine public impose aux particuliers de nombreuses servitudes légales d'utilité publique. *Légales*, parce qu'elles sont établies par la loi ; et d'*utilité publique* par opposition aux servitudes légales d'intérêt privé qui sont régies par le titre IV du livre II du Code Nap. En règle générale, les servitudes légales ne donnent pas lieu à in-

demnité, et, même quand il s'agit des servitudes d'intérêt privé, elle ne peut être exigée que s'il y a réserve expresse dans la loi. C'est ce qui a lieu notamment pour la servitude légale de passage en cas d'enclave (art. 682 C. Nap.). Au contraire, les servitudes pour lesquelles il n'a pas été fait de disposition formelle, par exemple, la servitude de vue et de jour, celle des distances à observer pour les plantations, etc., etc., sont considérées comme entrant dans le régime normal de la propriété, et aucune réparation n'est due pour les restrictions qu'elles imposent au propriétaire. Il en est de même à plus forte raison des servitudes d'utilité publique; elles sont établies dans l'intérêt général et chacun, à son tour, peut être appelé à faire ce sacrifice. L'indemnité n'est due qu'autant qu'elle est accordée par un texte formel, comme elle l'est par exemple dans le décret du 22 février 1808 sur le chemin de halage.

2. Le plus grand nombre des servitudes d'utilité publique tiennent au voisinage des voies de communication et sont, pour cette cause, désignées sous le nom de *servitudes de voirie ;* c'est par cette catégorie que nous commencerons notre exposition.

§ 1er. — Servitudes de voirie.

Sommaire.

Fossés, curage et rejet des terres. — Les fossés le long des routes sont faits par l'administration et, par conséquent, censés appartenir à l'État, au département ou à la commune, suivant qu'il s'agit d'une route impériale, d'une route départementale ou d'un chemin vicinal. Ce n'est là cependant qu'une présomption *juris tantum*, et la preuve contraire pourrait être faite. Si un propriétaire avait pour sa convenance creusé, le long de la route, un fossé sur son fonds, ce fossé lui appartiendrait; il ferait tomber la présomption favorable à l'administration en prouvant que le fossé a été creusé par lui et sur son terrain. Quant aux arbres qui se trouvent dans le fossé, ils appartiennent au propriétaire du fossé, à moins que les riverains, dans le cas où le fossé est la propriété de l'État, ne prouvent

qu'ils les avaient plantés. En ce cas, ils en auraient la propriété comme pour les arbres qui sont plantés sur le sol de la route dont au reste le fossé fait partie.

3. Les propriétaires riverains du fossé ont, à une certaine époque, eu à supporter trois servitudes d'utilité publique au sujet des fossés : 1° l'établissement du fossé sur leur terrain. Avant la révolution, il était de règle sans doute que l'établissement des fossés était à la charge du trésor public[1]. Mais, par exception, une ordonnance du 17 juillet 1781 avait disposé, pour la généralité de Paris, « que les seigneurs, propriétaires, lo-
« cataires ou fermiers de terres labourables, prés,
« vignes, bois et autres héritages aboutissant auxdites
« grandes routes et chéneaux, seront tenus de les
« border de fossés hors des largeurs fixées, lesquels
« fossés auront six pieds de largeur dans le haut, deux
« pieds dans le bas et trois pieds de profondeur, en
« observant les talus et pentes nécessaires pour l'écou-
« lement des eaux. » Cette exception emportée par la révolution, n'a plus été rétablie, de sorte qu'aujourd'hui il est de règle absolue que l'établissement des fossés est à la charge de l'État, du département ou de la commune[2]. La règle est la même pour les chemins vicinaux que pour les routes impériales ou départementales. Seulement le préfet peut, en matière vicinale, prendre un arrêté d'élargissement qui, sans

[1] Arrêt du conseil, du 3 mai 1720.

[2] Quoique les riverains ne soient pas tenus de faire les fossés, les autorités chargées de donner les alignements pourraient faire reculer de manière à laisser un espace suffisant pour établir ultérieurement les fossés, sauf à payer la valeur du terrain lors de la prise de possession. Arr. Cons. d'Ét., du 18 août 1842 (aff. *Brunet*).

expropriation, prendra le terrain nécessaire aux fossés (art. 15 de la loi du 21 mai 1836). La même faculté n'est pas applicable aux routes impériales ou départementales; le préfet pourrait seulement, dans les portions où on lui demande un alignement, faire reculer jusqu'aux limites fixées par le plan général, mais, outre que cet élargissement suppose une demande d'alignement par le riverain, la prise de possession ne pourrait pas être faite sans juste et préalable indemnité.

La largeur des fossés était déterminée par les anciens règlements. Aujourd'hui ces règles ne sont plus en vigueur, et c'est l'administration qui, suivant les besoins, fixe quelle doit être la largeur des fossés, besoins qui dépendent d'une foule de circonstances locales.

4. 2° La deuxième servitude consistait en ce que les propriétaires riverains étaient obligés de pourvoir au curage des fossés. Cette charge, que la loi du 9 ventôse an XIII faisait supporter par l'État, était redevenue une obligation des particuliers en vertu de l'art. 109 du décret du 16 décembre 1811; mais la loi du 12 mai 1825 en déchargea les riverains, et l'administration a depuis lors été obligée d'y pourvoir.

Le curage des fossés le long des chemins vicinaux n'est pas non plus à la charge des propriétaires riverains, et il y est pourvu avec les ressources qui ont été créées pour l'établissement et l'entretien des chemins[1].

5. 3° Les riverains étaient obligés de supporter le rejet des terres provenant du curage des fossés. La loi

[1] V. instruction ministérielle du 24 juin 1836.

du 12 mai 1825 garde le silence sur cette troisième servitude, ce qui soulève la question de savoir si elle a été maintenue ou si son abrogation ne résulte pas de la suppression de l'obligation du curage. Si les rédacteurs de la loi du 12 mai 1825 avaient entendu abroger la servitude de rejet des terres, ils l'auraient dit, et jamais application plus décisive n'a pu être faite de la maxime : *Qui dicit de uno negat de altero*. Il est vrai que cet argument n'est qu'une raison *à contrario*, mais cette manière de raisonner a une grande force toutes les fois qu'il conduit, comme dans l'espèce, au maintien d'une disposition existante. Cette servitude, au reste, est dans la pratique moins lourde qu'on ne le croit; car on ne fait supporter aux riverains que le rejet des terres végétales, de celles, par conséquent, qui sont utiles à la fertilité du sol. Quant aux cailloux, ils sont employés à fermer les ornières des routes, et les terres graveleuses servent à réparer les accotements[1]. Ce n'est là cependant qu'un tempérament de fait; car, en droit, le propriétaire riverain est obligé de supporter le rejet de tout ce qui vient du curage, même les cailloux et graviers[2].

[1] *Annales des ponts et chaussées de* 1839, article de M. Doyat.

[2] En 1840, les habitants d'Anacourt (Vosges) présentèrent à la Chambre une pétition par laquelle ils demandaient la suppression de la servitude du rejet des terres. La Chambre, sur la proposition de la commission, ordonna le renvoi de la pétition aux ministres des travaux publics et de l'intérieur (*Moniteur* des 8 février et 30 mai 1840). V. dans le sens enseigné au texte : Cotelle, t. III, n° 218, § 13; Husson, t. II, p. 9; Jousselin, *Servitudes d'utilité publique*, t. II, p. 327; Duvergier, *Recueil des lois*, 1825, note sur l'art. 2 de la loi du 12 mai 1825; Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, p. 240. — V. *contrà*, Dufour, 1re édit., t. IV, n° 2898, et *Journal des communes*, t. X, p. 356.

6. **Écoulement des eaux des routes.** — D'après l'art. 640 C. Nap., le propriétaire du fonds inférieur est tenu de recevoir les eaux qui découlent du fonds supérieur naturellement et *sans que la main de l'homme y ait contribué*. La route étant construite de main d'homme, et sa chaussée étant disposée à dos d'âne pour faciliter l'écoulement des eaux, l'art. 640 C. Nap. n'obligerait pas les riverains à recevoir les eaux de la voie publique; ils y sont tenus en vertu d'anciens règlements, et notamment de l'ordonnance du bureau des finances, du 29 mars 1754, art. 6, dont la disposition a été reproduite par l'art. 8 d'une autre ordonnance du même bureau, en date du 17 juillet 1781. Ces ordonnances sont encore en vigueur par suite de la sanction qui a été donnée, après 1789, aux anciens règlements sur la voirie.

Quant aux chemins vicinaux, l'art. 21 de la loi du 21 mai 1836 donne aux préfets le droit de régler tout ce qui concerne l'écoulement des eaux, et le règlement-modèle de 1854, art. 342 et 343, après avoir disposé que l'art. 640 du C. Nap. serait applicable aux propriétés riveraines situées en contre-bas des chemins vicinaux, ajoute : « Les maires, en donnant les autorisations de construire ou reconstruire le long des chemins vicinaux, devront stipuler les réserves et conditions nécessaires pour garantir le libre écoulement des eaux, sans qu'il en puisse résulter de dommages pour ces chemins. » Lorsque les propriétés riveraines ne sont pas en contre-bas, et qu'il n'y a pas une pente suffisante pour l'éoulement des eaux, on y pourvoit soit par des pentes artificielles,

soit par l'établissement de puits sur les côtés. Les maires doivent, pour faire ces pentes artificielles et ces puits, s'entendre autant que possible avec les propriétaires et traiter à l'amiable. S'ils ne peuvent pas traiter de gré à gré, les terrains seront occupés conformément à l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836, c'est-à-dire après déclaration d'utilité publique par le préfet et moyennant juste et préalable indemnité. (V. art. 344 et 345 du règlement-modèle.)

7. L'administration a le droit de prendre les mesures qui seront propres à assurer le libre écoulement des eaux de la route; mais si la disposition qu'elle donne aux lieux avait pour effet d'aggraver la servitude, le riverain pourrait réclamer une indemnité, et comme le préjudice résulterait de l'exécution de travaux publics, la question d'indemnité serait de la compétence du conseil de préfecture. Le conseil appréciera, suivant les circonstances, si la charge imposée aux propriétaires n'est que l'exercice normal du droit d'écoulement des eaux ou si elle constitue une aggravation qui donne droit à une indemnité.

8. Les propriétaires riverains ont-ils réciproquement le droit de faire couler les eaux de leurs fonds sur la voie publique? L'art. 681 C. Nap. porte que « tout propriétaire doit établir les toits de manière « que les eaux pluviales s'écoulent sur son terrain *ou* « *sur la voie publique;* il ne peut les faire verser sur « le fonds de son voisin. » Il résulte de cet article que

[1] Grandvaux, *Code pratique des chemins vicinaux*, t. II, p. 168.

tout propriétaire a le droit de jeter les eaux de son toit sur la voie publique. L'administration a seulement le pouvoir de réglementer l'exercice de ce droit et de prescrire des conditions auxquelles il sera exercé; elle ne pourrait pas le supprimer, puisqu'il est consacré par une loi, c'est-à-dire par une autorité plus haute que l'administration. Comme l'art. 681 C. Nap. est le seul texte qui ait consacré le droit du riverain, il faut décider que les eaux d'une autre provenance, notamment les eaux ménagères, ne sont versées sur les chemins publics qu'en vertu de la permission, au moins tacite, de l'administration. En cette matière, l'administration aurait le pouvoir d'interdire, si elle le jugeait à propos, tandis que pour l'égout des toits, elle n'a que celui de réglementer. Cette différence tient uniquement à ce qu'il y a une loi qui oblige à recevoir l'égout des toits sur la voie publique, tandis qu'il n'y en a pas pour les éviers et eaux ménagères [1].

9. Le propriétaire riverain qui veut conduire des eaux de son fonds à travers la voie publique doit en obtenir l'autorisation. L'autorité qui est chargée de prononcer sur la demande fixe les conditions auxquelles cette permission sera donnée. Ordinairement

[1] M. Isambert, *Voirie*, t. III, n° 777, soutient au contraire que les propriétaires ont le droit de verser les eaux ménagères sur la voie publique. M. Daviel, n° 946, et Toullier, t. III, n° 481, pensent aussi que les propriétaires ont ce droit, et que l'administration ne peut que réglementer l'exercice de ce droit. — L'opinion développée au texte est enseignée par un grand nombre d'auteurs, et notamment par MM. Daubenton, *Code de la voirie*, art. 196; Husson t. II, p. 9, et Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. II, p. 261 et 262. Quant aux caractères de la servitude d'égout et d'évier entre particuliers voir un arr. de la C. cass. ch. req. du 19 juin 1865) (D. P. 65, I, 478).

elle prescrit l'établissement d'un aqueduc en maçonnerie. C'est ce qu'ordonne spécialement, pour les chemins vicinaux, l'art. 346 du règlement-modèle de 1854 : « Cette autorisation pourra être accordée à la « charge d'établir, dans toute la largeur du chemin, « un aqueduc en maçonnerie, qui devra être construit « suivant les indications qui seront données dans l'ar- « rêté d'autorisation. »

10. Si l'écoulement des eaux est une servitude, il peut aussi être un avantage. Après avoir déterminé quelles sont les obligations des riverains, il faut donc se demander quels sont leurs droits. Les eaux pluviales, tant qu'elles sont sur la voie publique, n'appartiennent à personne, et elles sont la propriété du premier occupant. Le premier qui les intercepte y a droit, et les propriétaires situés en aval ne peuvent pas prétendre droit à en recevoir leur portion, même quand ils auraient fait des travaux destinés à en faciliter la dérivation, ces travaux fussent-ils faits depuis trente ans et plus. L'art. 642 C. Nap., ne parle que des travaux faits pour faciliter la chute d'eaux qui viennent d'une source et, par conséquent, il est inapplicable aux eaux pluviales qui ne constituent pas un cours d'eau et ne sont que des *res nullius*. Le propriétaire du fonds inférieur ne pourrait réclamer que s'il y avait entre lui et le propriétaire du fonds supérieur quelque titre réglant la manière dont ils se comporteront quant à l'usage des eaux pluviales[1].

[1] V. Arr. C. cass. ch. civ. du 22 avril 1863 (D. P. 63, I, 294) et ch. req. 16 janvier 1865 (D. P. 65, I, 182). V. auss. arr. ch. req. du 11 juillet 1859 (D. P. 59, I, 352).

11. **Essartement des bois.** — La contiguïté des chemins aux bois a l'inconvénient : 1° d'entretenir une humidité contraire à la conservation de la voie; 2° de fournir aux malfaiteurs des facilités pour tendre des embûches aux voyageurs. Aussi l'essartement, c'est-à-dire l'arrachage du bois le long de la route, des deux côtés, est-il réclamé par l'intérêt de la sécurité et de l'entretien du chemin. Il a été prescrit par l'art. 3 de l'ordonnance d'août 1669, en ces termes : « Ordon-« nons que, dans six mois, du jour de la publication « des présentes, tous bois, épines et broussailles qui se « trouvent dans l'espace de 60 pieds *ès grands chemins* « servant au passage des coches et carrosses publics « tant de nos forêts que de celles des ecclésiastiques, « communautés, seigneurs et particuliers, seront es-« sartés et coupés, en sorte que le chemin soit libre « et plus sûr, le tout à nos frais ès forêts de notre « domaine, et aux frais des ecclésiastiques, commu-« nautés et particuliers, dans les bois de leur dépen-« dance.

« Art. 4. Voulons, les six mois passés, ceux qui se « trouveront en demeure soient mulctés d'*amende* « *arbitraire*[1], et contraints, par saisie de leurs biens, « au payement tant du prix des ouvrages nécessaires « pour l'essartement, dont l'adjudication sera faite au « moins disant, au siége de la maîtrise, que des frais « et dépens faits après les six mois, qui seront taxés « par les grands maîtres. » Cette disposition a été rap-

[1] L'amende arbitraire a été remplacée par l'amende de 16 fr. à 300 fr. par la loi du 23 mars 1842.

pelée et confirmée dans les arrêts du conseil des 3 mai 1720, 6 février 1776, art. 5 et 26 février 1771.

La première question qui s'élève sur cette partie de l'ordonnance est de savoir si elle est encore en vigueur. On en pourrait douter en présence de l'art. 218 du Code forestier, qui abroge pour l'avenir « toutes lois, « ordonnances, édits et déclarations, arrêts du conseil, « arrêtés et décrets, et tous règlements intervenus à « quelque époque que ce soit, *sur les matières réglées* « *par le présent*, en ce qui concerne les forêts. » Mais cette abrogation n'est relative qu'aux *matières réglées*, et pas un article du Code forestier ne traite de l'essartement, ce qui rend inapplicable la disposition de l'art. 218. Cela se comprend aisément; car l'ordre d'essarter ayant pour objet la conservation et la sûreté de la voie, sa place naturelle n'était pas dans un code qui a été fait pour la conservation de la richesse forestière. Aussi cette servitude est-elle encore en vigueur en vertu de la disposition générale qui a maintenu tous les anciens règlements sur la voirie, à l'exception de ceux qui ont été formellement abrogés. (Art. 29 de la loi des 19-22 juillet 1791.)

12. La seconde question est de savoir au profit de quels chemins l'essartement est exigé. L'ord. de 1669 ne parle que des *grands chemins* servant au passage des coches et carrosses publics. Il en résulte que cette servitude ne s'applique pas aux chemins vicinaux qui ne rentrent pas dans l'expression de *grands chemins*[1].

[1] Gillon et Stourm, *Voirie*, n° 30. — M. Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. I, p. 269, distingue entre les chemins ordinaires et les chemins de grande communication. Il applique à ces derniers la servitude d'essartement.

La servitude n'est pas non plus due par les propriétaires d'un chemin de fer : 1° parce que l'ordonnance n'a pas pu prévoir l'établissement de cette espèce de voie publique ; 2° parce que le voisinage du bois n'offre pas les mêmes inconvénients pour un chemin de fer que pour une voie publique fréquentée par les piétons.

13. Enfin il y a lieu de se demander comment se calcule la distance de 60 pieds dont parle l'ordonnance de 1669. D'après un avis du Conseil d'État, du 18 novembre 1824, avis qui fut délibéré par les comités réunis du contentieux, de l'intérieur et des finances et confirmé par une ordonnance du 9 novembre 1828, il fallait prendre 60 pieds de chaque côté à partir de l'arête extérieure du fossé, ce qui aurait donné 120 pieds. En y ajoutant la chaussée et les fossés sur une surface d'ordinairement 60 pieds, l'essartement aurait compris un espace de 180 pieds. Dans un deuxième système on soutenait que le point de départ des 60 pieds devait être pris au milieu de la chaussée, de sorte que l'essartement n'aurait porté, en tout et la voie comprise, que sur un espace de 120 pieds[1]. Une troisième opinion adoptée par un nouvel avis du Conseil d'État, en 1850, et exposée par une circulaire du ministre des travaux publics, du 31 janvier 1850, consiste à dire que l'essartement ne portera que sur 60 pieds, la chaussée comprise. Si la route n'a pas une largeur de 60 pieds, on prendra le surplus sur chaque côté de la voie, de manière à dégager ses

[1] Isambert, *Voirie*, t. I, p. 265.

abords, dégagement qui peut suffire pour écarter l'humidité et rendre la circulation plus sûre.

Au reste, l'essartement n'a pas été pratiqué partout où il pouvait être exigé ; il n'a même pas été fait dans les forêts domaniales où souvent la route est bordée par des arbres. C'est l'administration qui exige la servitude ou néglige d'en requérir l'application, suivant les besoins de la sûreté des voyageurs et de la conservation de la route. L'essartement dans les bois des particuliers est ordonné par les propriétaires et surveillé par les ingénieurs des ponts et chaussées.

14. **Extraction de matériaux.** — Cette servitude est établie par l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755[1] qui autorise les entrepreneurs à prendre la pierre, le grès, le sable et les autres matériaux dans les lieux qui leur seront indiqués par les actes administratifs. Le Code rural de 1791, tit. I, sect. VI, art. 1er, autorise les agents de l'administration à fouiller dans un champ pour y chercher des pierres, de la terre ou du sable nécessaires à l'entretien des grandes routes. Enfin les act. 55 et suivants de la loi du 16 septembre 1807 fixent les bases à prendre et la procédure à suivre pour déterminer l'indemnité qui sera due aux riverains à raison du préjudice causé par l'extraction des matériaux.

L'arrêt du conseil de 1755 est toujours en vigueur en vertu de la disposition générale qui a maintenu les anciens règlements de voirie et de l'article précité

[1] Cet arrêt du Conseil d'État rappelle l'exécution des arrêts des 3 octobre 1667, 3 décembre 1672 et 22 juin 1706.

du Code rural. La même confirmation résulte de la loi du 16 septembre 1807, dont les art. 55 et suivants impliquent le droit d'ordonner l'extraction puisqu'ils s'occupent de la manière dont l'indemnité sera réglée. Aussi la chambre des pairs a-t-elle, dans la séance du 8 février 1840, rejeté par l'ordre du jour pur et simple une pétition des habitants de Vouvray qui se plaignaient de l'application des anciens règlements. Considérant la grande utilité de cette servitude pour le service de la voirie, la chambre a même refusé de s'associer à une demande d'abrogation que contenait cette pétition.

15. De l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, il résulte que le droit de fouiller les propriétés privées pour en extraire des matériaux n'appartient qu'aux *entrepreneurs de travaux publics.* Les *fournisseurs de matériaux* ne pourraient donc pas l'exiger, la servitude ne devant pas être étendue au delà des termes formels de la loi qui les établit [1]. Quoique les matériaux que cherche le fournisseur soient destinés, comme ceux qu'emploie directement l'entrepreneur, à la construction ou à l'entretien de la voie publique ou à la confection d'autres travaux publics, il y a entre l'entrepreneur et le fournisseur une différence assez marquée pour qu'on ne puisse pas, en matière de servitudes, conclure de l'un à l'autre : *Odia restringenda.* Il faut reconnaître cependant qu'il y a de l'incohérence dans une loi qui n'accorde le bénéfice de la

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 16 aout 1843 (aff. *Lemoyne*), 5 juin 1848 (aff. *Savalette*), 13 avril 1850 (aff. *Anjorrant*) et 3 mai 1850 (aff. *Baron*).

servitude qu'aux entrepreneurs alors que presque toujours les entrepreneurs sous-traitent avec des fournisseurs qui s'obligent à fournir les matériaux dont les premiers ont besoin. Lorsque fut fait l'arrêt du 7 septembre 1755, le sous-traité de fournitures n'était point pratiqué; il était même à peine connu, et c'est ce qu explique pourquoi le texte ne parle que des entrepreneurs. Aujourd'hui que le sous-traité est fort usité, une interprétation conforme à l'esprit de la loi appliquerait aux fournisseurs ce qui a été dit formellement pour les entrepreneurs de travaux publics [1].

16. Les entrepreneurs ne peuvent exercer le droit d'extraction que dans les lieux désignés par des actes administratifs. Ceux qui, de leur autorité privée, occuperaient des terrains non désignés, commettraient une violation de la propriété qui serait punissable si elle rentrait dans un des cas prévus par les art. 434 et suiv. du Code pénal. En tout cas, elle donnerait lieu à une action civile en dommages-intérêts fondée sur les art. 1382 et suiv. Code Nap.

L'administration ne peut pas désigner pour l'extraction des matériaux « *les lieux qui sont fermés de murs*

[1] C'est l'opinion de M. Serrigny, *Questions et Traités*, p. 620 et suiv. « Ce qui a probablement, dit-il, induit en erreur le Conseil d'État, c'est la pensée que les conventions ou marchés faits entre les entrepreneurs et les fournisseurs de matériaux ne rentrent pas dans la juridiction du conseil de préfecture. Cela n'influe en rien sur la question de savoir si les sous-traitants, qu'ils fournissent seulement les matériaux ou qu'ils en fassent la pose, ont droit d'aller prendre dans les lieux désignés à cet effet. Il y a plus, dans une foule de cas il peut n'y avoir point d'entrepreneurs; c'est ce qui arrive toutes les fois que l'administration fait exécuter directement les travaux par ses agents, ou lorsque l'entrepreneur étant déchu, les travaux sont mis en régie. » (P. 622.)

« *ou autres clôtures équivalentes suivant les usages du pays.* » Un arrêt du conseil du 20 mars 1780, *interprétant en tant que de besoin les dispositions de l'arrêt du 7 septembre* 1755, dit que la dispense ne doit s'entendre que « des cours, jardins, vergers et autres pos- « sessions de ce genre et *non des terres labourables*, « *prés*, *bois*, *vignobles et autres terres de même nature*, « *quoique closes.* » Il est vrai que l'arrêt du 20 mars 1780 a été rendu dans une affaire spéciale; mais sa valeur comme disposition générale résulte de ce que l'arrêt porte cette mention : « *Interprétant*, *en tant* « *que de besoin*, *l'arrêt du* 7 *septembre* 1755. »

Au reste, la loi ne fait aucune distinction parmi les terrains clos qui rentrent dans les catégories dont parle l'arrêt de 1780. Ils jouiraient donc de la dispense alors même que la clôture serait postérieure à la désignation des lieux, le droit de se clore étant permanent (art. 647 C. Nap.). Réciproquement, si la clôture venait à être enlevée, l'exemption ne pourrait plus être invoquée.

17. Nous avons vu que si l'entrepreneur se met en possession d'un terrain sans désignation administrative, le propriétaire peut agir devant les tribunaux civils en dommages-intérêts. Qu'arriverait-il si le préfet désignait des lieux exempts? Le propriétaire pourrait réclamer, devant le conseil de préfecture, une indemnité pour dommages résultant de l'exécution de travaux publics[1]. La jurisprudence du Conseil d'État n'accorde pas au propriétaire, dont le terrain aurait

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 7 janvier 1864 (aff. *Guyot de Villeneuve*). — V. les conclusions de M. Lhôpital, C. du Gouv., dans Lebon, 1864, p. 26.

été désigné malgré l'exemption, le droit de se pourvoir au contentieux contre l'arrêté du préfet pour *cause d'excès de pouvoir*. Cependant il est bien évident que le préfet, en ne tenant pas compte de l'exemption écrite dans la loi, a excédé ses pouvoirs puisqu'il a donné la permission d'extraire des matériaux alors qu'il ne le pouvait ni ne le devait. Sans doute le propriétaire aura le droit de demander une indemnité pour dommage provenant de l'exécution de travaux publics, mais l'indemnité ne le dispensera pas de quitter un domicile auquel il tenait et que l'extraction rendra inhabitable. La loi a précisément voulu protéger ce domicile, et ce n'est pas remplir le but de ses rédacteurs que d'offrir une indemnité pécuniaire, alors qu'au moyen du recours pour excès de pouvoir on pourrait protéger le domicile lui-même.

18. L'extraction des matériaux donne lieu à une indemnité. Comme le dommage n'est évaluable qu'après qu'il a été causé, l'indemnité ne peut pas être préalable, et c'est le conseil de préfecture qui la fixe *ex post facto* après expertise. D'après l'art. 2 de la loi des 12-18 juillet 1791, cette indemnité devait être égale à la réparation « *tant du dommage* « *fait à la surface que de la valeur des matières ex-* « *traites.* » L'art. 55 de la loi du 16 septembre 1807 a modifié, sur ce point, la disposition du Code rural ; il n'accorde d'indemnité que pour le dommage fait à la surface, et non pour la valeur des matières extraites. La jurisprudence du Conseil d'État décide même que si une première fouille a été faite pour laquelle le dommage causé à la surface aurait été payé, une se-

conde fouille par un autre entrepreneur pourrait être faite sans indemnité. Cette décision est conforme à l'esprit de l'art. 55 de la loi du 16 septembre 1807, puisque la seconde entreprise ne cause aucun préjudice nouveau à la surface[1]. Les rédacteurs de la loi ont considéré que l'extraction des matériaux, loin d'enlever une valeur réelle au propriétaire, lui rendait un vrai service, parce qu'elle débarrassait la terre de substances nuisibles à l'agriculture. Cette présomption pourrait cependant n'être pas toujours fondée, et alors la disposition serait injuste à raison même de son inflexibilité. Il peut se faire que le propriétaire destine ces matériaux à un emploi, qu'il se propose de faire sabler les allées d'un jardin, qu'il ait besoin de paver sa cour et, dans certains pays où le caillou est employé à défaut de pierre, de bâtir une maison. Est-il juste de lui enlever ces matériaux sans indemnité, alors qu'on l'oblige à s'en procurer d'autres peut-être à un prix élevé? Admettons qu'il ne soit pas obligé de payer les matériaux, il n'en aura pas moins à supporter des frais de transport pour aller chercher au loin ce qu'il avait près. Il aurait été plus équitable, au lieu d'enfermer le conseil de préfecture dans un texte inflexible, de lui laisser un pouvoir d'appréciation qui permît d'approprier l'indemnité au préjudice, suivant les circonstances de chaque affaire.

19. La valeur des matériaux extraits doit cependant être payée lorsqu'ils sont pris dans une *carrière en exploitation*, d'après l'art. 55 de la loi du 16 sep-

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 4 juillet 1838 (aff. *Imbert*).

tembre 1807 [1]. Il faut que l'exploitation ait commencé avant l'extraction; mais aucune disposition n'exige que l'exploitation soit régulière et, alors même qu'il y aurait interruption des travaux, l'indemnité devrait comprendre la valeur des matériaux extraits [2].

20. Lorsque la carrière est affermée, à qui, du propriétaire ou du fermier, l'indemnité est-elle due? Puisque les matériaux pris dans la carrière appartiennent au fermier, il semble que c'est à lui qu'il faudrait attribuer l'indemnité. Cependant la jurisprudence décide que la servitude grève le propriétaire, qu'il a droit à l'indemnité, et que le fermier a seulement le droit de recourir contre son bailleur pour diminution de la jouissance. Le droit attribué au fermier directement aurait présenté l'avantage d'éviter un circuit d'actions, et de réparer équitablement le préjudice souffert par le fermier [3].

21. L'arrêt de 1755 n'accorde que le droit *d'extraire des matériaux* et, comme la servitude ne doit pas être étendue en dehors des termes de la loi qui l'établit, nous concluons que l'administration ne pourrait pas s'emparer, pour l'exécution des travaux publics, de matériaux approvisionnés par un propriétaire pour un emploi déterminé. Que ces matériaux aient été achetés

[1] La valeur des matériaux extraits serait due si l'entrepreneur ouvrait les travaux d'extraction à quelques mètres d'une carrière en exploitation, sur un terrain appartenant au propriétaire de la carrière et dans un gisement qui serait le prolongement du banc exploité. Arr. Cons. d'Ét. du 8 mai 1866 (aff. *Jany*.)

[2] Il en serait autrement si l'exploitation avait été abandonnée. Arr. Cons. d'Ét. du 8 mai 1866 (aff. *Thébault*). Voir aussi deux arr. Cons. d'Ét. du 17 mars 1864 (aff. *chemin de fer de l'Ouest c. Auvray et c. Delange*).

[3] Arr. Cons d'Ét. du 30 juillet 1846 (aff. *Coulougnon*).

au dehors ou qu'ils viennent de la propriété, ils ne sont pas dans les conditions prévues par l'arrêt du conseil du 7 septembre 1755, et l'administration ne pourrait pas s'en emparer sans violer la propriété privée[1].

22. D'après l'art. 17 de la loi du 21 mai 1836, la servitude d'extraction peut être exercée pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux dans les lieux désignés par arrêté du préfet. L'indemnité est fixée par les conseils de préfecture après expertise. L'un des experts est nommé par le propriétaire ; l'autre par le sous-préfet et, en cas de discord, le tiers expert est désigné par le conseil de préfecture. L'action tendant à faire fixer l'indemnité ne dure que deux ans (art. 18 de la loi du 21 mai 1836) ; mais l'indemnité une fois fixée, l'action en payement, d'après le droit commun, ne s'éteindrait qu'après trente ans.

Le conseil de préfecture n'est compétent que si la servitude a été légalement exercée, c'est-à-dire dans les conditions fixées par les lois de 1807 et de 1836. En l'absence de ces conditions, les dommages-intérêts seraient fixés par le tribunal civil[2].

23. **Alignement.** — L'alignement, délimitation entre les voies publiques et les propriétés privées, est régi par deux anciens règlements qui ont été maintenus, comme tous les règlements de voirie, par la loi des

[1] Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. I, p. 304. « Si l'opinion contraire était admise, dit ce jurisconsulte, on ne saurait refuser au propriétaire le droit d'être indemnisé de la perte des matériaux qui représentent une valeur pour lui, soit à cause des frais qu'il a faits pour les rassembler, soit à cause de l'objet auquel il les destine. »

[2] V. l'arr. du Cons. d'Ét. déjà cité du 7 janvier 1864 (aff *Guyot de Villeneuve*).

19-22 juillet 1791, dont l'art. 29 porte : « Sont con-« firmés provisoirement les règlements qui subsistent « touchant la voirie, ainsi que ceux actuellement « existant à l'égard de la construction des bâtiments « et relatifs à leur solidité et sûreté, sans que de cette « disposition il puisse résulter la conservation des « attributions faites à des tribunaux particuliers. » Quoique cette disposition n'eût qu'un caractère transitoire, elle est devenue définitive, d'abord parce qu'elle n'a jamais été abrogée et, en second lieu, parce que les anciens règlements ont été visés postérieurement par d'autres lois qui n'ont plus répété le mot *provisoire*. Tel est particulièrement l'art. 484 du Code pénal qui prescrit aux cours et tribunaux d'observer, dans les matières non réglées par ce code, les lois et règlements particuliers qui les régissaient antérieurement. Aussi la question de savoir si les règlements relatifs aux alignements sont encore en vigueur ne présente-t-elle plus de doute ni en doctrine ni en jurisprudence [1].

[1] Il y a eu discussion sur l'application de ces règlements dans le ressort des parlements où ils n'avaient pas été enregistrés. Aux ouvrages de quelques auteurs, notamment MM. Daviel et Isambert, qui refusent d'appliquer les anciens règlements toutes les fois que la formalité de l'enregistrement n'a pas été remplie, il faut ajouter des décisions judiciaires qui ont prononcé dans le même sens. C'est en se fondant sur le défaut d'enregistrement que la Cour de Rouen, dans son arrêt du 28 février 1834, a refusé de faire l'application d'une déclaration du roi du 31 octobre 1744 sur des matières de pêche. Par le même motif, le conseil de préfecture du Doubs a refusé, en 1836, d'appliquer l'arrêt du conseil du 27 février 1765 sur les alignements, et, en 1844, le conseil de préfecture du Pas-de-Calais a rendu une semblable décision. Cette doctrine, qui aurait pour résultat de faire revivre les anciennes divisions en province, a été abandonnée avec d'autant plus de raison pour la matière dont nous nous occupons, que l'édit fondamental, celui de 1607, a été enregistré dans tous les parlements du royaume. V. Féraud-Giraud, *Servitudes de voirie*, t. I, p. 14.

24. Le premier de ces règlements, celui qui est fondamental, date du mois de décembre 1607. L'art. 4 est ainsi conçu :

« Deffendons à nostre dict grand-voyer ou ses commis de permettre qu'il soit fait aucunes saillies, avances et pans de bois aux bastiments neufs et mesme à ceux où il y en a à présent, de contraindre les réédifier, n'y faire ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir, n'y faire aucun enrochellement en avance pour porter aucun mur, pan de bois au autres choses en saillie, et porter à faux sur lesdites rues; ains faire le tout continuer à plomb, depuis le rez de chaussée, et pourvoir à ce que les rues *s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra*, et en baillant par lui les alignements, redressera les murs *où il y aura pli et coude*, et de tout sera tenu de donner par écrit son procès-verbal de luy signé ou de son greffier, portant l'allignement desdits édifices de 2 toises en 2 toises, à ce qu'il n'y soit contrevenu, pour lesquels allignements nous lui avons ordonné soixante sols parisis par maison, payables par les particuliers qui feront faire lesdites édifications sur ladite voyrie, encore qu'il y eût plusieurs allignements en icelle, n'estant compté que pour un seul. »

Pour l'application de cet édit le bureau de finances de la généralité de Paris fit, le 29 mars 1754, une ordonnance dont l'art. 4 était ainsi conçu :

« Faisons défense à tous habitants, propriétaires, locataires ou autres ayant maisons ou héritages le long de nos rues, grandes routes et autres grands chemins, de construire ou reconstruire, soit en entier, soit en

partie, aucuns bâtiments sans en avoir pris alignements ni de poser échoppes ou choses saillantes, sans en avoir obtenu la permission, lesquels alignements seront donnés par ceux de nous, commissaires du pavé de Paris et des ponts et chaussées, chacun en leur département, ou en leur absence, par un autre de nous, conformément aux plans levés et arrêtés et déposés au greffe du bureau, ou qui le seront dans la suite; et lesdits alignements seront donnés sans frais, ainsi qu'il s'est toujours pratiqué; à peine contre les particuliers contrevenants de trois cents livres d'amende, de démolition des ouvrages faicts et de confiscation des matériaux, et contre les maçons, charpentiers et ouvriers de pareille amende et même de plus grande peine, en cas de récidive. Défenses expresses sont faites à tous officiers de justice et aux prétendus voyers, si aucuns y a, de donner aucun desdits alignements. »

Ces défenses étaient renouvelées par l'arrêt du 27 février 1765, qui, en généralisait l'application : elles étaient aussi textuellement reproduites dans l'ordonnance du bureau des finances du 30 avril 1772[1]. Ainsi la loi dispose de deux manières : 1° *préventivement*, puisqu'elle exige que, pour construire le long d'une voie publique, les riverains demandent l'alignement à l'autorité compétente et 2° *répressivement*, la loi ordonnant la destruction de tout ouvrage qui empiète sur la voie publique.

25. Des termes de l'édit de décembre 1607, il ré-

[1] Féraud-Giraud, *Servitudes d'utilité publique*, t. I, p. 24.

sulte qu'entre le *bornage* et l'*alignement* il y a une grande différence. Le bornage est fait par l'autorité judiciaire en appliquant les titres et en suivant les limites fixées par les actes, quelle que soit d'ailleurs l'irrégularité de la ligne séparative. Le redressement des sinuosités ne pourrait être exigé par aucune des parties séparément, et le consentement des intéressés serait indispensable. L'alignement, au contraire, est un bornage *sui generis* qui donne à l'une des parties intéressées le droit de faire le redressement et même l'élargissement de la voie. Ainsi l'administration, afin de procurer l'embellissement et l'élargissement des chemins, peut *redresser les murs partout où il y a* PLY ET COUDE. Au reste, le mot *alignement* par lui-même emporte l'idée d'un redressement, et il y aurait contradiction entre la chose et son nom si on disait que l'alignement sera fait suivant les règles ordinaires du bornage [1].

26. On distingue l'alignement général et l'alignement individuel. Le premier détermine la direction de la voie publique à l'égard de tous; c'est un plan qui embrasse l'ensemble de la voie publique. L'autre est donné à une personne déterminée pour une construction qu'elle se propose de faire. Il doit être demandé même quand il y a un plan général, et la

[1] C'est ce qui fait dire à M. Serrigny : « L'alignement peut n'être pas une simple reconnaissance de limite ancienne; il peut se faire avec déplacement de cette limite et entraîner une translation de propriété, comme cela se pratiquait par l'*adjudication* en droit romain. » (*Questions et traités*, p. 66.) L'alignement ne préjuge en rien les questions à débattre entre propriétaires. Ainsi celui qui a été autorisé à construire en avançant sur un terrain communal peut être actionné en revendication par la commune. Arr. de la Cour d'Angers du 27 février 1867 (D. P. 67, 2, 66.)

partie serait en contravention, quoiqu'elle se conformât spontanément au plan général, si elle construisait sans prendre un alignement individuel. Le plan général est obligatoire pour l'administration ; car elle doit s'y conformer pour la délivrance des alignements individuels.

Les règles ne sont pas identiques dans tous les cas ; les règlements distinguent suivant qu'il s'agit de grande voirie, de voirie vicinale ou de voirie urbaine. S'il y a des dispositions communes, sous ce rapport, à toutes les voies publiques, quelques-unes sont spéciales à chacune d'elles. Nous allons nous occuper d'abord des plans généraux d'alignement pour la voirie urbaine, la voirie vicinale et la grande voirie. Nous traiterons des alignements individuels pour ces trois espèces de voirie, dans le même ordre.

27. *Voirie urbaine.* Le plan général d'alignement comprend l'ensemble des rues d'une ville, et fixe la ligne de chacune d'elles, tantôt marquant les limites d'une rue à ouvrir, tantôt redressant, élargissant ou même rétrécissant, en quelques points, des voies déjà ouvertes. Ce plan a l'avantage d'éloigner le hasard de la direction des travaux à faire pour l'embellissement et la circulation. Surtout il empêche les changements capricieux par les administrateurs qui se succèdent aux affaires, et forme une tradition qui donne de l'unité à la marche de l'administration.

D'après l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807, « *dans les villes*, les alignements pour l'ouverture de nou-
« velles rues, pour l'élargissement des anciennes ou pour
« tout autre objet d'utilité publique, seront donnés par

« les maires, *conformément au plan dont les projets* « *auront été adressés aux préfets, transmis avec leur* « *avis au ministre de l'intérieur et arrêtés en Conseil* « *d'État.* » Cette disposition ne parlant que des villes, on avait mis en doute que le plan d'alignement fût exigé pour les petites communes auxquelles n'était pas applicable le nom de *ville,* mot qui doit s'entendre des communes ayant au moins 2,000 habitants. L'opinion affirmative a été adoptée, dans la pratique administrative, par ce motif que l'art. 30, § 18, de la loi du 18 juillet 1837 met les frais du plan d'alignement au nombre des dépenses communales obligatoires, sans distinguer entre les villes et les communes[1]. Il faut remarquer cependant que si la disposition est générale, son application n'a pas été généralisée dans la pratique, et que dans beaucoup de communes il n'y a pas de plan d'alignement. La confection d'un plan donne lieu à des dépenses, que toutes les communes ne sont pas en état de supporter. Aussi, quoique cette dépense ait été mise au nombre de celles qui sont obligatoires, l'administration supérieure ne force pas la main à toutes les communes et laisse à l'initiative municipale le soin d'agir suivant les besoins des localités. L'ensemble des travaux dans les villages ne présente pas le même intérêt que dans les villes. Aussi l'administration qui exige le

[1] La raison n'était pas décisive, car l'art. 30 tout entier n'est qu'une disposition de nomenclature qui ne fait que coordonner les lois antérieures, sans rien changer à leur portée. Le § 18 de cet article ne pouvait donc pas altérer l'argument tiré du mot *ville,* qu'emploie la loi du 16 septembre 1807. Mais à quoi bon discuter sur ce point? L'opinion admise par la pratique a été confirmée par le tableau A, n° 50, du décret du 25 mars 1852.

plan pour les villes importantes, laisse-t-elle plus de latitude aux maires des bourgs. Il y a même des communes dont la population dépasse 2,000 habitants (par conséquent des villes), qui cependant n'ont pas de plan d'alignement, sans que l'administration ait jamais tenté d'imposer cette dépense aux autorités locales.

28. Avant le décret de décentralisation du 25 mars 1852, la jurisprudence administrative faisait une distinction entre les plans dans les villes et les plans dans les autres communes, au point de vue de leur approbation. Pour les premiers, elle demandait l'homologation par décret de l'Empereur en Conseil d'État, l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 exigeant que cette formalité fût remplie. Quant aux secondes, la jurisprudence n'appliquait pas la loi de 1807, qui ne parle *que des alignements dans les villes;* elle se contentait d'une délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet. Car l'art. 19, § 7, de la loi du 18 juillet 1837 appelle le Conseil municipal à délibérer sur les plans d'alignement et, d'après l'art. 20, les délibérations du Conseil sont exécutoires en vertu de l'approbation préfectorale[1]. Cette distinction n'a plus aucun intérêt depuis que le décret du 25 mars 1852 a mis dans les attributions des préfets les plans d'alignement des *villes* et, à plus forte raison, conséquemment les plans d'alignement dans les com-

[1] Cette opinion était bien contestable avant 1852 à cause d'un avis du Conseil d'État, en date du 3 septembre 1811, inséré au *Bulletin des lois*, duquel il résultait que l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 devait être observé pour les plans d'alignement *soit de la ville de Paris, soit de toute autre ville ou commune de l'Empire.*

munes ayant moins de 2,000 habitants. En n'attribuant aux préfets que les plans d'alignement dans les villes, le décret de décentralisation suppose même et reconnaît qu'avant 1852, l'homologation des plans, pour les petites communes, appartenait au préfet et que, sur ce point, il n'y avait pas à décentraliser. Quant aux formes préalables à observer pour la préparation des plans généraux d'alignement, elles sont tracées dans un avis du Conseil d'État, en date du 1er avril 1841, et une circulaire du 23 août suivant.

29. Recherchons maintenant quelles sont les conséquences des plans généraux d'alignement. Il arrivera souvent que, d'après le plan, le propriétaire riverain sera obligé de reculer ou d'avancer, de céder du terrain au domaine public ou d'en prendre. Cette cession ne sera pas gratuite, et le propriétaire riverain payera ou recevra une indemnité. Par qui l'indemnité sera-t-elle déterminée? D'après l'avis précité du Conseil d'État, en date du 1er avril 1841, l'indemnité serait fixée dans les deux cas, conformément à la loi générale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'administration avait conclu de cet avis qu'il ne fallait pas s'arrêter à la fixation de l'indemnité, et que si la loi était applicable pour fixer l'indemnité, elle devait l'être aussi pour la déclaration d'utilité publique, notamment pour les enquêtes *de commodo et incommodo* qui doivent précéder conformément au règlement d'administration publique du 23 août 1835.

30. Cette opinion a été contestée et voici par quels arguments on la combat [1].

[1] Serrigny, *Questions et Traités*, p. 73.

Une fois lancée sur cette pente, l'administration serait obligée d'aller loin : si la loi sur l'expropriation devait être appliquée en son entier, on arriverait forcément à cette conséquence que la loi du 16 septembre 1807 a été abrogée par la loi du 3 mai 1841. Aujourd'hui que le plan est approuvé par le préfet, il faudrait recourir à la déclaration d'utilité publique par décret toutes les fois que l'exécution du plan obligerait à prendre des parcelles de terrain aux riverains. Autant vaudrait dire que l'homologation par le préfet ne sert à rien, et qu'il faudra toujours une déclaration d'utilité publique par décret impérial, conformément au sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Il est presque sans exemple, en effet, qu'un plan d'alignement ne donne pas lieu à des redressements ou élargissements et, surtout dans les villes, il faudrait toujours recourir à une déclaration d'utilité publique pour compléter l'homologation du préfet. Ainsi entendu, le décret de décentralisation n'aurait plus aucune portée, et cependant il faudrait l'entendre de cette manière, si l'interprétation contenue dans l'avis du 1er avril 1841 était exacte[1]. En conséquence, les jurisconsultes qui combattent cette jurisprudence proposent de distinguer entre l'ouverture d'une rue nouvelle d'après les lignes tracées par le plan d'alignement et le simple élargissement, redressement ou rétrécissement d'une rue déjà existante. Dans le pre-

[1] Le Conseil d'État, par deux arrêts du 27 janvier 1853 (aff. *Lecoq et Cuberthier*), a décidé que, pour la fixation de l'indemnité, il fallait suivre la loi du 3 mai 1841, et la faire fixer par le jury d'expropriation, le conseil de préfecture n'étant pas compétent. V. la plaidoirie de M. Reverchon, dans l'affaire Lecoq, Lebon, 1853, p. 175.

mier cas, on procéderait d'après la loi d'expropriation. Le plan d'alignement ne serait, en ce qui concerne les rues à ouvrir, qu'un simple projet, et son exécution ne pourrait être faite qu'en expropriant les propriétaires atteints par les lignes qui forment les limites de la rue. Au contraire, s'il s'agissait d'une rue déjà percée, l'alignement opérerait par lui-même attribution du terrain, et le Conseil de préfecture fixerait l'indemnité comme il fixe celle pour dommages résultant de l'exécution des travaux publics [1].

Cette critique ne nous paraît pas fondée, et nous adoptons pleinement la doctrine qui est développée dans l'avis du 1er avril 1841. Lorsque l'administration prend une partie du terrain appartenant au riverain, il y a dépossession matérielle d'une propriété privée dans un intérêt d'utilité publique; c'est le cas d'appliquer les règles de l'expropriation, car, à moins de forcer le sens des mots, il est impossible de voir un simple dommage dans la prise de possession d'un terrain appartenant à un particulier. Il est vrai que toutes les règles de l'expropriation d'utilité publique ne sont pas applicables parce que la nature des choses résiste à cette application. Est-ce une raison pour ne pas observer celles de ces formalités qui pourront être suivies? Pourquoi dire : *tout ou rien?* De ce que certaines garanties ont été supprimées, il ne faut pas conclure à la suppression de toutes. C'est donc avec raison que la jurisprudence décide que le jury est

[1] Cette distinction est proposée par M. Serrigny, *Questions et Traités*, p. 76.

compétent et qu'il y a lieu de faire une enquête d'après le règlement de 1835.

31. Dans les parties de la ville où le plan d'alignement trace des lignes d'une rue nouvelle, l'ouverture de cette voie projetée ne peut être faite qu'en remplissant les formalités de l'expropriation, avec décret déclarant l'utilité publique, jugement ordonnant la cession des terrains, fixation de l'indemnité par le jury et payement préalable. En cas d'élargissement, les deux premières formalités ne sont pas exigées, et leur réalisation est même incompatible avec la nature de la servitude telle qu'elle est déterminée par les lois et règlements de la matière. Mais la fixation de l'indemnité par le jury et le payement préalable n'ont rien d'inconciliable avec l'alignement, et c'est pour cela que nous les appliquons. N'y a-t-il pas prise de possession d'une propriété privée dans un intérêt général comme dans le cas d'expropriation?

32. Si les lignes tracées par le plan d'alignement atteignent les propriétés riveraines, on dit que ces propriétés sont, pour portion ou pour le tout, situées sur la *partie retranchable*. Cette position assujettit les propriétaires à une servitude fort onéreuse, par suite de laquelle ils ne peuvent faire au mur de face aucune réparation sans demander l'autorisation au maire. Le maire a la faculté d'autoriser les réparations qui ne sont pas confortatives, tandis qu'il ne doit pas autoriser les réparations confortatives. Les premières ne peuvent pas prolonger la durée du mur de face; les secondes, au contraire, perpétueraient l'existence d'un bâtiment dont la suppression est nécessaire à

l'élargissement de la voie publique. Quant à la question de savoir si une réparation est confortative ou non, c'est un point de fait à juger suivant les circonstances. Il n'y a pas d'autre règle à poser, en cette matière, que de rechercher si la réparation aura ou non pour effet de prolonger la durée du mur de face. L'exemple suivant montre bien que cette distinction dépend des circonstances de chaque cause. On s'est demandé si une réparation faite au premier étage peut être confortative, lorsque, du reste, elle ne touche pas au rez-de-chaussée. Au premier abord il semble (et on l'a décidé ainsi plus d'une fois) qu'elle ne peut pas réconforter le mur de face, puisque la réparation au premier étage ne prolongera pas la durée du rez-de-chaussée, le mur ne pouvant pas durer plus que sa base. Cependant il pourrait se faire que le délabrement du premier étage rendît nécessaire la réfection du mur en entier. En cas pareil, la réparation au premier prolongerait la durée du mur tout entier, et, par conséquent, elle aurait un caractère confortatif. Nul exemple mieux que celui-là ne prouve que la distinction est tout entière dans le fait, et qu'il est impossible d'établir une règle invariable. Du moins il n'y en a pas d'autre que celle-ci : on recherchera dans les circonstances de la cause si la réparation aura pour effet de prolonger la durée du mur de face.

33. Les réparations ne sont interdites qu'autant qu'elles auraient pour effet de soutenir la façade; il est donc permis au propriétaire de faire toutes les réparations au dedans. L'interdiction n'aurait pu être

étendue aux travaux intérieurs sans violer, pour ainsi dire, le domicile privé.

Quelle que soit la réparation, elle ne pourra être faite qu'avec l'autorisation du maire, et la contravention, soit que la réparation ait un caractère confortatif soit qu'elle ne l'ait pas, sera punie de l'amende. D'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les tribunaux de simple police, qui sont compétents pour connaître des contraventions de petite voirie, doivent aller plus loin et ordonner la destruction de tous les travaux confortatifs ou non. Ainsi la destruction de la *besogne mal plantée* serait ordonnée dans tous les cas, en même temps que l'amende serait prononcée[1]. Cette jurisprudence s'explique par la faiblesse de l'amende que prononce l'art. 471, n° 5 (de 1 à 5 fr.). La Cour de cassation a pensé que la loi demeurerait inexécutée, parce que les riverains aimeraient mieux payer une faible amende que de s'assujettir à l'autorisation préalable. Un autre motif a sans doute aussi déterminé la jurisprudence de la Cour. La distinction entre les réparations confortatives et non confortatives est une question de l'ordre administratif dont les tribunaux de simple police ne pouvaient pas connaître. Il aurait donc fallu que le juge de simple police, avant de prononcer l'amende, renvoyât devant l'autorité administrative pour faire prononcer sur le caractère de la réparation. Ce dédoublement du pro-

[1] C. cass., ch. cr., arr. des 26 juin 1845, 17 décembre 1847, 6 mai 1848, 14 octobre 1853, 23 août 1860 (D. P. 60, 5, col. 426, n° 33); 8 décembre 1860 (D. P. 61, 5, col. 536, n° 29); 14 février 1863 (D. P. 63, I, 271); 20 juin 1864 (D. P. 64, I, 397), et 22 avril 1864 (D. P. 64, I, 398).

cès, pour une si petite affaire, aurait eu des inconvénients et particulièrement celui d'une lenteur excessive. Il a donc paru plus simple de ne faire aucune distinction et d'ordonner, dans tous les cas, la destruction de la besogne mal plantée[1].

34. Ce qui nous porte à croire que ce second motif a beaucoup influé sur la décision de la Cour de cassation, c'est le changement qui s'est produit dans sa jurisprudence à l'égard des constructions le long de la rue. Elle avait décidé pendant longtemps que le riverain qui construit sans demander l'alignement au maire devait être condamné par le juge de paix : 1° à l'amende et 2° à la suppression de sa construction, alors même que cette construction n'entreprendrait pas sur la voie publique. En cas de construction, comme dans celui de réparations, la Cour de cassation jugeait qu'il y avait lieu d'ordonner la suppression de la besogne mal plantée, alors même qu'il n'y avait pas empiétement sur la rue ni, par conséquent, préjudice causé à l'intérêt général. Ici se présentait, avec plus de force encore, l'argument tiré de la faiblesse de l'amende et de l'impossibilité où on se trouverait placé d'obtenir l'exécution de la loi par la crainte d'une trop faible peine[2]. Cette jurisprudence a été abandonnée, et la Cour de cassation décide aujourd'hui qu'en cas de construction faite sans arrêté d'alignement, le juge de paix ne doit appliquer que l'amende si la construction

[1] V. cependant le dernier arrêt cité à la note précédente.

[2] C'est la doctrine consacrée par les arrêts des 24 juin 1844 (Sir., 45, I, 141) et du 20 septembre 1845 (46, I, 170).

n'empiète pas sur la voie publique[1]. Cependant, la cour continue à juger que pour les réparations faites au mur de face, il n'y a pas à distinguer entre les réparations confortatives et celles qui ne le sont pas. Au premier abord, ces deux solutions paraissent contradictoires. Au rebours de ce qui a été décidé, la construction sans empiétement devrait être supprimée à plus forte raison que les réparations non confortatives. En effet, la construction sans alignement, même quand elle n'empiète pas sur la voie publique, enlève à l'administration le droit qu'elle avait, d'après les règlements, d'ordonner le recul ou l'avancement, et c'est une atteinte grave au droit que l'administration avait mission d'exercer au nom de l'intérêt général. Au contraire, une réparation non confortative faite sans autorisation ne change rien à la durée du mur de face, et n'est qu'une simple désobéissance sans dommage causé à l'intérêt général.

35. Comment se fait-il donc que la Cour de cassation ordonne la destruction de toutes les réparations, confortatives ou non, tandis qu'elle ne force pas à supprimer les constructions qui n'empiètent pas sur la voie publique ? Cette différence de décisions ne peut, selon nous, s'expliquer que de la manière suivante. Pour les réparations, il faudrait faire la distinction entre celles qui sont confortatives et celles qui ne le sont pas. Or le juge de paix ne pourrait pas trancher cette question dont la nature est administrative, et c'est pour cela que le juge prononce, sans distinguer, l'ordre de suppri-

[1] Cette nouvelle jurisprudence a été consacrée par les arrêts des 8 janvier 1847 (Sir., 47, I, 319), 8 décembre 1849 (Sir., I, 575).

mer la besogne mal plantée. Il est, au contraire, facile pour le juge de décider si la construction avance ou non sur la voie publique.

36. En résumé, la Cour de cassation décide : 1° qu'en cas de réparations, faites sans autorisation, à un mur de face situé sur la partie retranchable fixée par un plan général d'alignement, le juge de paix doit prononcer l'amende et ordonner le rétablissement des lieux, que les réparations soient confortatives ou non, parce que le juge de paix n'a pas qualité pour décider si une réparation a ou non ce caractère; 2° lorsque le riverain a construit sans alignement le long d'une rue, le juge de paix prononce l'amende; mais il ne doit ordonner la destruction des travaux que s'il y a empiétement, parce que la question d'empiétement, qui n'est qu'une question de possession, est de l'ordre de celles qu'un tribunal ordinaire peut apprécier. Ainsi s'explique la jurisprudence de la Cour de cassation, qu'on a, je crois, sans motif plausible, accusée d'incohérence. Elle peut être combattue au fond, mais elle ne serait pas, sans injustice, taxée d'arbitraire et d'illogisme.

37. Au fond, puisque le juge de paix est compétent pour réprimer la contravention, il n'y a, ce nous semble, aucune raison pour l'obliger à faire de la loi une application aveugle. Pourquoi le déclarer incapable de discerner une réparation confortative d'une réparation non confortative? Le conseil de préfecture prononce sur ce point en matière de grande voirie, quoique l'administration active fût mieux qu'une juridiction contentieuse en état d'apprécier cette diffé-

rence; pourquoi le tribunal de simple police n'en ferait-il pas autant en matière de voirie urbaine? Qu'on lui enlève la compétence, si on trouve que ce changement est demandé par le principe de la séparation des pouvoirs; mais une fois qu'il est compétent qu'on ne tronque pas son autorité au point d'en faire un juge obligé d'appliquer la loi judaïquement, au lieu de l'interpréter raisonnablement et suivant son esprit.

38. Après avoir exposé les formalités qu'il faut remplir pour arrêter un plan général d'alignement et recherché les effets que produit le plan une fois arrêté, examinons quelles voies de recours sont ouvertes aux parties qui se croient atteintes? L'arrêté préfectoral qui homologue le plan d'alignement peut d'abord être attaqué par la voie hiérarchique, en vertu de l'art. 6 du décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation, et, pour agir d'après cette disposition, la loi ne fixe pas de délai. Quoiqu'il n'y ait, en droit, aucun délai déterminé à peine de déchéance, cependant le recours fondé sur cette disposition n'aurait aucune chance de succès, s'il était formé lorsque déjà le plan d'alignement serait en pleine exécution et vigueur.

39. L'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 ouvrait une voie de recours au Conseil d'État contre le plan d'alignement : « En cas de réclamations des parties « intéressées, il sera statué en Conseil d'État, sur le « rapport du ministre de l'intérieur. » Ce n'était pas un recours contentieux, mais un recours administratif *sui generis*. C'est ce que signifiaient ces mots : *sur le rapport du ministre de l'intérieur*. Aussi l'affaire n'é-

tait-elle pas portée à la section du contentieux, mais à la section de l'intérieur du Conseil d'État. Cette voie de recours est-elle ouverte depuis que la compétence pour approuver les plans d'alignement a été transférée du Conseil d'État au préfet ? Le décret du 25 mars 1852 ne contient aucune disposition qui abroge le deuxième paragraphe de l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807. Le pouvoir d'homologuer et le pouvoir de statuer sur les réclamations sont choses distinctes. Or la loi nouvelle n'a transféré aux préfets que le pouvoir d'homologation, d'où nous concluons que la compétence pour statuer sur les réclamations est restée à l'autorité qui en était investie auparavant. Il n'y avait d'ailleurs aucune raison pour diminuer les garanties accordées aux tiers lorsque le pouvoir d'homologuer passait du chef de l'État à son subordonné [1].

40. L'alignement individuel est donné par le maire au riverain qui veut construire le long de la rue. S'il y a un plan général, le maire doit s'y conformer, parce que ce plan est la loi de tous les intéressés. En ne le suivant pas, le maire violerait un droit acquis fondé sur un titre. Par conséquent, le tiers lésé pourrait se pourvoir au contentieux contre l'arrêté ministériel qui aurait refusé de réformer l'alignement délivré par le maire, en dehors des lignes tracées sur le plan général [2].

[1] V. Serrigny, *Questions et traités*, p. 87.

[2] Le maire ne peut pas refuser de délivrer l'alignement qui lui est demandé en alléguant des projets de travaux. Son refus, même non écrit, donnerait lieu à recours pour excès de pouvoir. Arg. d'analogie tiré du décret du 2 novembre 1864. V. arr. Cons. d'Ét. du 11 janvier 1866 (D. P. 66, 3, 70).

S'il n'y avait pas de plan général, les parties intéressées ne seraient pas moins tenues de demander au maire l'alignement individuel. Le maire pourra-t-il, en ce cas, forcer les riverains à reculer ou avancer? La jurisprudence du Conseil d'État avait d'abord décidé que, même en l'absence d'un plan général, le maire pouvait forcer un riverain de la voie publique à reculer ou à avancer. En 1834 cependant, le Conseil d'État avait admis ce tempérament que le maire ne pouvait pas forcer à reculer si l'alignement traçait une ligne qui forcerait plus tard plusieurs propriétaires à reculer[1]. Récemment la jurisprudence a fait un pas de plus. Elle a décidé qu'à défaut de plan général, le maire doit délivrer un alignement conforme à l'état des lieux ou faire approuver pour cette rue spécialement un plan général. L'alignement individuel qui forcerait à reculer, en ce cas, contiendrait un *excès de pouvoir* et donnerait lieu au recours devant le Conseil d'État[2].

En résumé : le maire auquel un alignement individuel est demandé, s'il est d'avis qu'il serait bon d'élargir la rue, provoquera un plan d'alignement, soit pour toute la ville, soit pour une partie déterminée. Sinon, il délivrera l'alignement conforme à la largeur actuelle de la rue, à peine d'excès de pouvoir.

[1] Arr. du 25 juillet 1834 (aff. *Deshayes et Gressent*).

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 5 avril 1862 (aff. *Lebrun*), 10 février 1865 (D. P. 65, 3, 72) et 5 mai 1865 (D. P. 66, 3, 72), aff. *Gibaud*. Cette jurisprudence du Conseil d'État a été exposée avec beaucoup de netteté par M. L. Aucoc dans la *Revue critique* (t. XXI, p. 97-109). L'alignement individuel doit être demandé alors même qu'il n'y aurait pas de plan général. C. cass., ch. crim., arr. du 9 août 1855 (D. P. 65, 5, 404).

La demande d'alignement aura donc cette utilité qu'elle avertira l'autorité municipale, et que celle-ci aura le temps d'aviser pour faire faire un plan général, s'il y a lieu. Si, au contraire, les riverains pouvaient construire sans demander l'alignement, sous prétexte qu'ils n'empiètent pas, l'administration se trouverait bientôt en présence de faits consommés, et serait empêchée de prendre des mesures générales. Aussi le propriétaire qui bâtit sans demander l'alignement est-il puni d'une amende et, comme cette amende est trop faible pour être efficace, la Cour de cassation a décidé pendant longtemps que le contrevenant serait condamné à démolir *la besogne mal plantée*, même quand il n'y avait pas empiétement sur le sol de la voie publique.

41. Ces propositions sont-elles applicables lorsque le propriétaire riverain, au lieu de bâtir sur la ligne séparative, construit en retraite sur son propre fonds? La solution de cette question est fort difficile parce que le oui et le non se trouvent en présence de deux objections extrêmes. D'un côté, on peut dire que le propriétaire riverain, en abandonnant deux ou trois lignes de terrain, éluderait facilement les règlements sur la matière, et qu'il est impossible que la loi ait voulu faire des dispositions aussi importantes en laissant un moyen de les éviter tellement aisé que leur exécution dépendrait uniquement de la volonté des intéressés. D'une autre part, on répond que si le propriétaire est obligé de demander l'alignement lorsqu'il bâtit à un pouce, il n'y a pas de raison pour qu'il ne soit pas tenu de le demander pour construire à plusieurs

mètres de la voie publique. En effet, comme la distance n'est déterminée par aucun texte, toute limite serait arbitraire. L'application logique de l'obligation de demander l'alignement à quelques lignes en retraite conduit à l'exiger à plusieurs mètres; or cette conséquence équivaudrait à une véritable confiscation du droit de propriété. La difficulté est égale des deux côtés, et la question serait véritablement insoluble, si, en pareille matière, le silence de la loi ne devait pas être interprété dans un sens favorable à la liberté du propriétaire. Nous croyons donc que le propriétaire a le droit de construire librement, sans demander d'alignement, toutes les fois qu'il n'ira pas jusqu'à la limite, et que le juge de paix ne pourra pas, en ce cas, le condamner à l'amende. Une législation bien faite aurait fixé un rayon dans lequel toute construction serait astreinte à l'alignement; mais cette disposition n'existe pas, et la jurisprudence ne pourrait pas, sans tomber dans le bon plaisir, combler cette lacune[1].

42. Indépendamment du recours au Conseil d'État *pour excès de pouvoir*, les parties intéressées pourraient-elles se pourvoir au fond contre un alignement individuel délivré en l'absence de plan général? Avant le décret de décentralisation, l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 permettait de recourir au Conseil d'État sur le rapport du ministre de l'intérieur et, d'après un décret du 27 juillet 1808, cette voie de re-

[1] Une fois délivré, l'alignement constitue un droit acquis pour la partie qui l'a obtenu. Arr. Cons. d'Ét. du 16 décembre 1864 (aff. *Massé et Dubois*), D. P. 65, 3, 68. La notification n'est même pas nécessaire pour qu'il y ait droit acquis. C. cass., ch. crim., arr. du 21 juillet 1864 (D. P. 65, I, 327).

cours pouvait être employée tant en matière d'alignement partiel que de plan général d'alignement. Alors, en effet, le recours était porté devant la même autorité qui était chargée d'approuver les plans généraux. Le décret de décentralisation a changé l'ordre et la distribution des pouvoirs. C'est le préfet qui est compétent pour homologuer les plans généraux d'alignement. Si les recours contre les alignements individuels étaient encore jugés par l'Empereur en Conseil d'État, sur le rapport du ministre de l'intérieur, les décisions du chef de l'État sur les alignements partiels pourraient être réformés par le préfet homologuant un plan général d'alignement, ce qui serait contraire aux règles de la hiérarchie administrative. La partie qui se plaint d'un alignement partiel, en l'absence d'un plan général, ne peut donc, si d'ailleurs il n'y a pas excès de pouvoir, que se pourvoir hiérarchiquement du maire au préfet et du préfet au ministre. Le ministre aura le dernier mot, et le recours administratif s'arrêtera devant l'arrêté ministériel[1].

43. Il pourrait se faire qu'au lieu de forcer à reculer, le plan d'alignement eût pour effet de rétrécir la voie publique sur un point déterminé. En ce cas, l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807 donne aux propriétaires riverains le droit d'avancer et de requérir

[1] Cette doctrine a été consacrée par le Conseil d'État, arr. du 19 juillet 1855 (aff. *Crouzet et Sensalva*). Le ministre avait rejeté le pourvoi contre un arrêté du préfet de Lot-et-Garonne, et les parties attaquaient la décision du ministre comme entachée d'excès de pouvoir, attendu qu'au lieu de rejeter le pourvoi purement et simplement, ou même de statuer lui-même, le ministre aurait dû renvoyer l'affaire au Conseil d'État, d'après l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 combinée avec le décret du 27 juillet 1808.

l'acquisition des terrains qui sont en dehors du nouveau tracé de la voie. L'administration a même le moyen de forcer indirectement les propriétaires à faire cette acquisition. Elle peut en effet, en cas de refus par le propriétaire, exproprier le propriétaire de sa propriété bâtie en lui payant le prix de sa maison d'après la valeur qu'elle avait antérieurement aux travaux. Comme leur exécution augmentera presque toujours la valeur de la construction, cette déposession renferme une action indirecte pour forcer le propriétaire à faire l'acquisition.

44. *Voirie vicinale*. Le plan général, en matière de voirie vicinale, n'est pas autre chose que la reconnaissance et la fixation de la largeur du chemin; ce que nous avons dit plus haut, en nous occupant des chemins vicinaux, sur la reconnaissance et la déclaration, doit être rappelé ici et nous nous contenterons d'y renvoyer. D'après les art. 15 et 21 de la loi du 21 mai 1836, les préfets sont compétents pour fixer la largeur des chemins de moyenne et de petite vicinalité, et l'art. 15 particulièrement attribue à la voie publique les parties des propriétés riveraines qui sont atteintes par l'arrêté du préfet. Quant aux chemins vicinaux de grande communication, ils sont classés par le conseil général. Le classement, dans tous les cas, déterminera la largeur du chemin suivant les indications portées au plan annexé.

45. L'art. 21 de la loi du 21 mai 1836, qui charge le préfet de faire un règlement pour assurer l'exécution de la loi, comprend au nombre des matières qui peuvent être l'objet de ces règlements « les alignements,

« les autorisations de construire le long des chemins, « l'élagage, les fossés et leur curage, et tous autres « détails de surveillance et de conservation. » Ce règlement doit, aux termes de l'art. 21, être communiqué au conseil général et transmis avec ses observations au ministre de l'intérieur pour être approuvé, s'il y a lieu. Dans le règlement-modèle qui a été fait en 1854, la matière des alignements pour la voirie vicinale a été réglée par les art. 281 et suivants. « Il est interdit, dit l'art. 281, de construire, de reconstruire ou de réparer aucune maison, aucun bâtiment, mur ou clôture, de quelque nature que ce soit, d'ouvrir des fossés, de planter des arbres ou des haies, le long et joignant les chemins vicinaux, sans en avoir demandé et obtenu l'autorisation. » D'après l'art. 283, l'alignement est donné par le maire pour les chemins vicinaux ordinaires et pour ceux d'intérêt commun. Quant aux chemins vicinaux de grande communication, l'alignement individuel doit être donné par le préfet, conformément à l'art. 9 de la loi du 21 mai 1836 : « Les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du préfet. » L'art. 286 du règlement-modèle porte, en effet, que ces alignements partiels seront donnés par les préfets sur le rapport des agents voyers et l'avis des maires et du sous-préfet de l'arrondissement.—En aucun cas, l'alignement n'est verbal; il est donné par écrit sous la forme d'un arrêté « qui est transcrit aux registres du maire, et dont une expédition doit être remise aux parties intéressées. » Cette formalité est également suivie par le préfet dans les cas où il est compétent.

46. Le maire et le préfet, quand ils donnent un alignement partiel, doivent se conformer au plan général; s'ils ne le faisaient pas, il y aurait atteinte à un droit acquis et, par conséquent, lieu à recours par la voie contentieuse. Faute de plan général, le maire ou le préfet devraient ou se conformer à l'état des lieux, ou provoquer une reconnaissance de la largeur ou une déclaration régulière portant fixation d'une largeur nouvelle, en vertu de l'art. 15; mais l'alignement partiel ne pourrait pas déroger à la situation actuelle des riverains par rapport à la voie publique.

Cette règle comporte cependant une exception, et elle est relative aux chemins qui n'ont pas la largeur légale :

Art. 289 du règlement-modèle. « Lorsque les chemins vicinaux, soit de grande, soit de petite communication, auront la largeur légale, les alignements à donner pour constructions ou reconstructions seront donnés de manière à ce que l'impétrant puisse construire sur la ligne séparative de sa propriété et du chemin. — Lorsque ces chemins n'auront pas leur largeur légale, les alignements pour constructions et reconstructions seront délivrés de manière à donner aux chemins cette largeur, sauf règlement de l'indemnité due pour la valeur du sol à incorporer au chemin, si les propriétaires ne consentent pas à l'abandon gratuit du sol. — Lorsque les chemins auront plus que leur largeur légale, les propriétaires riverains pourront être autorisés, par mesure d'alignement, à avancer leurs constructions jusqu'à l'extrême limite de cette largeur, sauf par eux à payer

à la commune la valeur du sol qui leur sera ainsi concédé[1]. »

47. Le règlement-modèle de 1854, pas plus que la loi de 1836, ne parle de l'alignement le long des chemins ruraux. Comment cette lacune peut-elle être comblée ?

La distinction entre les chemins ruraux et les chemins vicinaux classés est de création moderne, et elle était tout à fait inconnue lorque furent faits les règlements sur l'alignement en 1607 et en 1765. Si donc ces règlements s'appliquent aux chemins vicinaux, il n'y a pas de bonne raison pour ne pas les étendre aux chemins ruraux. Ce serait interpréter l'édit de décembre 1607 et l'arrêt du conseil du 27 février 1765 suivant une distinction que ne pouvaient pas avoir en vue les rédacteurs de ces règlements. Ainsi de deux choses l'une : ou les règlements ne s'appliquent pas aux chemins vicinaux, et alors il faut renoncer à l'application qui en a toujours été faite ; ou bien décider que ces règlements s'appliquent aux chemins ruraux comme aux chemins vicinaux.

48. L'opinion généralement adoptée applique les règlements sur l'alignement aux chemins ruraux, mais avec quelques restrictions desquelles résulte une différence profonde. Ainsi l'on ne reconnaît pas au préfet le droit de reculer l'ancienne limite, comme il le peut d'après l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836, pour les

[1] V. le *Code pratique des chemins vicinaux,* par M. Grandvaux, t. II, p. 60-128, art. 281-295. La largeur légale était de 6 mètres, d'après la loi du 9 ventôse an XIII. Elle est aujourd'hui fixée par département. (V. le tableau des largeurs dans le *Code pratique* de Grandvaux, t. I, p. 19.)

chemins vicinaux classés qui n'ont pas la largeur légale. Cet élargissement ne pourrait avoir lieu, pour un chemin rural, qu'en suivant les règles de l'expropriation d'utilité publique avec indemnité juste et préalable [1]. On reconnaît aussi que, si le préfet englobait dans un chemin vicinal, une partie de la propriété privée du riverain, le tribunal civil saisi de la question pourrait forcer la commune à relâcher la parcelle. Au contraire, s'il s'agissait d'un chemin vicinal ordinaire, le tribunal ne pourrait que reconnaître la propriété de la parcelle, et le droit du propriétaire se réduirait à une indemnité.

49. Ces distinctions sont-elles admissibles si l'on décide que les règlements sur l'alignement doivent être appliqués aux chemins ruraux comme aux chemins vicinaux? En vertu de quel droit scinderait-on ainsi les effets d'une législation qui ne fait aucune distinction semblable? Suivant nous, la question doit être résolue par le raisonnement suivant : L'art. 21 de la loi du 21 mai 1836, en disposant que la matière des alignements serait réglée par le préfet dans chaque département, a implicitement disposé que les règlements généraux de 1607 et 1765 ne sont pas applicables de droit aux chemins vicinaux. Déléguer au préfet le pouvoir de réglementer spécialement dans le département la matière des alignements, c'est dire que les règlements généraux ne s'appliquent pas. Aussi pour la voirie vicinale les questions d'alignement doivent-elles être tranchées conformément au

[1] V. en ce sens circul. ministér. du 15 novembre 1839 (*Bulletin off. minist.*, p. 359).

règlement départemental, et ordinairement elles le seront d'après les art. 281-295 du règlement-modèle de 1854; car il est recommandé aux préfets de ne s'écarter de ce règlement-modèle qu'en cas de nécessité absolue.

50. Si les règlements de 1607 et 1765 ne s'appliquent pas aux chemins vicinaux classés, à plus forte raison ne régissent-ils pas les chemins ruraux. Ceux-ci sont simplement protégés par les règlements municipaux, que le maire a le pouvoir de faire sur cette matière comme sur toutes celles qui ont pour la commune un intérêt général. L'autorité municipale peut donc faire un règlement sur l'alignement des chemins ruraux, de même que le préfet en peut faire un pour les chemins vicinaux classés. Il y a cependant une grande différence entre les pouvoirs du maire et ceux du préfet. Le préfet agit en vertu d'une délégation formelle et spéciale qui est contenue dans la loi du 21 mai 1836. Aussi a-t-il des pouvoirs spéciaux qui lui confèrent le droit de réglementer la matière de l'alignement; il est le délégué de la loi, et il a les pouvoirs du législateur par suite de cette délégation. Le maire, au contraire, ne peut agir qu'en vertu de ses pouvoirs généraux; il n'a pas d'attribution spéciale, et conséquemment il est, en matière d'alignement le long des chemins ruraux, limité par les lois générales qui déterminent son pouvoir réglementaire. Ainsi notamment le préfet peut, en vertu de l'art. 21, faire un règlement qui permette de forcer les riverains à reculer. Au contraire, le maire ne pourrait pas, dans un règlement municipal, disposer que les riverains subiront un retranchement. En effet, le

pouvoir réglementaire du maire ne lui donne pas le droit de prendre une parcelle de propriété privée. La différence tient à ce que le préfet a les pouvoirs qui résultent d'une délégation spéciale, tandis que le maire n'a, sur cette matière comme sur toutes les autres, que le pouvoir général tel qu'il résulte de la loi des 16-24 août 1790 et de la loi du 18 juillet 1837 (art. 11)[1].

51. *Grande voirie.* Lorsqu'il s'agit d'une voie nouvelle à créer, le plan d'alignement se confond avec celui de la route elle-même. La loi du 3 mai 1841, avec toutes les formalités exigées pour l'expropriation, doit être appliquée. Aucune parcelle de propriété ne pourra donc être prise, pour la confection de la route, sans une juste et préalable indemnité.

Supposons, au contraire, qu'une route étant déjà ouverte, il s'agisse d'arrêter le plan général de son alignement. La loi est complétement muette sur ce point, et il y a là une lacune à combler par le raisonnement et l'analogie. On décidait, avant le décret de décentralisation, que le plan général, en matière de grande voirie, devait, comme le plan général en matière de voirie urbaine, être homologué par décret impérial, en Conseil d'État. Il y avait même, ce semble, une raison plus forte de décider, puisque les grandes routes sont d'un intérêt plus général que les rues des villes.

52. Le décret du 25 mars 1852, tabl. A, n° 50, n'a transféré l'homologation du Conseil d'État au préfet

[1] V. C. cass., ch. crim., arr. du 28 juin 1861.

que pour les *plans d'alignement des villes*. La décentralisation ne s'applique donc qu'à la voirie urbaine, et la grande voirie demeure sous l'empire de l'ancienne pratique. Il est facile de comprendre que le législateur ait conservé la garantie de la délibération en Conseil d'État pour les grandes routes, lorsqu'il y renonçait pour les rues, puisque les premières ont généralement plus d'importance que les secondes. On appliquait *à fortiori* l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 aux grandes routes; il ne suffit donc pas d'un simple argument *à pari* pour conclure que la délibération du Conseil d'État est supprimée pour la grande voirie, de ce qu'on ne l'exige plus pour la voirie urbaine.

53. Le décret impérial qui homologue le plan général d'alignement d'une grande route peut-il être attaqué par quelque voie de recours? D'abord il n'est pas attaquable par la voie contentieuse. C'est un acte d'administration pure, et le décret est censé vider toutes les oppositions qui ont été formées pendant le cours de l'instruction. L'instruction terminée et le décret d'homologation rendu, n'y a-t-il aucune autre voie qui soit ouverte, à défaut de recours au contentieux? L'analogie tirée de l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 conduit à décider que, pour la grande voirie comme autrefois pour la voirie urbaine, les parties intéressées pourront réclamer au Conseil d'État administrativement et sur le rapport du ministre de l'intérieur. On n'objectera pas que, pour la voirie urbaine, ce reçours n'est plus recevable depuis que l'homologation des plans est donnée par le préfet; car

cette modification de compétence n'a pas été faite pour la grande voirie.

54. Le recours contentieux serait même admis s'il y avait *excès de pouvoir*. C'est ce qui aurait lieu, par exemple, dans le cas où les formalités voulues par la loi n'auraient pas été remplies. Ainsi dans les rues-traverses d'une commune, le régime de la grande voirie est applicable; mais comme la grande route, en ce point, a le caractère de la grande voirie et de la petite, l'art. 21, n° 3, de la loi du 18 juillet 1837 exige que le conseil municipal soit appelé à délibérer. L'inaccomplissement de cette formalité entraînerait l'excès de pouvoir, et permettrait d'attaquer au contentieux le décret qui homologue le plan[1].

55. L'alignement partiel, en matière de grande voirie, est délivré par le préfet[2] lorsqu'il n'y a pas de plan général, et par le sous-préfet partout où il y a un plan général.

[1] Cependant, comme le décret qui homologue un plan a un caractère général et réglementaire, il nous paraîtrait conforme aux règles du contentieux de n'admettre le recours, en ce cas, que par voie d'exception et non par voie d'action. La partie qui serait poursuivie comme coupable de contravention au plan général, opposerait que ce plan était irrégulier, le conseil municipal n'ayant pas été appelé à délibérer. Supposons qu'un riverain construise sans demander l'alignement, et que sa construction empiète sur la ligne déterminée par le plan. Le contrevenant n'évitera pas l'amende, puisqu'il devait demander l'alignement, même en l'absence d'un plan général. Mais si l'administration concluait à la destruction des travaux, le contrevenant soutiendrait que le plan général n'était pas légalement approuvé et, par conséquent, qu'il n'était pas obligatoire.

[2] Une circulaire du ministre des travaux publics, en date du 1849, avait délégué aux sous-préfets les alignements partiels dans les rues-traverses des villes. Cette délégation a été considérée comme illégale, et un arrêt du Conseil d'État du 28 novembre 1861 a décidé que, la compétence du préfet ayant été déterminée par une loi, une circulaire ministérielle n'avait pas pu y déroger. Mais la loi des 4-11 mai 1864 a transporté la compétence aux sous-préfets pour les villes où il y a un plan général d'alignement.

L'arrêt du conseil du 27 février 1765 est spécial à la grande voirie; car la petite voirie est particulièrement régie par l'édit de 1607 et par la loi du 16 septembre 1807, et la voirie vicinale par les règlements départementaux. L'arrêt du conseil du 27 février 1765 s'applique donc surtout à la grande voirie, et il ne fournit pour les autres chemins que des arguments d'analogie. Voici le texte de cet arrêt :

« Sa Majesté ordonne que les alignements pour constructions ou reconstructions des maisons, édifices ou bâtiments 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, ne pourront être donnés que par les trésoriers de France.

« Fait Sa Majesté défense à tous particuliers, propriétaires ou autres, de construire ou réparer aucuns édifices, 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 et de 300 livres d'amende, et contre les maçons, charpentiers ou autres de pareille amende. »

56. S'il y a un plan général d'alignement, le préfet doit s'y conformer. S'il ne s'y conformait pas, il violerait un droit acquis, et la partie intéressée pourrait se pourvoir par la voie contentieuse.

57. A défaut de plan général, l'alignement ne doit pas moins être demandé au préfet, qui est compétent en vertu des dispositions générales qui lui attribuent la

surveillance et la conservation des routes[1], et en vertu de la loi des 7-14 novembre 1790, qui comprend spécialement dans les attributions des corps administratifs « *l'alignement des rues, des villes, bourgs et villages qui servent de grandes routes.* » Le préfet aurait, suivant quelques écrivains[2], le pouvoir de forcer les propriétaires à reculer, parce qu'il lui appartient de fixer les limites du domaine public, sauf à faire régler postérieurement l'indemnité. D'après cette opinion, la partie qui se croirait lésée par l'alignement ne pourrait pas se pourvoir au contentieux, l'arrêté d'alignement étant de sa nature un acte d'administration pure, lorsqu'il n'y a pas de plan général. Mais le Conseil d'État, étendant avec raison à la grande voirie la doctrine qu'il avait adoptée pour la voirie urbaine[3] et pour les rues de Paris[4], a décidé qu'il y avait excès de pouvoir si le préfet, à défaut de plan général, donnait un alignement qui ne serait pas conforme à la configuration actuelle de la voie publique[5].

58. Le riverain dont la propriété est située sur la partie retranchable, en vertu du plan d'alignement, est soumis à une servitude qui l'oblige, comme en ma-

[1] Loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, section III, art. 2, et loi des 7-14 septembre 1790, art. 6.

[2] M. Boulatignier, *École des communes*, 1846, p. 206 et 208, a soutenu que le recours contentieux doit être admis en matière de grande voirie, même en l'absence d'un plan général. — V. *contrà*, Serrigny, *Questions et traités*, p. 149, et Chauveau, *Journal de droit administratif*, 1862, p. 394.

[3] Arr. Cons. d'Ét., 5 avril 1862 (D. P. 63, 3, 57).

[4] Arr. Cons. d'Ét., 2 mai 1861 (D. P. 61, 3, 87) et 22 janvier 1863 (D. P. 63, 3, 1).

[5] Arr. Cons. d'Ét. du 10 février 1865. Aff. *Sammartin* (D. P. 65, 3, 72). V. les conclusions de M. L'Hopital, commiss. du gouv. Lebon, 1865, p. 201.

tière de voirie urbaine, à ne faire au mur de face aucune réparation sans en avoir obtenu l'autorisation du préfet. Le préfet autorisera les réparations non confortatives et interdira les réparations qui auraient pour effet de consolider le mur de face. Quant à la distinction à établir entre ces deux espèces de réparations, nous répéterons ici que c'est une question de fait à juger d'après les circonstances de chaque affaire, et qu'il est impossible d'établir sur ce point une règle invariable.

59. La jurisprudence du Conseil d'État décide que le propriétaire qui a construit, sans demander d'alignement, le long de la voie publique doit, dans tous les cas, être puni de l'amende, mais qu'il ne doit être condamné à la destruction des travaux faits que si la construction empiète sur la voie publique, ou si la réparation est confortative[1]. Ainsi, entre la jurispru-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 4 février 1824 (aff. *Legros*), 2 avril 1828 (aff. *d'Autry*), 21 juin 1844 (aff. *Sollet*) et 6 décembre 1844 (aff. *Taque*). — Il est certain qu'au point de vue de l'intérêt général, cette solution présente de graves inconvénients dans le cas où il s'agit d'une construction qui n'empiète pas sur le sol de la voie publique. Supposons que l'administration se propose d'élargir une rue et de prendre par alignement sur les propriétés riveraines. Un des propriétaires qui connaît ce projet s'empresse de bâtir à la ligne séparative. Il sait qu'en le faisant sans autorisation il s'expose avec certitude à payer une amende, et peut-être une amende de 300 fr. Mais qu'est une amende de 300 fr. pour celui qui veut se soustraire à l'obligation de reculer et obliger l'administration à procéder contre lui par expropriation pour cause d'utilité publique? Il se résignera sans difficulté à supporter cette peine pour arriver à son but, but qui consistera souvent à se procurer un bénéfice au détriment de l'État, du département ou de la commune. Si la demande d'alignement était obligatoire, à peine de destruction de la besogne mal plantée dans tous les cas, l'administration serait avertie et veillerait à ce que l'intérêt public ne souffrît pas de préjudice. L'inconvénient que nous venons de signaler fut exposé avec beaucoup de force par le ministre des travaux publics dans ses observations sur l'affaire Sollet (arr. du 21 juin 1844). Cet inconvénient pourrait cependant être atténué. On ne construit pas

dence de la Cour de cassation pour la petite voirie et celle du Conseil d'État pour la grande, il y a une ressemblance et une différence. La ressemblance consiste en ce que la destruction d'une *construction* faite sans alignement n'est ordonnée, suivant les deux, que s'il y a empiétement sur le sol de la voie publique. La différence tient à ce que, pour les *réparations* faites au mur de face sans autorisation, la Cour de cassation ordonne la destruction de la besogne mal plantée sans distinguer entre les réparations confortatives et non confortatives, tandis que le Conseil d'État fait cette distinction. La divergence s'explique par deux causes. Premièrement, la Cour de cassation s'est décidée sans doute et principalement par le motif que les tribunaux de police n'ont pas les éléments suffisants pour juger si une réparation est ou non confortative, et que le Conseil d'État croit que les juridictions administratives sont en position de trancher cette question. En second lieu, la Cour de cassation a pensé que l'amende de 1 à 5 fr. que peuvent prononcer les tribunaux de police est trop faible pour assurer l'exécution de la loi. Au contraire le Conseil d'État peut, en matière de grande voirie, prononcer une amende de 300 fr., et cette pénalité est suffisante pour prévenir, au moins dans la plupart des cas, les infractions à la loi sur les alignements. Une question commune à toutes les espèces de voirie est

clandestinement le long de la voie publique, et l'administration sera facilement avertie par ses agents, cantonniers ou autres. Elle pourra, si elle le juge à propos, délivrer un *alignement d'office*, et forcer le propriétaire à s'y conformer. Comme les lois doivent être exécutées de bonne foi, il faut admettre qu'en cas de fraude à la loi par les propriétaires riverains, l'administration pourra déjouer cette manœuvre en donnant un *alignement d'office*.

celle de savoir ce qu'il faut entendre par le mot *construire* qui est employé dans les règlements sur la matière des alignements. La jurisprudence donne à ce mot un sens fort étendu, et elle exige l'autorisation quelle que soit la nature de la construction [1].

60. **Chemins de fer.** — Nous avons vu plus haut que, d'après la loi du 15 juillet 1845, les chemins de fer font partie de la grande voirie (art. 1er). L'art. 3 s'occupe des servitudes d'utilité publique qui sont applicables aux chemins de fer. Toutes ne le sont pas, et il y a dans l'art. 3 une énumération qui doit être considérée comme limitative :

« Sont applicables aux propriétés riveraines des che-

[1] « Ainsi, dit M. Féraud-Giraud, on peut dire qu'elle serait nécessaire :
« Pour construire un embattoir (ord. du 29 septembre 1810, *Petit*);
« Un hangar (C. cass., arr. du 5 juillet 1837);
« Un simple mur de clôture (C. cass., 13 juillet 1838, aff. *Daguerre*);
« Pour adosser des constructions au mur de soutenement d'une route (ord. du 6 septembre 1826, aff. *Freidheim*);
« Pour reconstruire même sur les anciens fondements (aff. *Pascal*);
« Pour exhausser les murs de clôture d'une rue (arr. Cons. d'Ét. du 30 mai 1844, aff. *Hugon*).
« Pour faire de simples réparations;
« Se fût-on contenté de faire réparer un pied-droit endommagé par le choc d'une voiture (arr. du Cons. d'Ét. du 22 février 1838, aff, *veuve Nourry*);
« N'eût-on réparé qu'un mur de clôture (arr. du Cons. d'Ét. du 23 mai 1827, aff. *Trigant-Brau*);
« Alors même que les réparations à ce mur auraient été rendues nécessaires par des dégâts dus à la malveillance (C. cass., arr. du 2 août 1839, ch. crim., aff. *Hoas*), ou résultant des travaux faits par une commune (arr. du Cons d'Ét. du 13 février 1845, aff. *Perruchon*);
« On ne pourrait pas faire sans autorisation un simple crépissage (C. cass., arr. du 17 décembre 1830, aff. *Goujon de Cerisay*);
« Une construction provisoire (arr. du Cons. d'Ét. du 24 janvier 1845, aff. *Dandrey*). »
Servitudes de voirie, t. I, p. 24-26.

mins de fer les servitudes imposées par les lois et règlements sur la grande voirie — et qui concernent — l'alignement, — l'écoulement des eaux, — l'occupation temporaire des terrains, en cas de réparation, — 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. — Sont également applicables à la confection et à l'entretien des chemins de fer les lois et règlements sur l'extraction des matériaux nécessaires aux travaux publics. »

61. Indépendamment des servitudes de grande voirie qui sont déclarées applicables aux chemins de fer, la loi a créé un certain nombre de charges spéciales à raison du voisinage des chemins de fer. D'après l'art. 5 de la loi du 15 juillet 1845, « aucune construction, autre qu'un mur de clôture, ne peut être établie dans une distance de 2 mètres d'un chemin de fer. » Il est naturel que la loi ait fait exception pour les murs de clôture, puisque d'après l'art. 4 tout chemin de fer doit être clos des deux côtés et sur toute l'étendue de la voie. Le mur de clôture satisfait à cette prescription mieux qu'une haie sèche ou une palissade. Si la loi écarte les constructions autres que les murs de clôture, c'est de crainte que par les ouvertures des maisons habitées ne soient jetées des matières qui seraient un obstacle à la liberté de la voie. Quant au point de départ qui doit servir à calculer la distance de 2 mètres, il est fixé par l'art. 5 de la loi du 15 juillet 1845 : « Cette distance sera mesurée soit de l'arête supérieure du déblai, soit de l'arête inférieure du talus du rem-

blai, soit du bord extérieur des fossés du chemin, et, à défaut, d'une ligne tracée à 1 mètre 50 centimètres à partir des rails extérieurs du chemin de fer. »

62. L'interdiction s'applique-t-elle aux constructions qui existaient déjà au moment où le chemin de fer a été établi? L'art. 5 a prévu le cas dans le § 3, qui porte : « Les constructions existantes au moment de la promulgation de la présente loi, ou lors de l'établissement d'un chemin de fer, pourront être entretenues dans l'état où elles se trouvaient à cette époque. » Cette disposition a fait naître une difficulté assez grave. Il s'agit de savoir si, en donnant au propriétaire le droit d'entretenir la construction dans l'état où elle se trouve, la loi lui donne le pouvoir de faire toutes les constructions quelles qu'elles soient, confortatives ou non confortatives, la reconstruction totale demeurant seule interdite, ou bien s'il faut entendre ces mots dans le sens où ils sont pris ordinairement par les règlements de voirie, c'est-à-dire en distinguant les réparations confortatives de celles qui ne le sont pas. Les travaux préparatoires nous laissent, sur ce point, dans la plus grande perplexité, parce qu'ils fournissent aux deux opinions des arguments d'une valeur égale. A la Chambre des députés, la loi fut votée avec la pensée que le propriétaire aurait le droit de faire toutes les réparations, confortatives ou non, et qu'il lui était seulement interdit de faire une reconstruction totale. A la Chambre des pairs, au contraire, il fut reconnu que la disposition serait prise dans le sens ordinaire des règlements de voirie, et que, par conséquent, le propriétaire ne pourrait faire que les travaux d'entretien, à

l'*exclusion des travaux confortatifs* [1]. Il y a donc doute sur la question, et je conclus de ce doute qu'il faut se prononcer en faveur de la liberté du propriétaire. On objecte que nous sommes en matière de voirie et que les règlements de voirie qui distinguent entre les réparations confortatives et celles qui ne le sont pas doivent être appliquées ici en vertu de l'art. 1er de la loi du 15 juillet 1845. Nous répondons à cette observation que la loi du 15 juillet 1845 établit une servitude nouvelle, et que, pour en fixer l'étendue, s'il y a doute sur ce que le législateur a voulu faire, les principes d'une bonne interprétation demandent qu'on laisse au propriétaire riverain tout ce que la loi ne lui a pas enlevé positivement. C'est chose grave qu'une servitude d'utilité publique, puisqu'elle grève la propriété privée sans indemnité. Au moins ne faut-il pas aggraver les servitudes établies en suppléant au silence de la loi par une interprétation défavorable au propriétaire [2].

63. Le propriétaire ayant le droit d'entretenir les constructions dans l'état où elles étaient avant l'éta-

[1] Duvergier, *Collection des lois*, note sur la loi du 15 juillet 1845.

[2] Jousselin, *Servitudes d'utilit publique*, cherche dans l'ordonnance du 1er août 1821, sur les *Servitudes militaires*, l'interprétation du mot *entretien* qu'emploie la loi du 15 juillet 1845. « Sommes-nous, ajoutait-il, oui « ou non, en matière de voirie? Si nous sommes en matière de voirie, le « mot *entretien*, dont la signification n'a été déterminée ici par aucune « qualification additionnelle, doit, par cela même, être entendu « avec les « restrictions légalement prescrites en matière de voirie, c'est-à-dire sous « la condition expresse de ne faire aux constructions aucune espèce de tra- « vaux confortatifs. » (T. II, p. 390 et 391). Je réponds que nous sommes en matière de voirie, mais qu'il s'agit d'une servitude nouvelle, et que la loi n'en ayant pas suffisamment déterminé la portée, il faut, dans le doute, se prononcer pour la propriété privée contre la servitude.

blissement du chemin de fer, comment constatera-t-on l'état des constructions et fixera-t-on le droit du propriétaire? L'art. 5, dernier paragraphe, dispose que les formalités à remplir par le propriétaire pour déterminer l'état dans lequel les constructions pourront être entretenues seront déterminées par un règlement d'administration publique.

64. Une autre disposition de la loi du 15 juillet 1845 (art. 7) défend d'établir à une distance de 20 mètres d'un chemin de fer desservi par des machines à feu, des dépôts de matières inflammables, à l'exception seulement des récoltes pendant la moisson. Cette servitude a pour but de prévenir les incendies qui n'auraient pas manqué d'arriver fréquemment, notamment dans les pays où l'usage des couvertures en chaume est encore suivi.

65. L'interdiction de construire dans les 2 mètres et celle de déposer des matières inflammables à moins de 20 mètres sont absolues; le préfet ne pourrait pas par un arrêté spécial dispenser de leur observation. Les distances déterminées pour ces deux servitudes, comme pour celles dont nous allons parler, peuvent être réduites mais seulement par décrets impériaux rendus après enquête (art. 9). Indépendamment de la réduction des distances, les servitudes dont nous allons parler ont ce caractère que le préfet peut, par un arrêté, lever les interdictions d'une manière complète.

Ainsi l'art. 6 dit que dans les localités où le chemin de fer se trouvera en remblai de plus de 3 mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit

aux riverains de pratiquer, *sans autorisation préalable*, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai mesurée à partir *du pied du talus*. L'excavation pourrait donc être faite moyennant une autorisation préalable. Cependant l'art. 6 ajoute que cette autorisation ne pourra pas être accordée sans que les concessionnaires ou fermiers de l'exploitation aient été entendus ou dûment appelés.

66. D'un autre côté, d'après l'art. 8 de la loi du 15 juillet 1845, dans une distance de moins de 5 mètres, aucun dépôt de pierres ou objets non inflammable, ne peut être établi *sans l'autorisation du préfet*. Au reste, l'autorisation une fois accordée est toujours révocable. La prohibition établie par cet article comporte deux exceptions. L'autorisation n'est pas nécessaire : 1° pour former, dans les localités où le chemin est en remblai, des dépôts de matières non inflammables, dont la hauteur n'excède pas celle du remblai du chemin. En ce cas, il n'y a pas à craindre que le dépôt de pierres s'écroule et encombre la voie publique; 2° pour former des *dépôts temporaires* d'engrais et autres objets nécessaires à la culture des terres. Cette seconde exception est faite dans l'intérêt de l'agriculture comme celle que l'art. 7 fait à la prohibition de déposer des matières inflammables. Il faut remarquer d'ailleurs que l'exception ne s'applique qu'aux *dépôts temporaires* et que, s'il était permanent, le dépôt des fumiers ou autres objets nécessaires à la culture ne pourrait être fait qu'avec *l'autorisation du préfet*.

67. Au reste, il pourrait se faire que la sûreté publique exigeât la suppression d'une construction, d'un

dépôt, d'une excavation, de couvertures en chaume, et que la loi des 16-24 août 1790 ne donnât pas des pouvoirs suffisants à l'administration. En effet, cette loi n'a pas pu prévoir les précautions que rendrait nécessaires le voisinage d'un chemin de fer. Aussi la loi du 15 juillet 1845 a-t-elle, par son art. 10, armé l'administration de pouvoirs qu'elle n'aurait pas trouvés dans la loi générale sur la police.

« Si, hors des cas d'urgence prévus par la loi des « 16-24 août 1790, la sûreté publique ou la conservation « du chemin de fer l'exige, l'administration pourra « faire supprimer, *moyennant une juste indemnité*, les « constructions, plantations, excavations, couvertures « en chaume, amas de matériaux ou autres existant « dans les zones ci-dessus spécifiées. » L'indemnité est fixée par le jury toutes les fois qu'il s'agit de *suppression de constructions*. La loi du 3 mai 1841 n'est au reste applicable que pour la partie qui est relative au règlement de l'indemnité, et il n'y a ni décret déclarant l'utilité publique ni jugement qui prononce l'expropriation. La suppression est purement et simplement ordonnée par un arrêté du préfet. Lorsqu'il n'y a pas suppression de construction, mais seulement suppression d'un dépôt, d'une excavation ou d'une plantation, le jury n'est pas compétent pour régler l'indemnité; elle est fixée conformément à la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par le conseil de préfecture.

68. Les contraventions à la loi du 15 juillet 1845 sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie. Elles sont punies d'une

amende de 16 à 300 fr., sans préjudice de l'application des peines portées au Code pénal et au titre III de la loi de 1845. Le contrevenant est de plus condamné à la suppression des travaux faits en contravention et, s'il n'obéit pas à cette condamnation, la destruction est faite d'office à ses frais. Le montant de la dépense est ensuite recouvré contre lui par voie de contrainte, comme en matière de contributions publiques (art. 11 de la loi du 15 juillet 1845).

69. Aucun article de la loi de 1845 ni des lois postérieures n'attribue aux concessionnaires de chemins de fer le droit de poursuivre la répression des contraventions. Comme ces compagnies n'ont qu'un caractère purement privé, la poursuite ne pourrait leur appartenir qu'en vertu d'une disposition formelle. Du silence de la loi il faut donc conclure que cette faculté ne leur appartient pas en principe, sauf, par exception, les concessionnaires qui, par une disposition analogue à celle du décret du 22 février 1815, art. 67, aux compagnies des canaux d'Orléans et du Loing, ont été investis du droit de poursuivre les contrevenants. Ce décret fournit même un raisonnement *à contrario* pour établir que le droit de poursuite n'appartient pas aux concessionnaires s'il ne leur a pas été formellement conféré. Ici l'argument *à contrario* a une grande force parce qu'il corrobore le principe général, en vertu duquel le droit de poursuite est l'attribution normale de l'autorité publique[1]. Nous croyons cependant qu'il y a, sur ce point, une lacune

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 12 janvier 1850 (aff. *Tourblain*), 18 août 1862 (aff. *Duval*). — Elles n'ont même pas le droit d'intervenir dans les instances

dans la loi, et que la collation du droit de poursuite aux compagnies n'aurait eu que des avantages pour l'intérêt général. Elle aurait assuré plus efficacement la répression des contraventions et mieux garanti la sûreté publique. La loi aurait pu généraliser ce qui n'est que l'exception, d'autant plus que l'exception ne s'explique par aucune raison spéciale[1].

§ 2. — Chemins de halage.

Sommaire.

70 Chemin de halage et marchepied. — Rivières navigables.
71. L'administration peut-elle, sans donner d'indemnité, prendre un chemin de halage sur les deux côtés?
72. Que faut-il entendre par les mots *héritages aboutissant* dont se sert l'ordonnance de 1669, tit. XXVIII, art. 7?
73. La servitude de halage est exigible pour la navigation, que la rivière soit navigable de son propre fonds ou qu'elle l'ait été rendue artificiellement.
74. Une indemnité est due aux riverains lorsque le cours d'eau a été rendu navigable artificiellement.
75. Des autorités compétentes pour déclarer la navigabilité. — Distinction entre la déclaration principale et celle qui a lieu à l'occasion d'une action en revendication ou d'une poursuite pour contravention.
76. La servitude peut être restreinte mais non aggravée.
77. Etendue naturelle de la servitude.
78. Le terrain grevé continue d'appartenir au riverain. — Conséquences.
79. Chemin de halage le long des canaux de navigation.
80. Le chemin de halage est dû le long des rivières flottables.
81. Du marchepied le long des rivières flottables à bûches perdues.
82. Les riverains du chemin de halage ne sont pas, pour construire ou planter, tenus de demander l'alignement.

engagées par l'administration. Arr. du Cons. d'Ét. des 12 mai 1853 (aff. *Chauvin*), 14 mars 1863 (*chemin de fer de ceinture*).

[1] Jousselin, t. II, p. 398, pense que la jurisprudence du Conseil d'État est conforme aux principes, mais il trouve, avec raison, que cette interprétation, quelque légale qu'elle soit, peut nuire à la répression des contraventions.

70. Le chemin de halage et de marchepied est une servitude de passage sur les héritages riverains des cours d'eau navigables, flottables à trains ou radeaux, flottables à bûches perdues, et même quelquefois le long de certains cours d'eau qui ne supportent aucune espèce de navigation ni de flottage.

Pour les rivières navigables, la servitude est établie par l'ordonnance du 12 août 1669 (tit. XXVIII, art. 7), qui n'est du reste que la reproduction, avec quelques changements dans la rédaction, de dispositions antérieures : « Les propriétaires des héritages « aboutissant aux rivières navigables laisseront le long « des bords 24 pieds (7^{m},80) au moins de place en « largeur pour chemin royal et trait de chevaux, sans « qu'ils puissent planter arbres ni tenir clôture ou « haies plus près de 30 pieds (9^{m},75), *du côté que les « bateaux se tirent*, et 10 pieds (3^{m},25) de l'autre bord, « à peine de 500 livres d'amende, confiscation des « arbres et d'être les contrevenants contraints à ré- « parer et remettre les chemins en état à leurs frais. »

Il faut donc distinguer, d'après cet article :

1° La servitude de passage sur une largeur de 24 pieds, ou 7^{m},80;

2° La servitude qui prohibe de planter plus près que 30 pieds, ou 9^{m},75;

3° La servitude de marchepied sur le bord opposé à celui par lequel se tirent ou halent les bateaux (10 pieds ou 3^{m},25).

71. La distinction entre le marchepied et le chemin de halage suppose qu'il y a un côté par lequel se fait

exclusivement le service de la navigation. Qu'arriverait-il si les besoins de la navigation exigeaient que le halage se fît sur les deux côtés? Pourrait-on prendre bilatéralement un chemin de 24 pieds? Au premier abord, il semble que ni l'un ni l'autre des propriétaires n'aurait à se plaindre d'avoir été désigné pour supporter la servitude de halage, attendu que l'administration avait la faculté de choisir. Or, si aucun des riverains n'a qualité pour réclamer, il en résulte qu'il n'est pas dû d'indemnité. Cet argument, très-spécieux assurément, est cependant loin d'être décisif. D'abord il n'est pas opposable au propriétaire traversé qui serait chargé des deux côtés d'une servitude portant sur 24 pieds, tandis que le texte de la loi ne grève que 24 pieds d'un côté et 10 pieds de l'autre. Même quand les deux bords appartiennent à des propriétaires différents, l'argument ne prouverait rien, si ces propriétaires se concertaient pour réclamer une indemnité à partager entre eux. Ils pourraient dire à l'administration : « L'un ou « l'autre de nous supporte certainement une aggra- « vation de servitude, et cette aggravation ne peut « pas être exigée sans indemnité. Si l'administration « est embarrassée pour dire quel est celui qui se « trouve grevé, nous nous mettons d'accord pour « partager l'indemnité; de cette manière, celui de « nous qui n'aurait été désigné que pour supporter « le marchepied ne perdra pas tout. » Mais ce raisonnement écarté, il reste d'autres motifs de décider qui conduisent à la même conclusion. On peut d'abord argumenter du texte de l'ordonnance de 1669

qui oblige les riverains à laisser une place de 24 pieds *du côté que les bateaux se tirent.* Or si les bateaux se tirent bilaréralement, il faut que le chemin de halage soit établi sur les deux bords. Si le texte parle du côté opposé, c'est en vue du cas ordinaire : *de eo quod plerumque fit.* Mais pas un mot ne fait obstacle à ce qu'on exige le halage sur les deux rives si les bateaux se tirent des deux côtés. Cette interprétation est confirmée par un arrêt du conseil du 24 juin 1777, relatif à la navigation de la Marne et autres rivières et canaux navigables. Cet arrêt, en prescrivant de nouveau l'exécution des anciennes ordonnances, et notamment celle de 1669 sur les eaux et forêts, exprime très-formellement que les largeurs de 24 et de 30 pieds peuvent être exigées sur les deux rives, même être prises sur les îles partout où il sera besoin. Il est vrai que cet arrêt du conseil n'a pas le caractère d'une disposition générale, qu'il est particulier à des rivières ou canaux déterminés ; mais il a une autorité interprétative très-grande, d'autant plus que l'explication rationnelle du texte de l'ordonnance de 1669 conduit à la même conclusion. L'interprétation donnée par l'arrêt du conseil du 24 juin 1777 peut d'ailleurs être considérée comme ayant reçu la valeur d'une disposition générale par la confirmation des règlements sur la matière que contient le décret du 22 janvier 1808.

Un certain nombre de rivières, au reste, sont régies par des dispositions spéciales ; quelques-unes même de ces dispositions dérogent à l'ordonnance de 1669,

qui, par rapport à ces exceptions, constitue un véritable droit commun[1].

72. La servitude grève les *héritages aboutissant*. Il faut entendre par ces mots les héritages situés dans les zones de 24, 30 ou 10 pieds fixés par l'ordonnance de 1669. Ainsi, lorsque près de la rivière se trouve un propriétaire contigu qui ne possède qu'une lisière de 5 à 6 pieds de largeur, le propriétaire qui suit est obligé de supporter la servitude pour le reste de la largeur, quoiqu'il *n'aboutisse* pas à la rivière dont il est séparé par la langue de terre appartenant à son voisin. Interprétée judaïquement, la loi serait inexécutable sur plus d'un point, et ce serait évidemment aller contre la volonté du législateur que d'entendre le mot *aboutissant* dans le sens de la contiguïté. Comme ces différences n'auraient aucune raison d'être, il faut décider qu'en se servant de ce mot l'ordonnance n'a eu en vue que le cas ordinaire, non celui où il s'agirait exceptionnellement d'une propriété ayant moins de 24 pieds de largeur. — Les îles sont des héritages aboutissant à la rivière puisqu'elles se trouvent dans son lit. Elles seraient donc soumises à la servitude de halage en vertu de la disposition générale; mais elles y sont en outre assujetties par une disposition spéciale, par l'art. 2 de l'arrêt du conseil du 24 juin 1777, d'après lequel le chemin de halage doit être livré sur les « *îles où il en sera besoin.* »

[1] Arr. du conseil du 13 janvier 1733, relatif aux rivières navigables de la généralité d'Auch et du département de Pau, art. 15; arr. du conseil du 23 juillet 1783, relatif à la Loire et aux rivières y affluentes, tit. II, art. 15 et tit. III, art. 19 et 23; décret du 29 mai 1808, relatif à la rivière de Sèvre, art. 3, 23, etc.

73. L'ordonnance de 1669 établit la servitude de halage pour les *rivières navigables* sans distinguer entre celles qui sont navigables *de leur propre fonds* ou naturellement, et celles qui ont été rendues navigables artificiellement. Toute distinction a d'ailleurs été repoussée par le décret du 22 janvier 1808, d'après lequel « les dispositions de l'art. 7 du titre XXVIII de l'ordonnance de 1669 sont applicables à toutes les rivières navigables de France, soit que la navigation y fût établie à cette époque, soit que le gouvernement se soit déterminé depuis, ou se détermine aujourd'hui et à l'avenir à les rendre navigables. »

74. Il y a cependant, sur un point, une grande différence entre les rivières navigables de leur propre fonds et celles qui sont rendues navigables artificiellement. L'art. 3 du décret du 22 janvier 1808 porte « qu'il sera payé une indemnité aux riverains des fleuves et rivières où la navigation n'existait pas. » Cette supposition implique qu'il n'est pas dû d'indemnité pour le chemin de halage le long des rivières qui sont navigables de leur propre fonds. Cette conclusion *à contrario* est d'autant plus sûre, dans cette espèce, qu'elle coïncide avec le principe général d'après lequel, sauf les exceptions qui seraient faites formellement, les servitudes légales ne donnent pas lieu à indemnité. La pratique administrative accorde cependant *benigniter* une indemnité dans un cas déterminé, même lorsqu'il s'agit d'une rivière navigable de son propre fonds. C'est celui où le mouvement des eaux forçant à reporter le chemin de halage il y aurait lieu d'exiger la suppression d'une *maison*. En ce cas, le préjudice a paru tellement grand que

l'administration accorde une indemnité, et cette décision est d'autant plus fondée que la servitude dégénérerait en une véritable suppression d'une propriété bâtie.

Lorsqu'une rivière est rendue navigable artificiellement, l'indemnité, à laquelle les riverains ont droit pour le chemin de halage, est proportionnée au préjudice qu'ils éprouvent, et la fixation est faite conformément à la loi du 16 septembre 1807, c'est-à-dire par le conseil de préfecture après expertise, suivant les formes prescrites par les art. 56 et suiv. de cette loi[1].

75. L'indemnité donne un grand intérêt à la question de savoir si une rivière est navigable ou flottable, en d'autres termes, à la *déclaration de navigabilité*. Cette attribution appartient à l'autorité administrative, et la déclaration se fait par décret impérial lorsqu'elle a lieu d'une manière générale et *principaliter*. Sinon il n'y a plus qu'une reconnaissance à faire de la navigabilité, et nous pensons qu'elle est de la compétence des juges appelés à statuer sur le litige qui soulève la question de navigabilité. Ainsi le conseil de préfecture en connaîtra si elle se présente à l'occasion d'une contravention de grande voirie ou d'une demande en dommages-intérêts fondée sur l'art. 3 du décret du 22 janvier 1808. Que si, au contraire, elle était soulevée au sujet d'une

[1] Dans une consultation délibérée par plusieurs avocats de Rennes et signée par Toullier, on a soutenu qu'il y avait lieu de suivre les règles de l'expropriation d'utilité publique, avec indemnité préalable, conformément à la loi du 3 mai 1841. Mais cette opinion est inconciliable avec les caractères de la *servitude légale*, car l'idee de servitude implique que la propriété demeure au propriétaire, tandis que l'expropriation suppose que le propriétaire est privé de sa propriété. Or le chemin de halage n'est qu'une servitude.

question de propriété pour laquelle les tribunaux ordinaires sont compétents, ceux-ci pourraient connaître de la question de navigabilité, le juge de l'action étant juge de l'exception[1]. Il s'agit alors, en effet, d'appliquer une loi générale, ce qui est de la compétence de toutes les juridictions, et non de connaître d'un acte administratif. Si, au contraire, il y avait eu une déclaration de navigabilité, et qu'il y eût à expliquer cet acte, les tribunaux devraient, avant de juger la question au fond, renvoyer à l'autorité administrative pour faire l'interprétation des dispositions obscures d'après le principe : *Ejus est interpretari cujus est condere*[2].

76. La largeur fixée par l'ordonnance de 1669 pourrait être restreinte par l'administration, si le service de la navigation le permettait. Cette concession ne serait, d'ailleurs, qu'une tolérance purement facultative, et aucun recours contentieux ne pourrait être formé en cette matière. Si elle est susceptible de restriction, la servitude de halage ne peut pas être aggravée. Il y a donc lieu de se demander quelle est son étendue naturelle.

77. Le propriétaire est tenu de laisser sur le fonds servant un espace de 24 pieds pour la navigation. Il ne pourrait donc pas, nonobstant les injonctions et prohibitions de l'ordonnance de 1669 :

1. V. pour les conseils de préfecture, arr. du Cons. d'Ét. du 28 avril 1864 (aff. *Lagorse*).

2. Arr. Cons. d'Ét. des 5 août 1819 (aff. *de Mirandol*), 19 janvier 1832 (aff. *Cayla*), 25 août 1841 (aff. *Brigode*), 23 juin 1841 (aff. *Lemenuet*), 27 avril 1846 (aff. *Calvimont*) et 18 mai 1846 (aff. *Gendarme*). — V. aussi arrêts de la Cour de Caen des 16 mai 1840 (aff. *d'Anvers*) et 17 février 1841 (aff. *Lemenuet*).

Élever des constructions[1], planter[2], labourer[3], déposer des matériaux[4], faire des travaux défensifs[5], sous peine de commettre une contravention de grande voirie[6].

On voit par ce qui précède que le propriétaire riverain est tenu de laisser son terrain libre pour la navigation; mais il ne doit le passage que pour ce service et, par conséquent, les navigateurs ne pourraient pas établir un port d'abordage sur le terrain grevé de servitude[7]. Les pêcheurs ne peuvent se servir du chemin de halage qu'en qualité de navigateurs, non en qualité de pêcheurs pour retirer et assénèr leurs filets[8]. Par la même raison, tous ceux qui sont étrangers au service de la navigation ne peuvent, même pour passer, se servir du chemin de halage qu'en vertu d'une tolérance expresse ou tacite du propriétaire riverain[9].

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 10 juin 1829 (aff. *Winter*) et 15 juillet 1841 (aff. *Noirot-Chambosse*).

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 6 décembre 1844 (aff. *Eyriaud*).

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 1er juin 1843 (aff. *Caignet*).

[4] Arr. Cons. d'Ét. du 4 mai 1843 (aff. *Grenet*).

[5] Arr. Cons. d'Ét. du 1er août 1834 (aff. *Labbé*).

[6] Les conseils de préfecture sont compétents pour la répression des contraventions commises sur les chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art des rivières navigables. Ils peuvent seuls ordonner la destruction des travaux, et le préfet commettrait un excès de pouvoir si par l'arrêté qui met le propriétaire en demeure de détruire les obstacles il ordonnait que faute par lui de s'y conformer, il y serait procédé par l'administration. Arr. Cons. d'Ét. du 12 février 1863. Aff. *Audebert* (D. P. 63, 3, 78).

[7] Arr. Cons. d'Ét. du 22 septembre 1818 (aff. *Périer*).

[8] Même arrêt. — Loi du 15 avril 1829, art. 35, et discussion à la Chambre des pairs. Duvergier, *Recueil des lois*, p. 109 et suiv.

[9] Le propriétaire riverain pourrait conférer sur le chemin de halage des droits spéciaux, pourvu qu'il n'en résultât aucun obstacle pour le service de la navigation. Sauf la servitude, il a tous les droits inhérents à la qualité de propriétaire.

78. De ce que la propriété du chemin de halage appartient au riverain, il résulte que celui-ci a droit aux alluvions qui se forment le long du chemin. Cependant les alluvions étant placées entre le chemin et la rivière, le riverain est tenu de ne rien faire sur ces terrains qui soit de nature à nuire à la navigation. Toute construction ou plantation qui entraverait le halage constituerait donc une contravention de voirie [1].

79. Le chemin de halage et le marchepied ne peuvent être établis le long des canaux de navigation qu'en suivant les règles de l'expropriation d'utilité publique; car les canaux sont creusés par la main de l'homme, et la loi n'a établi la servitude légale que le long des *rivières*. Aussi les chemins et marchepieds le long de ces canaux appartiennent-ils à la compagnie concessionnaire du canal, à moins qu'elle n'eût traité avec tous les riverains pour l'établissement d'une servitude de passage. En ce cas, les riverains seraient propriétaires, et leurs fonds seraient affectés d'une servitude conventionnelle au lieu d'une servitude légale d'utilité publique.

80. A ne consulter que le texte de l'ordonnance de 1669, la servitude de halage ne serait établie que pour les rivières navigables, à l'exclusion des rivières flottables par trains et radeaux. Cependant le flottage est une espèce de *navigation*, et il résulte de plusieurs documents que le mot navigable doit s'entendre, dans

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 2 février 1825 (aff. *Chavagnac*), 1er août 1834 (aff. *Sutaine*) et 17 janvier 1838 (aff. *Bruno-Lemarchand*). Dans les deux premières espèces, il s'agissait de plantations, et dans la seconde d'un dépôt de fumiers.

les anciennes ordonnances, des rivières flottables, *tant par trains que par radeaux*[1]. Au reste, en règle générale, le régime administratif des rivières flottables est le même que celui des rivières navigables, et il y aurait ici une exception ou anomalie si, au point de vue particulier du chemin de halage, il y avait une différence de régime entre les rivières navigables et les rivières flottables.

81. Que faut-il décider à l'égard des rivières flottables à bûches perdues? Quoiqu'elles soient, en général, assimilées aux cours d'eau non navigables ni flottables, leurs riverains sont soumis à une servitude particulière de marchepied sur une étendue de 4 pieds (1m,30) pour le passage des ouvriers chargés de diriger les bûches flottantes et de repêcher les bûches submergées (ord. de décembre 1672, ch. XVII, art. 7; arrêté du 13 nivôse an V et avis du Conseil d'État du 21 février 1822)[2]. Quant aux rivières et ruisseaux qui ne supportent aucune espèce de navigation ni de flottage, ils ne donnent lieu à aucune servitude de halage, ni de marchepied, à moins cependant que des règlements spéciaux ne l'ordonnassent par quelque disposition spéciale et obligatoire[3]. Mais il n'existe aucune

[1] Arrêt du conseil du 9 novembre 1694; arrêt du conseil du 23 juillet 1783 et avis du Conseil d'État du 21 février 1822.

[2] Les tribunaux ordinaires sont compétents pour connaître des contraventions aux règlements sur les rivières flottables à bûches perdues. La loi du 29 floréal an X n'attribue au conseil de préfecture que les contraventions de grande voirie, et ces cours d'eau n'appartiennent pas à la grande voirie. Arr. du Cons. d'Ét. du 13 décembre 1866 (aff. *Courot-Bigé*). V. les conclusions de M. de Belbœuf, commissaire du gouvernement. Lebon, 1866, p. 1132.

[3] V. notamment l'art. 42 de l'arrêt du conseil du 26 février 1732, relatif à la rivière de Bièvre et aux cours d'eau y affluant.

disposition générale qui grève de servitude les propriétés riveraines de ces cours d'eau. Aussi le préfet qui, en l'absence d'un règlement spécial, prendrait un arrêté pour ordonner aux propriétaires de laisser un chemin de halage ou un marchepied, commettrait un excès de pouvoirs qui donnerait ouverture au recours immédiat au Conseil d'État[1].

82. Nous terminerons en posant la question de savoir si les propriétaires riverains sont tenus, pour construire ou planter, le long du chemin de halage, de demander l'alignement à peine de contravention ou s'il suffit qu'ils respectent la limite posée par l'édit de 1669. Dans le sens de l'obligation, on fait valoir que le chemin de halage est une voie publique et que les contraventions aux lois et règlements sur le halage sont réprimées comme en matière de grande voirie, ce qui paraît emporter logiquement la nécessité de l'alignement. Nous déciderons cependant le contraire par les raisons suivantes. Le chemin de halage n'est qu'une servitude de passage pour la navigation et, par conséquent, ne fait pas partie du domaine public. Or l'alignement n'est qu'une délimitation particulière, un bornage *sui generis* entre les propriétés privées et les dépendances du domaine public. Par conséquent, il n'est pas applicable au chemin de halage, car ce serait suivre les règles de l'alignement pour séparer en deux parties[2] une propriété privée. Au reste, l'ali-

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 12 mai 1847 (aff. *Desgrottes*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 20 novembre 1822, qui déclare les lois sur l'alignement applicables aux chemins de halage (aff. *Pagès-Hoyes*). Le conseil d'État est revenu sur cette jurisprudence, arr. Cons. d'Ét. des 17 juillet 1843 (aff. *Comman*), 28 août 1844 (aff. *Jourdain*), 19 décembre 1848 (aff. *Bataille*).

gnement est une servitude fort rigoureuse et, d'après les règles d'une bonne interprétation juridique, le moindre doute doit suffire pour conclure à la liberté des propriétés privées.

§ 3. — VOISINAGE DES CIMETIÈRES.

Sommaire.

83. Servitudes résultant du voisinage des cimetières. — Décret du 23 prairial an XII.
84. Translation des cimetières.
85. Translation des cimetières. — Suite. — Expropriation d'utilité publique.
86. Clôture des cimetières.
87. Inhumation sur les propriétés privées.
88. Servitude *non ædificandi* imposée aux voisins.
89. Les riverains n'ont pas droit à indemnité.

83. Les cimetières intéressant la salubrité publique, leur voisinage donne lieu à plusieurs restrictions et servitudes.

D'après les art. 1 et 2 du décret du 23 prairial an XII, « aucune inhumation ne peut avoir lieu dans les « églises, temples, synagogues, hôpitaux, chapelles « publiques et généralement dans aucun des édifices « clos et fermés où les citoyens se réunissent pour la « célébration de leurs cultes, ni dans l'enceinte des « villes et bourgs. — Il doit y avoir, hors de chacune de « ces villes ou bourgs, à la distance de 35 à 40 mètres « au moins de leur enceinte, des terrains spécialement « consacrés à l'inhumation des morts. » D'après l'ordonnance du 6 décembre 1843, les mots *villes* et

bourgs qu'emploie le décret du 23 prairial an XII comprennent *toutes les communes* de France, sans aucune distinction. Le décret ne fixe de distance qu'à partir de l'enceinte des villes et bourgs, ce qui suppose une agglomération urbaine. Les communes ne seraient donc pas obligées d'observer la distance de 35 à 40 mètres à l'égard des habitations isolées. Quoique assurément il soit plus conforme à l'esprit de la loi d'éloigner les cimetières même des habitations isolées, il résulte cependant du texte que l'interdiction n'a été faite que pour les agglomérations de population. Or, en matière de servitudes, tout est de droit étroit et il ne faut pas étendre les dispositions de la loi par analogie[1].

84. L'art. 3 du décret du 23 prairial an XII prescrit de choisir de préférence les terrains les plus élevés et exposés au nord. Cependant on prendrait des terrains d'une autre exposition, s'il y avait impossibilité d'en trouver qui eussent la situation prescrite par le décret. L'art. 3 n'a pas été obéi partout, et il y a encore beaucoup de localités où le cimetière est attenant à l'église et contigu aux habitations qui entourent les lieux destinés à la célébration du culte. Peu à peu cependant le nombre de ces communes diminue, et l'administration exige que les cimetières soient transférés à la distance réglementaire.

85. La translation est ordonnée par arrêté du préfet, le conseil municipal entendu. C'est aussi le préfet qui détermine le nouveau terrain où le cimetière sera

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 13 novembre 1835 (aff. *de la ville de Marseille*).

transféré, après une enquête *de commodo et incommodo* et l'avis du conseil municipal (ordonnance du 6 décembre 1843). Si le nouveau terrain appartient à un propriétaire qui refuse d'en faire la cession de gré à gré, il faut recourir à l'expropriation et, par conséquent, faire rendre un décret qui déclare l'utilité publique.

86. Les cimetières doivent être clos par un mur de 2 mètres au moins de hauteur, et l'art. 3 du décret du 23 prairial an XII prescrit en outre d'y faire des plantations, en prenant les précautions convenables pour ne point gêner la circulation de l'air. — Les dépenses de construction, d'entretien, de translation et de clôture et sont au nombre des dépenses obligatoires (loi du 18 juillet 1837, art. 30, n° 17).

En cas de translation du cimetière, les terrains abandonnés sont fermés et restent pendant cinq ans dans l'état où ils étaient au moment où les nouveaux emplacements ont été désignés. Après ce délai, les terrains qui servaient autrefois de cimetières peuvent être affermés par les communes « à la condition « qu'ils ne seront qu'ensemencés ou plantés sans qu'il « puisse y être fait aucune fouille ou fondation pour « construction de bâtiments jusqu'à ce qu'il en soit « autrement ordonné. » (Art. 8 et 9 du décret du 23 prairial an XII.)

87. Les particuliers ont le droit de se faire inhumer sur leur propriété « pourvu que ladite propriété « soit hors et à la distance prescrite de l'enceinte des « villes et bourgs. » (Art. 14.) Au reste, les sépultures privées sont, comme les cimetières publics, soumis

« à l'autorité, police et surveillance des administra-
« tions municipales. » (Art. 16.) La surveillance de l'autorité municipale ne confère que le pouvoir de réglementer. Le maire n'aurait donc pas le droit de prendre une mesure interdisant toute inhumation ailleurs que dans le cimetière commun. Un pareil arrêté serait la négation de l'art. 14 du décret du 23 prairial an XII et ferait du droit de surveiller un pouvoir d'interdiction absolue [1]. Mais ce droit de police et de surveillance emporterait la faculté, pour l'autorité municipale, d'ordonner le murage des portes d'un cimetière appartenant à un particulier [2]. Le droit de se faire inhumer sur sa propriété étant consacré par une disposition formelle du décret, nous pensons qu'aucune autorisation n'est nécessaire, la loi contenant une permission qui émane de l'autorité la plus haute [3].

88. La loi ne se borne pas à établir des restrictions à l'administration ; elle impose aussi des servitudes aux propriétaires voisins. Ainsi, d'après l'art. 1er du décret du 7 mars 1808, « nul ne peut, sans autori-
« sation, élever aucune habitation ni creuser aucun
« puits, à moins de 100 mètres des nouveaux cime-
« tières transférés hors des communes en vertu des
« lois et règlements. » Ainsi la commune, quand elle fait la translation, doit observer la distance de 35 à

[1] La Cour de cassation a décidé que l'arrêté du maire portant interdiction d'inhumer ailleurs que dans le cimetière commun serait valable. V. arr. du 14 avril 1838 (aff. *Périssel*). — V. *contrà*, de Champagny, *Traité de la police municipale*, t. II, p. 584.

[2] C. cass., arr. du 28 décembre 1839 (aff. *Duclos*).

[3] *Principes d'administration*, par M. Vuillefroy, p. 63. L'opinion contraire a été soutenue par M. Dupin, devant la Cour de cassation, dans ses conclusions sur l'affaire Périssel, arr. du 14 avril 1838.

40 mètres des habitations, et les particuliers doivent observer, à l'égard des cimetières existants, la distance de 100 mètres, ou du moins pour une distance moindre ils sont obligés d'obtenir l'autorisation préalable de l'autorité municipale. Quant aux bâtiments existants, ils ne peuvent être reconstruits ni même restaurés sans autorisation.

Le décret du 7 mars 1808 ne parle que des nouveaux cimetières transférés, et comme les servitudes sont une matière de droit étroit, il en résulte que le décret de 1808 ne s'applique pas aux anciens cimetières conservés [1].

89. Les restrictions imposées aux propriétaires riverains par la translation d'un cimetière ne leur donnent pas droit à une indemnité. Ce sont des servitudes légales, et, en matière de servitudes légales d'utilité publique ou privée, il n'y a lieu à indemnité qu'autant qu'elle est réservée par une disposition formelle [2].

§ 4. — SERVITUDES MILITAIRES.

Sommaire.

[1] V. en ce sens Davenne, *Régime administratif des communes*, p. 147, et lettre du ministre de l'intérieur au préfet du Loiret, en date du 17 mars 1839. *Contrà*, de Champagny, *Traité de la police municipale*, t. II, p. 567.

[2] V. arr. de la Cour de Nancy du 30 mai 1833 (aff. *Lamoureux*) et Jousselin, *Servitudes d'utilité publique*, t. I, p. 494. — V. en sens contraire Foucart, t. III, n° 1987, et Chauveau, *Principes*, t. II, p. 420.

90. Les propriétés voisines des places de guerre ont à supporter des servitudes qui deviennent plus légères à mesure qu'on s'éloigne de la place. Les terrains sont, en conséquence, divisés en trois zones, dont la première s'étend à 250 mètres, la seconde du 250e mètre au 487e et la troisième du 487e au 974e. Dans la première zone, on ne peut bâtir ni reconstruire aucune maison ou clôture quelconque, à l'exception des clôtures en haie sèche ou en planches à claire-voie, *sans pans de bois ni maçonnerie*. La loi n'autorise que les haies sèches, ce qui implique l'interdiction formelle des haies vives et des plantations d'arbres ou arbustes. Il n'y a d'exception que pour les travaux ou constructions tolérés par le ministre de la guerre[1]. Dans la deuxième zone, toute construction en maçonnerie ou en pisé est interdite. Les propriétaires peuvent seulement y élever des bâtiments et clôtures *en bois* et *en terre*, sans employer la pierre ni la brique, même la chaux ni le plâtre, autrement qu'en crépissage, et à la condition de les démolir, immédiament et sans indemnité à la première réquisition de l'autorité militaire, dans le cas où la place, déclarée en état de guerre, serait menacée d'hostilités[2]. Enfin, dans la troisième zone, on ne peut faire aucun chemin, aucune levée ni chaussée, aucun exhaussement de terrain, aucune fouille ou excavation, aucune exploitation de carrière, aucune construction au-dessus du niveau du sol, avec

[1] Loi des 8-10 juillet 1791, art. 30, 31 et 32; loi du 7 juillet 1819, art. 3 et 4, et décr. du 1853, art. 5 et 7.

[2] Loi des 8-10 juillet 1791, art. 30, 31 et 32; art. 4 de la loi du 17 juillet 1819 et 8 du décret du 10 août 1853.

ou sans maçonnerie, enfin aucun dépôt de matériaux ou autres objets, sans que leur alignement et leur position n'aient été concertés avec les officiers du génie, et que, d'après ce concert, le ministre de la guerre n'ait déterminé ou fait déterminer par un décret les conditions auxquelles les travaux doivent être assujettis dans chaque cas particulier [1].

91. Les servitudes de la première zone sont les seules qui soient applicables aux fortifications de Paris (art. 8 de la loi du 3 avril 1841), tant aux forts détachés qu'à l'enceinte continue [2]. Quant aux postes militaires de deuxième classe, ils ont cela de particulier qu'autour d'eux la troisième zone ne s'étend qu'à 584 mètres au lieu de 974.

92. D'après le principe que les servitudes légales ne donnent pas lieu à indemnité lorsqu'il n'y a pas de disposition qui en fasse formellement la réserve, l'établissement d'une place de guerre ne peut pas servir de fondement à une demande de dommages-intérêts pour les propriétaires grevés de servitudes militaires. Cette raison générale se fortifie des motifs particuliers qui suivent : 1° Il serait difficile d'apprécier le dommage à réparer, parce que, pour grossir l'indemnité, les propriétaires assujettis ne manqueraient pas de prétexter des projets de constructions, même quand ils n'avaient

[1] Loi du 17 juillet 1819. — Il a été jugé que cette loi est en vigueur quoiqu'elle n'ait pas été votée par la majorité qu'exigeait la charte de 1814. Arr. du Cons. d'Ét. du 2 décembre 1853 (aff. *Massois*). — L'exercice de la servitude n'est subordonné qu'à la publication du classement exigé par l'art. 76 de l'ord. du 1er avril 1821. — V. arr. du Cons. d'Ét. du 21 septembre 1827 (aff. *Castre*).

[2] Les fortifications de Paris ont été classées parmi les places de guerre, en vertu de la loi du 10 juillet 1851 et du tableau annexé à ladite loi.

aucun projet d'en élever. 2° Le décret du 10 août 1853 prévoit spécialement certains cas où il y a lieu à indemnité, et dans cette énumération ne se trouve pas la servitude défensive. L'indemnité n'est due que s'il y a ordre de supprimer certaines constructions, occupation de terrains, ou dommage matériel; mais l'indemnité formellement accordée pour ces cas exclut l'idée de réparation pour la servitude *non ædificandi* dans les zones autour des places de guerre [1].

93. Les contraventions à la loi du 17 juillet 1819 sont, d'après l'art. 11 de cette loi, poursuivies et punies conformément à la loi du 29 floréal an X, c'est-à-dire comme en matière de grande voirie. Par conséquent,

[1] Cette opinion fut reconnue vraie à la Chambre des députés lors de la discussion de la loi du 3 avril 1841 sur les fortifications de Paris. (V. *Moniteur* du 14 janvier 1841, colonne 3.) Le Conseil d'État a jugé en ce sens. V. arr. du Cons. d'Ét. des 23 juillet 1841 (aff. *Lahirigoyen*), 24 juillet 1854 aff. *Trézel*) et 5 février 1857 (aff. *Bléville*). — Serrigny, *Organisation et Compétence*, t. II, p. 485 et suiv. Foucart, t. II, n° 52, et Delalleau, *Traité de l'expropriation publique*, n° 39, ont adopté le principe du droit à une indemnité. Pour ceux qui adoptent cette manière de voir, il y a lieu de se demander quelle est la juridiction compétente pour statuer sur la demande en indemnité. La jurisprudence décide que la réclamation doit être portée devant le ministre de la guerre, sauf recours au Conseil d'État, et non devant le conseil de préfecture en première instance. Arr. du Cons. d'Ét. des 7 avril 1833 (aff. *Guerlin*), 31 décembre 1844 (aff. *Arnould*) et 14 août 1852 (aff. *André et Riéder*). La raison de cette jurisprudence est tirée de ce que le conseil de préfecture n'est qu'un juge d'exception, tandis que le ministre est le juge ordinaire du contentieux administratif. Or aucun texte n'attribue au conseil de préfecture la connaissance des demandes en indemnité fondées sur les servitudes dont l'érection d'une place de guerre grève les propriétés voisines. M. Serrigny se prononce pour la compétence des conseils de préfecture, *Organisation et compétence administratives*, t. II, p. 489.

Quant à l'indemnité qui est due pour dépossession, démolition d'édifices et pour privation de jouissance, elle devait, d'après l'art. 15 de la loi du 17 juillet 1819, être réglée par les tribunaux civils conformément à la loi du 8 mars 1810. La compétence des tribunaux civils est aujourd'hui remplacée sur ce point par celle du jury, d'après les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841.

la répression appartient au conseil de préfecture, et le conseil pourra prononcer, indépendamment de la démolition des travaux, une amende de 16 à 300 fr. Elles sont constatées par les gardes des fortifications, et, même en vertu de dispositions expresses, les procès-verbaux des gardes du génie font foi, en cette matière, jusqu'à inscription de faux (loi du 29 mars 1806, art. 2, et décret du 10 août 1853, art. 40). Ces procès-verbaux doivent être affirmés dans les vingt-quatre heures devant le juge de paix ou le maire (décr. du 10 août 1853, art. 10); car ils sont assimilés aux procès-verbaux des gardes forestiers (art. 2 de la loi du 29 mars 1806).

CHAPITRE TRENTE-SEPTIÈME.

DES MANIÈRES D'ACQUÉRIR.

Sommaire.

94. Entre autres critiques qui ont été faites sur notre plan, nous avons remarqué celle que plusieurs écrivains ont été d'accord pour adresser à notre classification de l'impôt. La majorité de ceux qui nous ont fait l'honneur d'examiner notre méthode se sont récriés sur la place que nous donnions à cette matière. L'impôt, ont-ils dit, n'est pas une manière d'acquérir la propriété, puisque les ressources qu'il procure au trésor sont destinées aux dépenses publiques. L'argent des contribuables en effet ne fait que passer dans la caisse publique, et en sort immédiatement pour payer les traitements, les arrérages de la dette ou les fournitures. L'impôt n'est même légitime que dans la mesure de la dépense et, par conséquent, il ne sert pas à augmenter le patrimoine de l'État, mais seulement à

éteindre son passif. On ajoute enfin que la classification de l'impôt comme manière d'acquérir a l'inconvénient de rapetisser la matière, et de réduire tout notre système de finances aux proportions d'une division du droit privé.

Il est vraiment extraordinaire que des juristes refusent de classer l'impôt parmi les manières d'acquérir, parce que son produit est destiné à payer les dépenses publiques. Si l'objection était fondée, celui qui a un passif supérieur à son actif ne serait pas propriétaire des biens qui forment son patrimoine. Que dans le langage de la conversation on dise que cet homme n'a rien, cela se comprend aisément parce que ceux qui emploient cette locution envisagent le résultat final. Mais que des jurisconsultes disent qu'il n'y a pas acquisition de la propriété, j'ai de la peine à le concevoir. Celui qui emprunte à Pierre, pour acquitter une dette envers Paul, n'acquiert donc pas la propriété des deniers et n'en est pas propriétaire dans l'intervalle qui sépare l'emprunt du payement. Cependant l'emprunt est un contrat que le droit civil classe parmi les manières d'acquérir; car, aux termes de l'art. 711 du C. Nap., la propriété s'acquiert par l'*effet des obligations.* Il en est de même de l'impôt. Quoique son produit soit destiné à payer les dépenses publiques, il fait acquérir, au moins transitoirement, la propriété à l'État, et cela suffit pour justifier notre classification. Quant à l'importance de la matière, il est facile de répondre que chaque matière a son importance d'après sa nature et non d'après le rang qu'elle occupe ni d'après le moment où elle est traitée. Pourvu que les

développements nécessaires ne soient pas écourtés, il n'y a aucune objection à faire contre la place donnée à une matière, si d'ailleurs elle lui est logiquement attribuée.

95. L'impôt, dans l'ancien régime, était considéré comme un revenu de la couronne, comme une part attribuée au roi sur le produit des propriétés privées ou même comme un droit éminent appartenant au souverain sur les terres, dont les particuliers étaient censés n'avoir que la détention emphytéotique, en vertu de concessions présumées. Le mot *impôt* exprimait assez bien cette notion, puisqu'il suppose l'idée d'un acte d'autorité sur les sujets. Le terme récent de *contribution* correspond, au contraire, à la notion de parties intéressées qui s'entendent pour supporter une dépense commune. C'est la dénomination naturelle à employer sous un régime qui exige que la nation vote l'impôt par ses représentants. Au fond cependant la différence n'est pas aussi grande qu'elle apparaît au premier abord. Même avant 1789 il était admis, au moins en principe, sinon en réalité, que les impôts nouveaux ne pouvaient pas être établis sans le consentement des états généraux. C'est donc principalement dans le contrôle des dépenses publiques que consiste la différence; il n'y avait avant 1789 aucun contrôle par le pays, tandis qu'aujourd'hui les comptes de dépenses sont soumis à l'approbation législative. Quant à l'impôt, il était levé, sous l'ancien comme sous le nouveau régime, en vertu d'une loi. Seulement la forme de la loi a varié, et le régime représentatif a succédé à la monarchie absolue ou presque absolue.

Le mot *contribution* a été substitué à celui d'*impôt* pour exprimer le concours de la nation au vote du budget, concours qui est aujourd'hui la règle constante, tandis que sous l'ancien régime on ne l'employait qu'à la dernière extrémité et lorsque la royauté aux abois avait besoin de ressources nouvelles. Au reste, le mot *impôt* et le mot *contribution* sont employés aujourd'hui indistinctement, et ceux même qui portent le plus haut les droits de la nation, en cette matière, ne se préoccupent pas d'adopter une expression à l'exclusion de l'autre.

96. Nous ne dirons pas ici quelle est la portée, au point de vue économique, de la division des contributions en directes et indirectes. Ce côté de la question a été traité par nous dans d'autres ouvrages[1]; nous rechercherons le principe de cette distinction au point de vue du droit administratif. Les contributions directes sont celles qui peuvent être exigées contre les redevables en vertu de titres qu'on appelle *rôles nominatifs* et qui sont exécutoires contre eux nominativement. Le contribuable n'est cependant tenu qu'en qualité de détenteur et *propter rem*. Il pourrait donc, en abandonnant la propriété qui est l'occasion de la contribution, se libérer de l'impôt; mais tant qu'il la détient, il est tenu d'acquitter l'impôt, à peine de poursuites. La contribution indirecte, au contraire, est anonyme; elle est exigible à l'occasion de certains faits imposables, et au moment où ces faits se produisent, sans aucune relation avec le nom de la per-

[1] MÉLANGES D'ÉCONOMIE POLITIQUE, Mémoire sur l'Impôt avant et depuis 1789. — NOUVEAU COURS D'ÉCONOMIE POLITIQUE, t. II, leçon 48e et suiv.

sonne. Ainsi celui qui introduit dans une ville des denrées soumises au droit d'entrée est obligé de payer la taxe, qu'il soit ou non propriétaire. Les agents du trésor ne lui demandent pas son nom, et ils taxent le fait de l'entrée au moment où il se produit, quelle que soit la personne qui se présente pour faire l'introduction.

DE L'IMPÔT. — CONTRIBUTIONS DIRECTES.

Sommaire.

97. Énumération des contributions directes.

Les contributions directes sont au nombre de quatre : 1° la contribution foncière ; 2° la contribution personnelle mobilière ; 3° la contribution des portes et fenêtres ; 4° la contribution des patentes. Les unes sont des contributions de répartition et les autres des taxes de quotité. *L'impôt de répartition* a ce caractère que son produit total est connu d'avance, et que la somme ainsi fixée est divisée et subdivisée par des opérations successives jusqu'à ce que la part individuelle à supporter par chaque contribuable soit déterminée. On pourrait comparer cet impôt à la souscription d'une somme déterminée par plusieurs personnes réunies qui concourraient à la formation de cette somme proportionnellement à leurs moyens. Au contraire, *l'impôt de quotité* est perçu en vertu d'un tarif, et son produit total dépend du nombre de fois qu'il y aura lieu de l'appliquer. L'application du tarif est plus

ou moins fréquente suivant que les faits imposables sont plus ou moins nombreux. Or cette fréquence dépend de l'activité de la consommation, et la consommation est plus ou moins active, selon les circonstances de temps et de lieu. En temps de révolution ou de crise soit politique, soit commerciale, la consommation et les affaires se resserrent. Aussi le produit des contributions de quotité diminue-t-il brusquement, tandis que le produit des contributions de répartition demeure stationnaire.

On a combiné, dans notre système financier, les contributions à revenu fixe avec les contributions à produit variable. Il est évident que toutes les contributions indirectes sont de quotité. La division ne s'applique donc qu'aux contributions directes; ce sont les seules qui puissent être subdivisées de cette manière. Au nombre des impôts de répartition sont l'impôt foncier, l'impôt personnel mobilier et l'impôt des portes et fenêtres. Les patentes sont une contribution directe de quotité.

§ 1er. — Impôt foncier.

Sommaire.

98. Définition de l'impôt foncier.
99. Imposition des propriétés bâties.
100. Suite.
101. Imposition des bois taillis.
102. Des futaies.
103. Imposition des canaux.
104. Salines et marais salants.
105. Imposition des chemins de fer.

98. L'impôt foncier est une contribution de répartition assise sur le *revenu net imposable* des propriétés

bâties et non bâties. Pour comprendre en quoi consiste l'assiette de cet impôt, il faut distinguer le *revenu brut*, le *revenu net* et le *revenu imposable* d'une propriété. On entend par revenu brut tout ce que rapporte un fonds sans déduction des dépenses. Le revenu net, au contraire, est le produit diminué des frais de culture. Mais le revenu net ne se calcule que par année et, par conséquent, il varie souvent puisqu'il serait difficile de trouver deux années donnant exactement le même produit. La base du revenu net manquerait donc de fixité et nécessiterait un changement annuel dans la répartition. C'est pour éviter cette variation que le revenu imposable a été substitué au revenu net. Tandis que le revenu net est déterminé sur une seule année, le revenu imposable est calculé sur une moyenne de quinze années, déduction faite des deux meilleures et des deux plus mauvaises (art. 3, 4, 56 et 57 de la loi du 3 frimaire an VII). Cette moyenne sur quinze années n'est relative qu'aux propriétés non bâties. Quant aux maisons, le revenu imposable est ce qui reste au propriétaire, déduction faite d'un quart, d'après la valeur locative calculée sur dix années en moyenne. Cette déduction sur la valeur locative, qui représente le dépérissement et les frais d'entretien est du tiers pour les fabriques, manufactures, forges, moulins et autres usines, parce que ces propriétés bâties sont sujettes à un dépérissement plus rapide (art. 82 et 87 de la loi du 3 frimaire an VII). Il est à remarquer ici que, pour l'assiette de l'impôt foncier, il n'y a à tenir compte ni des capitaux engagés dans les constructions, ni de leur valeur vénale, mais

uniquement de leur *valeur locative* qui seule représente le revenu des propriétés bâties.

99. L'imposition des propriétés bâties se compose de deux éléments : 1° l'imposition du sol, sur le pied des meilleures terres, et 2° l'imposition de la construction, d'après la valeur locative. Chacun de ces éléments est distingué sur la matrice cadastrale (art. 34 et 35 de la loi du 15 septembre 1807 et art. 391 du recueil méthodique). Si l'on n'avait pas procédé de cette manière, la démolition de la maison aurait rendu nécessaire une nouvelle estimation de l'emplacement, ce qui aurait été inconciliable avec le principe de la fixité cadastrale.

100. Il est des propriétés bâties pour lesquelles on ne tient pas compte de la superficie, l'imposition étant bornée à l'emplacement estimé sur le pied des meilleures terres. Cette exception a été faite, en faveur de l'agriculture, pour les bâtiments servant aux exploitations rurales, tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres destinés, soit à loger les bestiaux des fermes et des métairies, soit à serrer les récoltes. D'après l'art. 85 de la loi du 3 frimaire an VII, ces bâtiments ne sont imposés à la contribution foncière que pour le terrain qu'ils enlèvent à la culture calculé sur le pied des meilleures terres labourables de la commune.

101. L'évaluation des bois taillis, en coupes réglées, se fait, d'après le revenu net calculé, sur une moyenne de quinze années, déduction faite des deux meilleures et des deux plus mauvaises. Si les bois taillis ne sont pas en coupes réglées, l'art. 69 de

la loi du 3 frimaire an VII, et l'art. 367 du *Recueil méthodique* portent que leur évaluation doit être faite par comparaison avec les autres bois de la commune ou du canton, c'est-à-dire avec ceux qui dans la commune ou le canton sont régulièrement aménagés[1]. Quant aux bois de haute futaie, c'est-à-dire ceux qui sont âgés de trente ans ou plus, ils devaient, d'après la loi du 3 frimaire an VII, art. 70, être cotisés sur un revenu net égal à 2 1/2 p. 100 de leur valeur. Cette disposition a été modifiée par une circulaire ministérielle du 22 janvier 1811, qui a reçu force obligatoire en passant dans le *Recueil méthodique*, art. 368 : « La « plus-value, dit cet article, que les bois de haute « futaie acquièrent sur les bois taillis, étant acciden- « telle et pouvant cesser après la coupe n'est pas sus- « ceptible d'un allivrement cadastral fixe et immuable, « et ces bois doivent être comptés dans les expertises « et les matrices cadastrales sur le même pied que « ceux qui se trouvent en taillis dans la commune « (*ou le canton*). » Ce recueil méthodique a été formellement sanctionné par la loi du 28 avril 1816, art. 29, aux termes duquel « les lois et *règlements* sur le ca- « dastre continueront d'être exécutés. » Or le recueil méthodique, qui était suivi dans la pratique, est le seul règlement que le législateur ait eu en vue. La

[1] Cette comparaison ne paraît pas être équitable, car il est démontré qu'un bois non aménagé produit, à contenance et qualité égales, moins qu'un bois aménagé régulièrement. M. Noirot-Bonnet a prouvé que si un bois de 20 hectares divisé en vingt coupes produit chaque année 1000 fr., le même bois non aménagé ne rapporterait annuellement que 671 fr. (*Manuel théorique et pratique de l'estimateur des forêts*, p. 320). Nous citons cet ouvrage d'après M. Serrigny, *Questions et Traités*, p. 225.

circulaire ministérielle de 1811 est conséquemment devenue obligatoire en passant dans un recueil qui a reçu la sanction législative.

102. Lorsque, dans un bois taillis, le propriétaire laisse croître des arbres en futaie, on ne tient pas compte pour l'assiette de l'impôt foncier de la plus-value qui en résulte. L'espace occupé par ces arbres est réputé couvert de taillis et estimé en conséquence. La raison en est, en ce cas comme dans le précédent, que la plus-value résultant de la futaie peut cesser par l'abattage, et que, dans un système qui repose sur la fixité cadastrale, on ne doit pas faire une évaluation d'après des éléments qui ne seraient pas permanents. (*Recueil méthodique*, art. 370[1].)

103. Les canaux qui servent à conduire les eaux des moulins, forges et autres usines sont cotisés à raison de l'espace qu'ils occupent et sur le pied des terres qui les bordent (art. 104 de la loi du 3 frimaire an VII). La loi déclare même cotisables les canaux de navigation sans distinction entre ceux qui sont exploités directement par l'État, et ceux dont des particuliers auraient obtenu la concession (art. 89, 107 et 122 de la loi du 3 frimaire an VII). Cette disposition ne peut pas manquer de paraître extraordinaire quand on la compare à celle qui exempte de l'impôt les routes et autres dépendances du domaine public. Pourquoi les canaux de navigation, qui sont des voies de communication, sont-ils cotisés, tandis que les routes ne le sont

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 27 février 1835 (aff. *Holterman*), 31 décembre 1838 (aff. *Leboucher*). — V. Noirot-Bonnet, *Manuel théorique et pratique de l'estimateur des forêts*, p. 317, et Serrigny, *Questions et Traités*, p. 226 et 227.

pas? La différence tient à ce que l'usage des routes est gratuit et que les canaux de navigation sont productifs de revenus. Les routes ne sont qu'une cause de dépense à la charge de l'État. Au contraire, les canaux de navigation donnent lieu à la perception de taxes qui profitent soit au trésor public, soit aux concessionnaires. Il était donc naturel que les canaux de navigation, quoique constituant une dépendance de la grande voirie, du domaine public, fussent assimilés au domaine privé. Ne sont-ils pas, comme les biens domaniaux, une source de revenu pour l'État ou ses représentants? Quant à la proportion suivant laquelle ils doivent être cotisés, la loi du 5 floréal an X porte « qu'ils ne seront taxés à la contribution foncière « qu'en raison du terrain qu'ils occupent *comme terre* « *de première classe.* » Ainsi lorsque les canaux des moulins, forges et usines ne sont cotisés que sur le pied des terres riveraines, l'espace occupé par les canaux de navigation est considéré comme terre de première classe[1]. Le canal de navigation traversant toujours (ou au moins presque toujours) plusieurs communes, on porte à la matrice de chaque commune traversée la portion de canal qui se trouve située sur son territoire. (*Recueil méthodique*, art. 386.) Quant aux maisons d'habitation et usines qui dépendent d'un canal de navigation, elles sont taxées comme les autres propriétés de même nature et conséquemment d'après leur valeur locative, déduction faite

[1] L'art. 1er de la loi du 5 floréal an X ne disposait que pour les canaux qui *seraient faits à l'avenir*; mais cette disposition a été étendue à tous les *canaux existants* par la loi du 23 juillet 1820, art. 26.

d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines.

104. La loi du 17 juin 1840, art. 17, a étendu aux salines et marais salants la distinction qui est faite pour les canaux de navigation. Ainsi les terrains ou emplacements sont cotisés comme terres de première classe, et les bâtiments ou usines sont imposés d'après leur valeur locative sous les déductions ci-dessus mentionnées.

105. Aucune disposition n'a été faite pour les chemins de fer. Il semble donc que, dans le silence de la loi, il faudrait les exempter, puisque, d'après la loi du 15 juillet 1845, ils font partie du domaine public et de la voirie. L'art. 103 de la loi du 3 frimaire an VII, qui exempte les grandes routes, serait ainsi textuellement applicable. Il est évident cependant que les chemins de fer étant productifs de revenu, ils offrent plus d'analogie avec les canaux de navigation. C'est en partant de cette assimilation que les chemins de fer sont cotisés comme terres de première classe [1]. Les cahiers des charges, en cas de concession, portent ordinairement une clause particulière qui astreint les concessionnaires à supporter la contribution foncière calculée sur la même base que pour les canaux.

106. Lorsque le canal de navigation ou le chemin de fer ont été concédés, c'est au concessionnaire qu'in-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 7 août 1852 (*compagnie du chemin de fer de Tours*). Dans les communes déjà cadastrées, les emplacements occupés par le chemin de fer doivent être, par exception au principe de la fixité cadastrale, évaluées comme terres de première classe, alors même qu'elles n'étaient portées au cadastre que pour une classe inférieure. Arr. du Cons. d'Ét. du 3 février 1853 (*compagnie du chemin de fer d'Amiens*).

combe la charge de payer la contribution foncière. Pour les chemins de fer construits et exploités par l'État, deux époques sont à distinguer. Tant que dure la construction, l'impôt foncier est payé par l'administration des ponts et chaussées, comme accessoire des frais de construction. Après le commencement de l'exploitation, le payement est fait par l'administration des contributions indirectes, comme charge des produits perçus par cette branche de l'administration publique. La cote doit donc, après la construction, passer des ponts et chaussées aux contributions indirectes, et la première de ces administrations n'est déchargée qu'autant que l'impôt est mis à la charge de la seconde [1]. Les canaux de desséchement qui appartiennent aux propriétaires intéressés ne sont pas, comme les canaux de navigation de l'État, dispensés de l'impôt foncier [2].

107. Les ponts appartenant à des particuliers ou à des compagnies d'actionnaires ne sont cotisés qu'à raison du terrain qu'occupent les deux culées, sur le pied des meilleures terres labourables. Si l'État, un département ou une commune percevaient un péage sur un pont leur appartenant, nous pensons qu'il y aurait lieu à les taxer d'après la base qui vient d'être indiquée; car, il y a les mêmes raisons pour imposer les ponts que les chemins de fer ou les canaux. Ils sont en effet des biens productifs de revenu et, par suite, assimilables aux biens patrimoniaux de l'État, du dé-

[1] Le conseil de préfecture doit, en déchargeant l'administration des ponts et chaussées, charger celle des contributions indirectes *par mutation de cote*. Arr. du Cons. d'Ét. du 20 septembre 1848.

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 18 août 1862. Aff. *de la vallée de la Scarpe*. (D. P. 63, 3, 66).

partement ou de la commune. Les ponts, au contraire, ne sont pas sujets à l'impôt s'ils ne donnent pas lieu à la perception d'un droit de péage. On les considère alors comme une partie de la route, et ils profitent de l'exemption écrite dans l'art. 103 de la loi du 3 frimaire an VII.

108. En principe, les propriétés bâties et non bâties, c'est-à-dire les immeubles par nature, sont seules sujettes à l'impôt foncier. Par exception, cependant, la loi soumet à cette contribution des biens qui ne sont pas immeubles par nature et quelques-uns même que la loi civile répute meubles. En effet, l'art. 2 de la loi du 18 juillet 1836 porte : « Les lois qui régissent la « contribution foncière et des portes et fenêtres sont « applicables aux bains et moulins sur bateaux, aux « bacs, blanchisseries et autres de même nature, *lors « même qu'ils ne sont pas construits sur piliers ou « pilotis*, et qu'ils sont seulement retenus par des « amarres[1]. »

Pour l'application de cette loi, il ne faut pas considérer comme une condition *sine quâ non* l'existence des amarres. Le législateur a seulement voulu dire que la construction sur pilotis n'était pas nécessaire ; mais, en supprimant cette condition, il n'a pas entendu faire des amarres un élément indispensable de l'imposition. Il y aurait donc lieu d'imposer même les bacs ou bateaux non amarrés[2].

[1] Est imposable une construction en planches si elle est faite sur fondations. Arr. Cons. d'Ét. du 3 juin 1865. Aff. *Laurent* (D. P. 66, 3, 20). Ne sont pas imposables les kiosques lumineux établis sur les boulevards de Paris. Arrêté du cons. de préfect. de la Seine, du 2 juin 1864 (D. P. 65 3, 73).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 27 mai 1839 (aff. *Delaunay*).

109. S'il est vrai qu'en principe toutes les propriétés immobilières, bâties ou non bâties, sont sujettes à l'impôt foncier, la loi a fait quelques exceptions, les unes *permanentes* et les autres seulement *temporaires*.

110. *Exemptions permanentes*. L'art. 103 de la loi du 3 frimaire an VII exempte : « les rues, les places publiques servant aux foires et marchés, les chemins publics vicinaux et les rivières. » Tous ces biens font partie du domaine public, et on peut poser en règle générale que les immeubles du domaine public national, départemental ou communal sont exempts de la contribution foncière. Cette exception s'explique tout naturellement parce que les biens du domaine public ne rapportent pas, ne peuvent même pas rapporter de revenu, et que cependant l'impôt foncier est assis sur le revenu net des propriétés. Quant aux biens domaniaux, ils sont, en principe, sujets à l'impôt foncier, puisqu'ils donnent ou peuvent donner une rente. Il en est autrement des biens qui sont improductifs et destinés à un service national tels que les palais du Corps législatif et du Sénat, les Tuileries, les ministères, les arsenaux, casernes, fortifications et « *autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale*[1]. »

[1] On voit que la loi du 3 frimaire an VII, art. 105, considère ces édifices comme faisant partie du domaine national et non du domaine public. Un décret impérial du 11 août 1808, qui n'a jamais été promulgué officiellement, énumère les édifices qui auraient droit à cette exemption. « Ne sont pas imposables : les palais, châteaux et bâtiments impériaux, les palais du Sénat et du Corps législatif, les jardins et parcs en dépendant ; — Le Panthéon, l'hôtel des Invalides, l'École militaire, l'École polytechnique, la Bibliothèque impériale, le Jardin impérial des Plantes ; — Les bâtiments affectés au logement du ministre, du grand-maître de l'Université, des administrations

111. D'après la distinction fondamentale entre les biens nationaux productifs et les biens nationaux improductifs, les forêts de l'État seraient rangées au nombre des biens soumis à la contribution foncière. Elles y étaient, en effet, sujettes d'après la loi du 3 frimaire an VII, mais elles ont été exemptées depuis par la loi du 19 ventôse an IX. Cette exemption a été restreinte par l'art. 6 de la loi du 18 juillet 1866 qui soumet les bois et forêts de l'État aux centimes ordinaires et extraordinaires destinés au payement des dépenses départementales (V. aussi art. 13 de la loi du 21 mai 1836 et art. 3 de la loi du 12 juillet 1865). Quant aux immeubles qui font partie de la dotation de la Couronne, ils sont également exempts parce que l'impôt sur ces biens équivaudrait à une diminution de la liste civile. Au reste, le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, art. 12, n'exempte les biens de la

et de leurs bureaux; — Les églises et temples consacrés à un culte public, les cimetières, les archevêchés, évêchés et séminaires, les presbytères et jardins y attenant; — Les bâtiments occupés par les cours de justice et tribunaux; — Les lycées, prytanées, écoles et maisons d'éducation impériales, les bibliothèques publiques, musées, jardins de botanique des départements, leurs pépinières et celles faites au compte du gouvernement par l'administration des forêts et les ponts et chaussées; — Les hôtels de préfectures, sous-préfectures et jardins y attenant, les maisons communales, les *maisons d'école appartenant aux communes*; — Les hospices et jardins y attenant, dépôts de mendicité, prisons, maisons de détention; — Les fortifications et glacis en dépendant, les arsenaux, magasins, casernes et autres établissements militaires; les manufactures de poudre de guerre, les manufactures de tabac et autres au compte du gouvernement; — *Enfin tous les bâtiments dont la destination a pour objet l'utilité publique.* » Quoique ce décret n'ait pas été officiellement promulgué, il est suivi dans la pratique, et cela se comprend; car il n'est que le développement de la disposition finale de l'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII. V. Cependant avis du Cons. d'Ét. du 25 prairial an XIII, et C. cass., arr. du 12 juillet 1844, la chapelle d'un hospice, lorsqu'elle n'est pas affectée au service religieux de la maison hospitalière est imposable. Arr. Cons. d'Ét. des 28 mai 1862 et 16 juillet 1862 (D. P. 63, 3, 82).

couronne que de l'impôt envers l'État, et les laisse chargés des impositions départementales et communales.

112. D'après le décret du 11 août 1808, qui n'est que le développement de l'art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII, *les maisons d'école appartenant aux communes* jouissent de l'exemption permanente. Cette disposition a fait naître la question de savoir si les écoles des frères de la doctrine chrétienne sont affranchies de l'impôt lorsqu'elles ont un caractère gratuit et reçoivent une subvention communale? Il est évident que ces établissements n'appartiennent pas aux communes et qu'ils ne rentrent, par conséquent, pas dans la disposition qui dispense *les maisons d'école appartenant aux communes*. On a soutenu que s'ils ne sont pas compris dans cette partie du décret du 11 août 1808, les frères de la doctrine chrétienne peuvent invoquer la disposition finale qui accorde l'exemption *à tout bâtiment dont la destination a pour objet l'utilité publique*. Mais cette conclusion serait inexacte; car avant tout le bâtiment doit appartenir à l'État, au département, à la commune ou à une personne morale instituée pour le service public dont il s'agit. Il ne suffit pas que la personne morale soit autorisée; il faut de plus qu'elle ait été chargée par l'administration d'un service déterminé d'utilité générale. L'établissement qui n'est qu'autorisé doit être assimilé à un particulier qui ferait de bonnes œuvres, et spécialement se consacrerait à l'instruction gratuite. Or évidemment un instituteur privé ne pourrait pas prétendre à une faveur qui retomberait sur les autres contribuables par l'effet de la répartition. Encore si l'État

devait supporter seul l'exemption, on pourrait plus largement interpréter la loi ; mais, comme l'exemption accordée aux uns est supportée par les autres contribuables, il faut se montrer rigoureux observateurs des termes de la loi. Ainsi les particuliers et, par conséquent, les frères de la doctrine chrétienne, s'ils ne tiennent pas une école communale, n'ont pas droit à l'exemption par la raison : *en droit*, que le texte ne la leur accorde pas, et *en équité*, qu'ils ne doivent pas contraindre les autres contribuables à faire la charité en les forçant à subir le rejet de la contribution foncière. Le bâtiment employé pour l'école communale ne serait même pas exempté s'il était pris à bail par la commune. Cette maison appartient à un particulier qui en tire un loyer, et il ne serait pas juste qu'entre ses mains elle fût dispensée de la contribution foncière, puisque pour lui c'est un bien productif de revenu. Il faut que la maison soit une propriété communale pour que l'exemption soit applicable[1].

113. Les chaussées faites pour protéger plusieurs communes contre l'inondation ne sont pas exemptes, quoiqu'elles aient l'utilité générale pour objet, si elles

[1] La jurisprudence du Conseil d'État a varié sur cette question. Avant 1848, le conseil avait décidé qu'il n'y avait pas lieu à l'exemption dans ce cas. Arr. du Cons. d'Ét. des 26 avril 1847 (aff. *Charrière*) et 25 août 1848 (aff. *Jeannin*). — Après 1848, l'exemption fut accordée par plusieurs arrêts : 26 avril 1851 (aff. *des frères de Vannes*) ; 3 mai 1851 (aff. *des dames Ursulines de Château-Gontier*). La dernière jurisprudence a de nouveau décidé que les écoles gratuites des frères ne sont pas exceptées. V. arr. Cons. d'Ét. du 15 décembre 1852 (aff. *Voisine*). 22 avril 1857 (D. P. 58, 3, 19) et 25 août 1858 (D. P. 66, V^e p. Col. 98) *Ursulines du Gard*. — L'arr. du Cons. d'Ét. du 25 août 1848 (aff. *Jeannin*) avait décidé que l'exemption ne s'étendait pas au propriétaire dont la commune avait pris à loyer la maison pour y établir une maison d'école communale.

appartiennent à une association syndicale de propriétaires. L'exemption ne s'appliquerait qu'autant que la chaussée appartiendrait aux communes protégées [1]. Les abattoirs ne sont pas exempts parce qu'ils sont ou peuvent être productifs de revenu. Si la commune en abandonne gratuitement l'usage aux bouchers, au lieu d'exiger des taxes d'abattage, c'est qu'elle trouve quelque avantage à le faire, et de ce qu'elle renonce, sans y être obligée, à une branche du revenu communal, il ne faut pas conclure qu'elle acquiert par cette renonciation volontaire le droit à une exemption d'impôt [2].

114. *Exemptions temporaires.* Les maisons, forges, moulins et autres usines nouvellement construites ne sont imposées que la troisième année. Ainsi elles jouissent d'une exemption temporaire de deux années (art. 88 de la loi du 3 frimaire an VII). Cette exemption doit s'entendre de deux années pleines. On attendra donc jusqu'au 1er janvier après l'achèvement de la maison pour faire courir les deux années, de sorte que l'exemption durera pendant deux années et une fraction d'année [3]. Provisoirement et jusqu'au point de départ du délai, le terrain occupé par les bâtiments nouveaux continuera à être taxé comme il l'était auparavant [4].

115. D'autres exemptions temporaires ont été accor-

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 6 janvier 1849 (aff. *de l'association des chaussées de Tarascon*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 12 décembre 1851 (aff. *de la ville de Rouen*); 28 juin 1865 *Ville de Caen* (D. P. 66, 3, 20). Un théâtre est imposable à la contribution foncière, quoique la ville n'en tire aucun revenu, parce qu'il n'est pas affecté à un service public. Arr. Cons. d'Ét. du 20 juillet 1864 *Ville de Nantes* (D. P. 65, 3, 54).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 17 février 1853 (aff. *Morlot*).

[4] Art. 88 de la loi du 3 frimaire an VII.

dées, dans l'intérêt de l'agriculture, aux propriétaires qui font certaines améliorations. Le législateur a voulu que, pendant quelques années, ces améliorations ne fussent la cause d'aucune aggravation d'impôt. Ainsi les desséchements de marais ne donnent pas lieu, pendant 25 ans après les travaux, à une augmentation de la cotisation (art. 111 de la loi du 3 frimaire an VII). Les terres vaines et vagues depuis quinze ans, si elles sont mises en culture, ne supportent aucune augmentation d'impôt foncier pendant dix ans après le défrichement (art. 112). Si, au lieu d'être labourées, les terres vaines et vagues sont plantées en bois, leur cotisation à l'impôt foncier ne peut pas être élevée pendant les trente années qui suivent le semis ou la plantation. Il n'est même pas nécessaire, pour l'application de cette dernière exemption, que la terre soit en friche depuis quinze années; il suffit qu'elle soit dans cette situation depuis dix années (art. 113). Si les terres vaines et vagues, qui sont en cet état depuis quinze ans, étaient plantées en vignes, mûriers et autres arbres fruitiers, la cotisation ne pourrait pas être augmentée pendant les vingt années qui suivraient la plantation (art. 114). Quant aux terres qui étaient déjà en valeur, leur cotisation n'est pas augmentée pendant quinze ans à partir de la plantation en vignes, mûriers et autres arbres fruitiers. La conversion en vignes d'une terre déjà cultivée est moins digne d'intérêt que le défrichement d'une terre vaine et vague. Aussi l'exemption n'est-elle que de quinze années dans le premier cas, tandis qu'elle est de vingt ans dans le second (art. 115).

116. La loi ne se borne pas à empêcher l'aug-

mentation de la cotisation; elle accorde des réductions pour encourager les semis et plantations de bois. Aux termes de l'art. 116, « le revenu « imposable *des terrains actuellement en valeur*, qui « seront plantés ou semés en bois ne sera évalué, pen- « dant les trente premières années de la plantation ou « du semis qu'au quart de celui des terres d'égale va- « leur non plantées. » Une exemption analogue est écrite dans l'art. 228 du Code forestier. « Les semis « et plantations de bois sur le sommet et le penchant « des montagnes et sur des dunes seront exempts de « tout impôt pendant vingt ans. » Comment se combinent ces deux dispositions, et quelle est la sphère d'application de chacune d'elles ? L'art. 116 de la loi de l'an VII suppose que les terrains semés ou plantés étaient déjà en valeur, et il accorde une réduction des trois quarts pendant une période de trente années. L'art. 226 du Code forestier prévoit le cas où la plantation et le semis sont faits sur le sommet ou le penchant des montagnes, c'est-à-dire sur des terres ordinairement incultes, et il accorde une exemption intégrale d'impôt foncier pour vingt ans. Ainsi l'exemption est partielle dans le cas prévu par l'art. 116, mais elle dure trente ans, tandis qu'elle est intégrale dans le second cas, mais ne dure que vingt ans.

117. Une autre différence très-importante tient à ce que, pour l'application de l'art. 116, la loi du 3 frimaire an VII exige certaines formalités qui sont détaillées dans les art. 117 et suivants[1]. Or ces formalités ne

[1] Le propriétaire qui veut jouir de l'exemption accordée par l'art. 116 de la loi du 3 frimaire an VII doit faire au secrétariat *de l'administration mu-*

sont pas exigées pour l'application de l'art. 226 du Code forestier[1].

118. L'application des exemptions temporaires n'est pas facile à concilier avec la *fixité cadastrale*. Il est de règle en effet que, le cadastre une fois fait, ses évaluations ne sont pas changées tant qu'il n'y a pas renouvellement intégral des opérations dans la commune. Ainsi, quelles que soient les améliorations, pour si considérables qu'on les suppose, l'évaluation n'est pas changée et la répartition continue à se faire d'après les bases primitives. Réciproquement s'il y avait moins-value, l'assiette de l'impôt foncier ne serait pas en principe modifiée pour la propriété qui aurait dépéri. La permanence du cadastre, consacrée par l'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807 pour les propriétés non bâties, paraît difficile à concilier avec les exemptions temporaires qu'accorde la loi du 3 frimaire an VII. Du moins semble-t-il que l'application de ces exemptions n'est possible qu'au moment où les opérations cadastrales sont renouvelées, et que dans les communes déjà cadastrées, tant qu'il n'y a pas renouvellement, le principe de la fixité est un obstacle à l'efficacité des exemptions.

nicipale (aujourd'hui la *sous-préfecture*), dans le territoire de laquelle ses biens sont situés, une déclaration détaillée des biens qu'il se propose d'améliorer. — Dans les dix jours, l'administration municipale (*le sous-préfet*) chargera l'agent municipal (*le maire*) ou son adjoint de faire, avec deux répartiteurs, la visite des terrains, et d'en dresser un procès-verbal qui sera affiché pendant vingt jours (art. 119). — Les contribuables ont le droit de réclamer, et il est statué sur la réclamation par l'administration municipale (*le sous-préfet*), sauf recours à l'administration centrale du département (aujourd'hui *le préfet*). V. Arr. Cons. d'Ét. du 8 février 1865, aff. *Landry* (D. P. 66, 3, 32).

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 27 août 1839 (aff. *Tonnelier*).

119. D'après l'art. 7 de la loi du 7 août 1850, le cadastre peut, sous certaines conditions, être refait dans les communes qui sont cadastrées depuis plus de dix ans. Les propriétaires qui se trouveront dans un des cas prévus par les art. 111 à 116 de la loi du 3 frimaire an VII agiront prudemment en remplissant les conditions qu'exigent les art. 117-120 pour jouir de ces exemptions. Sinon ils seraient pris au dépourvu par le renouvellement du cadastre. Il est vrai que les exemptions des art. 111 à 116 ne sont efficaces, dans les communes cadastrées, que s'il y a renouvellement des opérations; mais, en prévision de ce renouvellement, les propriétaires doivent remplir les formalités des art. 117 à 120. En négligeant ces formalités, ils s'exposeraient à subir l'augmentation nonobstant les dispositions qui leur accordent l'exemption d'augmentation. Quant aux dégrèvements partiels ou totaux accordés pour les semis et plantations de bois (art. 116 de la loi du 3 frimaire an VII et 226 du C. forestier), les dispositions qui les accordent seraient illusoires si on ne les appliquait pas dans les communes déjà cadastrées, puisque dans toutes les communes les opérations sont terminées depuis 1850. Aussi la jurisprudence du Conseil d'État décide-t-elle avec raison que le dégrèvement sera imputé sur le fond de non valeurs [1].

D'autres exemptions temporaires ont été accordées par quelques lois spéciales qui furent faites en 1848 pour favoriser l'industrie du bâtiment; mais ces dis-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 1er septembre 1832 (aff. *Labriffe*) et 11 août 1850 (aff. *Labille*).

positions n'ont plus d'intérêt aujourd'hui, les périodes de l'exemption étant expirées[1].

120. **Du cadastre et de la répartition.** — La somme totale que doit produire l'impôt foncier est fixée annuellement, et répartie entre les départements par une loi. Le contingent départemental est divisé entre les arrondissements par le conseil général. Puis le conseil d'arrondissement répartit entre les communes le contingent mis à la charge de l'arrondissement et, dans la commune, la répartition entre les individus est faite par les représentants des contribuables. La *commission des répartiteurs* est composée de sept membres, dont cinq contribuables nommés par le sous-préfet. Les deux autres sont le maire et l'adjoint dans les communes au-dessous de cinq mille habitants, ou des conseillers municipaux dans les communes dont la population est plus importante. Sur les cinq contribuables que le sous-préfet est appelé à désigner, il doit autant que possible en choisir deux parmi ceux qui sont domiciliés hors de la commune. La répartition entre les individus dans la commune est faite au prorata des évaluations cadastrales par une division mathématique, qui exclut tout arbitraire et toute appréciation. Le cadastre devait, d'après l'idée première des législateurs qui ordonnèrent sa confection, servir de base à la répartition à ses quatre degrés; mais on s'aperçut bientôt que les évaluations cadastrales n'étaient pas

[1] Décret-loi du gouvernement provisoire du 3 mai 1848, art. 6, et loi du 13 juillet 1848.

conformes à la réalité, que dans toutes les communes il y avait des atténuations, que ces atténuations étaient faites suivant des mesures fort diverses et qu'une répartition entre les communes, les arrondissements et les départements, si elle avait lieu sur cette base, manquerait de proportion. La même chance d'erreur n'était pas à craindre pour la répartition individuelle, parce que dans chaque commune la mesure de l'atténuation étant la même pour tous les contribuables, l'affaiblissement des chiffres ne changeait rien à la proportion relative. Aussi le cadastre a-t-il peu à peu été réduit à la répartition du quatrième degré. La loi du 20 mars 1813 disposa que le cadastre ne servirait que dans le département pour la répartition entre les arrondissements, les communes et les particuliers. La loi du 15 mai 1818 restreignit l'effet des évaluations cadastrales à l'arrondissement, et disposa qu'elles ne serviraient qu'à la répartition entre les communes. Enfin la loi du 31 juillet 1821 a réduit le cadastre à la répartition individuelle entre les contribuables de la même commune.

121. Comment se fait donc la répartition aux trois premiers degrés? D'après tous les renseignements qui peuvent servir à faire connaître la richesse relative des départements, des arrondissements ou des communes, particulièrement en consultant les baux et les prix de vente. Le cadastre lui-même peut donner des renseignements utiles; mais, tandis qu'il sert de base fixe à la répartition entre les individus, il n'est pour les autres degrés de la répartition qu'un document à consulter, dont les autorités chargées de

diviser les contingents tiennent plus ou moins de compte.

122. Le cadastre peut être défini : *un état estimatif du revenu imposable de la propriété foncière bâtie ou non bâtie, parcelle par parcelle.* Le cadastre est parcellaire ; mais on n'est pas arrivé immédiatement à l'idée d'un détail estimatif de chaque parcelle. Les législateurs qui ordonnèrent la confection du cadastre furent d'abord effrayés par l'immense quantité d'opérations qu'exigerait l'estimation séparée On imagina des procédés plus expéditifs, et l'on crut que l'exactitude pouvait être trouvée par des moyens ingénieux. Ainsi lorsque le projet voté par la Constituante et la Convention [1] fut repris sous le Consulat [2], on s'arrêta d'abord à l'idée d'un *cadastre par grandes masses de culture.* Cette opération consistait à cadastrer 1,800 communes prises sur tous les points du territoire de la France pour fixer ensuite, par analogie, les revenus des autres communes. Les réclamations auxquelles donnèrent lieu ces opérations furent tellement vives qu'on abandonna le projet du cadastre par grandes masses de culture, pour adopter l'idée du cadastre parcellaire qui avait été soutenue énergiquement par le ministre des

[1] Le cadastre fut d'abort décrété par l'Assemblée constituante (lois des 21 août-16 octobre 1791 et des 16-23 septembre 1791). La Convention nationale décréta aussi la confection d'un cadastre général, par la loi du 28 mars 1793, art. 2.

[2] Instruction du 22 janvier 1801, qui ordonne la refonte des matrices cadastrales. Ce travail ayant donné lieu à beaucoup de réclamations, la commission instituée pour la refonte des matrices conclut à la confection d'un cadastre général. C'est alors que fut décrété le *cadastre par grandes masses de culture* que remplaça, en 1807, le *cadastre parcellaire.* Gaudin pensait que le cadastre parcellaire permettrait de faire de l'impôt foncier un impôt de quotité fixé *au tantième du revenu cadastral.*

finances Gaudin. Le cadastre parcellaire fut prescrit par la loi du 15 septembre 1807. Commencées bientôt après cette loi, les opérations cadastrales n'ont été terminées qu'en 1850, dans le département du Cantal, sur le territoire de la commune de Leyvaux.

123. Le cadastre est une institution fort ancienne, puisqu'elle remonte aux rois de Rome. Le recensement des Romains n'était pas seulement un état estimatif des parcelles de terre; il comprenait de plus les arbres, les animaux et les esclaves : *Agri glebatim metiebantur, vites et arbores numerabantur, animalia omnis generis scribebantur, hominum capita, unusquisque cum liberis, cum servis aderant.* Le recensement était fait tous les cinq ans sur la déclaration des contribuables, et chaque partie faisait la déclaration après avoir prêté serment qu'elle était sincère[1]. Les fausses énonciations étaient sévèrement punies, car le Code Théodosien prononçait la peine de mort et la confiscatiom des biens[2]. Sous l'Empire, le cadastre divisait tout le territoire en un certain nombre de *capita*, et l'on entendait par *caput* l'unité imposable, qui tantôt comprenait plusieurs parcelles et tantôt se composait d'une partie de parcelle seulement, suivant l'importance des champs appartenant aux particuliers. La répartition ou l'*indictio* que faisait l'empereur était assise sur les *capita*. Le contingent de chaque province était donc d'autant plus élevé qu'il y avait sur son territoire un plus grand

[1] *Économie politique des Romains*, par Dureau de Lamalle, t. I, p. 189.
[2] Cod. Théod., lib. XIII, tit. XI, l. 1.

nombre d'unités imposables. Ainsi l'impôt foncier était un impôt de répartition, et la division des contingents se faisait proportionnellement au nombre de *capita*. On procédait de la même manière au dernier degré, pour la répartition entre les individus. Dans la ville municipale chacun supportait l'impôt d'après le nombre de *capita* ou fractions de *capita* qu'il possédait, et le recouvrement était solidairement garanti par les curiales. La division du sol en *capita* explique l'origine du mot *cadastre* qui vient du mot latin *capitastrum*, expression de la décadence dont on a fait cadastre par contraction[1]. Il y avait avant 1789, dans plusieurs provinces de la France, des cadastres qui portaient différents noms et dont nous avons ailleurs fait connaître les caractères principaux et les variétés les plus saillantes. Quelques provinces avaient même des *cadastres parcellaires*, de sorte que cette idée est ancienne si son exécution ou sa généralisation est nouvelle. Nous n'insisterons pas ici sur les détails historiques, pour ne pas répéter les développements que nous avons donnés à cette matière dans d'autres ouvrages, auxquels nous nous contentons de renvoyer.

124. On distingue deux espèces d'opérations cadastrales. Les unes, qu'on appelle *techniques*, ont pour objet de déterminer quelle est la contenance des parcelles, et les autres, qui sont *administratives*, de fixe-

[1] La division de l'Empire en *capita* et l'origine du mot cadastre (*capitastrum*) a été mise en lumière par les travaux de MM. Baudi di Vesne (de Turin) et Walter (de Bonn).

[2] V. nos *Mélanges d'économie politique*, *Mémoire sur l'impôt*, première partie.

le revenu de l'hectare par classe et par culture, de sorte qu'en appliquant la proportion du revenu de l'hectare à la contenance, on arrive au revenu de chaque parcelle.

125. Les opérations techniques sont au nombre de quatre :

1° *La délimitation*. Comme le cadastre est fait par commune, il importe de bien fixer d'abord les limites de la circonscription. Car toute erreur sur ce point ferait que des parcelles seraient cadastrées deux fois, et partant doublement imposées. Si une contestation s'élève sur la limite de deux communes, le préfet en est juge lorsqu'elles sont situées dans le même département; et par le chef de l'État si elles appartiennent à des départements différents.

2° *La triangulation*. C'est une opération qui consiste à couvrir le territoire de la commune par un réseau de triangles, afin que le géomètre puisse se diriger avec précision et certitude en levant le plan. Elle sert de contrôle à l'arpentage; car il faut que la contenance portée par le géomètre triangulateur soit adéquate à celle que trouvent les géomètres chargés d'arpenter les parcelles, toute différence étant le signe d'une erreur. Si en comparant les résultats de la triangulation avec ceux de l'arpentage, on arrive à une différence, les opérations sont recommencées jusqu'à ce que l'erreur soit découverte. La triangulation étant un moyen de contrôle, il aurait été contraire au but de son institution de la confier aux géomètres dont le travail est contrôlé. Aussi est-elle faite par un seul géomètre de première classe, lequel

ne peut être chargé d'arpenter les parcelles d'aucune commune [1]. D'un autre côté, il est interdit aux géomètres en chef de se charger personnellement de la triangulation [2].

3° *L'arpentage parcellaire.* Cette opération ne peut être commencée qu'après que la délimitation a été approuvée définitivement et que la triangulation a été vérifiée.

4° *La levée du plan.* Le géomètre en chef envoie à chaque propriétaire un bulletin indicatif de la contenance des parcelles, avec désignation du jour où le géomètre qui a fait l'arpentage se rendra sur les lieux pour recevoir les réclamations et faire, s'il y a lieu, des rectifications [3]. Lorsqu'il a terminé le plan, le géomètre construit, d'après la triangulation et en réduisant les feuilles du parcellaire, un tableau d'assemblage présentant la circonscription de la commune, la division en sections, les principaux chemins, les montagnes, les rivières, la position des chefs-lieux, et les forêts de l'État et des communes [4].

126. Après les opérations techniques qui déterminent la situation et la contenance des parcelles, commencent les opérations administratives qui en font connaître le revenu imposable. Tandis que les travaux techniques sont exécutés par des hommes de l'art, les opérations administratives sont confiées aux con-

[1] Art. 8 du règlement du 15 mars 1827, et *Recueil méthodique*, art. 117.
[2] Serrigny, *Questions et traités*, p. 251.
[3] Ord. du 10 octobre 1821, art. 7 et 10, et règlement du 15 mars 1822, art. 39.
[4] *Recueil méthodique*, art. 241.

tribuables eux-mêmes, ou plutôt à leurs représentants. Ces dernières opérations sont au nombre de trois :

La classification,

Le classement

Et le tarif des évaluations.

1° *La classification* consiste à déterminer *in abstracto* le nombre des classes pour chaque espèce de culture, d'après le degré de fertilité du terrain. Le nombre des classes ne doit pas dépasser cinq pour les terres en culture. Quant aux maisons, elles peuvent, dans les communes rurales, être divisées en dix classes au plus. Dans les villes on ne les partage pas en classes, et chaque maison est estimée séparément. La division ne s'applique pas non plus aux forges et usines, en quelque lieu qu'elles soient situées, dans les communes rurales ou dans les villes. Chaque fabrique est l'objet d'une évaluation spéciale.

2° *Le classement* est une opération qui a pour but d'établir *in concreto* à quelle classe appartient chaque parcelle. On a comparé ingénieusement le classement et la classification au travail d'un bibliothécaire qui, après avoir mis des étiquettes sur les principales divisions de sa bibliothèque, classerait les livres dans les cases auxquelles ils correspondent par ordre de matières.

127. Pour procéder à ces deux opérations, le conseil municipal, doublé des contribuables plus imposés, nomme cinq classificateurs parmi les propriétaires des différentes cultures, en ayant soin, s'il y a lieu, de mettre

deux propriétaires forains dans le nombre. Les classificateurs, avec l'inspecteur des contributions directes, doivent faire une reconnaissance générale du terrain, à la suite de laquelle ils indiquent spécialement et nominativement les deux fonds servant de type supérieur et inférieur pour chaque classe. Ce travail fait, la classification est arrêtée par le conseil municipal. Le classement est confié à des classificateurs, assistés du contrôleur, qui opèrent successivement sur chaque parcelle. Les propriétaires ou leurs fermiers peuvent, si bon leur semble, assister au classement et présenter leurs observations. De même, les classificateurs sont autorisés à s'adjoindre, dans chaque section, les indicateurs en état de leur fournir des renseignements utiles.

128. Enfin 3° le *tarif des évaluations* est arrêté par le conseil municipal doublé des contribuables plus imposés. L'opération consiste à déterminer un revenu proportionnel pour chacune des classes des quatre cultures : terres labourables, prés, vignes et bois. On fixe d'abord le tarif de la première classe dans les quatre espèces de culture, et ensuite on procède de la même manière pour les classes subséquentes. On sait alors ce que donne de revenu imposable l'hectare de chaque classe de culture ; il est donc facile, avec les résultats de l'arpentage, de fixer le revenu imposable d'une parcelle quelconque. Les particuliers sont prévenus que le tarif est déposé au secrétariat de la mairie, qu'ils peuvent en prendre connaissance et faire leurs observations pendant le délai de quinze jours. Le tarif est arrêté par le conseil municipal délibérant en nombre

double avec les plus imposés; mais il est soumis au préfet qui l'approuve ou le modifie, suivant les cas, sur l'avis du directeur des contributions directes et après avoir pris l'avis du conseil de préfecture[1].

129. La commune est, pour les opérations cadastrales, divisée en sections qui sont désignées par des lettres majuscules (section A, section B, section C, etc.). On dresse de chaque section un état qui indique les parcelles qu'elle comprend avec la désignation de leur situation et du nom du propriétaire. C'est ce qu'on appelle les *états de section*. Pour connaître la situation d'un propriétaire dans la commune, il faudrait donc relever les divers articles qui lui appartiennent dans chaque section; mais ce travail serait difficile et incommode, s'il fallait y procéder toutes les fois qu'on a besoin de prendre un extrait. Il était plus simple de faire ce travail une fois pour toutes, et c'est pour cela qu'a été créée la *matrice cadastrale*. Ce registre est, par rapport aux états de section, ce que le grand-livre des commerçants est par rapport à leur livre journal. Il ouvre un compte à chaque propriétaire, et sous les noms disposés par ordre alphabétique, on reporte tous les numéros qui sont épars dans les états de section. Une colonne indique la section et le numéro du plan; une autre la culture; une troisième la classe de la terre; une quatrième la contenance, et une cinquième le revenu imposable, qui s'appelle aussi le *revenu matriciel*. Deux dernières colonnes mentionnent le total

[1] Règlement du 10 octobre 1821, art. 22; règlement du 15 mars 1827, art 74, et loi du 15 septembre 1807, art. 26.

de la contenance et le total du revenu matriciel de toutes les parcelles qui appartiennent au propriétaire dans la commune.

M. Amé (Charles-Hippolyte).

NUMÉROS.	CULTURE.	CLASSE.	CONTENANCE.	REVENU.	TOTAL de la contenance.	TOTAL du revenu.
				fr.		fr.
Section A. 167	Vigne.	3e	99,65	14,50	18,84,47	506,10
168	Terre.	2e	1,50,25	20,75		
169	Pré.	1re	2,28,72	120,10		
170	Bois.	4e	10,50,65	200,50		
Section B. 230	Terre.	1re	3,55,20	150,25		

On appelle *cote* l'imposition correspondante aux parcelles qu'un propriétaire possède dans la même commune. Celui qui a des biens dans deux communes a donc deux cotes, et c'est pour cela que leur nombre n'indique pas exactement la division de la propriété en France, plusieurs cotes pouvant être portées sous le nom du même propriétaire. C'est d'après les évaluations de la matrice cadastrale qu'est dressé le rôle, c'est-à-dire le titre en vertu duquel l'impôt foncier est exigé. Ce titre est préparé par le directeur des contributions directes et rendu exécutoire par le préfet. La matrice cadastrale sert de base à la confection des rôles, et cette base est immuable tant que le cadastre n'est pas renouvelé dans la commune. Le *rôle* est un état qui comprend tous les propriétaires de la commune, avec indication de la cote

qui concerne chacun d'eux. C'est l'acte en vertu duquel les contribuables sont poursuivis à défaut de payement[1].

130. Les opérations cadastrales peuvent, à plusieurs époques, être l'objet de réclamations de la part des contribuables. Nous avons déjà mentionné la réclamation contre le tarif des évaluations; c'est un recours qui n'a pas le caractère contentieux, et comme il est jugé par le préfet en conseil de préfecture, c'est-à-dire administrativement, l'appel est porté, non au Conseil d'État, mais devant le ministre des finances, où le recours s'arrête en matière administrative. Au contraire, la réclamation d'un contribuable contre un classement a le caractère d'une réclamation contentieuse, et elle doit être portée devant le conseil de préfecture. La raison de cette différence est que le recours contre le tarif des évaluations est dirigé contre une opération générale, tandis que, pour le classement, il s'agit d'une opération qui touche personnellement et individuellement le réclamant. Aussi le législateur dispose-t-il que, par exception, le recours contre le tarif des évaluations est contentieux dans deux cas : 1° lorsque la réclamation est formée par un propriétaire possédant à lui seul la totalité ou la presque totalité d'une nature de

[1] Le géomètre en chef construit un *tableau d'assemblage* dont l'original reste à la direction des contributions directes. Il en fait deux copies, dont l'une est envoyée à la commune cadastrée, et l'autre est adressée au ministère des finances pour servir à l'exécution de la *Carte générale de France* que fait le ministre de la guerre. Un *répertoire totalisateur* donne le nombre des parcelles par commune, par canton, par arrondissement, par département, et pour toute la France.

culture; 2° lorsqu'il s'agit de maisons et usines, dans les communes où les maisons n'ont pas été divisées en classes[1].

131. Les réclamations contre le classement doivent être formées dans les six mois à partir de la mise en recouvrement du premier rôle cadastral. Passé ce délai, le contribuable ne serait plus recevable à se pourvoir jusqu'à ce que les opérations cadastrales fussent renouvelées. Ainsi le recours contre le classement ne peut pas être formé annuellement, comme peuvent l'être les demandes en décharge ou en réduction dont nous parlerons plus bas. Cette règle comporte cependant des exceptions. L'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807 dispose que « les propriétaires compris dans le « rôle cadastral pour des propriétés *non bâties* ne se- « ront plus dans le cas de se pourvoir en surtaxe, à « moins que, par *un événement extraordinaire*, leurs « propriétés ne vinssent à disparaître; il y serait alors « pourvu par une remise extraordinaire. » Cette exception n'a lieu que si la détérioration du fonds provient de force majeure. Elle ne serait donc pas accordée si elle avait été causée par le fait du propriétaire lui-même[2]. Le contribuable qui est dans ce cas est admis à se pourvoir chaque année, sans qu'on puisse lui opposer son silence pendant plusieurs exercices comme moyen de déchéance; car son droit revit annuellement, et la réclamation peut être

[1] Règlement du 15 mars 1827, art. 81. Dans ces deux cas, les réclamations ont un intérêt individuel qui explique leur caractère contentieux et la compétence du conseil de préfecture comme en matière de classement.

[2] Arr. Cons. d'Ét. des 12 septembre 1864 (aff. *Lachataigneraye*) et 24 avril 1865 (aff. *Costil*).

présentée ou représentée tant qu'existe la surtaxe[1].

132. La loi n'accorde le droit de réclamation qu'au propriétaire contribuable; cette disposition ne pourra donc pas être retournée contre lui par les répartiteurs, dans le cas inverse, c'est-à-dire si, par exemple, un événement extraordinaire et de force majeure avait donné à un champ une plus-value nouvelle. L'augmentation du revenu imposable ne pourrait, en cas pareil, être faite que si le cadastre était renouvelé intégralement[2].

133. L'art. 37 de la loi du 15 mars 1807 ne parle que des propriétés *non bâties*. C'est que les propriétés bâties sont soumises à un autre régime, le principe de la fixité cadastrale ne leur étant pas applicable. D'après l'art. 38 de la loi du 15 mars 1807, « les propriétaires des *propriétés bâties* continueront d'être « admis à se pourvoir en décharge ou réduction dans « le cas de perte totale ou partielle de leur revenu « d'une année. » Ainsi le propriétaire de maisons a le droit de se pourvoir annuellement en décharge ou réduction, alors même que la diminution ou suppression de sa propriété bâtie proviendrait de son fait, ou pour *simple surtaxe*, par suite d'une évaluation exagérée du revenu, tandis que le propriétaire de fonds de terre ne peut se pourvoir qu'en cas de perte provenant d'un événement extraordinaire de force majeure. C'est par suite de cette distinction qu'une jurisprudence constante du Conseil d'État reconnaît au propriétaire de maisons le droit de se pourvoir an-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 16 novembre 1850 (aff. *Pécourt*).
[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 27 avril 1848 (aff. *Andras*).

nuellement en décharge ou réduction dans les trois mois à partir de la publication des rôles[1].

Les répartiteurs pourraient-ils d'office réviser les estimations du revenu des propriétés bâties? Il y a, selon nous, une distinction à faire pour résoudre cette question. En cas de destruction totale ou partielle, les cotisations doivent être modifiées d'office, d'autant que ces destructions ont pour effet de modifier les contingents départementaux et communaux. Quant à la simple surtaxe, s'il n'y a pas changement dans l'état matériel de la propriété, les répartiteurs ne peuvent pas remanier annuellement les estimations; car l'art. 102 de la loi du 3 frimaire an VII, qui n'a jamais été abrogé, porte que « l'évaluation du revenu imposable des maisons et usines sera revisée et renouvelée *tous les dix ans.* » Cette disposition est évidemment exclusive d'une révision annuelle[2]. La décharge, en cas de démolition totale ou partielle, volontaire ou fortuite, peut être demandée pour les années qui suivent la destruction. Nous ne pensons pas qu'elle puisse être réclamée pour la part qui reste à courir de l'année où la démolition a été faite. En effet, l'impôt est dû tout entier au 1er janvier et le payement par douzièmes n'est qu'une *facultas solutionis.* Ce principe, qu'on appelle *l'annualité de l'impôt*, n'a été formellement consacré que pour les patentes[3] et la contribution *personnelle-mo-*

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 8 août 1834 (aff. *Bordet-Grey*), 6 mars 1835 (aff. *Brulé*), 22 juillet 1835 (aff. *de la Garde*), 19 janvier 1836 (aff. *Drevet*) 26 juillet 1840 (aff. *Duret*), 30 novembre 1841 (aff. *Parpacta*), 12 avril 1844 (aff. *Jousselin*), 23 décembre 1845 (aff. *Changeur*), 25 mars 1846 (aff. *Jousset*), 21 mai 1847 (aff. *Lefebvre-Ferrand*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 7 septembre 1848 (aff. *Poisson*).

[3] Loi du 25 avril 1844, art. 23, § 1.

bilière[1]; mais c'est avec raison qu'il a été étendu par la jurisprudence à l'impôt foncier. La justice veut qu'il en soit ainsi, puisque les charges publiques auxquelles l'impôt doit subvenir sont annuelles. L'extension des lois sur les patentes et la contribution personnelle-mobilière n'est donc que l'application d'un principe juste, et c'est pour cela qu'elle a pu être faite par la jurisprudence, sans être empêchée par la maxime : *Qui dicit de uno negat de altero*[2].

Nous avons dit que les répartiteurs devaient d'office réviser le revenu imposable des maisons, en cas de destruction totale ou partielle, d'autant que ces destructions avaient pour effet de modifier les contingents départementaux ou communaux. Ceci nous conduit à parler de la modification importante qui a été faite par la loi du 17 août 1835, dans l'intérêt de la bonne répartition de l'impôt foncier.

134. Comme le cadastre ne sert que pour la répartition individuelle, et qu'il n'a pas d'influence sur la fixation des contingents départementaux ou communaux, la révision du revenu imposable pour les propriétés bâties produisait des résultats injustes. Les cotisations mises à la charge des proprétaires des constructions nouvelles ne profitaient pas au trésor puisque le contingent à lui payer était fixe, et servaient à dégrever les propriétés non bâties. Inversement les démolitions, suppressions ou diminutions des maisons

[1] Loi du 21 avril 1832.

[2] La jurisprudence du Conseil d'État a varié sur ce point; elle n'accorde plus aujourd'ui que la *remise* ou *modération* pour le reste de l'année courante. Arr. du Cons. d'Ét. des 1er décembre 1849 (aff. *Taffin*), 1er juin 1850 (aff. *Bechetoille*), 11 janvier 1843 (aff. *Zeder*).

ne donnaient pas lieu à la diminution du contingent, mais retombaient sur les propriétés non bâties. Ainsi dans les pays riches où le développement de l'industrie du bâtiment est un signe de prospérité et contribue à augmenter la valeur de la terre, les propriétaires de fonds ruraux étaient dégrevés sans que le développement de la richesse générale profitât au trésor public. Au contraire, dans les pays pauvres où la fréquence des démolitions est un symptôme de décadence, comme le trésor ne diminuait pas son contingent, les propriétés non bâties se trouvaient surchargées par suite de la diminution des propriétés bâties. Le résultat de cette législation était donc de faire profiter le riche et de surcharger le pauvre. La loi du 17 août 1835 a porté remède au mal en disposant qu'à partir du 1er janvier 1836, 1° les maisons nouvellement construites ou reconstruites seront cotisées comme les autres propriétés bâties de la commune, et que la somme de ces cotisations *accroîtra le contingent dans la contribution foncière et dans la contribution des portes et fenêtres de la commune, de l'arrondissement et du département ;* 2° que les propriétés bâties démolies ou détruites feront l'objet d'un dégrèvement dans la contribution foncière et dans la contribution des portes et fenêtres pour la commune, l'arrondissement et le département où elles étaient situées, *jusqu'à concurrence de la part que lesdites propriétés prenaient dans la matière imposable.* Par l'effet de ces deux dispositions, le trésor public profite, s'il y a lieu, de l'augmentation de la matière imposable et, d'un autre côté, les diminutions de la matière imposable ne retombent pas, là où elles se produisent, sur

les propriétaires des fonds de terre Aussi peut-on, en recherchant dans la loi annuelle de finances, l'excédant de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres, se rendre compte de la prospérité publique dans chaque département et comparer ceux qui progressent avec ceux qui restent stationnaires ou qui déclinent.

135. La loi dont nous venons d'exposer le mécanisme a ingénieusement résolu le problème de la *péréquation de l'impôt* relativement aux maisons. Le problème est encore à résoudre en ce qui concerne les propriétés non bâties. En vertu de la fixité cadastrale, tant que le cadastre n'est pas refait dans une commune, l'assiette de l'impôt foncier ne change pas. Il en résulte que l'impôt ne suit pas les mouvements de la richesse sur les propriétés non bâties, et que l'État réclame toujours la même somme, que la terre soit améliorée ou qu'elle soit détériorée. Ainsi les contribuables dont les terres ont augmenté de valeur continuent à payer ce qu'ils payaient auparavant, et ceux dont les terres produisent moins n'ont pas droit au moindre dégrèvement.

136. Non-seulement il n'existe aucun moyen pour mettre exactement l'impôt foncier au courant de la richesse, mais la fixité cadastrale est considérée comme un principe salutaire pour l'agriculture. Si l'impôt variait chaque année, les améliorations seraient découragées par une augmentation d'impôt toujours prête à frapper. C'est pour concilier la justice, en matière de contributions, avec la crainte de décourager l'agriculteur que la loi du 7 août 1850, art. 7, a permis le

renouvellement du cadastre sous certaines conditions, qui sont : 1° que la commune soit cadastrée depuis trente ans au moins ; 2° que le conseil municipal en fasse la demande ; 3° que le conseil général ait donné un avis conforme ; 4° que la commune paye les frais des nouvelles opérations[1].

137. Avant la loi du 7 août 1850, c'était une question controversée que de savoir si l'administration pouvait procéder à la révision des évaluations cadastrales. Des administrateurs l'avaient pensé, et dans quelques communes cette opération avait été commencée. C'est pour trancher la question, dans le passé comme dans l'avenir, que la loi du 7 août 1850 a disposé que ces opérations commencées avec les fonds départementaux *pourront être régularisées* par un arrêté ministériel. Or le mot *régulariser* implique qu'avant la loi nouvelle la révision du cadastre ne pouvait pas être ordonnée par l'administration, et qu'une loi était nécessaire pour y faire procéder.

On voit par ce qui précède que, pour les propriétés non bâties, la révision du cadastre ne peut être faite qu'après trente ans, de sorte qu'on ne tient compte que des améliorations ou détériorations auxquelles le temps a donné de la consistance. Aussi peut-on dire que la loi du 7 août 1850 a concilié, autant que ses auteurs l'avaient cru possible, la justice de la répartition avec la crainte de décourager les améliorations agricoles.

[1] Toutefois, d'après le même article, les opérations commencées avec les fonds de la commune peuvent être continuées avec les fonds départementaux.

138. La question de la péréquation ne se présente pas seulement au degré de la répartition individuelle. Il s'en faut de beaucoup que la fixation des contingents ait été faite proportionnellement. Il y a des communes, des arrondissements et des départements qui sont surchargés, et l'on entend s'élever dans les conseils d'arrondissement, les conseils généraux et le Corps législatif des réclamations tendant à obtenir la péréquation, c'est-à-dire une répartition plus juste des contingents. Assurément rien ne serait plus équitable que d'accorder une meilleure répartition des contingents ; mais on craint de mécontenter les départements, arrondissements ou communes qui supporteraient l'augmentation ; car toute augmentation d'impôt produit de l'irritation, quelle que soit l'origine de cette surtaxe. D'une autre part, les communes dégrevées trouveraient qu'on ne leur accorde que justice, même qu'une justice tardive, et plus d'une peut-être parmi elles se laisserait aller à un mécontentement rétrospectif. Les financiers de l'école politique s'accordent à penser que la péréquation ne doit être faite que par voie de dégrèvement, c'est-à-dire lorsque l'état des finances permet de diminuer les impositions. Alors, en effet, on pourrait n'accorder la diminution qu'aux départements, arrondissements ou communes surtaxés. Il n'y aurait ainsi que des contribuables contents, car la satisfaction des uns ne serait pas pour les autres une cause d'aggravation.

139. Quelques financiers de l'école économique pensent même que la péréquation serait injuste, que pour les uns elle serait une libéralité pure et pour les

autres une spoliation. Ils justifient leur proposition en disant que les propriétaires ont, en devenant acquéreurs, fait entrer dans leurs calculs la charge de l'impôt foncier et qu'ils s'en sont déchargés à l'avance en diminuant d'autant leur prix d'achat. Or, ajoutent-ils, depuis soixante ans, il n'y a pas de propriété qui n'ait été l'objet d'une mutation, et conséquemment on peut aller jusqu'à dire que les propriétaires actuels ne payent pas l'impôt, les prix d'acquisition ayant été diminués par eux d'une somme égale au capital de la rente que représente l'impôt foncier. Nous nous bornons à exposer ce système sans le combattre, parce que nous l'avons réfuté dans un autre ouvrage[1].

DROIT COMPARÉ.

140. **Angleterre.** — Le produit de l'impôt foncier ne forme aujourd'hui qu'une partie très-restreinte des ressources de l'Échiquier, tandis qu'à l'origine, lorsque les taxes de consommation n'étaient pas développées, il donnait la plus forte recette du trésor public. A la fin de 1864 cette branche du revenu ne rapportait que 1,107,517 livres st. ou 27,687,825 fr. Le tarif de la *land-tax* fut d'abord fixé à 4 shillings par livre ou à 20 p. 100 des revenus fonciers. A plusieurs reprises, il a été abaissé puis relevé, mais le mouvement ascendant de la richesse a fait que l'impôt est, à l'égard des revenus actuels, dans la proportion de 1 à 200 ; car il est exigé d'après les évaluations primitives, et n'a pas

[1] V. nos *Mélanges d'économie politique*, p. 282, et notre *Cours d'économie politique*, t. II, 48e et 49e leçon.

été mis au courant des augmentations du revenu foncier. La répartition n'a pas varié depuis l'acte de Guillaume et Marie, qui fixa les contingents à fournir par les comtés. Aussi cette division n'est-elle plus en harmonie avec le développement relatif de la richesse dans les différentes parties du royaume. Des localités insignifiantes fournissent encore des contingents spéciaux, tandis que Liverpool et Manchester ne figurent pas dans la répartition ou n'y sont comprises que comme des parties du Lancashire. C'est à cause de ces graves défauts que, par un acte de Georges III (38, ch. 60) rendu sur la proposition de Pitt, la land-tax a été déclarée rachetable moyennant la remise d'une certaine quantité de rentes sur l'État (1 liv. 2 shill. de rente pour le rachat de 1 liv. st.). Cette faculté n'ayant produit que des effets lents, un acte de 1853, sur la proposition de M. Gladstone, a intéressé les contribuables au rachat par une réduction sur le prix. Depuis lors 90 liv. 3/4 de dividende dans la dette publique rachètent 100 livres de *land-tax*. Malgré tout, la libération ne se fait que lentement, et le produit actuel de cet impôt, (27,687,825 fr.) est égal à la moitié du chiffre le plus élevé qu'il ait jamais atteint.

Il faut ajouter à la land-tax l'impôt du revenu sur les terres (*incom-tax*) pour avoir une idée exacte des charges générales que supporte la propriété foncière. D'après l'acte du 25 juin 1842, la propriété foncière était imposée à l'*incom-tax*, à raison de 7 pence à la charge du propriétaire et de 3 1/2 à payer par le fermier; de sorte que le propriétaire exploitant lui-même était grevé de 10 pence 1/2 par liv. st. de revenu ou

4 fr. 38 p. 100. Mais cette proportion a été réduite à plusieurs reprises, et l'administration de l'Échiquier tend à la suppression de cette taxe qui n'a d'ailleurs été établie qu'avec un caractère provisoire. Toutes les propriétés n'en sont pas grevées ; car d'après une disposition formelle, l'incom-tax sur les propriétés immobilières n'atteint que les revenus supérieurs à 100 liv. st. ou 2,500 fr.

141. **Hollande et Belgique.** — L'impôt foncier (*Overponding*) est très-ancien en Hollande, où nous le trouvons établi avant le xve siècle. Son taux était fort élevé, car il allait jusqu'à 8 et 9 p. 100 du produit des terres. Dans la province de Groningue, le trésor prenait le quart du produit des terres (25 p. 100) et le cinquième de celui des maisons (20 p. 100) et, s'il faut en croire un écrivain de ce pays, la province d'Overyssel aurait payé jusqu'à 42 p. 100. Depuis la réunion des provinces en un seul État, on a par voie de dégrèvement porté remède à cette diversité. L'occupation française y a fait établir notre législation en cette matière et, après les événements de 1815, le système n'a pas été changé. Ainsi le cadastre parcellaire qui avait été commencé en 1808, sous le règne de Louis-Napoléon, a été terminé en 1832[1]. Les lois du 3 frimaire an VII, du 19 ventôse an IX et du 26 germinal an XI, avaient été déclarées applicables à la Hollande par un décret du 21 octobre 1811 qui a été confirmé, après l'indépendance, par un décret du 21 décembre 1813.

[1] Cette proposition n'est pas applicable au Limbourg, qui n'a été attribué à la Hollande que plusieurs années après, et où le cadastre n'est terminé que depuis 1842.

Le produit de l'impôt foncier est d'environ 8 à 9 millions de florins ou 18 à 20 millions de francs.

En Belgique, comme en Hollande, le système français a été conservé pour la plus grande partie. Le cadastre parcellaire commencé en 1802 y a été terminé en 1826 : « On s'est conformé, dit M. Noizet, sauf de légères modifications, aux prescriptions du recueil méthodique de 1811. Les modifications ont consisté surtout dans une minutieuse indication sur les plans, au moyen de signes particuliers, des arbres, haies, fossés, cours d'eau, etc., etc., qui servaient à limiter les propriétés rurales ; on a même été jusqu'à noter que ces objets étaient mitoyens ou appartenaient à un seul des riverains, et l'on a employé à ce sujet des signes de convention.... Le service de la conservation a été organisé par un règlement du 10 février 1835, et après dix années d'expériences, ce règlement a été modifié et entièrement refondu dans un autre plus complet en 129 articles, qui porte la date du 22 mars 1845, et auquel sont annexés trente modèles de plans et livres cadastraux où sont prévus tous les cas de changements soit dans la nature de la propriété, soit dans sa configuration, soit dans la personne du propriétaire[1]. »

142. **Allemagne.** — Dans presque tous les États de l'Allemagne, la législation financière distingue entre l'impôt des biens fonds (*Grundsteuer*) et celui des bâtiments ou maisons (*Gebaüdesteuer*), distinction qui existe également chez nous puisque les propriétés bâties ne sont pas exactement soumises au même ré-

[1] *Du cadastre et de la délimitation des héritages*, par Noizet, p. 75.

gime que les propriétés non bâtiès. Cependant la différence entre les deux espèces d'impositions est loin d'être aussi radicale en France qu'en Allemagne. Chez nous, en effet, les mêmes règles s'appliquent aux deux espèces de propriétés en tant qu'il n'y a pas été expressément dérogé, tandis qu'au delà du Rhin, chacune des deux impositions a ses règles propres.

En 1817, le gouvernement autrichien, pour introduire une réforme rationnelle dans l'imposition des biens-fonds, ordonna qu'il serait procédé sans délai à la confection d'un cadastre uniforme pour toutes les provinces (à l'exception de la Hongrie et de la Transylvanie). Une disposition prescrivait que les terres imposables seraient arpentées d'après le système qui avait été suivi en Lombardie pour le *censimento milanese*. Le résultat de ces opérations devait être une meilleure répartition de l'impôt foncier entre les provinces. Cette péréquation a été facilitée par le caractère d'impôt de quotité qu'on a donné à la contribution foncière en 1849. Depuis cette époque, toutes les provinces cadastrées payent au trésor impérial environ 16 p. 100 du revenu foncier. Le produit total est d'à peu près 65 millions de florins ou 139 millions de fr. L'impôt sur les maisons (*Gebaüdesteuer*) est perçu, selon l'importance des localités, suivant deux systèmes: 1° d'après le loyer que les maisons rapportent (*Hauser-zinsteuer*); 2° d'après une classification basée sur le nombre des étages de la maison et le nombre de pièces que contient le bâtiment (*Hauser-Classen-Steuer*). Cette distinction est conforme à la nature des choses; car, dans les grandes villes les maisons sont productives de

fruits civils tandis que dans les petites villes, et surtout à la campagne, elles ne sont pas susceptibles de location.

En Prusse, cette matière a été réglée par la loi du 21 mai 1861 qui fixe à 10 millions de thalers (37 millions et demi de fr.) la somme à payer par toutes les provinces du royaume. Les biens nobles (*Rittergüter*) qui étaient autrefois exempts sont soumis à l'impôt foncier en vertu de cette loi. Mais une autre loi du même jour a fixé l'indemnité à payer aux possesseurs de biens nobles pour le rachat de leurs exemptions. Chose digne de remarque! tandis qu'en Angleterre on a donné aux contribuables la faculté de se libérer de la land-tax par un rachat en rentes sur l'État, en Prusse c'est le gouvernement qui a racheté l'exemption dont jouissaient les possesseurs de biens nobles. Cette indemnité a été fixée à vingt fois le produit de l'impôt lorsque l'exemption était fondée sur des titres et à treize fois et demi dans les cas où aucun titre n'était représenté. L'impôt sur les maisons (*Gebaüdesteuer*) qui a été réglé par une loi spéciale figurait au budget de 1865 pour une somme de 3,506,000 th. (13,147,500 fr.).

143. **Espagne.** — L'impôt foncier est fort ancien en Espagne, comme dans tous les pays. La terre est une richesse visible que rien ne peut soustraire aux recherches du fisc ; elle est, à l'origine des sociétés, la richesse unique ou au moins prépondérante et, par conséquent, il est naturel que la contribution immobilière soit la forme adoptée au commencement de toutes les civilisations. Mais en Espagne aussi, comme dans la plupart des États, cet impôt s'établit par pro-

vince, et il en résulta des variétés et inégalités qui parurent choquantes lorsque fut consommée l'unité politique de la nation. Cette incohérence n'a été supprimée que par la loi de finances du 2 mai 1845 et par le décret royal réglementaire du 23 mai suivant.

La contribution foncière, en Espagne, est assise sur les immeubles, les profits du fermier et sur les troupeaux (*contribucion directa de inmuebles*, *cultivo y ganaderia*) et répartie proportionnellement au revenu net (*producto líquido*) des terres, maisons, rentes ou cens, à l'exception de ceux qui ont été formellement déclarés exempts par la loi. Le pouvoir législatif fixe annuellement le contingent de la province, et la députation provinciale le répartit entre les communes. Dans la commune, les cotes individuelles sont déterminées par le conseil municipal (*ayuntamiento*), doublé par l'adjonction des plus forts imposés. Cette assemblée, qui a les attributions de notre *commission de répartiteurs*, prépare son travail après avoir reçu la déclaration sous serment des contribuables. Le projet de répartition est exposé pendant quinze jours et, dans cet intervalle, les intéressés ont le droit d'élever des réclamations qui sont jugées par le gouverneur de la province[1]. Le produit de cette contribution est d'environ 75 à 80 millions[2].

[1] Colmeiro, *Derecho administrativo*, t. II, p. 247. Au n° 1663, p. 249, M. Colmeiro place l'observation suivante : « La loi aurait pu néanmoins, « sans porter atteinte aux attributions du pouvoir législatif, donner à la « propriété la garantie d'un recours contentieux devant le conseil de la « province, dans le cas où le contribuable serait lésé par la décision du con- « seil municipal, si le gouverneur l'avait approuvée au lieu de l'annuler « sur la réclamation de la partie surimposée. »

[2] V. *L'Espagne en* 1850, par M. Block, p. 70 et 71.

144. **Italie.** — La Lombardie a depuis longtemps un cadastre renommé qui a été refait en 1718 sur les ordres de l'empereur Charles VI. « On a, dit M. de « Parieu, poussé le travail jusqu'au dénombrement « des mûriers plantés sur le sol. On a établi, en vertu « de ce cadastre, divers registres : 1° *la tavola cen-* « *suaria* contient l'aperçu de tous les terrains impo- « sables dans chaque commune ; 2° les *catastrini* « contiennent les mêmes renseignements pour les « divers propriétaires ; 3° les *libri di trasporti* men- « tionnent les mutations ; 4° les *quinternetti* contien- « nent les changements dans la nature et la valeur « des fonds[1]. » Les autres parties de l'Italie avaient aussi leurs cadastres ; mais comme les opérations avaient été faites par des gouvernements multiples et avec des méthodes différentes, l'unité italienne s'est trouvée, comme l'Espagne, en présence d'une variété qui conduisait à l'inégalité, c'est-à-dire à l'injustice. Le gouvernement n'a pas tardé à se préoccuper de cet état de choses, et, après des études[2] destinées à préparer un travail complet de péréquation, une loi du 14 juillet 1864 a provisoirement réglé la matière, en attendant une loi définitive qui doit être faite en 1867. Le principal est fixé à 110 millions qui sont répartis, au premier degré, entre les neuf grandes circonscriptions du royaume et sous-répartis entre les communes suivant les formes déterminées par les art. 2, 3, 4 et 5 de la loi de 1864. « Une autre loi du 26 jan-

[1] *Traité des impôts*, t. I, p. 192.

[2] Cette situation a été exposée dans un rapport adressé au ministre des finances par M. Louis Nerva.

« vier 1865, pour l'unification de l'impôt sur les bâti-
« ments, établit une taxe de quotité (fixée par une loi
« du 11 mai 1865 à 12 et demi pour 100) sur le re-
« venu net des maisons[1]. »

§ 2. — Taxe des biens de mainmorte.

Sommaire.

145. Motifs qui ont fait établir la taxe de mainmorte.
146. Calculs qui ont fait fixer à 62 cent. et demi le chiffre de la taxe.
147. Sur quels immeubles porte la taxe? — Des biens grevés d'usufruit.
148. Des biens donnés à emphytéose.
149. La loi soumet à la taxe les biens des établissements de bienfaisance.
150. Des sociétés anonymes.
151. Des congrégations religieuses non autorisées.
152. L'État n'est pas soumis à la taxe de mainmorte.
153. Des compagnies de chemin de fer et des concessionnaires de canaux.

145. Les immeubles qui appartiennent aux personnes morales ou établissements de mainmorte échappent aux droits de mutation, sinon pour le tout, au moins pour la plus grande partie. Comme les personnes morales ne meurent pas et qu'elles peuvent même durer indéfiniment, elles n'acquittent pas les droits de succession, et, d'une autre part, comme il est rare qu'elles vendent leurs biens, l'impôt de mutation pour cause d'aliénation est évité. En fait, ces biens-là supportent moins de charges que les autres immeubles, et le trésor public était intéressé à ce que les personnes morales ne fussent pas autorisées à faire des acquisi-

1 *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. I, p. 218.

tions. C'est pour rétablir, en ce point, l'égalité entre tous les propriétaires que la loi du 20 février 1849 a créé une taxe représentative des droits de transmission entre-vifs et par décès. Elle consiste dans une addition de 62 cent. et demi au principal de la contribution foncière. Cette addition ne porte que sur les biens immeubles *passibles de la contribution foncière*, appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires et établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et *tous établissements* publics légalement autorisés.

146. Comment est-on arrivé au chiffre de 62 cent. et demi additionnels? Est-ce une proportion arbitraire ou bien a-t-elle été fixée de manière que la taxe fût réellement représentative des droits de transmission entre-vifs, et par décès? Le calcul suivant a conduit à cette proportion. En moyenne, les mutations sur les propriétés foncières sont annuellement égales au vingtième et les droits de mutation peuvent être évalués au vingtième du produit, c'est-à-dire à 5 p. 100 du revenu. Or le revenu des immeubles qui appartiennent aux établissements de main morte s'élève par an à la somme de 66 millions et, par conséquent, le trésor public perdrait, pour droits de mutation ou transmission, chaque année 3,300,000 fr. Pour faire cette somme, on a été obligé d'élever jusqu'à 62 et demi le nombre des centimes additionnels au prinpal de la contribution foncière. Les biens de main-morte, en effet, payent à titre de contribution foncière une somme de 5,280,000 fr., et c'est cette somme

qui, multipliée par 62 cent. et demi, donne un total de 3,300,000 fr. [1].

147. La taxe ne porte que sur tous les *immeubles passibles de la contribution foncière*. Ainsi les biens exempts de la contribution foncière ne payent pas la taxe de mainmorte. Particulièrement elle n'est pas due à raison des immeubles affectés à un service public (art. 105 de la loi du 3 frimaire an VII). Dans la discussion de la loi du 20 février 1849, il fut reconnu que la taxe ne frapperait pas les droits d'usage forestiers, bien qu'ils soient immobiliers. En effet, ces droits ne sont pas passibles de la contribution qui grève les biens-fonds et non les droits immobiliers qui s'en détachent [2].

D'après le texte de la loi du 20 février 1849, la taxe porte sur les biens *appartenant* aux établissements de mainmorte. Il est évident d'abord que la loi est applicable aux immeubles qui leur appartiennent en *pleine propriété*. Si l'établissement est seulement nu-propriétaire et que l'usufruit ait été réservé par le donateur ou séparé au profit d'un autre donataire, l'immeuble appartient encore à l'établissement de mainmorte. Il ne serait pas juste cependant d'exiger la taxe pour le tout, comme si l'établissement avait la pleine propriété. En ce cas

V. *l'exposé des motifs* du projet de loi dans le *Moniteur* de 1848, p. 3002, et dans le *Bulletin des contributions directes* de 1848, p. 203.

[2] Les motifs du rejet furent les suivants : 1° ces droits étant incessibles, il y aurait eu contradiction à les imposer à une taxe représentative des droits de mutation; 2° lorsque la forêt appartient à un établissement de mainmorte, cet établissement acquitte la taxe sur la totalité de la propriété de la forêt, *sans distraction des charges*, en sorte qu'il y aurait un double emploi. (Rapport de M. Grévy, *Moniteur* de 1848, p. 3583, et *Bulletin des contributions directes*, 1848, p. 222.)

d'ailleurs la nue propriété seule est retirée de la circulation, et l'usufruit qui en est séparé continue à être dans le commerce comme il y était auparavant. L'État ne perdant les droits de mutation que sur une partie de la propriété, il est juste que la taxe de mainmorte, qui est représentative des droits de mutation et de transmission par décès, ne soit pas exigée intégralement. Aussi la jurisprudence administrative décide-t-elle qu'en ce cas les 62 cent. et demi sont ajoutés à la *moitié* seulement du principal de la contribution foncière. Cette pratique est d'ailleurs conforme à la jurisprudence de la cour de cassation d'après laquelle les droits de mutation sur les actes relatifs à la nue propriété ne sont calculés que sur la moitié de la pleine propriété[1].

148. Quelques établissements de mainmorte ayant donné des biens immeubles à bail emphytéotique, on s'est demandé si la taxe est due pour ces biens et, en cas d'affirmative, si elle est exigible pour la totalité ou avec une déduction correspondante au bail emphytéotique. Dans le cas où le bail serait perpétuel, comme il pouvait l'être sous l'ancien droit, l'établissement ne serait plus propriétaire et il ne devrait plus la taxe puisqu'elle n'est exigée qu'à raison des biens qui *appartiennent* aux établissements de mainmorte. Cette première hypothèse implique que la constitution d'emphytéose a été faite antérieurement à 1789, puisque d'après la loi des 18-29 décembre 1790, art. 1er, les concessions em-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 28 octobre 1850 (aff. *Chapelle des Bois*, 13 août 1851 (aff. *des hospices d'Alby et de Versailles*). — Cour cass., arr. des 27 décembre 1847 (*audience solennelle*) et 21 juin 1848.

phytéotiques ne doivent plus dépasser une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans. En cas d'emphytéose temporaire, au contraire, le domaine éminent continue d'appartenir à l'établissement de mainmorte et, par suite, la taxe de mainmorte est due par le bailleur. Il y aurait injustice cependant de percevoir le droit pour le tout, d'autant plus qu'une déduction est accordée lorsque l'usufruit est séparé de la propriété. Or l'usufruit est un droit moins étendu que l'emphytéose, et il serait contradictoire que la séparation du premier donnât droit à une déduction de moitié tandis que la taxe serait perçue intégralement nonobstant la constitution du second. Le droit emphytéotique est d'ailleurs cessible et, par conséquent, il n'est pas retiré de la circulation ni soustrait aux droits de mutation. Perçue sur la propriété entière, la taxe représenterait donc plus que les droits de mutation. Ces droits pour les biens donnés à bail emphytéotique ne sont, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, exigés que sur le pied du prix de vente, et ce prix est naturellement diminué par l'obligation de supporter le bail emphytéotique. En cas de transmission à titre gratuit, le droit proportionnel d'enregistremeut n'est exigé que sur une somme formée par la capitalisation de la rente payée par le preneur emphytéotique[1]. Les droits de mutation n'étant dus que pour partie, il serait contraire à l'esprit comme au texte de la loi de percevoir une taxe de mainmorte qui en serait la représentation pour le tout. Malgré ces raisons, la jurisprudence du Conseil d'État a décidé

[1] C. cass., arr. des 1er avril 1840, 18 mars 1847 et 23 février 1853.

que les biens appartenant aux établissements publics, quoique transmis à bail emphytéotique, donneraient lieu à la perception intégrale de la taxe de mainmorte. Cette jurisprudence se concilie mal avec celle émanée des mêmes juges qui accorde une déduction de moitié pour les immeubles grevés d'un droit d'usufruit[1]. La seule explication qu'on en puisse donner c'est que les éléments manquent pour fixer la déduction à faire relativement au bail emphytéotique. La déduction devrait être plus ou moins forte suivant l'importance de la rente emphytéotique, et c'est sans doute parce qu'il était difficile de tenir compte de cet élément variable que le Conseil d'État a jugé qu'il n'y avait pas lieu à faire une déduction. Cette difficulté ne nous aurait pas arrêté, puisque la déduction accordée à raison de l'usufruit est de moitié et que l'emphytéose est un droit plus étendu que l'usufruit; nous aurions trouvé juste *à fortiori sensu* d'accorder une diminution égale pour l'emphytéose. Il n'y aurait pas eu d'arbitraire; car notre solution aurait été fondée sur une raison plus forte de décider[2].

149. La loi du 20 février 1849 soumet à la taxe de main morte les biens qui appartiennent aux hospices, bureaux de bienfaisance et autres établissements de

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 13 août 1851 (aff. *des hospices du Château du Loir*), 5 mars 1852 (aff. *de la ville de Vic*) et 3 février 1853 (aff. *de la ville de Bordeaux*).

[2] L'abattoir construit par une compagnie concessionnaire, à la charge par celle-ci de le rendre à la ville en bon état à l'expiration de la concession, appartient à la commune et est passible de la taxe de mainmorte. Arr. du Cons. d'Ét. des 6 juin 1844 (aff. *ville de Moulins*), 31 mai 1848 (aff. *ville de Beaune*), 28 mai 1862 (aff. *ville de Thiers*) et 16 avril 1863 (aff. *ville de Lyon*).

charité. Si une exception avait été faite au profit de ces établissements, l'effet de la loi aurait été nul ou presque nul ; car c'est surtout à ces personnes morales que les donations sont faites. D'ailleurs, à l'avenir, on n'aurait pas manqué de donner aux établissements exempts afin d'éviter la taxe. Ainsi la loi aurait souvent détourné les donateurs de faire aux départements ou aux communes des libéralités directes.

150. Les *sociétés anonymes* ont été soumises à la taxe parce qu'elles ont ordinairement une durée plus longue que la vie humaine, et que tant qu'elles existent elles gardent leurs immeubles, de sorte que jusqu'à la dissolution, elles échappent aux droits de mutation. Le texte ne parlant que des sociétés anonymes, il faut en conclure que toutes les autres sociétés, qui n'ont d'ailleurs pas le caractère d'*établissement public*, ne sont pas assujetties à la taxe, quelles que soient d'ailleurs les conditions de leur formation et quel que soit leur objet[1].

L'application de la loi aux sociétés annonymes donne un résultat injuste, lorsqu'il s'agit d'une société constituée pour acheter des immeubles et les revendre. Bien loin d'arrêter la circulation des immeubles, une semblable entreprise se propose de la favoriser. Néanmoins, comme il est impossible de distinguer les biens que la compagnie se propose de

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 7 juin 1851 (aff. *des mines de Douchy et de la compagnie pour l'éclairage de Laval*), 28 juin 1851 (aff. *de la compagnie des salines de Draguignan*), 26 juillet 1851 (*mines d'Yzernes*), 13 août 1851 (aff. *Langlade*), 20 mars 1852 (*salins de Percuis*), 15 avril 1852 (*moulin du Bazacle*), 14 juin 1852 (*mines de la Loire*), 15 décembre 1852 (aff. *Rousseau*).

vendre d'avec ceux qu'elle veut garder, la taxe, d'après le texte de la loi, est exigible sans aucune distinction [1].

151. La taxe ne frappe que les *établissements publics légalement formés*. Par conséquent, elle n'est pas applicable aux congrégations religieuses non autorisées. Est-ce à dire que les congrégations sont mieux traitées lorsqu'elles violent la loi que lorsqu'elles s'y conforment? Nullement; car, au point de vue qui nous occupe, les congrégations non autorisées ne possèdent que par des personnes *in concreto*, c'est-à-dire vivant et mourant, qui pourraient vendre valablement sans le consentement des autres membres de la congrégation religieuse, et dont le décès, en tout cas, donne lieu à la perception des droits de transmission pour cause de mort. L'administration des contributions avait pensé qu'il y avait lieu, dans ce cas, à percevoir les 62 cent. additionnels; mais cette opinion a été, avec raison, écartée par la jurisprudence du Conseil d'État [2].

152. L'État propriétaire ne doit pas la taxe de main-morte pour les biens domaniaux qu'il possède, quoique ces biens soient passibles de la contribution foncière lorsqu'ils sont productifs de revenu. Si la loi avait entendu l'y soumettre, elle aurait commencé par le mentionner dans une énumération où figurent, expres-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 28 décembre 1850 (aff. *de la caisse hypothécaire*), 28 juin 1851 (*Société des papeteries du Marais*), 12 décembre 1851 (*Société de la Vieille-Montagne*), 7 mai 1852 (aff. *de la caisse hypothécaire*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 15 décembre 1852 (aff. *Gremeret*). — Une instruction du directeur général des contributions directes, en date du 10 mars 1849, art. 4, avait adopté la solution qu'a repoussée la jurisprudence du Conseil d'État.

sément et en première ligne, les *départements et les communes*. Sans doute l'État serait, à la rigueur, compris dans le mot général *établissements publics* qui termine l'énumération ; mais cette désignation générale n'a été ajoutée que pour comprendre toutes les personnes morales, présentes ou futures, connues ou inconnues sans exception, en un mot, pour éviter toute lacune ; mais l'omission de l'État n'a pu être faite qu'avec l'intention de dispenser les immeubles domaniaux de la taxe de mainmorte ; car l'oubli serait inexplicable en ce qui les concerne, lorsque d'ailleurs la loi a expressément parlé des départements, des communes et des fabriques.

153. Les compagnies de chemin de fer et de canaux, en qualité de sociétés anonymes, doivent incontestablement la taxe de main-morte pour les propriétés privées qu'elles possèdent, soit qu'elles les aient achetées librement, soit qu'elles aient été forcées de les acquérir dans le cas prévu par l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841 [1]. Mais la loi du 20 février 1849 a fait naître la question de savoir si elles sont assujetties à la taxe à raison du sol des chemins ou canaux, de leurs accessoires et des bâtiments qui en sont une dépendance. Le Conseil d'État a décidé constamment que le sol des canaux et des chemins de fer n'est pas soumis à la taxe de mainmorte quoiqu'il soit passible de la contribution foncière, parce que ces immeubles-là n'appartiennent pas aux compagnies ; les compagnies ne sont en effet que chargées de l'exploitation temporaire

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 6 janvier 1853 (aff. *de la compagnie du Nord*).

de la voie, et la voie elle-même est une dépendance du domaine public, d'après les termes formels de la loi du 15 juillet 1845[1].

§ 3. — Contribution personnelle et mobilière.

Sommaire.

154. De l'impôt personnel mobilier et de la richesse qu'il atteint. — *Signes apparents* de la fortune.
155. Objection au principe de cette contribution.
156. Cet impôt se compose de deux éléments.
157. L'ensemble est un impôt de répartition.
158. Explication de cette combinaison.—De la répartition aux quatre degrés.
159. Quelles personnes doivent l'impôt personnel-mobilier?
160. Des femmes séparées.
161. La contribution personnelle est due au lieu du *domicile réel*. — La contribution mobilière est payable au lieu de la situation des appartements meublés.
162. Situations particulières.— Art. 14 de la loi du 21 avril 1832.
163. Suite.
164. Suite.
165. Suite.
166. Suite.
167. Changements de domicile.
168. Estimation de la valeur locative des appartements.
169. Elle ne doit pas être faite d'après les *ressources présumées* du contribuable.
170. Des habitants *réputés indigents*.
171. Annualité de l'impôt personnel-mobilier.
172. Responsabilité du locateur.
173. Des communes où il y a un octroi.
174. Péréquation de l'impôt personnel-mobilier.
175. Suite.
176. L'augmentation n'a lieu qu'au fur et à mesure que les propriétés sont soumises à l'impôt foncier.

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 8 février 1851 (aff. *chemin de fer du Centre*), 14 septembre 1852 (*chemin de fer du Nord*). — Pour les canaux : arr. du Cons. d'Ét. du 22 mars 1851 (*canaux d'Orléans et de Loing*), et du même jour, plusieurs arrêts relatifs aux canaux du Midi, de Briare, de Beaucaire et du Rhône au Rhin. M. Serrigny combat cette jurisprudence (*Questions et traités*, p. 297 et suiv.).

154. L'impôt foncier n'atteint pas tous les revenus, mais seulement ceux que produisent les immeubles, propriétés bâties ou non bâties. Les revenus des capitaux mobiliers échapperaient à la contribution s'ils n'étaient pas imposés d'une autre manière. Mais comment saisir une fortune qui est cachée si aisément? Elle ne pourrait être recherchée directement que par l'emploi d'une inquisition tyrannique. De deux choses l'une, en effet : ou la déclaration des parties ne serait soumise à aucun contrôle, et, en ce cas, la fréquence de la fraude rendrait la loi inefficace; ou l'administration aurait le droit de rechercher la fortune vraie si elle soupçonnait que la déclaration manque de sincérité, et alors il y aurait vexation pour ceux qui ne veulent pas que leur position soit découverte. Pour atteindre les capitaux mobiliers en évitant toute violation de la liberté individuelle, le législateur s'est confié à des présomptions tirées de *signes apparents*. Il est parti de cette idée que le loyer représente une quotité du revenu, de sorte que la valeur locative de l'habitation occupée par chaque contribuable peut être considérée comme le signe, à peu près certain, du revenu de chaque contribuable. Ce calcul de probabilité s'éloigne souvent de la vérité; car l'avare qui réduit toutes ses dépenses, même celle de son loyer, ne paye pas proportionnellement à son revenu réel, et réciproquement le pro-

digue qui dévore son capital paye au delà de ce que comporterait sa fortune vraie. Ces erreurs sont incontestables; mais elles ne portent que sur un petit nombre de cas, et l'impôt frappe juste dans le plus grand nombre de circonstances.

155. Une objection plus sérieuse est tirée de ce que l'élévation du loyer ne tient pas à la nature du revenu. Qu'il vienne de la terre ou du placement des capitaux mobiliers, l'argent qui sert à payer le loyer est également atteint par l'impôt assis sur la valeur locative des habitations. Or le revenu foncier était grevé déjà par l'impôt foncier, et l'impôt mobilier le frappe pour la seconde fois. Il reste donc une disproportion, puisque l'un des revenus est imposé doublement, tandis que l'autre ne l'est qu'une seule fois. On pouvait échapper à cette objection en retranchant, pour ceux qui sont propriétaires fonciers, les sommes payées à titre de contribution foncière de l'impôt mobilier; mais cette déduction aurait tellement affaibli le produit qu'il aurait fallu élever la proportion de l'impôt mobilier. Tout en reconnaissant la vérité de cette observation, il est vrai de dire cependant que l'impôt aurait été plus exactement proportionnel qu'il ne l'est aujourd'hui; car le propriétaire foncier paye deux fois : 1° pour son revenu réel d'après l'estimation cadastrale; 2° pour son revenu présumé d'après la valeur locative, et cependant le revenu présumé n'est autre que le revenu réel.

156. L'impôt personnel mobilier se compose de deux parties : 1° l'impôt personnel, qui est une taxe de quotité exigée par personne, à raison de trois journées de

travail; la valeur de la journée de travail est fixée par le conseil général entre un minimum de 50 cent. et un maximum de 1 fr. 50 cent., de sorte que la somme à payer à titre d'impôt personnel varie entre 1 fr. 50 cent. et 4 fr. 50 cent.; 2° l'impôt mobilier, qui est proportionnel à la valeur locative de l'habitation occupée par le contribuable.

157. L'impôt personnel-mobilier, quoique composé de deux éléments, dont l'un est une taxe de quotité, est dans son ensemble un impôt de répartition. La somme totale qu'il doit fournir est fixée par la loi de finances, qui détermine en même temps le contingent départemental. Dans le département, le contingent est réparti par le conseil général entre les arrondissements; le conseil d'arrondissement sous-répartit entre les communes, et dans la commune la répartition est faite entre les individus par la commission des répartiteurs. On suit donc la même série d'opérations que pour la contribution foncière.

158. Comment se fait l'alliance de la contribution personnelle, taxe de quotité, avec la contribution mobilière, impôt de répartition? Au premier abord, il semble qu'on ait uni les contraires, et associé des éléments qui s'excluaient. Pour résoudre cette antinomie, supposons qu'il s'agit de répartir entre les contribuables d'une commune un contingent de 20,000 fr. On recherchera d'abord quel est le nombre des habitants qui doivent la contribution personnelle, et, pour continuer l'hypothèse, supposons que ce nombre soit de mille, la valeur de la journée de travail ayant été fixée à un franc par le conseil général (soit 3 fr. pour trois jour-

nées). La somme que doit produire l'impôt personnel est donc de 3,000 fr., et l'on commence par la déduire du contingent. Les 17,000 fr. qui restent sont ensuite répartis proportionnellement à la valeur locative des habitations. Ce qui est vrai de la répartition individuelle l'est aussi des autres degrés de la répartition. Le Corps législatif, le conseil général et le conseil d'arrondissement tiennent compte de la population et du nombre des personnes qui, dans chaque circonscription auront à payer la contribution personnelle (loi du 21 avril 1832, art. 8, 9 et 10). Au dernier degré, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de la répartition individuelle, l'impôt personnel se détache, pour ainsi dire, de l'impôt mobilier et n'est qu'une taxe de quotité. Ce qui lui donne le caractère d'impôt de répartition, c'est que pour les trois premiers degrés il est mêlé avec l'impôt mobilier et que les deux contributions sont réparties en bloc. La loi du 26 mars 1831 avait séparé l'impôt personnel de l'impôt mobilier; elle en avait fait une taxe de quotité, qui était exigible d'après un tarif de la journée de travail gradué suivant la population des communes et annexé à la loi. Cette conversion avait pour but d'augmenter le produit des deux impôts; mais de là naquirent des réclamations tellement nombreuses que le gouvernement proposa la loi du 21 avril 1832, dont l'art. 8 a rendu à la contribution personnelle le caractère de contribution de répartition en la réunissant de nouveau à la contribution mobilière.

159. A présent que nous connaissons le mécanisme général de l'impôt personnel mobilier, examinons

quelles personnes y sont assujetties. D'après l'art. 12 de la loi du 21 avril 1832, la contribution personnelle mobilière est due par « chaque habitant français et par chaque habitant étranger de tout sexe, jouissant de ses droits et non réputé indigent. » Les étrangers résidants sont traités comme les Français, parce qu'il est juste qu'ils supportent les charges publiques, puisqu'ils profitent de la protection sociale. Mais que faut-il entendre par *habitants jouissant de leurs droits?* Le même article répond que l'on considère comme tels « les veuves et les femmes séparées de leurs maris, les garçons et les filles majeurs ou mineurs ayant des moyens d'existence, soit par la profession qu'ils exercent, lors même qu'ils habitent avec les père, mère, tuteur ou curateur[1]. »

160. D'après la jurisprudence du Conseil d'État, les femmes mariées ne sont soumises à la contribution personnelle mobilière qu'autant qu'elles sont séparées de corps et de biens. Celles qui ne sont séparées que de biens ne sont pas imposables, et le mari seul est tenu envers le fisc. Il aurait seulement un recours contre sa femme pour l'augmentation de taxe résultant de ce que la femme aurait occupé une habitation séparée[2]. Les religieuses ne sont dispensées par aucun

[1] Le gendre qui loge chez son beau-père, le vicaire qui loge chez le curé, le commis qui loge chez le patron, ne peuvent pas demander la décharge de l'impôt mobilier, par la raison que le beau-père, le curé ou le patron payent sur toute la maison. Arr. Cons. d'Ét. des 9 mars 1859 (D. P., 59, III, 60); 28 mars 1860 (D. P., 60, III, 85); 29 janvier 1862 (D. P., 62, III, 44). Seulement celui qui est imposé pour toute la maison peut demander un dégrèvement. La location gratuite n'empêche pas (bien au contraire) que le contribuable n'ait des ressources propres.

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 31 mai 1838 (aff. *Belot*).

texte, et elles ne peuvent obtenir leur décharge que si elles ont été portées, par le conseil municipal, sur le tableau des indigents[1].

161. La contribution personnelle n'est due que dans la commune du *domicile réel*, tandis que la contribution mobilière est due pour toute habitation meublée, soit dans la commune du domicile réel, soit dans toute autre commune[2]. Il est juste, en effet, que le contribuable paye l'impôt mobilier pour toute habitation meublée, puisque la possession de plusieurs habitations est un signe de richesse. Mais il faut remarquer ici que la contribution mobilière n'est due que pour une habitation meublée, c'est-à-dire pour les maisons qui servent à l'habitation ; car les maisons abandonnées qui ne sont pas meublées ou ne le sont pas suffisamment pour être habitées ne peuvent pas être considérées comme des *habitations*. Ce sont des causes de frais plutôt qu'elles ne sont des preuves de richesse, et il ne serait pas juste d'augmenter l'impôt mobilier d'après les signes apparents de la dépense, tandis que la loi a voulu l'établir d'après les signes extérieurs de la fortune[3].

162. L'art. 14 de la loi du 21 avril 1832 prévoit quel-

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 21 avril et 5 mai 1858, aff. *Bonnafé* (D. P., 59, III, 12) et 30 août 1861, aff. *Joliet* (D. P., 62, III, 69).

[2] La loi du 3 nivôse an VII exigeait que le domicile fût établi par une résidence d'un an, et la loi du 26 mars 1831 prescrivait une résidence de six mois. Cette condition n'ayant pas été reproduite par la loi du 21 avril 1832, elle doit être considérée comme abrogée. Arr. Cons. d'Ét. des 21 mars 1840 (aff. *Libert*) et 8 avril 1847 (aff. *de Pérès*).

[3] On ne considère pas davantage comme des habitations, dans le sens de l'art. 13, les maisons qui sont louées pour une saison et sont, pendant le reste de l'année, à la disposition du propriétaire. Arr. Cons. d'Ét. du 2 sept. 1863 (D. P. 66, 5, 99, n° 6).

ques situations particulières. « Les officiers de terre et de mer ayant des *habitations particulières*, soit pour eux, soit pour leurs familles ; les officiers sans troupes, officiers de gendarmerie, officiers d'état-major, *officiers de recrutement ;* les employés de la guerre et de la marine dans les garnisons et dans les ports ; les préposés de l'administration des douanes sont imposables à la contribution personnelle mobilière d'après le même mode et dans la même proportion que les autres contribuables. »

Au premier abord, on a de la peine à s'expliquer pourquoi la loi parle des officiers ayant des habitations particulières soit pour eux, soit pour leurs familles. Ces termes un peu embarrassés contiennent implicitement la distinction suivante. S'agit-il d'officiers qui n'ont pas d'autre habitation que celle de leur garnison, ils ne doivent pas la contribution personnelle mobilière. Que si, au contraire, ils ont, indépendamment de leurs garnisons, des habitations particulières, soit pour eux, soit pour leurs familles, ils doivent de ce chef la contribution comme tout autre contribuable. Cette distinction était clairement exprimée dans la loi du 26 mars 1831, art. 3 ; elle résulte aussi des termes de l'art. 14 de la loi du 21 avril 1832, quoique la rédaction de cette dernière soit moins claire que celle de la loi qu'elle a remplacée.

163. Quant aux officiers de recrutement, le texte de la loi ne fait aucune distinction, et, à ne consulter que les termes dont il se sert, tous les officiers de recrutement sans exception devraient être imposés à la contribution personnelle mobilière suivant le droit com-

mun. Cependant la jurisprudence du Conseil d'État distingue entre les officiers supérieurs et les simples officiers. Les premiers (à partir du grade de chef de bataillon et au-dessus) sont imposables, parce que, d'après les règlements militaires, ils cessent d'appartenir aux cadres constitutifs et sont considérés comme officiers supérieurs en mission[1].

Les seconds, au contraire (à partir du grade de capitaine et au-dessous) ne doivent pas la patente parce qu'ils continuent d'appartenir à leurs corps et concourent pour l'avancement et les récompenses avec les autres officiers de leur grade, comme s'ils n'avaient pas quitté leur corps[2].

164. Cette distinction cependant n'a été faite par les règlements militaires qu'au point de vue de l'avancement et des autres récompenses; elle devrait donc n'être appliquée que *secundum subjectam materiam*, et nous n'apercevons pas le motif pour lequel on la transporte à la matière des contributions. Il est vraiment extraordinaire que la jurisprudence ait étendu la distinction d'une matière à l'autre d'autant plus que le texte de la loi du 21 avril 1832 était un obstacle à cette extension; car il soumet les officiers de recrutement à l'impôt personnel mobilier sans distinguer entre les diverses catégories d'officiers.

165. Les employés ou fonctionnaires logés dans les bâtiments appartenant à l'État, aux départements,

[1] Ord. du 15 décembre 1841, art. 2.

[2] Arr. du Cons. d'Ét des 12 avril 1844 (aff. *Thibault*), 18 janvier 1845 (aff. *Martin*), 19 mars 1845 (aff. *Forest*), 9 mai 1846 (aff. *Béliard*) et 30 mars 846 (aff. *Ferrière*).

aux communes ou aux hospices sont imposables pour la partie des locaux qui est destinée à leur habitation personnelle (art. 15 de la loi du 21 avril 1832). Les locaux qui servent à l'installation des services et particulièrement les bureaux sont donc affranchis de la contribution[1].

166. Enfin ceux qui occupent des logements garnis ne doivent la contribution personnelle mobilière qu'à raison de la valeur locative de l'appartement considéré comme logement non meublé. Les maîtres d'appartements garnis ne payent pas, pour les appartements qu'ils louent, de contribution personnelle mobilière, puisque la portion donnée à bail n'est pas destinée à leur habitation personnelle, mais à l'exercice de leur industrie. La loi les déclare seulement responsables de leurs locataires mais elle ne les atteint pas comme débiteurs directs (art. 15 et 23 de la loi du 21 avril 1832).

167. Il arrive quelquefois que, par suite du changement de son domicile, un contribuable est imposé dans deux communes, quoiqu'il n'ait qu'une seule habitation. D'après l'art. 13, § 2, de la loi du 21 avril 1832, ce contribuable ne doit l'impôt personnel mobilier que dans la commune de sa nouvelle résidence. Il peut donc réclamer sa décharge dans la commune qu'il a quittée, et le délai de trois mois courra du jour où il aura connu la double inscription par la *remise de l'avertissement*. En général, comme nous le verrons plus

[1] Les concierges des préfectures (arr. Cons. d'État du 3 juin 1848) et les concierges des tribunaux (arr. Cons. d'Ét. du 3 juin 1865. Aff. *Pollet* (D. P. 66, 3, 20) doivent l'impôt mobilier pour le logement qu'ils occupent. Il ne sont pas les domestiques du préfet ou du président, mais des employés de la préfecture ou du tribunal.

tard, le délai de trois mois court à partir du jour de la publication des rôles dans la commune. Il ne serait pas juste d'appliquer ici cette règle; car, ayant quitté la commune, il pourrait se faire que le contribuable ignorât la date de la publication des rôles dans cette commune tandis qu'il n'est réellement prévenu que par la remise de l'avertissement [1].

168. L'évaluation de la valeur locative des appartements est faite par les répartiteurs assistés du contrôleur des contributions directes. Ils ne font porter leur estimation que sur la portion des locaux qui est destinée à l'habitation personnelle et, par conséquent, laissent de côté celle qui sert à l'exercice de l'industrie ou de la profession. Ainsi le cabinet d'un avocat, d'un notaire, d'un médecin ne doit pas être compris dans l'estimation de la valeur locative parce que ce cabinet ne sert pas à l'habitation personnelle, mais seulement à l'exercice de la profession. Cette solution ne peut faire aucun doute toutes les fois que le cabinet étant distinct de l'appartement, on peut séparer les deux éléments [2]. Au contraire, il peut se faire (ce qui arrive souvent) que le cabinet soit tellement engagé dans l'appartement qu'il sera difficile de distinguer l'habitation personnelle du local servant à l'exercice de la profession. La plupart du temps même, en ce cas, le cabinet aura une double destination et successivement servira, dans le jour, à recevoir les

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 13 avril 1850 (aff. *Verdier*) et 15 décembre 1852 (aff. *Forges*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 18 mars 1852 (aff. *Doublet*); 12 août 1861 (D. P. 65, 5, 92, n° 11); 26 mars 1863 (D. P. 63, 3, 83) et 31 août 1863. Aff. *Durandeau*, (D. P. 66, 5, col. 99, n° 7).

clients tandis que, le soir, il recevra la famille. Aussi la pratique ne sépare-t-elle pas de l'habitation le cabinet qui se trouve dans ces conditions.

169. Les répartiteurs, en dressant la matrice de la contribution personnelle mobilière, ne doivent s'attacher qu'à la valeur locative des habitations. Ils commettraient un excès de pouvoir si, au lieu de s'en tenir au signe apparent, ils se laissaient guider par la connaissance qu'ils auraient ou croiraient avoir des facultés des contribuables. Cette répartition, d'après les *ressources présumées*, serait entièrement contraire au système général de la loi qui exclut toute recherche directe du revenu pour suivre la présomption fondée sur les signes extérieurs de la fortune. Aussi la jurisprudence du Conseil d'État a-t-elle constamment décidé qu'il y avait excès de pouvoir dans une répartition basée sur les ressources présumées ou même connues certainement, mais par d'autres moyens que la valeur locative [1]. La règle doit être uniforme pour tous. C'est avec raison aussi que la jurisprudence considère comme étant abrogée la disposition de la loi du 3 nivôse an VII, art. 23 et 24, qui imposait à un surhaussement de moitié en sus les célibataires âgés de trente ans, non mariés ni veufs. L'abrogation résulte suffisamment de ce que cette disposition exceptionnelle n'a été reproduite ni dans la loi du 26 mars 1831, ni dans celle du 21 avril 1832 [2] qui toutes les deux sont des lois complètes sur la matière.

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 22 juillet 1848 (aff. *Miquelard*) et 8 avril 1852 (aff. *Vézard*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 9 mai 1838 (aff. *Devoucoux*).

170. Les répartiteurs ne doivent comprendre dans la matrice que « *les habitants jouissant de leurs droits et réputés non indigents.* » Nous savons ce qu'il faut entendre par habitants *jouissant de leurs droits.* Mais qui déterminera les personnes dispensées comme indigentes? D'après l'art. 18 de la loi du 21 avril 1832, « le travail des répartiteurs est soumis au conseil mu- « nicipal, qui désigne les habitants qu'il croira devoir « exempter de toute cotisation, et ceux qu'il jugera « convenable de n'imposer qu'à la taxe personnelle. » C'est donc le conseil municipal qui détermine quelles personnes seront considérées comme indigentes. Un contribuable qui ne serait pas compris dans ce tableau ne pourrait pas se pourvoir en décharge par la raison qu'il aurait été, à tort, omis par le conseil municipal. Le conseil de préfecture, si, pour ce motif, il accordait une décharge au contribuable qu'il reconnaîtrait être indigent, commettrait un empiétement sur les attributions du conseil municipal, et par conséquent un excès de pouvoir[1]. Le contribuable, qui se prétendrait indigent, n'aurait donc pas d'autre ressource que de se pourvoir devant le préfet en remise ou modération[2].

Comme l'état d'indigence peut cesser ou se produire d'une année à l'autre, il est évident que le travail des répartiteurs doit être soumis chaque année au conseil municipal. Cette proposition a cependant été

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 7 février 1848 (aff. *Legrain*), 22 juin 1848 (aff. *Sapin*) et 20 avril 1849 (aff. *Saint-Paris-le-Châtel*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 17 juin 1852 (aff. *Maes*), 7 août 1852 (aff. *veuve Desnoyers*) et 19 novembre 1852 (aff. *veuve Bernaert*).

contestée sur ce fondement que l'art. 18 de la loi du 21 avril 1832, qui ordonne la communication au conseil municipal, dit en commençant : « *Lors de la « formation de la matrice.* » Ainsi, dit-on, la compétence du conseil municipal n'est pas annuelle ; elle se produit seulement toutes les fois que la matrice est renouvelée. Cette objection est tirée d'une interprétation judaïque de la loi du 21 avril 1832. Au reste, on peut dire que la matrice est formée chaque année puisqu'il faut annuellement la mettre au courant des décès et, après avoir supprimé les morts, ajouter ceux qui sont venus s'établir dans la commune ou ceux qui, étant déjà dans la commune, sont passés dans la catégorie des habitants jouissant de leurs droits.

Le conseil municipal n'a pas d'autre pouvoir que celui d'indiquer les personnes indigentes. Il n'aurait donc pas le droit de changer ce qui a été fait par les répartiteurs, et il commettrait un excès de pouvoir s'il modifiait en plus ou en moins un travail qui a été confié à des agents spéciaux[1].

171. La contribution personnelle mobilière est établie pour l'année entière. Ainsi la cote est due par tout contribuable qui était, au commencement de l'exercice, dans les conditions fixées par la loi. Alors même qu'il mourrait dans l'année, fût-il en état d'insolvabilité, les termes à échoir seraient dus par ses

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 9 mai 1848 (aff. *de la ville de Rouen*). Mais si, nonobstant la déclaration du conseil municipal, les répartiteurs ne modifiaient pas leur travail, les intéressés pourraient agir en décharge ou réduction devant le conseil de préfecture.

héritiers[1]. Il en serait de même du fonctionnaire qui viendrait à être destitué pendant le courant d'un exercice[2]. Cette règle, qui est une conséquence forcée du principe de *l'annualité de l'impôt personnel mobilier*, a cependant été tempérée, pour les préfets et les sous-préfets, par une circulaire du 17 septembre 1852, d'après laquelle la contribution personnelle mobilière est supportée par le prédécesseur et le successeur au prorata du temps pendant lequel ils ont été en exercice.

172. Nous avons dit plus haut que, pour les appartements loués, le locateur n'était pas tenu directement de la cote mobilière mise à la charge de ses locataires, mais qu'il était, seulement dans certains cas, responsable du payement. Cette responsabilité n'est du reste pas absolue; elle consiste seulement en ce que les propriétaires ou locateurs sont tenus de s'assurer que le locataire ne déménage pas sans avoir payé sa contribution personnelle mobilière. S'agit-il d'un déménagement ordinaire, le propriétaire ou locateur doit se faire représenter, un mois avant l'époque du déménagement, la quittance de la contribution personnelle mobilière. Lorsque le locataire ne représente pas cette quittance, le propriétaire ou locateur est tenu d'en avertir le percepteur dans les trois jours, faute de quoi il sera personnellement tenu de payer la cote mobilière de son locataire (art. 22 de la loi du 21 avril 1832). Si le déménagement avait été

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 20 avril 1849 (aff. *du percepteur de Saint-Paris-le-Châtel*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 22 février 1850 (aff. *Delbrel*), 15 mars 1850 (aff. *Rachis*) et 8 mars 1851 (aff. *Delebecque*).

fait furtivement, c'est-à-dire[1] même à l'insu du propriétaire ou locateur, celui-ci serait responsable des termes échus s'il n'avait pas fait constater ce déménagement secret dans les trois jours par le juge de paix, le maire ou le commissaire de police (art. 23 même loi). Ainsi le propriétaire n'est responsable que des termes échus et seulement dans le cas où il n'aurait pas fait constater le déménagement furtif dans les trois jours. La responsabilité des propriétaires ou locateurs qui louent en garni est plus étendue. D'après la dernière disposition de l'art. 23 de la loi du 21 avril 1832, « dans tous les cas, et nonobstant toute déclaration « de leur part, les propriétaires ou locataires princi- « paux demeureront responsables de la contribution « des personnes *logées par eux en garni*, et désignées « par l'art. 16[2]. » Cette différence tient à ce que les locataires en garni peuvent facilement et rapidement disparaître, emportant tout ce qu'ils possèdent dans la commune, tandis que les locataires d'appartements non meublés les garnissent de meubles et que ce gage ne disparaît pas facilement sans que les agents du trésor en soient avertis. D'après l'art. 23, le propriétaire ou le locataire principal est responsable des *termes échus*. Cette obligation n'est pas justement imposée au propriétaire ou au locataire principal ; car le percepteur est coupable de ne pas avoir exigé les termes arriérés.

[1] Le premier avertissement donné pour un déménagement ordinaire ne dispense pas le locateur, en cas de déménagement furtif, de donner un deuxième avis dans les trois jours. Arr. Conseil d'Ét. du 18 novembre 1863. Aff. *Mallet* (D. P. 64, 3, 11).

[2] L'art. 23 renvoie à l'art. 15 de la loi du 21 avril 1832, mais c'est évidemment par erreur que l'art. 15 a été désigné au lieu de l'art. 16.

Il est vraiment inique que la négligence d'un agent financier soit imputable à faute au locateur. Il aurait été plus juste de borner cette responsabilité comme le fait, en matière de patente, l'art. 25 de la loi du 25 avril 1844, « *au dernier douzième échu, et au douzième courant* » ; mais le texte est formel, et nous ne pouvons pas appliquer par analogie l'article de la loi des patentes, alors que le cas est prévu, pour la contribution personnelle mobilière, par un article de la loi du 21 avril 1832. Il faut donc s'en tenir aux termes de cet article, et rendre les propriétaires ou les locataires principaux responsables de tous les termes échus dans les cas où cette responsabilité est établie par la loi du 21 avril 1832.

173. Dans les communes où il y a un octroi, la contribution personnelle mobilière peut être payée, en tout ou en partie, par les caisses municipales sur la demande qui en est faite par les conseils municipaux aux préfets. Ces délibérations ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par un décret (art. 20 de la loi du 21 avril 1832). Si la conversion de l'impôt personnel mobilier n'a été faite que pour partie, le reste « sera réparti en cote mobilière seulement, au « centime le franc des loyers d'habitation, après dé- « duction des faibles loyers que les conseils munici- « paux croiront devoir exempter de la cotisation. » (Même art. 20.)

D'après cette disposition, les conseils municipaux n'avaient que le droit d'exempter les faibles loyers et, cette exemption une fois accordée, la répartition devait être faite rigoureusement au centime le franc des

loyers d'habitation. Cependant le conseil municipal de la Seine s'était arrogé le droit non-seulement de dispenser les petites locations, mais aussi de graduer progressivement le tarif de l'impôt personnel mobilier à percevoir sur les loyers non exemptés. C'était évidemment ajouter à la loi ; mais cette manière de procéder a été régularisée par une loi spéciale du 3 juillet 1846, dont l'art. 5 dispose que la partie non convertie pourra être répartie soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante des loyers. La disposition de la loi du 3 juillet 1846 n'est, au reste, pas seulement applicable à la ville de Paris, mais à toutes celles où a été faite la conversion en droit d'octroi d'une partie de l'impôt personnel mobilier.

174. La question de la peréquation s'est élevée en matière d'impôt personnel mobilier comme pour la contribution foncière. L'augmentation de la population, dans les départements où elle avait lieu, n'amenait pas un accroissement du contingent départemental, et la répartition de l'impôt s'étendant sur un plus grand nombre de têtes, il en résultait que la part exigible de chaque contribuable était diminuée dans les contrées les plus prospères. Au contraire, les départements où la population diminuait payaient toujours le même contingent ; et, le nombre des contribuables ayant diminué, la part à payer par chacun était aggravée dans les départements où la fortune était stationnaire, sinon en décadence. Pour prévenir cette injustice, l'art. 34 de la loi du 21 avril 1832 avait disposé que les contingents départemen-

taux seraient fixés tous les cinq ans, d'après les recensements généraux des habitants passibles de la contribution personnelle mobilière. Une loi du 14 juillet 1838, art. 2, éloigna l'intervalle des recensements généraux, et le porta de cinq à dix années. Lorsqu'en 1841 les agents du Trésor voulurent procéder au recensement, des troubles éclatèrent sur plusieurs points, et particulièrement à Toulouse, où les scènes de désordre eurent un caractère sanglant. Les fauteurs de ces troubles répandirent dans la population le bruit que le recensement était fait en vue d'augmenter l'impôt, tandis qu'il avait pour but de procurer sa meilleure répartition. Quoi qu'il en soit, le gouvernement renonça au système des recensements et proposa une loi qui arrivait, d'une manière plus sûre, à la peréquation de l'impôt personnel mobilier entre les départements. La loi du 4 août 1844 étendit à la contribution personnelle mobilière le système que la loi du 17 août 1835 avait établi pour la peréquation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties. Depuis le 1er janvier 1846, le contingent de chaque département est diminué d'une somme égale aux cotes personnelles mobilières qui étaient payées par les habitants des maisons détruites. Réciproquement le contingent de chaque département est augmenté proportionnellement à la valeur locative des maisons nouvellement construites ou reconstruites, au fur et à mesure que ces maisons sont imposées à la contribution foncière. « L'augmentation est du vingtième de la valeur locative réelle des locaux consacrés à l'habitation. » (Art. 2 de la loi du 4 août 1844.)

175. Ainsi la répartition suit les progrès de la richesse et le mouvement de la population, de sorte que le trésor profite de l'augmentation de la matière imposable par l'élévation du contingent dans les départements en progrès, sans que les contribuables soient surchargés dans les pays où les démolitions sont le signe de la décadence.

Remarquons que l'art. 2 de la loi du 4 août 1844, au lieu de dire purement et simplement que l'augmentation serait répartie *au prorata* des valeurs locatives des maisons nouvellement construites, fixe elle-même directement au vingtième la proportion de l'augmentation. Le législateur savait que les départements sont inégalement imposés, que les uns payent au-dessus du vingtième et les autres au-dessous. C'est pour rétablir l'égalité que la loi de 1844 a pris la proportion uniforme du vingtième sur les constructions nouvelles, espérant ainsi que l'égalité proportionnelle se rétablirait peu à peu, à mesure que de nouvelles constructions remplaceraient les anciennes.

176. L'augmentation n'a lieu qu'au moment où les propriétés bâties sont soumises à l'impôt foncier. Or, d'après l'art. 88 de la loi du 3 frimaire an VII, les maisons nouvellement construites ne sont imposées à la contribution foncière que la troisième année à partir de la construction. Au reste, cette disposition n'a pour effet que de retarder l'augmentation des contingents départementaux, puisque la loi du 4 août 1844 ne s'occupe que de la peréquation de l'impôt entre les départements. Cette disposition ne fait donc pas obstacle à ce que pendant les trois années les habitants

des maisons nouvellement construites ne soient, *dans la répartition individuelle*, imposés à raison de ces habitations avant qu'elles ne soient soumises à la contribution foncière. Faisons observer enfin que la loi du 4 août 1844 ne s'occupe au point de vue de l'augmentation des contingents départementaux, que de l'impôt mobilier et nullement de l'impôt personnel. Il en résulte que le contingent est fixé sans tenir compte des changements survenus dans le nombre des personnes sujettes à l'impôt personnel[1].

DROIT COMPARÉ.

177. **Angleterre.** — L'*income-tax* est une contribution générale de quotité qui porte non-seulement sur la propriété foncière, mais sur le revenu des capitaux mobiliers et les annuités des pensions ou traitements. D'après la division adoptée par la loi du 12 juin 1842, division qui est toujours en vigueur, les revenus imposables sont partagés en cinq classes, dont les deux premières sont relatives à la propriété immobilière et à leur exploitation; les trois dernières ont les revenus mobiliers pour objet.

3e classe. C. Pensions, annuités, dividendes, ou plus exactement revenus sur fonds publics, imposés à 7 pence par livre sterling (2 fr. 92 c. p. 100).

4e classe. D. Tous profits industriels, commer-

[1] M. Serrigny (*Traités*, p. 332) propose de revenir, pour l'impôt personnel, au système de la taxe de quotité. « On établirait, dit-il, par voie législative, des tarifs modérés d'après les bases adoptées par les conseils généraux. On pourrait de la sorte convertir la taxe personnelle en taxe de quotité, sans tomber dans les inconvénients amenés par la loi du 26 mars 1831. »

ciaux ou autres, de quelque nature qu'ils soient et quelle que soit leur provenance, tous salaires et appointements personnels à titre de travail ou d'industrie privée, imposés également à 7 pence.

5e classe. E. Enfin tous appointements de fonctionnaires publics, imposés également à 7 pence. Le taux a été réduit par des actes postérieurs, et, en 1859, la moyenne des cinq classes était de 6 pence par livre sterling [1]. L'administration de l'échiquier tend à réduire le taux de cette contribution, d'autant qu'elle ne fait pas partie du système financier normal de l'Angleterre. Il n'a été, en effet, établi en 1842, comme en 1797, qu'à titre provisoire, et pour faire face à des nécessités temporaires.

Il est facile de déterminer les revenus imposables de la troisième et de la cinquième classe ; car les rentes, pensions et traitements sont connus d'après le budget des dépenses. Il en est autrement des revenus de la quatrième classe, qui comprend les profits industriels et commerciaux. On a été obligé, en ce qui les concerne, de recourir à une procédure spéciale. L'assiette de l'impôt a pour base *la déclaration du contribuable.* En cas de déclaration mensongère, la contribution peut, à titre d'amende, être exigée au triple. La déclaration est, du reste, soumise à révision par des assesseurs et inspecteurs qui ont le droit d'imposer d'office, sauf réclamation de la partie devant les commissaires généraux. La loi de 1842 ne soumettait à l'*income-tax* que les revenus supérieurs à 150 livres

[1] Discours de M. Gladstone à la séance du 3 avril 1862.

sterling (3,750 fr.); mais cette limite a été, par un acte postérieur, abaissée à 100 livres sterling (2,500 fr.).

178. **Allemagne.** — En Allemagne, la fortune mobilière est atteinte tantôt par des impôts sur le capital (*Vermögens-Steuer*) et tantôt par des impôts sur le revenu (*Einkommen-Steuer*). L'exemple le plus remarquable des premiers est fourni par le royaume de Wurtemberg, où, depuis 1821, les capitaux actifs ont été imposés à 20, puis à 10, et enfin à 15 kreutzers par 100 florins. Cette dernière proportion, qui est aujourd'hui en vigueur, équivaut à un quart pour cent. L'impôt sur le revenu est levé dans plusieurs États de l'Allemagne, particulièrement dans le duché de Saxe-Weimar et en Prusse. Établi en 1821 dans le premier de ces États, il a été revisé par les lois des 18 et 19 mars 1851, qui le régissent encore. « La taxe sur le revenu de Weimar, dit M. de Parieu, n'a point le caractère d'*impôt sur l'aisance* qu'elle affecte le plus souvent dans d'autres pays européens. Sauf l'exemption relative aux profits divers, pensions, dépôts aux caisses d'épargne et aux bénéfices de fermages inférieurs à de faibles *minima*, tous les revenus, quelle que soit leur quotité, sont soumis à la taxe[1]. » La loi du 18 mars 1851 distingue deux espèces de revenus, 1° ceux qui sont *sujets à déclaration :* les pensions sur les caisses publiques, les redevances emphytéotiques ou seigneuriales, les rentes viagères, les intérêts des capitaux et les dividendes d'actions; 2° ceux qui sont

[1] *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. I, p. 445.

déterminés par estimation. A cette catégorie appartiennent les profits industriels et commerciaux, les bénéfices des fermiers et les revenus fonciers. Ces deux espèces de rentes ne diffèrent pas uniquement par la *déclaration*[1] et l'*estimation directe ;* elles se distinguent encore parce que l'impôt est de quotité pour la première et de répartition pour la seconde.

L'*Einkommen-Steuer* a été, en 1851, introduit dans le système financier de la Prusse, où il s'est combiné avec l'ancienne taxe des classes (*Classensteuer*). Pour la perception de cette dernière contribution, les habitants étaient, depuis 1820, divisés en quatre classes : 1° les journaliers et les domestiques ; 2° les paysans ; 3° les propriétaires et marchands ; 4° les riches. Chacune était subdivisée en trois parties, ce qui donnait une échelle de douze divisions, qui étaient imposées progressivement depuis le minimum d'un demi-thaler jusqu'au maximum de 144 thalers.

D'après la loi de 1851, l'impôt sur le revenu ne commence qu'à la somme de 1,000 thalers ou 3,750 fr. par an. Les revenus inférieurs à ce chiffre payent seulement l'impôt des classes tel qu'il a été modifié par la législation de 1851. Cette loi, en effet, a réduit à trois le nombre des classes principales, mais poussé jusqu'à douze la subdivision de chacune

[1] En cas de contestation sur la sincérité de la déclaration, il peut y avoir lieu tout à la fois à des recherches par l'administration supérieure et par la commission locale (*Steuerlokal commission*), et à des poursuites judiciaires, conformément aux lois pénales. — Les déclarations ont lieu par billets cachetés, portant en suscription le nom et la demeure des déclarants, ainsi que le chiffre total du revenu qui est détaillé dans l'intérieur du billet. — Le déclarant peut être mis en demeure d'affirmer sa déclaration par serment, si quelque soupçon s'élève sur sa sincérité.

d'elles. D'un autre côté, elle a réduit à 24 thalers le *maximum* de cette taxe. Au-dessus de 3,500 fr. de revenu fonctionne l'*Einkommen-Steuer*, impôt de quotité *progressif* qui s'élève, avec l'échelle des fortunes graduées en trente divisions, depuis 1,000 jusqu'à 240,000 thalers de rente. La première classe paye 30 thalers et la dernière 7,200 thalers, ou 27,000 fr. pour 900,000 fr. de revenu. Le législateur prussien n'a pas exigé la déclaration du revenu par le contribuable, jugeant qu'il y avait des inconvénients à placer le déclarant entre son intérêt et sa conscience. Le classement est fait d'office par une commission qui se compose en partie de contribuables sujets à la taxe du revenu, et, pour le reste, de membres de la représentation du cercle (*Kreis-Versammlung*).

L'impôt sur le revenu a été établi en Autriche par une loi de 1849. Pour les revenus fonciers, le nouvel impôt a été levé par une addition au principal de la contribution foncière. Les autres revenus ont été divisés en trois classes : 1° les revenus industriels ; 2° les salaires, traitements et profits provenant du travail; 3° les intérêts et rentes des créances, y compris les arrérages des rentes sur l'État. La quotité de la taxe est de 5 p. 100 sur les revenus de la première et de la deuxième classe; elle s'élève progressivement de 1 à 10 p. 100 pour la deuxième classe.

179. **Portugal.** — On ne trouve, dans le système financier de l'Espagne, aucune contribution qui corresponde à l'impôt du revenu. Mais en Portugal cet impôt général est représenté par plusieurs contri-

butions spéciales : « On trouve, dit M. de Parieu, dans les recettes portugaises les membres essentiels d'une véritable contribution générale sur le revenu épars, sous des noms divers, dans la nombreuse série des impôts directs du royaume.

« *La contribuição predial* ou contribution foncière ;

La decima dos juros, ou dixième des intérêts.

La decima industrial, ou dixième de l'industrie ;

L'imposto de maneio de fabricas, ou l'impôt sur le revenu des fabriques.

« Si l'on ajoute à ces impôts la retenue de 25 pour 100 opérée sur les rentes de l'État et sur les traitements (*decima de ordenados*), on voit que cet ensemble de contributions forme une taxe générale sur le revenu[1]. »

180. **Italie.** — Une loi, qui est exécutoire depuis le 1er janvier 1864, a remplacé toutes les taxes qui auparavant atteignaient les revenus mobiliers dans les diverses parties du royaume. Le nouvel impôt est une contribution de répartition dont le produit est fixé par la loi de finances annuellement. Il était de 30 millions pour 1864. L'impôt est dû pour « *tout revenu non foncier*, » et, par conséquent, il atteint les traitements, les pensions, les annuités, les bénéfices ecclésiastiques comme les intérêts et les profits du commerce et de l'industrie. Sont exempts de l'impôt mobilier les agents diplomatiques et consulaires étrangers, les militaires en activité de service et les personnes indigentes. La loi dispense aussi les membres

[1] T. I, p. 467, *op. cit.*

d'une même famille, vivant ensemble, qui n'ont pas en tout 250 livres de revenu imposable, à part du revenu du chef de famille.

Le revenu imposable est déterminé d'après la déclaration de la partie, à peine d'une surtaxe au double, en cas de déclaration mensongère (art. 19 de la loi du 1er janvier 1864). Dans aucun cas, l'impôt mobilier ne doit dépasser le 10e du *revenu net*. Il est tenu compte au contribuable des dettes dont il est grevé, et l'impôt ne frappe pas *sans distraction des charges*.

Tout individu ayant un revenu inférieur à 250 livres ne paye que le droit fixe de 2 livres. La somme que donne l'application de ce droit fixe est, comme chez nous, le produit de la contribution personnelle, retranché du contingent de la commune, et le reste est réparti entre les contribuables au *prorata* de leur revenu imposable au-dessus de 250 livres[1].

§ 4. — Impôt des portes et fenêtres.

Sommaire.

181. Historique de l'impôt des portes et fenêtres.
182. Il est perçu d'après un tarif.
183. Le tarif a été fait en tenant compte de trois éléments : la population, le nombre des ouvertures, la qualité des ouvertures.
184. De la population dans les villes de 5,000 âmes et au-dessus.
185. Différence entre les quartiers. — Décret-loi du 17 mars 1852.
186. Quelles ouvertures sont passibles de la contribution des portes et fenêtres ?
187. Exceptions. — Intérêt de l'agriculture.
188. Bâtiments affectés à un service public.
189. Établissements d'instruction.

[1] V. dans le *Journal des Économistes*, de décembre 1863, 2e série, t. 40e, p. 386, un article de M. Ed. Vignes, et spécialement la page 414, en note.

181. La contributions des porte et fenêtres fut établie par la loi du 4 frimaire an VII, à l'imitation de ce qui existait en Angleterre, et elle subsiste encore, quoique nos voisins nous aient, depuis longtemps déjà, donné l'exemple de la suppression. Elle fut créée comme supplément à la contribution mobilière et pour parfaire les sommes que celle-ci n'avait pas données ; aussi était-elle demandée au locataire. On commença par en faire un impôt de quotité, et elle conserva ce caractère jusqu'à la loi du 13 floréal an X, qui la transforma en un impôt de répartition. La loi du 26 mars 1831 lui rendit sa qualité première d'impôt de quotité; mais, comme pour l'impôt personnel mobilier, la loi du 21 avril 1832 rétablit la répartition.

182. L'impôt des portes et fenêtres est cependant perçu d'après un tarif qui est fixé par l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832; or le tarif est le signe de la taxe de quotité, ce qui au premier abord paraît être inconciliable avec la répartition. Mais la contradiction n'est qu'apparente. Les contingents départementaux, d'arrondissement et communaux sont déterminés par les mêmes autorités qui répartissent l'impôt foncier et l'impôt personnel mobilier. Quant à la répartition entre les contribuables, on commence par appliquer le

tarif, et si les sommes produites par cette application ne donnent pas un produit égal au contingent communal, la différence est obtenue par une augmentation proportionnelle. En cas d'excédant, on diminuerait aussi le produit proportionnellement, de manière à n'avoir exactement que le contingent imposé à la commune. Ainsi supposons que le contingent à fournir soit de 10,000 fr., et que l'application du tarif aux ouvertures imposables de la commune ne donne que 9,000 fr., les 1,000 fr. restant sont obtenus au moyen d'une augmentation proportionnelle des cotes résultant de l'application du tarif. Si le premier calcul avait donné 11,000 fr., les cotes déterminées par l'application des tarifs seraient réduites au *prorata*[1].

183. De l'inspection du tarif il résulte que, pour le faire, le législateur a tenu compte de trois éléments :

[1] Tableau des tarifs fixés par l'art. 24 de la loi du 21 avril 1832 :

POPULATION des villes et des communes.	POUR LES MAISONS à une ouverture.	deux ouvertures.	trois ouvertures.	quatre ouvertures.	cinq ouvertures.	MAISONS à six ouvertures. Portes cochères, charretières et de magasins.	Portes ordinaires et fenêtres du rez-de-chaussée, de l'entresol et des 1er et 2e.	Fenêtres du 3e étage et des étages supérieurs.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Au-dessous de 5.000 âmes.	0,30	0.45	0,90	1,60	3,50	1,60	0,60	0,60
De 5,000 à 10,000.	0,40	0,60	1,35	2,20	3,25	3,50	0,75	0,75
De 10,000 à 25,000.	0,50	0,80	1,80	2,80	4,00	7,40	0,90	0,75
De 25,000 à 50,000.	0,60	1,00	2,70	4,00	5,50	11,20	1,20	0,75
De 50,0000 à 100,000.	0,80	1,20	3,60	4,20	7,00	15,00	1,50	0.75
Au-dessus de 100,000.	1,00	1,50	4,50	6,40	8,50	18,50	1,80	0.75

1° *La population* des communes où sont les ouvertures. Le chiffre à exiger est d'autant plus élevé que la population est plus nombreuse, la vie et les loyers étant d'autant plus chers que la ville est plus peuplée. En effet, avoir un appartement de dix fenêtres à Paris est le signe d'une richesse autrement grande que si on avait dix fenêtres de façade dans une petite commune rurale. Suivant le chiffre des habitants, les communes sont divisées en six classes.

2° *Le nombre des ouvertures*, et, sous ce rapport encore, les maisons sont divisées en six classes. Le tarif est d'autant plus élevé que le nombre des ouvertures est plus grand; le législateur partant de cette idée ordinairement juste que les maisons les plus pauvres sont celles qui ont le moins d'ouvertures.

3° *La qualité des ouvertures*. A ce point de vue, la loi fait trois catégories, dont la première comprend les portes cochères, charretières et de magasin; la seconde les fenêtres du rez-de-chaussée, de l'entre-sol, des premier et deuxième étage; la troisième, les fenêtres du troisième étage et des étages supérieurs. Il résulte du tarif que les portes cochères et charretières ne sont imposées spécialement que pour les maisons à six ouvertures, celles des autres maisons n'étant comptées que comme ouverture ou porte ordinaire. Sous ce rapport, le tarif a été modifié par la loi du 20 juillet 1837, art. 3 : « Les portes charretières, dans les bâtiments à « moins de six ouvertures, *situés dans les villes de* « 5,000 *habitants et au-dessus*, et employés à l'usage « des magasins, seront taxées comme les portes char- « retières dans les maisons à six ouvertures. »

184. Dans les villes de 5,000 âmes et au-dessus, comment déterminer la population? L'art. 24, § 2 de la loi du 21 avril 1832 dispose qu'on ne doit compter que la population correspondante aux maisons comprises dans les *limites intérieures de l'octroi*, et que les habitations de la banlieue seront taxées comme celles des communes rurales. S'il y avait deux lignes d'octroi, on ne tiendrait compte que de celle qui est la plus rapprochée du centre[1].

185. S'il est juste de tenir compte du chiffre de la population pour la graduation du tarif, il est incontestable aussi que dans la même ville la différence des quartiers influe considérablement sur la valeur des maisons et des loyers. Serait-il équitable, par exemple, qu'à Paris une maison à six ouvertures et à cinq étages, dans la rue Mouffetard, fût imposée au même chiffre qu'une maison à six ouvertures et à cinq étages dans la rue de la Paix? Un décret-loi du 17 mars 1852 a autorisé la ville de Paris à établir, pour la répartition de son contingent dans la contribution des portes et fenêtres, un tarif spécial combiné de manière à tenir compte à la fois de la valeur locative et du nombre des ouvertures. Usant de cette faculté, la commission municipale de la ville de Paris a, dans sa séance du 11 juillet 1852, approuvé un tarif d'après lequel la contribution se compose de deux éléments, 1° un droit fixe qui est applicable à chaque ouverture et multiplié par le nombre des ouvertures; 2° un droit proportion-

[1] C'est la solution qui est adoptée par la jurisprudence du Conseil d'État. Arr. du Cons. d'Ét. des 17 juillet 1843 (aff. *de la ville d'Amiens*) et 22 juin 1848 (aff. *Debouis*).

nel qui est plus ou moins élevé, suivant l'importance du revenu cadastral. Ainsi on tient compte de la différence des quartiers.

186. Quelles ouvertures sont passibles de la contribution des portes et fenêtres? D'après l'art. 2 de la loi du 4 frimaire an VII « cette contribution est établie sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, « cours et jardins des bâtiments et usines sur tout le « territoire de la république. — Sont imposables les « fenêtres, dites *mansardes*, pratiquées dans la toiture « des maisons, lorsqu'elles éclairent des appartements « habitables. » Ainsi, en règle générale, l'impôt ne frappe que sur les ouvertures extérieures et n'atteint pas les ouvertures intérieures. Cette distinction n'est pas toujours facile à faire, et plus d'une fois la pratique s'est trouvée en présence d'espèces difficiles à résoudre. La jurisprudence du Conseil d'État a décidé que l'impôt serait dû pour des vitrages servant à éclairer des escaliers, lors même que ces vitrages seraient établis dans le toit de la maison[1]. La même solution a été adoptée pour les fenêtres donnant sur une galerie vitrée[2], pour les vitrages à la devanture des boutiques[3]. Le principe qui résulte des solutions adoptées dans ces espèces, c'est que l'on doit considérer comme *ouvertures extérieures*, passibles de l'impôt foncier, celles qui servent à éclairer les appar-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 22 février 1844 (aff. *Bonfils*); 9 juin 1843 (aff. *Martin*); 25 août 1865. Aff. *Savournin* (D. P. 66, 5e partie, col. 100, n° 9).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 24 juin 1846 (aff. *Lebesque*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. des 11 mars 1843 (aff. *Fabre*), 22 février 1844 (aff. *Reynaud*) et 8 mars 1851 (aff. *Berthet*).

tements, alors même qu'elles ne rempliraient cet office qu'indirectement[1].

187. Toutes les ouvertures extérieures ne sont cependant pas sujettes à l'impôt des portes et fenêtres. Dans l'intérêt de l'agriculture, quelques exceptions ont restreint la règle générale. Ainsi premièrement, dans les fermes et métairies, il n'est compté qu'une seule porte cochère ou charretière, alors même que la ferme ou métairie en aurait plusieurs (art. 27, § 1 de la loi du 21 avril 1832). D'un autre côté, la loi exempte entièrement « les portes et fenêtres servant à éclairer « ou aérer les granges, bergeries, étables, greniers, « caves et autres locaux non destinés à l'habitation « des hommes. (Loi du 4 frimaire an VII, art. 5[1].) »

188. Dans un autre intérêt, la même disposition exemptait « les portes et fenêtres des bâtiments em- « ployés à un service public, militaire ou civil, d'in- « struction et aux hospices. » Cette exemption n'est faite que pour les locaux employés au service public. Par conséquent, elle ne profite pas aux fonctionnaires qui sont logés gratuitement, et, d'après l'art. 27 de la loi du 21 avril 1832, ces fonctionnaires sont tenus de payer leur cotisation pour les portes et fenêtres. Ces fonctionnaires, s'ils n'avaient pas été logés gratuitement auraient été obligés de louer un appartement pour lequel ils auraient payé la contribution des portes et fenêtres. La gratuité de l'appartement est une faveur à laquelle il ne faut pas ajouter une

[1] Il faut que les ouvertures servent à des habitations. Ainsi les ouvertures d'un pavillon construit dans un jardin ne sont pas imposables, parce que le pavillon n'est pas destiné à l'habitation. Arr. Cons. d'Ét. du 23 juin 1865. Aff. *Ferrand* (D. P. 66, 3, 20).

dispense d'impôt. Il en serait de même, à plus forte raison, des portes et fenêtres des maisons ou bâtiments que l'administration louerait pour y loger des agents, par exemple, les employés des douanes[1].

189. Remarquons que pour les établissements d'instruction la loi n'accorde l'exemption qu'autant qu'il s'agit d'un *service public* ; car l'art. 5 de la loi du 4 frimaire an VII parle des « bâtiments employés à un *service public* civil, militaire ou d'*instruction*. » Par conséquent, l'exemption ne serait pas applicable aux ouvertures d'une maison qu'occuperait une congrégation religieuse, alors même qu'elle donnerait l'instruction gratuitement. Ce n'est pas là un service public, puisque l'école tenue par la congrégation religieuse n'est pas communale[2]. Il en serait de la congrégation comme du particulier qui tiendrait une école gratuite ; ce n'est là qu'une entreprise privée et nullement un service public. A peine est-il utile de faire remarquer qu'il en serait autrement si la congrégation avait été appelée régulièrement à tenir l'école communale. Il y a toujours lieu, au contraire, d'exempter les portes et fenêtres d'un bâtiment occupé par un bureau de bienfaisance ; car le bureau de bienfaisance est un *service public de l'ordre civil*[3]. La même exemption a été justement accordée à un orphelinat qui était reconnu

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 5 janvier 1853 (aff. *Orhategaray*) ; 21 juin 1854 (D. P. 55, 3, 12) ; 28 février 1856 (D. P. 56, 3, 49) ; 6 mai 1857 (D. P. 58, 3, 21) ; 27 mai 1857 (D. P. 58, 3, 60) ; 20 février 1861 (D. P. 61. 3, 78) et 25 août 1865. Aff. *Puichaud* (D. P. 66, 3, 44).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 15 décembre 1852 (aff. *Voisine*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 11 janvier 1853 (aff. *du bureau de Villeneuve-sur-Lot*).

comme établissement d'utilité publique et subventionné par le département[1]. Mais avec raison aussi elle a été refusée pour un abattoir[2], pour un vestiaire attenant à un jeu de paume[3] et pour un théâtre communal[4].

190. L'industrie manufacturière jouit aussi d'une exemption importante. Aux termes de la loi du 4 germinal an XI, art. 19, « les propriétaires des *manufactures* ne sont taxés que pour les fenêtres de leurs habitations personnelles, et pour celles de leurs préposés et commis. — En cas de difficultés sur ce que l'on doit entendre par *manufactures*, il y sera statué par le conseil de préfecture. »

C'est une exemption analogue à celle qui est accordée pour les fenêtres et ouvertures servant à éclairer ou aérer les granges et bergeries. La loi n'a pas voulu que, pour obtenir une réduction de l'impôt des portes et fenêtres, le propriétaire d'une manufacture diminuât le nombre des ouvertures. Cette économie aurait été d'autant plus déplorable que dans les locaux occupés par les manufactures se font ordinairement des agglomérations d'ouvriers telles que l'aération ne pourrait être diminuée qu'en altérant la santé d'un grand nombre de personnes.

191. La loi n'a pas défini le mot manufactures, et en cas de difficulté sur le sens de cette expression,

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 25 août 1858. *Orphelines protestantes du Gard* (D. P. 66, 5e partie, col. 100, n° 12).

[2] Arr. Cons. d'Ét. du 28 juin 1865. Aff. *ville de Caen*, (D. P. 66, 3, 20).

[3] Arr. Cons. d'Ét. du 3 juin 1865. Aff. *Laurent* (D. P. 66, 3, 20).

[4] Arr. Cons. d'Ét. du 12 janvier 1865. Aff. *ville de Nantes* (D. P. 65, 5, col. 93).

elle s'est bornée à disposer qu'il y serait statué par le conseil de préfecture. Qu'est-ce à dire? Le conseil de préfecture étant compétent pour juger toutes les demandes en décharge ou dégrèvement, il semble au premier abord que c'est ne rien faire que de lui renvoyer spécialement les questions relatives au sens du mot *manufactures*. En faisant ce renvoi, la loi, selon nous, a voulu signifier que cette expression ne pouvait pas être rigoureusement définie, et qu'en cas de contestation la difficulté serait réglée par le conseil de préfecture suivant les circonstances de la cause; qu'en un mot, ce serait une question de fait et non une question de droit. En effet, si le mot *manufactures* avait été défini, les fabricants seraient parvenus à étendre l'exemption en modifiant les conditions de la fabrication pour se conformer à la lettre de la loi, tout en n'observant pas l'esprit de ses dispositions. C'est pour prévenir l'emploi de ces moyens évasifs que la loi décide que le conseil de préfecture prononcera suivant les circonstances de la cause. La jurisprudence du Conseil d'État, pour appliquer cette exemption, s'attache surtout au point de savoir si l'établissement réunit un grand nombre d'ouvriers. Si oui, c'est une *manufacture* qui est exemptée; si non, c'est une *usine* qui est sujette[1]. Cette règle de décision est conforme à l'esprit de la loi, puisque cette exemption s'explique par le désir de favoriser l'aération des établissements manufacturiers où se réunissent de nom-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 2 août 1848 (aff. *Outhenin*), 31 mars 1849 (aff. *Descat*), 24 mars 1849 (aff. *Tamet*), 29 juin 1850 (aff. *Warin*) et 11 janvier 1853 (aff. *Eymès*).

breux ouvriers[1]. Cependant elle a l'inconvénient de favoriser les grands établissements en les dispensant d'un impôt qu'acquittent les petits. Il aurait été plus juste d'étendre l'exemption à tous les établissements, quel que fût le nombre des ouvriers réunis dans les ateliers, de même qu'on exempte les ouvertures servant à l'aération des granges et bergeries, sans distinguer entre les grands et les petits établissements agricoles. Mais cette critique, quelque fondée qu'elle puisse être, s'adresse plutôt à la loi qu'à ses interprètes. Ce qui prouve que la loi n'a pas voulu mettre sur la même ligne les usines et les manufactures, c'est qu'elle charge expressément le conseil de préfecture de fixer le sens du mot *manufactures* dans le cas où il y aurait difficulté. Si toutes les usines sans exception étaient exemptées, il aurait été inutile de charger spécialement le conseil de préfecture de fixer le sens du mot employé ; car la loi aurait été parfaitement claire et d'une application facile[2].

192. Les maisons nouvellement construites sont sujettes à l'impôt des portes et fenêtres immédiatement après leur construction. L'art. 88 de la loi du 3 frimaire an VII n'exempte ces maisons pendant deux ans que de la contribution foncière, et comme aucune exemption semblable n'a été faite pour les portes et fenêtres,

[1] Le Conseil d'État a décidé que l'exemption n'était pas applicable à une fabrique de chandelles. Arr. du 2 juin 1843 (D. P. 43, 3, 115); ni aux fabriques de sucre indigène. Arr. du 12 janvier 1844 (D. P. 44, 3, 169); ni aux moulins, ni aux tanneries. Arr. du 3 mai 1861. Aff. *Gillard* (D. P. 62, 3, 56).

[2] Nous reconnaissons avec M. Serrigny (*Questions et traités*, p. 343) que l'art. 19 de la loi du 4 germinal an XI est mal conçue, et que ce qu'il y aurait de mieux à faire serait de le remplacer par une exemption plus générale.

il en résulte que ces maisons sont immédiatement sujettes à l'impôt des portes et fenêtres, tandis qu'elles ne payent l'impôt foncier qu'à partir de la troisième année.

193. Pour les portes et fenêtres, comme pour l'impôt personnel mobilier, la matrice du rôle est dressée par les répartiteurs assistés du contrôleur des contributions directes. Celui-ci prépare le travail, mais ce sont les répartiteurs qui décident. C'est ainsi que se fait la répartition individuelle. Quant aux autres degrés, la répartition est faite par le pouvoir législatif, le conseil général et le conseil d'arrondissement. Pour tenir les contingents au courant des constructions nouvelles et, par suite, au courant des mouvements de la matière imposable, on a étendu à cette contribution les dispositions de la loi du 17 août 1835 sur la péréquation de l'impôt foncier relatif aux propriétés bâties. L'art. 2 de cette loi étant applicable aux portes et fenêtres aussi bien qu'à l'impôt foncier, il en résulte que les contingents départementaux sont augmentés annuellement d'une somme égale au montant des taxes à asseoir sur les ouvertures des maisons nouvellement construites. Réciproquement, ces contingents sont diminués d'une somme égale au montant des taxes correspondant aux ouvertures des maisons détruites.

194. La matière imposable ne dépend pas seulement du nombre et de la qualité des ouvertures, mais aussi du chiffre de la population des villes où sont situés les bâtiments. Nous avons vu, en effet, que les tarifs sont plus ou moins élevées suivant que les villes sont plus ou moins peuplées. Or, il peut se faire que la popula-

tion augmentant, une ville passe dans une autre catégorie du tarif. C'est pour suivre la progression de cet élément de la matière imposable que l'art. 3 de la loi du 17 août 1835 a disposé que les contingents du département, dans la contribution des portes et fenêtres, seraient augmentés d'une somme égale à l'augmentation produite par le changement du tarif.

En cas de contestation sur les résultats du recensement, qui prononcera? La loi du 4 août 1844 dispose qu'il sera statué par le ministre des finances, sauf recours au Conseil d'État, par les parties intéressées. Les parties intéressées sont le conseil général et l'administration des contributions directes. Le texte n'accorde pas le droit de recours devant le Conseil d'État aux contribuables individuellement; car, cette faculté, si elle avait été accordée, aurait donné lieu à un nombre de recours très-considérable et à des difficultés véritablement inextricables.

195. Nous avons dit, en commençant ce paragraphe, que l'impôt des portes et fenêtres avait été établi comme supplément à l'impôt mobilier, et qu'il devait être définitivement payé par le locataire. Cependant ce dernier ne le supporte qu'indirectement et par le recours que le propriétaire, l'usufruitier ou le principal locataire ont le droit d'exercer contre lui. En principe, c'est le locateur qui est débiteur envers le trésor de l'impôt des portes et fenêtres; mais la loi lui accorde une action en remboursement contre le locataire. Le locateur supporte seulement, d'une manière définitive et sans recours, la part afférente aux ouvertures d'un usage commun, c'est-a-dire à celles qui servent à tous les

habitants de la maison ou du bâtiment (art 12 et 15 de la loi du 4 frimaire on VII). Souvent aussi le propriétaire ou locateur se charge de supporter sans recours l'impôt des portes et fenêtres. Cette renonciation est en usage dans certaines villes, et le propriétaire ou locateur se rembourse par l'avantage qu'il trouve à louer plus facilement et à de meilleures conditions.

196. Aucune disposition n'a établi le principe de l'annualité pour les portes et fenêtres. Cependant la jurisprudence du Conseil d'État décide qu'il s'applique aux portes et fenêtres[1] comme aux patentes (loi du 25 avril 1844, art. 23) et à l'impôt personnel mobilier (loi du 21 avril 1832, art. 21). L'analogie est ici d'autant plus concluante qu'elle est d'accord avec un principe de raison et d'équité. Il est juste, en effet, que puisque les dépenses sont annuelles, les recettes du trésor soient également annuelles. Ainsi les taxes dues au 1er janvier sont exigibles pour toute l'année, alors même que la maison sujette serait détruite dans le courant de l'exercice.

§ 5. — Patentes.

Sommaire.

197. Définition du droit de patente.
198. Éléments dont se compose cette contribution.
199. Droit fixe. — Tarif normal.
200. Influence de la population sur le droit fixe.
201. Droit fixe. — Tarif exceptionnel.
202. Population agglomérée. — Ordonnance de dénombrement.
203. La patente grève toutes les professions.
204. Cumul de plusieurs professions.
205. Droit proportionnel de patente.

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 15 décembre 1852 (aff. *Pacquerie*).

197. Les patentes sont une contribution directe de quotité, qui a été établie pour faire concourir les reve-

nus des professions au payement des dépenses publiques. Elle est comme la condition sans laquelle il ne serait pas permis au patentable d'exercer sa profession. On délivre au contribuable un titre dont la représentation peut être exigée à volonté. Sans doute, ce titre n'est refusé à personne, de sorte que le droit a un caractère purement fiscal; mais, quoique la patente ne puisse être refusée à personne, l'étymologie du mot s'explique par sa descendance du mot latin *patet*. L'établissement de la patente est contemporain de la liberté industrielle et professionnelle; cet impôt fut, pour ainsi dire, le rachat de la liberté imposé par la loi qui délivra l'industrie du régime des jurandes et maîtrises. La loi des 2-17 mars 1791, en proclamant la liberté de toutes professions[1], mit seulement pour condition à cette liberté que celui qui voudrait exercer sa profession se munirait de la patente et en acquitterait le droit (loi des 2-17 mars 1791, art. 7). La nouvelle contribution fut organisée par la loi du 1er brumaire an VII, et la législation, sauf quelques petits changements, demeura la même jusqu'à la loi du 25 avril 1844, qui régit encore aujourd'hui la matière avec quelques lois postérieures qui l'ont modifiée sur certains détails.

198. D'après l'art. 2 de la loi du 25 avril 1844, article qui, sous ce rapport, n'a fait qu'adopter le sys-

[1] La patente n'est due que pour un ensemble de faits constituant *l'exercice régulier* d'une profession, non pour quelques faits isolés et accidentels. Arr. du Cons. d'Ét. du 9 août 1865, aff. *Rolland* (D, P. 66, 3, 35). — L'architecte qui fait bâtir, pour son propre compte, des maisons qu'il loue, n'exerce pas la profession d'*entrepreneur de travaux;* il agit comme propriétaire. Arr. du Cons. d'Ét. du 4 mai 1861, aff. *Lazard* (D. P. 65, 5, col. 289).

tème de la loi de l'an VII, la patente se compose: 1° d'un droit fixe; 2° d'un droit proportionnel. Le premier, qui est plus ou moins élevé suivant la nature de la profession et ordinairement d'après la population de la ville où elle s'exerce, a pour but d'atteindre la profession relativement à son *importance naturelle*. Le second, qui est proportionnel à la valeur locative des appartements occupés soit par la profession, soit par l'habitation du contribuable, se propose d'atteindre *l'importance relative des affaires* dans chaque profession. Ainsi tout contribuable à la patente est classé et imposé d'abord en tenant compte de la nature de sa profession et secondement de l'importance de ses affaires. Ainsi, au droit fixe, le banquier payera plus que le mercier, quels que soient d'ailleurs les chiffres corrélatifs de leurs affaires; mais entre banquiers ou entre merciers le droit proportionnel établira une différence d'après les profits qu'ils sont présumés réaliser; il pourrait même se faire que le mercier payât plus cher au droit proportionnel que le banquier, quoique au droit fixe le banquier occupe un degré plus élevé.

199. Nous avons dit que le droit fixe est établi d'après la nature de la profession et ordinairement d'après la population. *Ordinairement*, parce que, par exception, certaines professions sont taxées au droit fixe sans égard à la population. Ainsi les fabriques de fer-blanc, de glaces, de sucre de betteraves, les forges et les hauts fourneaux, industries qui sont ordinairement établies à la campagne payent un droit aussi élevé que les établissements rivaux situés dans les

villes. Loin d'être un avantage pour les professions, la situation dans une ville très-peuplée est un inconvénient; car elle augmente les frais de la fabrication par suite de la cherté des vivres qui ne tarde pas à produire l'élévation des salaires.

200. Quant à l'influence de la population sur le droit fixe de patente, elle se produit de deux manières. Premièrement d'après un *tarif normal*. A ce point de vue, les professions sont, dans le tableau A qui est annexé à la loi du 25 avril 1844, divisées en huit classes au point de vue de leur nature, et chaque profession de chaque classe est subdivisée en huit parties d'après la population de la ville où elle est exercée. Ainsi, dans une ville de 100,000 âmes, une profession de huitième classe payera un droit fixe de 12 fr. tandis qu'une profession de la première classe serait passible d'un droit fixe de 300 fr. La même profession, en supposant que par sa nature elle appartienne à la première classe, ne payerait que 35 fr. dans une ville de 100,000 âmes et au-dessous tandis qu'elle supporterait 300 fr., si la population était de 100,000 âmes et au-dessus.

201. Deuxièmement, il est certaines professions, qui sont énumérées dans le tableau B annexé aussi à la loi du 25 avril 1844, pour lesquelles il est tenu compte de la population d'après un *tarif exceptionnel*. Telles sont les professions de banquier, de commissionnaire de transports, de négociant, d'entrepreneur de roulages etc., etc. Quoique la population ne soit pas sans action sur le produit de ces professions, cependant son influence sur les profits de l'industrie est moins régulière, et c'est pour cela qu'elles ne sont pas subdivi-

sées en huit classes au point de vue de la population, comme le sont celles qui figurent au tableau A.

202. Lorsque, par suite du mouvement de la population, les patentables d'une ville passent d'une classe dans une autre, le droit de patente est perçu d'après la population fixée par la dernière ordonnance de dénombrement. Cependant si, par l'effet de ce changement, il y a lieu à augmentation du droit fixe, cette augmentation ne doit être appliquée que pour moitié pendant les cinq premières années. Au contraire, s'il y avait diminution, elle serait accordée immédiatement pour le tout (art. 5 de la loi du 25 avril 1844). Par ces mots : *dernière ordonnance du dénombrement*, il faut entendre celle qui était en vigueur au commencement de l'exercice et non celle qui serait rendue pendant l'année; c'est la conséquence du principe de l'annualité de l'impôt. Ainsi une demande en dégrèvement ne pourrait pas être formée durant le cours de l'exercice sur ce fondement que le tableau de la population aurait été modifiée par un décret postérieur[1]. De quelle population faut-il tenir compte? De la population fixe ou aussi de la population flottante, de la population totale ou seulement de la population agglomérée? la population permanente est la seule qui serve de base, et il était juste en effet de ne pas faire entrer en ligne la population dont le chiffre peut varier du jour au lendemain. Quant à la *population agglomérée*, il faut distinguer entre les professions qui sont exercées dans la ville et celles qui sont exercées

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 16 septembre 1848 (aff. *Pottier*).

dans la banlieue[1]. Les premières payent le droit fixe d'après la population totale de la commune, tandis que les secondes ne sont imposables au droit fixe que d'après la partie non agglomérée de la population. (L. du 25 avril 1844, art. 6.)

Il est un troisième élément qui influe sur le chiffre du droit fixe ; c'est la circonstance que le commerce est exercé en *gros*, en *demi-gros* ou en *détail*. D'après la définition qui est donnée dans le tableau A « sont réputés marchands en gros ceux qui vendent habituellement aux marchands en demi-gros et aux marchands en détail ; marchands en demi-gros ceux qui vendent habituellement aux détaillants et aux consommateurs ; marchands en détail ceux qui ne vendent habituellement qu'aux consommateurs. Cette définition, quant aux marchands en gros, a été modifiée par la loi du 18 mai 1850 : « Sont réputés marchands en gros ceux « qui vendent habituellement à d'autres marchands. » Ainsi, aujourd'hui le marchand qui vendrait habituellement à des détaillants serait marchand en gros, tandis que, suivant le texte de la loi de 1844, il n'aurait été que marchand en demi-gros. Ce qui caractérise le commerçant en demi-gros c'est qu'il vend habituellement aux consommateurs en même temps qu'aux marchands en détail. Au contraire, le marchand en gros ne vend pas aux consommateurs ou ne leur vend qu'accidentellement.

[1] Au point de vue des patentes, on entend par *population agglomérée*, non-seulement celle qui est dans les limites de l'octroi, dans les villes où il y a un octroi, mais celle qui, en fait, dépend de l'agglomération communale. Arr. du Cons. d'Ét. du 30 août 1865, aff. *Blanchard* (D. P. 66, 5, col. 338, n° 15).

203. La patente ne pèse pas exclusivement sur le commerce. Plusieurs professions qui sont incompatibles avec le commerce sont assujetties à cet impôt. Dans ce nombre se trouvent certaines professions libérales, telles que celles d'avocat, médecin, notaire. etc., etc., qui ont été soumises à la patente par la loi du 18 mai 1850, tableau G. La patente est même un impôt tellement général qu'en principe, toutes les professions doivent l'acquitter, alors même qu'elles ne seraient pas comprises dans les tableaux annexés à la loi de 1844 ou aux lois postérieures. Mais, à l'égard de ces professions, comment déterminera-t-on le droit fixe? La loi charge le préfet de déterminer le tarif par un arrêté spécial, en prenant pour base celle des industries classées qui offre le plus d'analogie. Tant que cette décision n'est pas rendue, la profession non classée n'est sujette à aucun droit. Quant à la nature de l'arrêté de classement, c'est un acte d'administration pure et contre lequel, par conséquent, on ne peut pas se pourvoir par la voie contentieuse[1]. L'art. 4, § 2. de la loi du 25 avril 1844 porte que « tous les cinq ans, « des tableaux additionnels contenant la nomenclature « des commerces, industries et professions classées par « assimilation depuis trois années au moins seront « soumises à la sanction législative. » Ainsi ce travail

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 20 avril 1847 (aff. *Rigal*) et 5 août 1848 (aff. *Lingerat*). Le conseil de préfecture qui réformerait un arrêté spécial de classement commettrait un excès de pouvoir. Mais si l'arrêté de classement n'est pas attaquable, les contribuables auxquels il est appliqué ont le droit de se pourvoir par la voie contentieuse en décharge ou réduction pour soutenir que la profession qu'elles ont exercée n'était pas susceptible de cette assimilation. Arr. du Cons. d'Ét. du 9 août 1865, aff. *Rolland* (D. P. 66, 3, 35).

est fait tous les cinq ans au moins, mais ce minimum n'exclut pas une sanction législative plus rapprochée. D'un autre côté cependant, il faut que, pour être sanctionné, le classement par assimilation soit fait depuis au moins trois années.

204. Celui qui cumule plusieurs professions ne paye pas autant de droits fixes qu'il exerce d'états ou métiers. Le cumul des industries prouve qu'aucune des branches n'est assez lucrative pour donner au patentable des bénéfices suffisants; et, par conséquent, loin d'être un signe de richesse, il indique, au contraire, au moins ordinairement, l'exiguïté des profits. L'épicier de village qui, en même temps que ses denrées coloniales, vend des articles de quincaillerie, de mercerie, des paroissiens et alphabets, de l'eau-de-vie, du fer, etc., etc., serait obligé de fermer son magasin s'il avait à payer un droit fixe pour chacun de ces commerces; car c'est à peine si, sur chaque article, il fait assez d'affaires pour réaliser des bénéfices égaux à ce qu'il faudrait payer de patente. Aussi la loi a-t-elle disposé que le patentable ne payerait qu'un seul droit fixe, et que seulement on établirait le droit fixe d'après celle des professions qui est tarifée le plus haut (loi du 25 avril 1844, art. 7). On épargne, il est vrai, par cette disposition exceptionnelle, de grands et riches bazars qui pourraient supporter l'impôt et auxquels il serait juste de le faire payer intégralement; mais le législateur a préféré laisser ces établissements hors de l'atteinte du droit de patente que d'étouffer les petites industries où le cumul des professions est loin de signifier la prospérité. Cependant la loi du 18 mai 1850

a modifié cette disposition dans le cas où le patentable a plusieurs boutiques ou magasins séparés.

Art. 19 de la loi du 18 mai 1850 : « Les patentables « compris aux tableaux A et B annexés à la loi du « 25 avril 1844 et aux tableaux D et E annexés à la « présente loi, ayant plusieurs établissements, bouti- « ques et magasins de même espèce ou d'espèces diffé- « rentes, payeront un droit fixe pour l'établissement « donnant lieu au droit le plus élevé, soit en raison « de la population, soit en raison de la nature du « commerce, de l'industrie ou de la population et, en « outre, pour chacun des autres établissements, bouti- « ques ou magasins, un demi-droit fixe calculé en « raison de la population et de la profession exercée « dans l'établissement. La somme des demi-droits « fixes ne pourra, dans aucun cas, excéder le *double* « du droit fixe principal[1]. »

Mais postérieurement la loi des 4-12 juin 1858, art. 9, a étendu la disposition qui vient d'être rapportée à toutes les catégories d'industrie sans exception, et supprimé le *maximum* au double droit fixe, de sorte qu'il est dû autant de demi-droits que d'industries séparées[2].

[1] L'art. 19 de la loi du 18 mai 1850 ne s'applique qu'aux professions dont le droit fixe est établi en tenant compte de la population. Quant à celles qui sont patentées sans égard à la population, il n'est dû qu'un seul droit fixe, alors même qu'il y aurait plusieurs établissements distincts. Arr. du Cons. d'Ét. des 25 novembre 1852 (aff. *Franc*) et 11 janvier 1853 (aff. *Ménard*).

[2] Le pharmacien qui, accessoirement, exerce dans un local séparé, quoique communiquant avec sa pharmacie, la profession de droguiste en demi-gros, est considéré comme ayant deux établissements distincts. Arr. du Cons. d'Ét. du 7 avril 1866 (D. P., 66. 5, col. 336, n° 9). Le maître de forges qui, dans sa commune, exploite une minière destinée à l'alimentation de ses fourneaux, n'est pas considéré comme exploitant des établissements séparés. Arr. du Cons. d'Ét. du 27 mai 1865 (D. P. 66, 5, col. 336, n° 10).

205. Le droit proportionnel de patente est assis sur la valeur locative des locaux occupés par la profession et par l'habitation du patentable. En règle générale, cette quotité est du vingtième de la valeur locative, sauf pour les professions qui, en vertu de dispositions formelles et par exception, ont à payer un droit différent. Ces professions payent tantôt au-dessus et tantôt au-dessous du 20e. Pour les unes, le droit proportionnel est du 15e. C'est notamment ce que payent les professions libérales qui ont été imposées à la patente par la loi du 18 mai 1850, tableau G. Pour d'autres, le droit proportionnel s'abaisse au 25e, au 30e, au 40e et même au 50e. Certaines catégories ne payent aucun droit proportionnel et ne sont assujetties qu'au droit fixe. Telles sont les professions des septième et huitième classes, lorsqu'elles sont exercées dans les communes ayant une population inférieure à 20,000 habitants[1]. Il en est de même des fabricants à métiers ayant moins de 10 métiers et ne travaillant qu'à façon. C'est la contrepartie des professions qui ne payent pas droit fixe, mais seulement un droit proportionnel. Les professions libérales soumises à la patente par la loi du 18 mai 1850 ne payent qu'un droit proportionnel. Aussi ce droit a-t-il été élevé au 15e pour compenser le droit fixe qui n'est pas exigé.

206. Recherchons maintenant quelle est la valeur

[1] D'après l'art. 12 de la loi du 25 avril 1844, lorsqu'une commune dont la population est inférieure à 20,000 âmes passe, par l'effet d'un dénombrement nouveau, au nombre des communes dont la population est supérieure, « les patentables de 7e et 8e classes ne sont soumis au droit proportionnel que dans les cas où une *seconde ordonnance de dénombrement* aura « maintenu lesdites communes dans la même catégorie. »

locative qui sert de base au droit proportionnel. Au premier abord, il semble qu'on ne devrait tenir compte que des locaux occupés par l'exercice de la profession. Cependant l'art. 9 de la loi du 25 avril 1844 dispose que la valeur locative de l'appartement occupé par le patentable doit également être prise en considération. Une industrie fort lucrative est établie quelquefois dans un local très-réduit, et réciproquement des industries très-encombrantes, qui exigent de vastes chantiers ou dépôts, ne produisent que de minces résultats. A la valeur de l'appartement, au contraire, on peut reconnaître le bénéfice et l'importance des affaires, parce qu'ordinairement une habitation belle et commode est le premier luxe qu'on se donne[1].

207. L'art. 9, § 1er, ajoute que le droit proportionnel est dû « lors même que le logement et les locaux sont « concédés à titre gratuit. » Cette disposition a été faite pour prévenir les fraudes. Sans elle, on aurait simulé des concessions gratuites de logements pour échapper au droit proportionnel, et la preuve de la fraude aurait souvent été difficile.

208. Comment la valeur locative sera-t-elle prouvée? L'art. 9, § 2, ajoute qu'on l'établira par des baux authentiques ou par la comparaison avec d'autres loyers dont la valeur est établie soit par des baux authentiques, soit par une notoriété certaine. On cherche ici la *valeur réelle* parce qu'il s'agit d'un impôt de quotité, et que son produit dépend de l'importance des valeurs

[1] La loi n'a cependant pas poussé cette idée jusqu'au bout, puisqu'elle ne compte pas, pour la patente, ni les maisons multiples, ni les habitations à la campagne (art. 10).

sur lesquelles il est assis. Au contraire, pour l'impôt mobilier les répartiteurs peuvent baser la répartition sur un revenu atténué, pourvu que l'atténuation ayant lieu dans la même proportion, la répartition se fasse équitablement entre tous les contribuables.

On ne déduit pas de la valeur locative une somme pour les dépenses de réparations, comme on le fait pour l'impôt foncier (un quart pour les maisons ordinaires et un tiers pour les usines). C'est qu'il ne s'agit pas d'attendre le revenu foncier du propriétaire, mais de rechercher par un signe extérieur le produit présumé de la profession. Or, si le patentable est locataire, il n'est pas tenu de l'entretien, et il n'existe aucune raison pour lui accorder une déduction à titre de réparations.

209. Quant à la valeur locative des usines et manufactures, l'art. 9, § 2, dispose que le « droit proportionnel est calculé sur la valeur locative de ces établissements pris dans leur ensemble et munis de tous *leurs moyens de production.* » Ces derniers mots doivent s'entendre de l'outillage, sans distinction entre les métiers mobiles et les machines fixées ou scellées à chaux, à plâtre ou de toute autre manière. Le caractère mobilier ou immobilier des machines et outils importe peu. Au point de vue de la patente, ce qu'il faut rechercher avant tout, c'est la puissance de l'outillage qui est la mesure de la production[1]. On doit également comprendre dans l'évaluation la force mo-

[1] C'est ce qui fut expliqué à la Chambre des députés dans le rapport de M. Vitet (*Moniteur* des 20 et 27 mai 1843. V. le supplément A, B, C au *Moniteur* du 27 mai 1843, p. 7 et p. 8, col. 2).

trice, qu'elle soit naturelle ou artificielle. Outre que cette proposition résulte de la discussion qui eut lieu à la Chambre des députés, elle est contenue dans les termes généraux et absolus (*moyens de production*) dont se sert l'art. 9 de la loi du 25 avril 1844. En résumé, l'ensemble des moyens de production comprend : 1° les bâtiments ; 2° la force motrice naturelle ou artificielle ; 3° l'outillage, mobile ou fixe[1].

210. L'estimation de la valeur locative d'un établissement industriel présente des difficultés particulières lorsqu'il n'y a pas de bail authentique, et qu'en l'absence de tout établissement voisin il est impossible de faire la comparaison. C'est ce qui arrive toutes les fois qu'un établissement unique en son espèce, ou du moins unique dans le pays, est exploité par le propriétaire. En ce cas, d'après un avis du Conseil d'État en date du 18 décembre 1845, la valeur locative est déterminée en prenant 5 p. 100 du prix de la construction des bâtiments et 10 p. 100 du prix d'achat de l'outillage[2] ; mais cette proportion n'est pas obligatoire[3].

211. Nous avons vu plus haut qu'en principe, et sauf quelques exceptions, le droit fixe de la patente n'est dû

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 31 mars 1847 (aff. *Seillière*). Cette solution doit être appliquée aux compagnies concessionnaires de chemins de fer, puisqu'elles peuvent être considérées comme ayant *un établissement industriel*. V. en ce sens, arr. du Cons. d'Ét. du 23 juin 1849 (aff. *Compagnie du chemin de fer de Montpellier*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 22 juillet 1848 (aff. *Martiau*) et 7 septembre 1848 (aff. *Richard*).

[3] Le patentable ne pourrait donc pas fonder une demande en réduction sur ce qu'au lieu de prendre cette base, l'administration a fixé la patente d'après la valeur locative réelle. Arr. Cons. d'Ét. du 23 avril 1862, aff. *Lagard* (D. P., 64, 5, col. 273, n° 3).

qu'une seule fois. Il en est autrement du droit proportionnel qui est payable « *dans toutes les communes* où « sont situés les magasins, boutiques, usines, ateliers, « hangars, remises et autres locaux servant à l'exercice « des professions imposables. » Ainsi, les compagnies de chemin de fer et d'assurances payent le droit proportionnel dans toutes les communes où elles ont des stations ou des bureaux [1]. Quant aux maisons d'habitation, si le patentable en avait plusieurs, on ne calculerait que celles qui servent à l'exercice de la profession. Ainsi le patentable qui aurait plusieurs maisons de campagne et une maison ou un appartement près du lieu où s'exerce son industrie ne payerait le droit proportionnel qu'à raison de la maison qu'il habite près de son industrie, et non d'après la valeur locative des maisons de campagne. De même celui qui aurait une maison près de ses usines situées à la campagne et un appartement pour passer à la ville quelques mois de l'année ne payerait pas le droit proportionnel d'après la valeur locative de son appartement urbain, mais d'après la valeur locative de la maison qui sert à l'exercice de son industrie. S'il avait plusieurs habitations servant à l'exercice de son industrie ou profession, il y aurait à tenir compte de la valeur locative de toutes ces maisons (art. 10 de la loi du 25 avril 1844).

212. Lorsqu'un patentable est soumis à l'impôt à raison d'une industrie qui n'est pas sa profession principale et que même il exerce par un commis ou préposé, il ne paye le droit proportionnel que d'a-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 8 mars 1851 (*chemins de fer de Tours à Nantes*), du 16 novembre 1850 (aff. *Gatelet*) et 31 mai 1848 (aff. *Falatieu*).

près la valeur locative du logement occupé par le préposé joint à celle des locaux occupés par la profession. Ainsi le propriétaire d'une briqueterie ou tuilerie, qui confie l'exploitation de cet établissement industriel à un agent ou préposé, ne paye pas le droit proportionnel d'après son appartement, mais d'après la valeur locative du logement de son préposé.

213. Si diverses industries ou professions tiennent dans le même local, le droit proportionnel est dû d'après le tarif de la profession pour laquelle le patentable paye le droit fixe. Lorsque les locaux sont distincts, le droit proportionnel n'est dû, pour chaque local, que d'après le tarif de la profession qui y est exercée. Quant à la part de droit proportionnel afférente au loyer de l'habitation, on prend le tarif de la profession pour laquelle le patentable paye le droit fixe (art. 11 de la loi du 25 avril 1844)[1].

214. Nous avons dit plus haut qu'en principe toute profession[2] est soumise à l'impôt des patentes, et que les professions non énumérées formellement sont sujettes au droit en vertu d'arrêtés d'assimilation rendus par les préfets. Quelques exceptions cependant sont écrites dans la loi, les unes totales et les autres partielles.

215. La première exemption totale est faite en faveur

[1] Cette disposition s'applique aux *industries et professions* et point aux *négociants*. Le négociant est celui qui vend toutes sortes d'articles, et l'ensemble de ses opérations ne constitue qu'une seule profession. Arr. Cons. d'Ét. des 28 janvier 1848 (aff. *Gastier*), 15 février 1848 (aff. *Damas*), 22 avril 1848 (aff. *Vale*) et 27 février 1852 (aff. *Brouzet*).

[2] L'exiguïté des profits que donne une profession n'est pas une cause d'exemption. Elle ne peut servir que pour une demande en remise ou modération. Arr. Cons. d'Ét. du 25 avril 1862, aff. *Boulgon* (D. P., 64, 5, col. 273, n° 2).

des fonctionnaires et employés salariés par l'État ou par les administrations départementales et communales. Cette exemption s'explique par la raison que la patente appliquée aux fonctionnaires équivaudrait à une diminution de traitement et que, si cette réduction était faite, il faudrait relever d'autant le traitement. Au reste, l'exemption n'est relative qu'à l'exercice de la fonction, et le fonctionnaire aurait à payer la patente pour les industries ou autres professions, s'il en exerçait quelqu'une. Ainsi l'employé qui exploiterait par un préposé une briqueterie lui appartenant aurait à payer une patente de ce chef (art. 13, n° 1 de la loi du 25 avril 1844).

216. La deuxième exception, d'après l'art. 13, n° 2, était faite en faveur des notaires, avoués, avocats au conseil, greffiers, commissaires-priseurs et huissiers. Cette exemption a été abrogée par la loi du 18 mai 1850, tableau G, et aujourd'hui ces professions sont soumises au droit proportionnel du 15e sur la valeur locative de l'appartement et des locaux nécessaires à l'exercice de la profession.

217. La troisième exemption était accordée aux professions libérales. Elle a été abrogée pour partie par la loi du 18 mai 1850, tableau G, qui soumet au droit proportionnel du 15e une partie des professions libérales qui en étaient exemptes. L'exception est maintenue pour celles que la loi du 18 mai 1850 n'a pas formellement énumérées. Les avocats, les docteurs en médecine et en chirurgie, les officiers de santé, les vétérinaires, les architectes, les maîtres de pension et les chefs d'institution, qui d'après le

§ 3 de l'art. 13 de la loi du 25 avril 1844 ne payaient pas de patente, sont aujourd'hui soumis au droit proportionnel du 15e. Continuent à être exemptés : les sages-femmes ; les peintres, sculpteurs, graveurs et dessinateurs considérés comme artistes et ne vendant que le produit de leur art[1] ; les professeurs de belles-lettres, sciences et arts d'agrément ; les instituteurs primaires[2] ; les éditeurs de feuilles périodiques ; les artistes dramatiques.

218. Le droit proportionnel du 15e est dû tant pour l'appartement que pour les locaux occupés par l'exercice de la profession. En cela il diffère de l'impôt mobilier qui n'est assis que sur la valeur locative de l'habitation. Ainsi le droit du 15e est bien un droit de patente et, par conséquent, les contribuables compris dans le tableau G annexé à la loi du 18 mai 1850 sont tenus de payer la formule exigée par l'art. 26 de la loi du 25 avril 1844. C'est ce qui a été décidé à plusieurs reprises, notamment sur des réclamations formées par des avocats[3], des médecins[4], des notaires[5].

219. Les avocats ne sont soumis à la patente qu'autant qu'ils sont inscrits au tableau. Ainsi les stagiaires ne

[1] On ne considère pas comme ne vendant que le produit de leur art les sculpteurs, qui exécutent, à l'aide d'ouvriers, des travaux d'ornementation, dont la plupart ne sont que la reproduction de modèles dont ils ne sont pas les auteurs. Arr. Cons. d'Ét. du 16 février 1866, aff. *Chauvet*, (D. P., 66, 3, 35).

[2] Les instituteurs qui font aux élèves des fournitures de papier, encre et plumes, ne sont pas imposables comme papetiers en détail ; car ce n'est pas une profession qu'ils exercent. Arr. Cons. d'Ét. du 20 juillet 1864, aff. *Fautrier* (D. P., 65, 3, 53).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 30 novembre 1852 (aff. *Volland*).

[4] Arr. du Cons. d'Ét. des 19 novembre et 22 décembre 1852 (aff. *Boillau*).

[5] Arr. du Cons. d'Ét. du 18 novembre 1852 (aff. *Chatau*).

doivent pas être imposés. Que faudrait-il décider si le stage était terminé et que cependant l'avocat stagiaire ne fût pas inscrit au tableau? L'administration des contributions directes avait élevé la prétention d'exigerer la patente; mais il a été jugé avec raison qu'on ne pouvait pas, pour un motif purement fiscal, rechercher si le tableau des avocats est bien ou mal fait. Le conseil de l'ordre est maître de son tableau, et toute immixtion doit être interdite aux agents du trésor[1]. Au reste, celui qui n'est pas inscrit au tableau ne profite pas des avantages que donne l'inscription; alors même qu'il est dans les conditions pour se faire inscrire, il est considéré comme un simple stagiaire s'il ne requiert pas son inscription. Il ne serait pas juste de lui imposer les charges de l'avocat inscrit, lorsqu'il n'en peut pas exercer les droits[2]. Réciproquement tout avocat inscrit doit la patente, alors même qu'il n'exercerait pas effectivement la profession. La loi considère le droit d'exercer et non l'exercice effectif, d'autant que l'avocat qui ne plaide pas peut, à chaque instant, entrer dans le barreau actif[3].

220. Les médecins attachés aux hôpitaux et établissements de bienfaisance ne jouissent pas de l'exemption de la patente, parce que le fait même du service

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 18 juin 1866, aff. *Burin des Roziers* (D. P., 67, 3, 14).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 28 novembre 1852 (aff. *Réjaumier*). L'avocat qui n'est plus inscrit, et qui a un cabinet de consultations, doit être imposé à la patente comme *agent d'affaires*. Arr. du Cons. d'Ét. du 6 décembre 1865 aff. *Blanchard* (D. P., 66, 3, 84).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. des 22 novembre 1851 (aff. *Baze*), 1er mars 1852 (aff. *Capdeville*), 3 juin 1852 (aff. *Lyret*), 7 avril 1852 (aff. *Divettain*), 22 novembre 1852 (aff. *Descoutures*), 30 novembre 1852 (aff. *Tartareau*) et 15 novembre 1852 (aff. *Audiffred*).

est considéré comme un exercice de la profession ou comme un fait de clientèle. Quoique ce service ne soit que peu rétribué, il l'est cependant, et le reste de la rémunération consiste dans les avantages que donne cette position pour le développement de la clientèle privée[1]. Il en est autrement des médecins directeurs des asiles d'aliénés. Ils sont considérés comme fonctionnaires publics et, à ce titre, exempts de la patente[2]. Ils y seraient cependant soumis s'ils exerçaient effectivement la médecine en ville; mais la direction de l'asile n'est pas, comme le service à l'hôpital, un exercice de la médecine. C'est une fonction publique pour laquelle on a choisi un homme ayant des connaissances spéciales, et qui donne droit à l'exemption comme toutes les fonctions publiques.

221. Les architectes employés par les départements et les communes sont assujettis à la patente, même lorsqu'ils travaillent exclusivement pour le département ou la commune. Le département et la commune sont des clients qu'ils servent à forfait pour une somme déterminée ou pour des honoraires fixés à tant pour cent. On applique ici la même règle que pour les médecins attachés au service des hôpitaux[3].

222. L'art. 13, § 4, de la loi du 25 avril 1844, exempte encore les catégories suivantes :

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 27 février 1850 (aff. *Geoffroy*), 15 avril 1852 (aff. *Bonnefonds*) et 29 juillet 1852 (aff. *Colin*), 21 septembre 1863 (aff. *Arlin*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 23 avril 1852 (aff. *Mérier*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. des 29 juillet 1852 (aff. *Granié*), 22 décembre 1852 (aff. *Colin*), 20 juin 1855 (D. P., 56, 3, 7) et cependant arr. du Cons. d'Ét. du 10 mars 1862, aff. *Ballu* (D. P., 62, 3, 27).

1° « Les laboureurs ou cultivateurs, mais seulement pour la vente et la manipulation des récoltes et fruits provenant des terrains qui leur appartiennent ou par eux exploités, et pour le bétail qu'ils y élèvent, qu'ils y entretiennent et qu'ils y engraissent. » Ainsi le propriétaire de vignes qui convertit en eau-de-vie soit son vin, soit le marc de ses raisins, n'est pas soumis à la patente. Il en est de même de celui qui convertit la coupe de ses bois en planches ou merrain[1], et de celui qui fabrique du sucre avec des betteraves récoltées sur une propriété qui lui appartient ou qu'il exploite[2] (voir cependant à la page 208). Quant au bétail[3], la loi exempte les propriétaires qui achètent des animaux maigres pour les engraisser, ou des animaux jeunes pour profiter de l'augmentation sur la revente[4].

La loi du 25 avril 1844 accordait l'exemption de quelque manière que fût faite la préparation des fruits et récoltes. Sous ce rapport, sa disposition a été restreinte par la loi du 18 mai 1850 qui exige le droit toutes les fois que la transformation est opérée au

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 31 mai 1848 (aff. *Martin*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 25 mars 1848 (aff. *Donnian*) et 31 mars 1848 (aff. *Delacour*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. des 18 mars 1843 (aff. *Laigle*), 20 mars 1843 (aff. *Hourenaghel*), 24 juillet 1847 (aff. *Charton*), 7 février 1848 (aff. *Fouassier*), 31 mai 1848 (aff. *Salley*), 24 mars 1849 (aff. *Legut*) et 13 août 1852 (aff. *Vinson*).

[4] Le cultivateur qui a traité avec une commune pour l'enlèvement des boues qu'il destine à fumer ses terres, n'est pas imposable comme entrepreneur de balayage. Arr. du Cons. d'Ét. du 20 juillet 1865, aff. *Benoît* (D. P., 66, 3, 43). Mais l'entrepreneur de balayage, porté comme tel à la patente, ne peut pas demander sa décharge par le motif qu'il emploie les boues à l'amendement de ses terres. Arr. du Cons. d'Ét. du 20 septembre 1865, aff. *Brice* (D. P., 66, 3, 43). Dans la première espèce, le cultivateur n'exerce pas, comme dans la seconde, la *profession d'entrepreneur de balayage*.

moyen d'agents chimiques ou d'ustensiles et machines autres que ceux qui servent habituellement à l'agriculture. Cette disposition atteint les fabriques de sucre qu'exemptait la loi du 25 avril 1844. Aussi les arrêts du Conseil d'État qui dispensent les fabricants de sucre ont-ils été rendus entre la loi de 1844 et celle de 1850. Au reste, la disposition nouvelle ne s'applique ni aux propriétaires qui convertissent leur marc de raisin ou leur vin en eau-de-vie[1], ni à ceux qui avec leur raisin fabriquent du vin mousseux, tel que le champagne[2].

223. 2° « Les concessionnaires de mines, pour le seul fait de l'extraction et de la vente des matières par eux extraites[3]. » La loi du 21 avril 1810, art. 31, avait déjà dit que l'exploitation d'une mine *n'était pas sujette à patente*. Comme les exceptions sont de droit étroit, et qu'elles ne doivent pas être étendues par analogie, les propriétaires de minières, tourbières et carrières sont imposés à la patente, d'autant plus que le tableau C annexé à la loi du 25 avril 1844 énumère les *exploitants de minières, tourbières et carrières* sans distinguer entre ceux qui sont propriétaires et ceux qui ne le sont

[1] V. *Moniteur* du 3 août 1850, p. 2683, col. 3, et circulaire du 10 juillet 1850 (*Bulletin des contributions directes*, p. 196). Il résulte de ces passages que les propriétaires qui transforment leur marc de raisin ou leur vin en eau-de-vie sont toujours exempts. Cela fut déclaré par le ministre des finances, et sur sa déclaration, un amendement qui maintenait formellement l'exemption fut retiré par ses auteurs.

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 19 décembre 1852 (aff. *Constant*).

[3] Les concessionnaires de canaux ne sont pas exemptés, et la jurisprudence décide même que le halage n'est pas une conséquence inhérente à la concession. Aussi le concessionnaire du canal est obligé de payer un demi-droit en sus, comme entrepreneur de halage, lorsqu'il hale les bateaux. Arr. du Cons. d'Ét. du 19 décembre 1863, aff. *Canal de la Sambre à l'Oise* (D. P., 64, 5, col. 274, n° 4).

pas. Il y a là une incohérence manifeste; mais c'est la conclusion à laquelle conduisent les règles de l'interprétation juridique appliquées au texte de la loi[1].

224. 3° « Les propriétaires ou locataires louant accidentellement une partie de leur habitation personnelle. » Ainsi doivent être exemptés ceux qui, pendant la saison des eaux, cèdent une partie de leur habitation. Il en est autrement, s'ils louent des maisons à ce destinées, lesquelles demeurent inoccupées pendant le reste de l'année[2].

225. 4° Les pêcheurs, même quand la barque qu'ils montent leur appartient (art. 13, § 4 de la loi du 25 avril 1844).

226. Ne sont pas assujettis à la patente les *associés en commandite*, parce que l'association en commandite n'est pas une profession, mais uniquement l'emploi d'un capital.

Les caisses d'épargne et de prévoyance administrées gratuitement, ainsi que les assurances légalement autorisées, ne sont pas imposables, à cause de leur but que le législateur a voulu favoriser (art. 13, § 5 de la loi du 25 avril 1844). Mais il en serait autrement si une société de secours mutuels faisait exploiter pour son compte un café ou restaurant[3].

227. Sont également dispensés :

[1] Arr. du Cons d'Ét. des 28 janvier 1848 (aff. *Morin*), 25 juillet 1848 (aff. *Matonnaud*), 18 janvier 1851 (aff. *Laroche*). Le concessionnaire d'une mine de charbon conserve son droit à l'exemption, alors même qu'il transforme en agglomérés les menus débris de l'extraction. Arr. du Cons. d'Ét. du 30 avril 1863 (D. P., 63, 3, 41).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 5 août 1848 (aff. *Dumont*) et 15 décembre 1852 (aff. *Aubertin*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 7 avril 1866 aff. *Messonier* (D. P., 67, 3, 9).

Les capitaines de navires de commerce ne naviguant pas pour leur compte;

Les cantiniers attachés à l'armée;

Les écrivains publics;

Les commis et toutes personnes travaillant à façon, à gages et à la journée dans les maisons, ateliers et boutiques de leur profession, ainsi que les ouvriers travaillant chez eux ou chez les particuliers *sans apprentis, compagnons, enseigne ni boutique.* Comme la présence d'un apprenti suffit pour que la patente soit exigible, la loi a défini par voie d'exclusion ce que ce mot signifie : « Ne sont pas considérés comme ap-« prentis la femme travaillant avec son mari, ni les « enfants non mariés travaillant avec leurs père et « mère, ni le simple manœuvre dont le concours est « nécessaire à l'exercice de la profession. »

La loi du 18 mai 1850, art. 20, a modifié cette disposition dont l'effet était d'étendre l'exception démesurément et pour ainsi dire, de rendre l'impôt improductif. « Les patentables des quatre dernières classes du tableau A annexé à la loi du 25 avril 1844 et du tableau D annexé à la présente loi qui exercent *pour leur compte* des professions consistant en un travail de fabrication, confection ou main-d'œuvre, ne seront imposés qu'à la moitié des droits lorsqu'ils travailleront sans compagnon ni apprentis[1] ». Cette disposition a

[1] Pour bien comprendre ces dispositions, il faut en faire l'historique. La loi du 1er brumaire an VII, art. 29, n° 3, dispensait les ouvriers qui travaillaient pour le compte d'autrui, et assujettissait ceux qui travaillaient à leur propre compte. Elle réputait ouvriers travaillant pour le compte d'autrui ceux qui étaient employés dans les ateliers et magasins d'autrui, et ouvriers travaillant *pour leur compte* ceux qui travaillaient à leur domicile. La loi du 25 avril

été plus tard étendue, par l'art. 11 de la loi du 4 juin 1858, aux ouvriers de toutes les catégories, qu'ils soient ou non portés au tableau A, et par l'art. 3 de la loi du 2 juillet 1862 aux ouvriers travaillant avec enseigne et boutique. De la combinaison de ces textes il résulte que les ouvriers *travaillant pour leur compte* payent le droit entier de patente s'ils ont un apprenti ou un compagnon, et la moitié des droits s'ils travaillent sans compagnon ni apprenti. L'exemption totale accordée par la loi du 25 avril 1844 ne profite qu'aux ouvriers travaillant *pour le compte d'autrui*, à la condition d'ailleurs qu'ils n'aient ni compagnon, ni apprenti.

228. Ne sont pas sujets à la patente : les marchands qui vendent en ambulance dans les rues, dans les lieux de passage et les marchés, soit des fleurs, de l'amadou, des balais, des statues et des figures en plâtre, soit des fruits, des légumes, du poisson, du beurre, des œufs, du fromage et autres menus comestibles ;

Les savetiers, les chiffonniers au crochet, les por-

1844 a dispensé même les ouvriers travaillant chez eux lorsqu'ils n'ont ni apprenti, ni compagnon, ni enseigne, ni boutique. Il en résultait que la plus grande partie des professions exercées à la campagne, telles que celles de charpentier, maçon, menuisier, charron, etc., etc., échappaient à l'impôt. La loi du 18 mai 1850, en fixant au demi-droit la patente des professions consistant en un travail de fabrication, confection ou main-d'œuvre, a accordé une faveur à celles qui auparavant payaient le droit entier ; mais elle a ramené sous la loi de l'impôt les professions qui étaient dispensées d'après la loi du 25 avril 1844. Cependant le rapporteur de la loi du 18 mai 1850, M. Gouin, a signalé la loi nouvelle comme ne contenant qu'une faveur (*Moniteur* du 17 juillet 1850, suppl. A et B). Mais, pour parler ainsi, il se plaçait au point de vue de l'interprétation que donnait à la loi du 25 avril 1844 l'administration des contributions directes, et non du sens que lui avait donné la jurisprudence du Conseil d'État : arr. des 26 avril 1847 (aff. *Guérard*), 26 mai 1848 (aff. *Hemmerlin*), 16 mars 1850 (aff. *Rault*), 6 avril 1850 (aff. *Chaumonot*), 21 décembre 1850 (aff. *Liron*), 13 août 1851 (aff. *Foucaut*). V. aussi arr. du Cons. d'Ét. du 31 août 1865, aff. *Charpentier* (D. P., 66, 5e, col. 337, n° 13).

teurs d'eau à la bretelle ou avec voiture à bras, les rémouleurs ambulants, les gardes-malades (art. 13, n° 6, de la loi du 25 avril 1844).

Une autre exemption totale a été accordée par la loi du 10 juin 1853, art. 13. « A partir du 1er janvier « 1854, y est-il dit, les fabricants à métier à façon « ayant moins de dix métiers seront exemptés de la « patente. »

229. Passons aux exemptions partielles. La loi n'exige que la moitié des droits des marchands en ambulance autres que ceux qui sont entièrement dispensés par l'art. 13. La même réduction est accordée aux marchands sous échoppe ou en étalage, à moins cependant qu'ils n'aient un établissement fixe et permanent dans les foires et marchés (art. 14 de la loi du 25 avril 1844).

Le mari et la femme *séparés de biens* ne doivent qu'une patente, à moins qu'ils n'aient des établissements distincts, cas auquel chacun payerait les droits fixes et proportionnels de sa patente. En ce point, l'art. 15 de la loi du 25 avril 1844 a innové sur la loi du 1er brumaire an VII, qui exigeait le payement de deux droits lorsque les époux étaient séparés de biens.

230. Quelques dispositions spéciales ont réglé le droit de patente des associés. Dans les sociétés en nom collectif, l'associé principal paye en entier le droit fixe tel qu'il est établi par la loi du 25 avril 1844. Quant aux autres associés, chacun paye sa part virile d'un deuxième droit fixe. Ainsi la société de deux associés supporte un droit et demi; celle de trois associés, un droit et deux tiers; celle de quatre, un

droit et trois quarts, et celle de dix associés un droit et neuf dixièmes. Il en résulte que plus il y aura d'associés, plus la part de chacun sera petite, mais plus aussi sera grande la somme à payer par la société. Cette disposition est écrite dans la loi de finances des 26-27 juillet 1860, art. 19, qui a innové sur la loi du 25 avril 1844; car celle-ci assujettissait les autres associés à la moitié du droit fixe. Quant au droit proportionnel, la loi de 1844 est toujours applicable. Or l'art. 16 porte que « le droit proportionnel est établi sur la maison d'habitation de l'associé principal et sur tous les locaux qui servent à la société pour l'exercice de son industrie. — La maison d'habitation de chacun des autres associés est affranchie du droit proportionnel, à moins qu'elle ne serve à l'exercice de l'industrie sociale » (art. 16 de la loi du 25 avril 1844).

Dans les sociétés anonymes ou à responsabilité limitée, il n'est dû qu'un seul droit fixe pour l'entreprise. Quant aux actionnaires, ils payent chacun la patente pour la profession qu'ils exercent, s'ils en ont une; mais ils ne doivent aucun droit particulier en qualité d'associés. L'action est un placement industriel de capitaux et non une profession. Il en est de même des commanditaires, dans les sociétés en commandite. Nous avons vu que l'art. 13, n° 5, les dispense formellement. Quant aux associés-gérants de la société en commandite, ils sont assimilés par le Code de commerce aux associés en nom collectif et, conséquemment, il faut leur appliquer la disposition de la loi des 26-27 juillet 1860, art. 19.

Dans les sociétés anonymes et dans les sociétés en commandite, le droit que les associés ou gérants ont à payer de ce chef est exigible cumulativement avec celui qui leur est imposable à raison de la profession qu'ils exercent personnellement. Ici ne s'applique pas le principe d'après lequel il n'y a lieu à percevoir le droit fixe le plus élevé. Cette proposition résulte : *pour les sociétés anonymes*, de l'art. 17, § 2, de la loi du 25 avril 1844; *pour les sociétés en commandite*, de l'art. 24 de la loi du 18 mai 1850. Elle est d'ailleurs conforme aux principes, puisque le gérant représente deux personnes (*duas personas sustinet*). Il n'y a pas plus de cumul, en ce cas, qu'il n'y en a lorsque deux individus, physiquement distincts, exercent des professions séparées.

231. Les associations ouvrières auraient été rendues impossibles par des mesures fiscales, si on avait exigé un demi-droit fixe de chaque associé. C'est pour prévenir cette difficulté que la loi du 18 mai 1850, art. 23, réduisit au vingtième le droit supplémentaire qui serait exigé de chaque associé secondaire. Cette disposition favorable n'a pas été retirée par la loi des 26-27 juillet 1860 qui la réserve, au contraire, expressément par le dernier paragraphe de l'art. 19.

232. La loi ne parle pas de la *société en participation* parce sans doute elle suppose que cette espèce de société n'a pas de personnalité. Celui ou ceux des associés qui paraîtront et feront les actes sociaux seront imposés comme le seraient des personnes non associées. Dans le système qui consiste à faire de la société en participation une convention relative à un

ou quelques actes déterminés (art. 48, C. comm.), on peut dire aussi que la société finissant avec l'affaire spéciale qui en est l'objet, elle ne constitue pas l'exercice d'une industrie ou d'une profession et que, par suite, la base du droit de patente ferait défaut[1].

233. Tout individu transportant des marchandises de commune en commune, *lors même qu'il vend pour le compte d'un marchand ou d'un fabricant*, est tenu d'avoir une patente personnelle, qui est suivant les cas celle de porteur avec balle, avec bête de somme ou avec voiture (art. 18 de la loi du 25 avril 1844). Cette disposition paraît être en contradiction avec celle qui exempte les commis à gages. Car, en définitive, ceux qui transportent de commune en commune les marchandises qu'ils vendent pour le compte d'autrui ne sont pas autre chose que des commis. Mais, si on avait appliqué la règle générale, tous les colporteurs auraient facilement évité le droit de patente. Il leur aurait été fort aisé de démontrer qu'ils vendaient pour le compte d'autrui, et la multiplicité des fraudes aurait rendu le droit de patente stérile. Les colporteurs payent toujours le droit fixe et, s'ils ont un domicile, ils sont soumis au droit proportionnel.

Quant aux commis voyageurs des nations étrangères, ils ont à payer chez nous les mêmes droits que ces nations imposent à nos commis voyageurs (art. 19 de la loi du 25 avril 1844).

[1] Rapport à la Chambre des députés par M. Vitet (*Moniteur* du 27 mai 1843, p. X, col. 2).

Les agents salariés ne sont pas imposables à la patente (art. 13, § 6 de la loi du 25 avril 1844)[1].

234. *Formation des matrices.* La patente étant un impôt de quotité, c'est aux agents des contributions directes qu'il appartient de dresser les matrices des rôles. Aussi la loi n'a-t-elle pas fait, en ce cas, intervenir les représentants des contribuables comme elle l'a fait pour les impôts de répartition. D'après la loi du 25 avril 1844, la matrice préparée par le contrôleur était adressée au directeur des contributions directes du département qui appliquait les tarifs et dressait les rôles. Les patentables n'avaient pas d'autre moyen pour se défendre que la demande en décharge ou dégrèvement devant le conseil de préfecture. La loi du 18 mai 1850, art. 21, a créé des moyens préventifs qui donnent aux patentables des défenseurs, dont l'avis peut empêcher l'inscription à la matrice, et leur épargner la nécessité de demander la décharge ou le dégrèvement. Cette disposition veut que la matrice préparée par le contrôleur soit soumise au maire d'abord et au sous-préfet ensuite, pour qu'ils donnent leur avis. Lorsque le maire ou le sous-préfet sont en désaccord avec le contrôleur des contributions directes, le directeur doit soumettre la contestation au préfet avec son avis motivé. Si le préfet adopte les conclusions du directeur des contributions, tout est terminé et l'arrêté préfectoral a une autorité définitive. Que si,

[1] L'individu qui se borne à vendre les produits d'un concessionnaire de mines pour le compte de son mandant n'est pas imposable comme représentant de commerce. C'est un agent salarié. Arr. Conseil d'Ét. du 28 juin 1865. Aff. *Charay* (D. P. 66, 3, 44).

au contraire, le préfet n'adopte pas les propositions du directeur, il en est référé au ministre des finances. Ces contestations terminées, le préfet arrête les rôles et les rend exécutoires.

235. A Paris, l'organisation particulière de l'administration générale dans la capitale a fait établir des règles particulières en matière de patentes. L'examen de la matrice a lieu, dans chaque arrondissement, par le maire assisté soit de l'un des membres de la *commission des contributions*, soit de l'un des agents attachés à cette commission (art. 20 de la loi du 25 avril 1844). Les matrices dressées par arrondissement municipal sont centralisées à la commission des contributions qui, après y avoir aussi consigné ses observations, les transmet au directeur des contributions de la Seine (art. 21 de la loi du 18 mai 1850). On voit par ce qui précède qu'il existe à Paris une commission centrale des contributions dont la compétence s'étend aux vingt arrondissements municipaux de la capitale.

236. *Annualité de l'impôt des patentes.* La patente est due pour l'année entière par tous les individus exerçant au mois de janvier une profession imposable. Les faits postérieurs à l'imposition ne suffisent pas pour faire prononcer la décharge ou la réduction. Ainsi l'avocat, qui cesse d'exercer sa profession pour entrer dans la magistrature, n'est pas fondé à demander la décharge des douzièmes dont l'échéance est postérieure à sa nomination[1]. Le commerçant qui cesse volontairement son commerce n'est pas mieux

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 11 janvier 1853 (aff. *Joffrès*), et 7 avril 1866 (D. P. 66, 5e p., col. 338, n° 16).

fondé à demander la décharge des douzièmes échus postérieurement à la cessation volontaire [1].

La loi parle des individus qui *au mois de janvier* ont une profession soumise au droit de patente. Il suffit donc qu'elle ait été exercée au 1er janvier, et la décharge ne pourrait pas être demandée sur ce fondement qu'au 31 janvier le réclamant avait quitté sa profession. Celui qui est en exercice au 1er janvier peut être considéré comme rentrant dans les termes de la loi; car évidemment il a exercé dans le mois de janvier, et la loi n'exige nulle part qu'il ait continué pendant tout ce mois [2]. En cas de cession d'un établissement, la patente se répartit entre le cédant et le cessionnaire au prorata du temps pendant lequel l'un et l'autre ont occupé la profession sujette à patente. En ce cas, la mutation s'opère par arrêté du préfet (art. 23, § 2 de la loi du 25 avril 1844).

La règle de l'annualité comporte cependant quelques exceptions. Ainsi elle ne s'applique pas au cas de cessation de commerce pour cause de décès ou de faillite (art. 23, § 3, de la loi du 25 avril 1844) : « En cas de « fermeture de magasins, boutiques et ateliers par « suite de décès ou de faillite déclarée, les droits « ne seront dus que pour le passé et le mois cou-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 25 août 1848 (aff. *Delayens*), 30 novembre 1848 (aff. *Haraut*), 7 août 1852 (aff. *Villars*), 5 janvier 1853 (aff. *Jean*).

[2] Cependant le Conseil d'État a *benigniter* accordé la décharge à des avocats inscrits au 1er janvier sur ce fondement qu'ils avaient *obtenu la radiation* et *demandé la décharge* dans les *trois mois* à partir de la publication des rôles. Arr. du Cons. d'Ét. des 3 juin 1852 (aff. *Devaux*), 7 août 1852 (aff. *Divettain*), 19 novembre 1852 (aff. *Vissagnet*). Cette solution est critiquée par M. Serrigny (*Questions et traités*, p. 401). On ne peut la défendre qu'en disant, pour employer l'expression des jurisconsultes romains, qu'elle a été admise *benigniter*.

« rant. Sur la réclamation des parties intéressées, il « sera accordé décharge du surplus de la taxe. » Pour cette exception plusieurs conditions sont indispensables. Il faut : 1° qu'il y ait fermeture des magasins, ateliers et boutiques[1]. Ainsi les douzièmes à échoir seraient dus si les héritiers continuaient les affaires, même provisoirement, pour tout le temps que durerait la continuation ; 2° que la fermeture ait été causée par le décès ou la faillite. Ainsi la fermeture d'un cabaret par mesure de police n'empêcherait pas que les douzièmes à échoir ne fussent exigibles[2].

237. De ce que l'impôt est dû par ceux qui exercent au mois de janvier une profession sujette à patente, faut-il conclure que le droit n'est pas dû par ceux qui entreprennent une profession de ce genre après le mois de janvier? Ce serait faire supporter une perte au trésor public, en vertu d'un principe qui a été établi en sa faveur. L'art. 23, § 4, de la loi du 25 avril 1844 porte qu'en ce cas le contribuable ne devra la patente qu'à partir du 1er du mois dans lequel il a entrepris sa profession. Si l'industrie était telle qu'elle ne pût

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 25 août 1848 (aff. *Lomer*), 26 novembre 1852 (aff. *veuve Métra*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 11 janvier 1853 (aff. *Bézé*). M. Serrigny critique cette solution comme contraire au bon sens qui éclaire *omnem hominem venientem in hunc mundum* (*Questions et traités*, p. 397, n° 421). D'après lui, il faudrait accorder la décharge *à fortiori sensu* de ce qui a lieu pour le cas de décès ou de faillite. J'aurais compris que la jurisprudence eût accordé la décharge *benigniter*; mais en droit, la solution me paraît fondée. L'administration des finances n'a pas à rechercher si la police a fait de son pouvoir un usage modéré ou abusif, et c'est au cabaretier à ne pas s'exposer aux rigueurs de l'autorité. L'avocat qui serait rayé du tableau pendant l'année devrait payer les douzièmes à échoir. Tant pis pour ceux qui encourent des mesures disciplinaires!

pas être exercée pendant toute l'année, la contribution n'en serait pas moins due pour l'année entière. La loi n'ayant fait cette règle que pour ceux qui entreprennent une profession *après le mois de janvier*, ceux qui commencent dans le mois de janvier, à quelque époque de ce mois que ce soit, doivent la patente pour l'année entière.

238. Les patentables qui entreprennent leur profession après le mois de janvier sont repris par *un rôle supplémentaire*, qui peut être dressé même dans le dernier trimestre et n'être publié que dans le premier mois de l'exercice courant [1]. D'après la loi du 25 avril 1844, on ne devait comprendre dans ce rôle supplémentaire que les patentables qui ont entrepris leur profession après le mois de janvier, et non ceux qui ont été omis dans le premier rôle quoiqu'ils fussent en exercice dans le courant de janvier. Le rôle supplémentaire n'ayant été fait que pour reprendre les contribuables qui n'ont pas pu être compris dans le premier rôle, c'eût été le faire sortir de sa destination que d'y comprendre les patentables qui auraient pu être portés dans le premier rôle. Le rôle supplémentaire ne devait pas davantage comprendre les patentables déjà imposés au rôle principal, alors même que dans le premier travail il y aurait eu erreur ou omission [2]. Cette situation a été changée par l'art. 13 de la loi du 4 juin 1858 qui permet de reprendre, au moyen des rôles supplémentaires, les individus

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 23 novembre 1849 (aff. *Thomas*).
[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 11 novembre 1852 (aff. *Brunet*) et 15 décembre 1852 (aff. *Bentegeat*).

omis ou les *changements survenus avant le premier janvier*. Mais, comme les termes de cette disposition doivent être entendus restrictivement, il en résulte que l'administration ne pourrait pas faire des rôles supplémentaires pour réparer les erreurs commises par ses agents dans le calcul des droits. L'erreur commise ne peut être réparée que l'année suivante[1].

239. Quant aux patentables qui reprennent une profession interrompue, la question se résout par une distinction qui dépend des circonstances de fait. L'interruption a-t-elle été totale, la reprise équivaut à l'entreprise d'une profession nouvelle et le patentable ne doit être imposé qu'à partir du premier du mois où la reprise a lieu[2]. Que si, au contraire, il n'y avait eu qu'interruption partielle, la reprise ne serait que la continuation d'une profession dont l'exercice avait été provisoirement suspendu et, par conséquent, la patente pourrait être exigée pour l'année entière[3].

240. D'après l'art. 23, § 4, de la loi du 25 avril 1844, la patente est due pour l'année entière, si la profession entreprise après le mois de janvier est de celles qui ne s'exercent que pendant une partie de l'année. Ainsi les fabricants de sucre indigène, dont la campagne ne commence qu'au mois d'août, avec la récolte de betteraves, payent pour l'année entière quoiqu'ils n'entreprennent leur industrie que dans le second semestre

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 13 décembre 1860. Aff. *Thomas*, 9 janvier 1861. Aff. *Faure*, 12 août 1861. Aff. *Marais* (D. P. 62, 3, 73).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 31 mai 1851 (aff. *Nizerolles*) et 7 juin 1851 (aff. *Poret*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 8 juin 1850 (aff. *Gameil*), 18 mars 1851 (aff. *Higonnec*), 8 février 1851 (aff. *Simon Moise*) et 5 janvier 1853 (aff. *Leporec*).

de leur premier exercice. La jurisprudence a fait application de la même règle aux marchands forains qui n'exercent leur commerce que pendant six mois de l'année[1].

Il arrive souvent que les patentés entreprennent dans le courant de l'année, une profession d'une classe supérieure à celle qu'ils exerçaient d'abord. L'art. 23, § 5, de la loi du 25 avril 1844 porte que, dans ce cas, le patenté est tenu de payer un supplément de droits au prorata du temps qui suit le changement dans la profession. Un supplément serait également exigible par ceux qui prendraient des locaux d'une valeur locative supérieure, de manière à changer la base du droit proportionnel. L'augmentation pourrait aussi être demandée si, dans les mêmes locaux, le patenté entreprenait d'exercer une profession nouvelle et donnant lieu à un droit proportionnel plus élevé (art. 23, §§ 6 et 7). Dans tous ces cas, le supplément du droit est dû à partir du 1er du mois où le changement a eu lieu.

Si le patenté transporte son industrie d'une rue dans une autre, le droit de patente est réglé de la manière suivante. Le loyer nouveau est-il supérieur, un droit supplémentaire de patente peut être exigé par un rôle nouveau. Le loyer est-il égal, rien n'est changé. Le loyer nouveau est-il inférieur à l'ancien, le droit est maintenu en vertu du principe de l'annualité[2].

241. *Dispositions générales.* L'impôt des patentes qui,

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 11 janvier 1853 (aff. *Munier*).
[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 22 décembre 1852 (aff. *Oldekop*).

d'après la loi du 1er brumaire an VII, était exigible pour le tout dans les trois premiers mois de l'exercice, n'est plus payable que par douzièmes, comme les autres contributions directes. Ce changement dans l'exigibilité a été fait lorsque le recouvrement a été transféré des agents de l'administration des domaines et de l'enregistrement à l'administration des contributions directes[1] (art. 24 de la loi du 25 avril 1844). Il y a cependant exception à cette règle pour quelques professions dont le caractère nomade ne présente pas suffisamment de garanties pour le recouvrement. Ces professions, qu'énumère l'art. 24 précité, sont celles de marchands forains, colporteurs, marchands ambulants, directeurs de troupes ambulantes, entrepreneurs d'amusements et jeux publics non sédentaires. Ces patentables sont tenus d'acquitter le montant intégral des droits au moment où la patente leur est délivrée.

242. Ordinairement les rôles sont mis en recouvrement avant le 1er mars de l'année. S'il y avait retard, le nombre des douzièmes à recouvrer à la fois étant considérable, la charge qui grèverait les patentables serait trop lourde. C'est pour éviter cet inconvénient que, par une disposition spéciale, la loi du 25 avril 1844, art. 24, § 2, a disposé que dans le cas où les rôles ne seraient mis en recouvrement qu'après le 1er mars, la patente serait divisée par égales parts entre les mois qui restent à courir, de sorte que l'impôt sera payable par septième ou huitième, au lieu de l'être par douzièmes.

[1] Cette translation a été faite par un arrêté du 26 brumaire an X.

243. Le patentable perd le bénéfice du terme lorsqu'il déménage hors du ressort de la perception, et aussi en cas de vente, soit volontaire, soit forcée. Il est donc, dans ces circonstances, obligé de payer la totalité des douzièmes pour l'année. La loi rend responsables les propriétaires et locataires principaux pour le payement des droits de patente que doivent leurs locataires et sous-locataires. Ils sont tenus, s'ils veulent dégager leur responsabilité, d'avertir le percepteur un mois avant l'expiration du bail [1] écrit ou verbal. D'un autre côté, s'ils ne remplissent pas cette condition, les propriétaires et locataires principaux sont responsables du dernier douzième échu et du douzième courant [2] (art. 25 de la loi du 25 avril 1444).

Les formules de patente étaient délivrées, d'après la loi de 1844, sur des feuilles au timbre de 1 fr. 25 c., dont le prix était acquitté en même temps que le premier douzième échu des droits de patente. Mais la loi du 4 juin 1858, art. 12, a supprimé la taxe du timbre, et l'a remplacée par l'addition de 4 c. au principal de la patente. Les formules sont visées par le maire et revêtues du sceau de la commune (art. 26 de la loi du 25 avril 1844). Le patentable est obligé d'exhiber sa patente toutes les fois qu'il en est requis par les maires, adjoints, juges de paix et tous autres officiers

[1] En matière de contribution personnelle mobilière, la loi du 21 avril 1832 oblige les propriétaires et locataires principaux à avertir le percepteur dans les *trois premiers jours* du dernier mois, tandis que la loi des patentes oblige à avertir *un mois avant* l'expiration du bail.

[2] D'après la loi du 21 avril 1832, les propriétaires et locataires principaux qui n'ont pas averti à temps sont responsables des termes échus de la contribution mobilière. Du moins le texte de la loi ne limite pas la responsabilité et la question est controversée.

ou agents de la police judiciaire. Si un marchand ne peut pas présenter sa patente lorsqu'il est requis de l'exhiber, les marchandises qu'il a mises en vente *hors de son domicile* sont saisies et séquestrées à ses frais, à moins qu'il ne donne caution suffisante jusqu'à la présentation de la patente ou qu'il ne prouve que la patente a été délivrée. Si l'individu non muni de patente exerce dans le lieu où il a son domicile, il est dressé un procès-verbal qui est envoyé au directeur des contributions directes (art. 27 de la loi du 25 avril 1844). Le patenté qui a égaré sa patente, ou qui est obligé d'en justifier hors de son domicile, peut se faire délivrer un certificat par le directeur ou le contrôleur des contributions directes. Ce certificat fera mention des motifs qui obligent le patenté à le réclamer, et devra être écrit sur papier timbré (art. 31 de la loi du 25 avril 1844).

DROIT COMPARÉ.

244. **Angleterre.** — Le revenu des professions en Angleterre est atteint par l'*incom-tax*. 4e classe, cédule D : «Tous profits industriels, commerciaux ou autres de quelque nature qu'ils soient et quelle que soit leur provenance, tous salaires et appointements personnels, à titre de travail ou d'industrie privée. » Les fonctionnaires publics eux-mêmes ne sont pas dispensés ; car ils composent la cinquième classe, cédule E. Indépendamment de l'impôt sur le revenu, impôt qui n'a d'ailleurs qu'un caractère provisoire, certaines professions sont atteintes par le *droit de licence*. Les professions pour lesquelles cette taxe est exigée ont toutes plus ou

moins de rapport avec l'administration des contributions indirectes, par exemple celles de brasseurs, marchands de café, marchands de tabac. Elle est proportionnée, tantôt à l'importance de la fabrication et tantôt à l'étendue des locaux occupés. Ainsi la licence des brasseurs qui fabriquent des bières fortes peut s'élever, s'ils produisent plus de 40,000 *barells* jusqu'à 79 livres et 13 shillings (environ 2,000 fr.) Elle descend, pour ceux qui ne fabriquent pas plus de 20 *barells*, jusqu'à 10 shillings (12 fr. 50). La licence des débitants de spiritueux est proportionnée à l'étendue des locaux. Si le local qu'ils occupent est au-dessus de 10 livres (250 fr.), ils payent une licence de 2 livres 4 shillings (55 fr.). Pour une valeur locative de 50 livres st. et au-dessus, la taxe de licence s'élève à 11 livres st. 6 deniers (environ 280 fr.). D'autres professions payent un droit fixe, quelles que soient et la valeur des locaux et l'importance des affaires. Ainsi les *auctionneers* ou vendeurs aux enchères acquittent un droit de licence de 10 livres st. (250 fr.).

245. **Belgique et Hollande.** — D'après une loi de 1823, qui est en vigueur dans ces deux pays, la patente est exigée suivant deux tarifs. Le premier est fixé indépendamment de la population, et contient dix-sept degrés entre un maximun de 189 flor. ou 404 fr. et un minimum de 1 fr. 71 cent. Le deuxième tarif est subdivisé en six échelles distinctes, suivant l'importance des localités, et contient quatorze classes de contribuables qui payent entre un maximum de 179 flor. ou 384 fr. et un minimum de

50 cents de flor. Les ecclésiastiques, les fonctionnaires, les avocats, les médecins attachés à des services publics et jouissant de traitements fixes, les peintres, graveurs et sculpteurs, considérés seulement comme artistes ne vendant que les produits de leur travail et ne donnant pas de leçons rétribuées, les agriculteurs, les pilotes, les pêcheurs et beaucoup de petits industriels et petits commerçants, sont exemptés de l'impôt de patentes.—Les dividendes des sociétés anonymes donnent lieu à un droit de 1 et 1/3 pour 100, et les directeurs des bureaux d'administration pour les rentes sur l'État payent 3 florins 50 cents par 1,000 florins de capital.

246. **Allemagne.** — En Autriche, l'impôt sur l'industrie (*industrial-oder-Gewerbsteuer*) est perçu conformément à un tarif qui est formé d'après la population, la nature de la profession et l'étendue des moyens de travail. La proportion suivant la valeur locative n'est pas admise par la législation autrichienne. Le classement des professions est fait sur la déclaration du contribuable et, en cas d'affirmation mensongère, le double ou le triple peut être exigé à titre de peine. A Vienne et dans plusieurs grandes villes, celui qui exerce plusieurs professions est tenu de payer autant de droits qu'il exerce de professions; mais dans les autres localités, le contribuable ne paye que le droit de l'industrie la plus imposée.

En Prusse, les métiers et professions acquittent une taxe établie par la loi du 30 mai 1820, légèrement modifiée par celle du 19 juillet 1861. Le tarif est gradué suivant la nature de la profession et l'importance

de la population. Au point de vue du nombre des habitans, le royaume est divisé en quatre portions, dont la première comprend onze villes et la deuxième cent vingt. La troisième se compose des villes ayant au moins 1,500 habitants, et qui cependant ne font pas partie des deux premières catégories. Toutes les villes au-dessous de 1,500 habitants forment la quatrième et dernière classe. L'impôt est de répartition pour certaines professions, et de quotité pour le plus grand nombre. Il est du reste modéré, et son produit n'atteint pas 3 millions de thalers.

Les sociétés de chemins de fer, en vertu de la loi du 30 mai 1853, sont imposées à 2 1/2 p. 100 de leur revenu net, tant que ce revenu ne dépasse pas 4 p. 100 du capital des actions. Lorsque le produit net s'élève de 4 à 5 p. 100, la taxe est portée à 5 p. 100 sur cet excédant. Elle monte à 10 p. 100, si le revenu atteint de 4 à 5 p. 100, et à 20 p. 100, si le revenu dépasse 6 pour 100. La *Gewerbsteuer* des chemins de fer est donc progressive à mesure que le produit augmente.

Les fonctionnaires prussiens ne supportent pas l'impôt sur l'industrie; mais ils sont imposés à l'*Einkommensteuer*, dont nous avons parlé plus haut.

L'impôt sur l'industrie est établi dans presque tous les États de l'Allemagne, avec des particularités que nous ne pouvons pas examiner en détail, faute de temps et d'espace. Ce qui est à noter surtout, c'est que nulle part n'a prévalu la base de la *valeur locative*, que nous avons adoptée dans la loi de 1844 [1].

[1] V. *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. I. p. 331 et suiv.

247. **Espagne.** — Le principe d'une taxe sur les professions fut admis en Espagne par les Cortès de 1821, et trois ans après, un essai fut tenté sur des bases très-défectueuses. C'est en 1845 qu'une loi, faite d'après les mêmes données que celle du 25 avril 1844 en France, organisa l'impôt des patentes, avec le double élément du droit fixe et du droit proportionnel à la valeur locative. En 1850, ce système a été remplacé par un autre régime qui donne la plus grande part à l'arbitraire. D'après l'art. 24 du décret royal de juillet 1850, les classificateurs ont le pouvoir d'élever jusqu'au quintuple ou d'abaisser jusqu'au cinquième la cote établie. Le tarif est d'ailleurs loin d'être modéré; car cet impôt rapporte de 50 à 60 millions de réaux, c'est-à-dire environ 12 à 15 millions de francs, ce qui est une charge considérable pour un pays où l'industrie est loin d'être très-développée [1].

§ 6. — Réclamations en matières de contributions directes.

Sommaire.

[1] Conte, *Examen de la Hacienda publica de España*, t. II, p. 157 et 158, *l'Espagne en* 1850, par Maurice Block, p. 70-72, et *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. I, p. 360.

248. On distingue les demandes en remise ou modération et les demandes en décharge ou dégrèvement[1]. La *remise* se distingue de la *modération* en ce qu'elle porte sur la totalité de la cote, tandis que la modération n'est relative qu'à une partie. C'est de la même manière que la *décharge* diffère du *dégrèvement*. La première est totale, et le second n'est que partiel.

La remise ou la modération peut être demandée, à titre de faveur, pour cause de perte totale ou partielle dans la matière imposable, par suite des vacances de maison, de grêle, d'incendie et autres sinistres. Elle est adressée au préfet, qui est compétent pour statuer sur la demande[2]. « Les propriétaires, dit l'art. 38 de la loi du 15 septembre 1807, se pourvoiront en remise ou modération dans le cas de la perte totale ou partielle de leur revenu d'une année. »

249. La décharge ou le dégrèvement sont réclamés, non à titre de faveur, mais au nom du droit, par les contribuables qui ont été imposés à tort ou surtaxés[3]. Elles

[1] Les demandes en décharge ou dégrèvement ne peuvent être formées que par les intéressés, c'est à-dire par les personnes qui doivent la contribution ou par l'administration. Les répartiteurs n'ont pas qualité. Arr. du Cons. d'Ét. du 12 août 1861 (D. P., 64, 5e p., col. 80, n° 8). Le maire ne peut agir en dégrèvement dans l'intérêt de la commune qu'en vertu d'une délibération du conseil municipal. Arr. du Cons. d'Ét. du 12 août 1861 (D. P., 64, 5e p., col. 79, n° 7).

[2] La remise ou modération est demandée dans les formes prescrites par l'arrêté du 24 floréal an VIII et par le règlement du 10 mai 1849, émané du directeur général des contributions directes. (V. *Bulletin des contributions directes*, 1849, p. 123 et suiv.) Les cas de remise ou modération et ceux de décharge ou dégrèvement sont énumérés dans l'instruction du 17 juillet 1840, art 93 et 96.

[3] Le payement d'une partie des contributions n'est pas, quoiqu'il ait été fait avant la réclamation, une fin de non-recevoir contre la demande en décharge ou réduction. Il ne doit pas être considéré comme un acquiescement. Arr. du Cons. d'Ét. du 22 février 1866, *ville d'Estaires* (D. P., 66, 3, 88).

sont portées devant le conseil de préfecture qui, aux termes de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, est compétent pour prononcer « sur les demandes « des particuliers tendantes à obtenir *la décharge* ou « *la réduction* de leur cote de contributions directes. » C'est une matière contentieuse, et les parties ont le droit de se pourvoir devant le Conseil d'État contre les décisions du conseil de préfecture. Au contraire, en matière de demandes en remise ou modération, il n'y a que des actes d'administration pure. L'arrêté du préfet peut bien être déféré au ministre en qualité de supérieur hiérarchique ; mais là s'arrête le recours, et les principes s'opposent à ce que l'affaire soit portée devant le Conseil d'État délibérant au contentieux.

250. Entre les demandes en remise ou modération et les demandes en décharge ou réduction, voici les différences principales qui peuvent être signalées :

1° La remise est la demande d'une faveur, tandis que la demande en décharge est faite en vertu de l'égalité devant l'impôt.

2° La remise est fondée sur une perte de revenu par accident, tandis que la décharge s'appuie sur ce que l'impôt n'était pas dû à l'origine.

3° La demande en remise est jugée par le préfet, sauf recours purement administratif devant le ministre. La demande en décharge est portée devant le conseil de préfecture, sauf recours devant le Conseil d'État par la voie contentieuse.

251. Ajoutons une autre différence. La demande en décharge ou réduction ne peut être qu'individuelle et la demande en remise ou modération peut être faite

de deux manières : *individuellement*, par les parties intéressées, et *collectivement*, par le maire au nom des contribuables[1].

252. Une dernière différence tient à la manière dont est comblé le vide fait par la remise et par la décharge.

Comme les contributions directes de répartition doivent rapporter au trésor public une somme déterminée, il faut que le montant des dégrèvements se retrouve. Sinon, le préfet et le conseil de préfecture pourraient bouleverser les prévisions sur lesquelles l'administration avait compté. Voici par quelles combinaisons il y a été pourvu. La décharge ou la réduction prouvent qu'un contribuable a été trop ou indûment imposé ; mais elles démontrent aussi que d'autres ne l'ont pas été suffisamment, puisqu'il résulte de la décharge ou de la réduction la preuve que la répartition a été mal faite. Aussi, pour l'impôt foncier et pour l'impôt personnel mobilier, est-il admis que les sommes pour lesquelles ont été accordées la décharge ou la réduction doivent être réimposées, l'année qui suit, sur les autres contribuables. Ce procédé ne peut évidemment s'appliquer qu'aux impôts de répartition et non aux impôts de quotité. Ainsi, pour les patentes, de ce qu'un contribuable a été surimposé, il ne résulte pas que les autres ne l'ont pas été assez; car les patentes ne sont pas un impôt de répartition, et l'excès de la

[1] Arrêté du 24 floréal an VIII. La remise ou la modération doivent être demandées dans les quinze jours qui suivent l'événement extraordinaire qui a causé la perte de récolte ou de revenu (art. 15, §§ 1 et 2, du règlement du 10 mai 1849). — La demande en remise ou modération faite collectivement par le maire, au nom des contribuables, est dispensée du timbre.

cote imposée à un patentable n'entraîne pas l'insuffisance de la cotisation demandée aux autres. Cependant le produit des patentes est calculé par prévision, et il ne faut pas que l'attente de l'administration soit trompée de façon à déranger tous les calculs sur l'équilibre du budget. C'est pour cela qu'a été créé un fonds, appelé *fonds de non-valeurs*, sur lequel sont imputées les décharges ou réductions accordées en matière de patentes. Ce fonds est formé au moyen d'une addition de 5 cent. au principal de la contribution des patentes. La somme obtenue de cette manière est assez considérable pour qu'en général elle ne soit pas dépassée par celle des décharges ou réductions, et, comme le fonds de non-valeurs peut être absorbé sans qu'il en résulte un trouble dans l'économie du budget, la justice est conciliée avec les exigences du fisc. Cependant si le fonds de non-valeurs ne suffisait pas pour supporter l'imputation de toutes les décharges ou réductions, le reste serait imputé sur le principal de la contribution des patentes. Le fonds de non-valeurs ne crée donc pas une limite légale aux décharges ou réductions; il a seulement été institué pour que le plus souvent et, pour ainsi dire, d'une façon normale, il n'y ait pas un vide qui trompe l'attente de l'administration des finances.

253. L'impôt des portes et fenêtres étant un impôt de répartition, on aurait pu, comme pour les contributions foncière et personnelle mobilière, procéder par voie de réimposition. Cependant, par exception, les décharges et réductions sont imputés sur un fonds

de non-valeurs qui est formé par l'addition de 3 cent. au principal de la contribution des portes et fenêtres, comme on le fait pour la patente. Cette anomalie s'explique parce que l'impôt des portes et fenêtres a été une taxe de quotité, et qu'au moment de sa transformation en contribution on a laissé subsister l'ancienne disposition relative à l'imputation des décharges ou réductions sur le fonds de non-valeurs.

254. Quant aux remises ou modérations, elles ne sont jamais réimposées sur les autres contribuables; car de ce que par faveur on épargne un contribuable qui a perdu totalement ou partiellement son revenu, il ne résulte pas que les autres n'ont pas été assez imposés. Ainsi, même pour les impôts de répartition, les remises ou modérations sont imputées sur un fonds de non-valeurs qui, pour les contributions foncière et personnelle mobilière, est formé par l'addition d'un centime. Un autre centime est ajouté au principal des contributions foncière et personnelle mobilière pour former le fonds de secours. Quelle différence y a-t-il entre le fonds de non-valeurs et le fonds de secours? Si tous les deux sont formés par addition d'un centime au principal des contributions foncière et personnelle mobilière, ils se distinguent par plusieurs différences. Le fonds de secours est distribué en tenant compte de la fortune du contribuable et de l'indemnité qui lui est accordée par les compagnies d'assurances. On ne vient pas au secours de celui qui peut payer. Au contraire, le fonds de non-valeurs est partagé au prorata des pertes, quelles qu'elles soient, et sans tenir compte de la fortune de celui qui

demande la remise. La remise ou la modération est accordée à la propriété plutôt qu'à la personne du perdant, comme s'il y avait assurance mutuelle entre les contribuables, au point de vue spécial du payement de l'impôt. Autre différence! Le fonds de secours est placé dans les attributions du ministre des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, et le fonds des non-valeurs est dans la compétence du ministre des finances[1]. Le fonds de non-valeurs est annuellement divisé, par décret impérial, en deux parties. Un tiers est mis à la disposition des préfets, et les deux autres tiers sont réservés au ministre des finances qui s'en sert pour venir en aide aux départements éprouvés par des pertes extraordinaires. La part de fonds de non-valeurs attribuée à un département est distribuée entre les contribuables proportionnellement aux pertes qu'ils ont éprouvées, sans égard à leur situation personnelle.

255. Les demandes en décharge ou en dégrèvement sont formées devant le conseil de préfecture, dans les trois mois à partir de la publication des rôles dans la commune. Elles doivent être écrites sur timbre et ne sont dispensées, de cette formalité que si la cote pour laquelle on réclame est inférieure à 30 fr. La demande doit être accompagnée de la quittance des douzièmes échus. L'appel est porté au Conseil d'État, où il peut être introduit sans le ministère des avocats. Mais, en ce cas, la partie doit transmettre son recours par le préfet, et le pourvoi n'est recevable

[1] Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 30.

qu'autant qu'il est *déposé à la préfecture* dans les trois mois [1].

§ 7. — Du recouvrement des contributions directes.

Sommaire.

256. Les contributions directes sont recouvrées en vertu de titres nominatifs, qu'on appelle *rôles*. Ils sont

[1] Il serait irrecevable, alors même qu'il aurait été, dans le délai de trois mois, soit remis à la sous-préfecture, soit adressé directement au Conseil d'État (art. 30 de la loi du 21 avril 1832). Arr. du Cons. d'Ét. des 8 décembre 1865, aff. *Pasqualini*, et 20 mars 1866, aff. *Trisson* (D. P., 66, 3, 89). V. art. de M. Aucoc (*École des communes*, 1865, p. 309). Même solution dans le cas où le recours a été directement adressé au ministère des finances. Arr. du Cons. d'Ét., des 18 août 1855 (aff. *Casson*) et 11 février 1859 (D. P., 59, 3, 53).

dressés par les directeurs des contributions directes en prenant pour base les matrices. Les matrices peuvent être considérées comme la minute et les rôles ne sont qu'une expédition avec indication des cotes. Les trois contributions foncière, personnelle mobilière et des portes et fenêtres sont portées sur le même titre. Quant aux patentes, la loi de finances de 1845 a créé des ressources pour dresser un rôle spécial. Une fois préparés, les rôles sont présentés au préfet qui les rend exécutoires par un arrêté. Les percepteurs ne peuvent rien exiger des contribuables tant que cet ordre n'a pas été donné [1]. Par son arrêté, le préfet enjoint aux percepteurs de faire le recouvrement des cotes, et il enjoint à toutes personnes tenues de payer les contributions d'avoir à remplir leurs obligations. Les directeurs adressent les rôles rendus exécutoires aux receveurs des finances qui les transmettent aux percepteurs. Ceux-ci les remettent aux maires pour qu'ils en fassent la publication [2]. A cet effet, le maire avertit les habitants que le rôle est aux mains du percepteur et les invite à se libérer dans les délais de la loi, à peine d'y être contraints [3]. La minute de l'affiche est signée par le maire, et il en est fait mention sur les registres de la mairie. De plus, le maire certifie sur le rôle même l'accomplissement de la formalité. Cette mention a de l'importance, parce que la publication du rôle est le point du départ du délai de trois mois pendant lequel le contribuable peut se pour-

[1] Arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 13, 14 et 15.
[2] Art. 35 de l'instruct. minist. du 17 juillet 1840.
[3] Loi du 4 messidor an VII, art. 5.

voir en décharge ou en réduction (art. 8 de la loi du 4 août 1844)[1].

257. Après la publication, qui est une espèce de notification collective adressée à tous les contribuables, le percepteur envoie à chacun d'eux un *avertissement*, sorte de notification individuelle qui fait connaître au redevable le montant des cotes qu'il doit payer. On entend par *cote* ce que le contribuable est tenu de payer par catégorie d'impôt, de sorte qu'il y a lieu de distinguer autant de cotes que d'espèces de contributions directes. D'où les expressions *cote foncière*, *cote mobilière*, *cote des portes et fenêtres*. En ce sens, le mot *cote* employé seul est opposé au mot *article*, qui comprend toutes les contributions au nom d'un contribuable sur le même rôle. La cote peut être définie « la part qu'un contribuable est tenu de payer dans une commune par nature de contribution. » Il en résulte que celui qui paye dans plusieurs communes supporte autant de cotes qu'il existe de communes où il est imposé. Aussi leur nombre est-il supérieur à celui des contribuables, beaucoup de contribuables en payant plusieurs. C'est ainsi que le total des cotes foncières ne peut pas être considéré comme donnant le tableau exact de la division de la propriété. Un contribuable peut avoir aussi à payer plusieurs *articles*, puisqu'on entend par article l'ensemble

[1] Ordinairement l'avertissement mentionne la date de la publication des rôles. Cependant l'absence de cette indication n'empêcherait pas le délai de courir. Arr. Cons. d'Ét. du 17 mai 1859. Aff. *Lacollonge* (D. P. 65, 5e p. col. 93, n° 14). Le delai de trois mois n'est pas suspendu par l'état de minorité du contribuable. Arr. Cons. d'Ét. du 18 novembre 1863. Aff. *Simonnet* (D. P. 64, 3, 10).

des cotes diverses qu'un même contribuable peut avoir à payer dans une commune.

258. Le contribuable qui, le 1er du mois, n'a pas payé le douzième échu, peut être poursuivi. Les poursuites, en matière de contributions directes, sont faites conformément au règlement du 21 décembre 1839. Ce règlement distingue les poursuites administratives et les poursuites judiciaires.

259. Après l'avertissement, et huit jours avant tout acte de poursuite, le percepteur doit faire au contribuable une sommation *gratis*. Cette sommation est faite au domicile du contribuable, s'il réside dans la commune, et s'il n'y réside pas, elle est remise au principal fermier, locataire ou régisseur et, à défaut, à la personne qui représente le contribuable. Cette sommation est gratuite, et les frais auxquels elle peut donner lieu, s'il y en a, sont à la charge du percepteur sans répétition contre personne [1].

260. Les poursuites administratives qui suivent la sommation sans frais sont la *garnison collective* et la *garnison individuelle*. Elles ne peuvent commencer que huit jours après la sommation sans frais demeurée infructueuse. Il faut aussi, pour qu'elles puissent être employées, qu'elles aient été précédées d'une contrainte délivrée par le receveur particulier, visée et enregistrée à la sous-préfecture [2]. Le maire

[1] Décision ministérielle du 23 juillet 1822. — Durieu, t. I, p. 455. La *sommation avec frais* a été implicitement supprimée par le règlement du 26 août 1824. V. aussi une circulaire du ministre des finances, en date du 19 février 1826. Cette circulaire qualifie de *concussion* la sommation avec frais, si elle était encore employée.

[2] Arr. du 16 thermidor an VIII, art. 30.

doit faire publier cette contrainte à l'arrivée des agents de poursuite dans la commune[1]. Le percepteur, à moins qu'il n'ait reçu des ordres contraires du receveur particulier des finances, peut à son gré commencer par la garnison collective ou par la garnison individuelle. Seulement, comme la garnison individuelle est plus rigoureuse que la garnison collective, le percepteur ne pourrait pas revenir à la garnison collective après avoir inutilement employé la garnison individuelle. Au reste, le percepteur n'a pas le droit de commencer par la garnison individuelle, si la contribution réclamée ne dépasse pas un certain chiffre. Ce chiffre n'est pas uniforme pour toute la France; il est fixé pour chaque département par un arrêté du préfet[2].

261. D'où vient l'expression de *garnison?* Elle est ancienne dans notre législation; car elle se rattache aux procédés employés anciennement pour obtenir le payement des contributions, procédés qui consistaient à établir des soldats chez le contribuable, aux frais de celui-ci, jusqu'à ce qu'il consentît à payer pour se délivrer de ces hôtes incommodes. Les soldats tenaient garnison chez le contribuable, et c'est ainsi que ce mode de poursuite a reçu le nom qu'il porte. Ce moyen est encore employé, suivant sa forme ancienne, en temps de guerre pour faire payer les *réquisitions militaires.* On n'envoie plus aujourd'hui des soldats tenir garnison à la demeure du contribuable; mais il existe des agents spéciaux, appelés *garnisaires*, qui s'établissent

[1] *Même arrêté,* art. 40.
[2] Art. 43 du règlement du 31 décembre 1839.

dans les communes aux frais de tous les retardataires, si la garnison est collective, et à la charge d'un contribuable déterminé, si la garnison est individuelle. Dans le premier cas, les frais sont divisés entre tous les redevables contre lesquels la garnison collective est ordonnée; dans le second, le contribuable supporte seul les frais de la poursuite. La garnison individuelle, si le percepteur commence par l'employer, ne peut être décernée, comme la garnison collective, que huit jours après la sommation gratis. Lorsqu'elle suit la garnison collective, la garnison individuelle ne peut être ordonnée que trois jours après. La garnison collective est notifiée à tous les retardataires. Dans la garnison individuelle, le garnisaire remet au contribuable un bulletin imprimé portant qu'il s'établit pour deux jours, en garnison dans son domicile, à raison de par jour, avec nourriture et logement. Le prix de la journée, soit pour la garnison collective, soit pour la garnison individuelle, est fixé par le préfet. L'arrêté fixe le salaire avec vivres et logements ou avec une somme représentative des vivres et du logement. Pour la garnison collective, la rémunération de l'agent de poursuites consiste en une somme fixe par bulletin, et ce prix est fixé par arrêté du préfet entre un minimum de 10 cent. et un maximum de 25 cent. [1].

262. Pour les poursuites administratives, on a créé deux espèces d'agents : *les porteurs de contrainte* et *les garnisaires*. Les garnisaires ne peuvent être employés

[1] Art. 48 et 51 de la loi du 15 mai 1818.

que pour la garnison collective et la garnison individuelle, tandis que les porteurs de contrainte le sont tant pour les garnisons que pour les sommations et notifications. En d'autres termes, le garnisaire est un agent spécial à certains actes de poursuites, et le porteur de contraintes est un agent général pour les actes de poursuites de toutes sortes.

Le nombre des porteurs de contrainte et des garnisaires est déterminé, pour chaque arrondissement, par arrêté du préfet sur la proposition du trésorier-payeur général. Ils sont désignés dans l'arrondissement par le sous-préfet, sur la proposition du receveur particulier, et commissionnés par le préfet. Ils prêtent serment devant le sous-préfet [1].

263. Les huissiers pourraient remplir les fonctions de porteurs de contrainte, la loi n'ayant pas établi d'incompatibilité entre ces deux professions. S'ils ont accepté cette double qualité, les huissiers sont tenus de se soumettre à toutes les conditions qu'emportent les fonctions de porteurs de contrainte. A défaut de cumul, l'huissier, quoiqu'il ne soit pas porteur de contraintes, est obligé à faire tous les actes de son ministère, lorsqu'il en est requis pour le service des contributions directes; mais il ne peut pas être forcé à faire des actes qui ne sont pas dans ses attributions, par exemple des garnisons. Quant aux actes qu'il consentirait à faire, il ne sera pas tenu de se soumettre à un tarif autre que le tarif ordinaire. Ainsi les taxes spéciales aux porteurs de contrainte ne sont pas appli-

[1] Arr. du 16 thermidor an VIII, art. 50, et règlement du 21 décembre 1839, art. 29 et 30.

cables aux huissiers lorsqu'ils font une notification qu'un porteur de contraintes aurait pu faire. Cette solution, qui est développée dans un avis du Conseil d'État, en date du 13 avril 1841, est une heureuse conciliation des droits respectifs des différents agents de poursuite [1].

Si les poursuites administratives sont infructueuses, le percepteur passe aux poursuites judiciaires qui se composent de trois actes : le commandement, la saisie et la vente.

264. Le commandement ne peut être fait que trois jours après la garnison individuelle ou trois jours après la garnison collective, si la garnison individuelle n'est pas employée. Il n'a lieu qu'en vertu d'une contrainte décernée par le receveur particulier sur la proposition du percepteur, ou d'office d'après l'inspection des rôles et l'état des poursuites. Cette contrainte, qui doit être soumise au visa du sous-préfet, ordonne de procéder à la saisie et à la vente des biens, si le contribuable ne se libère pas dans les trois jours à partir de la notification du commandement [2]. Les for-

[1] Cet avis est rapporté par Sirey (1842, II, 335).

[2] La contrainte emporte-t-elle hypothèque sur les immeubles du contribuable? L'affirmative a été soutenue par le motif qu'un avis du Conseil d'État des 16-26 thermidor an XII, inséré au *Bulletin des lois* et ayant force de loi, attache l'hypothèque aux contraintes émanées des administrations de la même manière et aux mêmes conditions qu'aux condamnations judiciaires. — Mais cette disposition ne s'applique qu'aux contraintes décernées contre les particuliers, et qui, à l'égard de ces derniers, forment un titre exécutoire, par exemple celles de l'enregistrement. Mais, en matière de contributions directes, le véritable titre se trouve dans le rôle rendu exécutoire par le préfet, et la contrainte que délivre le receveur particulier n'est qu'une injonction adressée aux agents subordonnés. Cela est tellement vrai, que la Cour de cassation a jugé que le commandement était valable lorsqu'au lieu de contenir la copie de la contrainte, il portait la copie du

mes du commandement sont celles que prescrit le Code de procédure civile, aucune loi n'ayant créé des règles spéciales pour le commandement en matière de contributions directes[1].

265. Trois jours après le commandement demeuré sans effet, et en vertu de la même contrainte, le percepteur peut faire procéder à la saisie des meubles du contribuable et à celle des fruits pendants par branches et par racines. La saisie est faite dans la forme ordinaire des saisies, telle qu'elle est réglée par le Code de procédure civile. Cependant, d'après le Code de procédure (art. 583), il faut qu'il y ait seulement *un jour* entre le commandement et la saisie et, d'après la législation spéciale en matière de contributions directes, ce délai est de trois jours. C'est une exception qui a été faite dans l'intérêt des contribuables. Au reste, en matière ordinaire, on avait à craindre que les meubles ne fussent enlevés, et il fallait permettre la saisie dans un très-bref délai après le commandement, tandis que pour les contributions le même inconvénient n'était pas à redouter, la loi ayant suffisamment garanti les droits du trésor et les ayant certainement mis à l'abri de l'enlèvement frauduleux que pourrait tenter le contribuable[2].

rôle, parce que le rôle est le véritable titre exécutoire. — Arr. Cour cass. du 18 février 1845 (Sirey, 1845, I, p. 232). Ainsi la contrainte des receveurs particuliers n'emporte pas hypothèque parce que ce n'est pas une véritable contrainte. D'un autre côté, le rôle, quoique étant un titre exécutoire, n'est pas productif d'hypothèque, parce que nulle part la loi n'y attache cet effet.

[1] L'opposition au commandement fondée sur l'incapacité de l'agent qui l'a signifié est de la compétence non du conseil de préfecture mais des tribunaux civils. Arr. Cons. d'Ét. du 19 décembre 1861. Aff. *Fruitet* (D. P. 62, 3, 75).

[2] Pour savoir quels objets sont insaisissables, il faut se reporter à l'art. 592

266. La vente des meubles ne peut être faite que huit jours après le procès-verbal de saisie (art. 613, C. pr. civ.). Ce délai cependant serait valablement abrégé par le sous-préfet, s'il y avait lieu de craindre le dépérissement des objets saisis. L'abréviation, qu'autorise l'art. 80 du règlement en date du 21 décembre 1839, ne sert d'ailleurs qu'à couvrir la responsabilité du percepteur et n'a pas d'effet à l'égard de la partie intéressée. Il faudrait, selon nous, envers celle-ci que le percepteur fît prononcer par le tribunal une approbation de l'abréviation des délais[1]. Au reste, il ne peut être procédé à la vente qu'en vertu de l'autorisation du sous-préfet, sur la demande du percepteur, par l'intermédiaire du receveur particulier. Remarquons ici la différence entre la contrainte et l'ordre de vente. La *contrainte* est délivrée par le receveur particulier et visée par le sous-préfet, tandis que *l'ordre de vente* est donné par le sous-préfet, sur la demande du percepteur, qui s'adresse au sous-préfet par l'intermédiaire du receveur particulier.

267. La saisie des meubles et des fruits pendants par branches et par racines n'est pas la seule voie d'exécution judiciaire qui puisse être employée en matière de contributions, et le percepteur a aussi le droit de pratiquer des saisies-arrêts, et même des saisies immobilières. Toutes les fois qu'il le juge nécessaire, le percepteur peut faire des saisies-arrêts sans autorisation préalable et en suivant les règles et formalités pres-

du Code de procédure combiné avec l'art. 52 de l'arrêté du 16 thermidor an VIII. Ces articles ont été combinés dans l'art. 77 du règlement du 21 décembre 1839.

[1] Durieu, t. II, p. 165.

crites par le Code de procédure civile. Enfin, à défaut d'autres moyens, le percepteur procède à la saisie immobilière ou expropriation forcée des immeubles qui appartiennent aux redevables. Mais cette mesure a une gravité telle que, pour y procéder, l'autorisation du sous-préfet ne suffit pas; celle du ministre des finances est indispensable[1]. On suit pour l'expropriation forcée des immeubles les formes prescrites par le Code de procédure civile, auxquelles il n'a été dérogé par aucune disposition spéciale à la matière des contributions directes[2].

268. Les actes de poursuites administratives, tels que la garnison collective et la garnison individuelle, sont dispensés du timbre et de l'enregistrement. Au contraire, les actes de poursuites judiciaires sont sujets à ces droits. Il n'y a de dispense que pour les poursuites concernant des cotes qui n'excèdent pas la somme de 100 fr.[3]. D'après l'art. 51 de la loi du 15 mai 1818, les préfets sont autorisés à faire des règlements « sur les frais de contraintes, « garnisaires, commandements et autres poursuites « en matière de contributions directes, à la charge « néanmoins que ces règlements ne pourront être « exécutés qu'après avoir reçu l'autorisation du gou- « vernement. » Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, ces tarifs sont obligatoires pour les garnisaires et porteurs de contraintes, mais nullement

[1] Loi du 12 novembre 1808, art. 3, et règlement du 21 décembre 1839, art. 12 *bis*.

[2] Loi des 23 novembre-1er décembre 1790, tit. V, art. 14, et arrêté du 16 thermidor au VIII, art. 35.

[3] Loi du 16 juin 1824, art. 6.

pour les huissiers, s'ils sont requis de faire des actes de leur ministère. — C'est le sous-préfet qui, après vérification, arrête et rend exécutoires les états de frais [1].

269. Si le percepteur néglige de faire les poursuites pendant trois années consécutives à partir du moment où les rôles lui sont remis, il encourra la prescription. Les rôles, après l'expiration de ce délai sans poursuites, sont retirés par le maire et déposés aux archives de l'arrondissement communal [2]. Le point de départ du délai de trois ans est fixé à la remise des rôles lorsque le percepteur n'a fait aucun acte de poursuites. Si des poursuites avaient été commencées, le délai commencerait après le dernier acte de poursuite qui a précédé l'interruption. Cette prescription n'a pas été fondée sur une présomption de payement, mais sur l'inconvénient qu'il y aurait à laisser les arrérages s'accumuler par la négligence du percepteur. C'est une idée analogue à celle qui a fait établir la prescription de cinq ans pour les intérêts, arrérages et autres sommes payables périodiquement (art. 2277 C. Nap.). Aussi les percepteurs ne pourraient-ils pas invoquer contre les redevables l'art. 2275 C. Nap. qui permet de déférer le serment au débiteur toutes les fois qu'une courte prescription est fondée sur une simple présomption de payement.

270. Le percepteur doit verser tous les dix jours à la

[1] Règlement du 21 décembre 1839, art. 103.

[2] Arrêté du 16 thermidor au VIII, art. 17, combiné avec la loi du 3 frimaire an VII, art. 149. Cette dernière disposition ne s'appliquait qu'à l'impôt foncier; elle a été généralisée par l'arrêté de l'an VIII, qui s'applique à toutes les contributions directes.

caisse du receveur particulier[1] et, en cas de retard, il peut être contraint par une escorte de gendarmerie, aux frais du percepteur retardataire et à raison de 5 fr. par jour et par gendarme[2]. Le receveur a aussi le droit de décerner des contraintes contre les percepteurs dans certains cas déterminés[3]. Dès qu'il est informé d'un divertissement de deniers, le receveur particulier doit immédiatement prendre toutes les mesures conservatoires. La loi lui accorde même la faculté de délivrer, contre le percepteur infidèle, une prise de corps qui n'est exécutoire qu'autant qu'elle a été visée par le juge de paix[4].

271. Ces moyens violents pouvaient avoir de l'utilité lorsque les impôts étaient recouvrés par des fermiers adjudicataires, sur lesquels l'administration n'avait que peu de prise, soit parce qu'ils faisaient des fortunes considérables qui étaient une cause de puissance, soit parce que le marché d'adjudication était un contrat qui leur donnait de l'indépendance. Aujourd'hui que les percepteurs sont nommés par le gouvernement et révocables *ad nutum*, l'administration n'a pas besoin de recourir à ces moyens acerbes. Il en est d'autres moins rigoureux dont l'efficacité est assez grande.

272. D'abord, le receveur particulier peut placer auprès du percepteur, s'il devient suspect, un *agent spécial* auquel tous les registres et rôles doivent être communiqués. Cet agent a pour mission de diriger le

[1] Loi du 17 brumaire an V, art. 2.
[2] Même loi, art. 10.
[3] Arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 30.
[4] Même arrêté, art. 33.

percepteur, soit dans les moyens propres à procurer le recouvrement des contributions, soit dans la régularisation des écritures. Cette mission serait irréalisable si l'agent spécial ne pouvait pas exiger la communication des registres, des rôles et généralement de toutes les pièces de comptabilité. L'indemnité de l'agent spécial consiste dans une portion du traitement, et cette portion plus ou moins élevée, suivant les cas, est fixée par le ministre des finances, sur la proposition du receveur particulier.

Lorsque les irrégularités sont assez graves pour motiver la suspension du percepteur, le receveur particulier nomme un *gérant intérimaire*, qu'il fait connaître au sous-préfet et au trésorier-payeur général.

Au *sous-préfet*, pour qu'il signale la nomination de ce gérant aux maires de la circonscription de la perception. Les maires ainsi prévenus doivent porter à la connaissance de tous les habitants que le percepteur est suspendu, et qu'en conséquence ils doivent s'abstenir de verser aucune somme entre ses mains.

Enfin le caractère révocable des fonctions de percepteur fournit au gouvernement un moyen d'action tellement énergique que l'emploi des escortes de gendarmerie et des contraintes est tombé en désuétude.

273. **Responsabilité des receveurs et percepteurs.** — Les percepteurs sont responsables de la rentrée des contributions dont le recouvrement leur est

[1] Loi du 17 brumaire an V, art. 2, et arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 30.

confié[1]; car, la loi les constitue débiteurs envers le trésor des sommes qui sont portées aux rôles[1]. Ils peuvent cependant obtenir leur décharge à certaines conditions. On distingue, sous ce rapport, les cotes *indûment imposées* et les cotes *irrecouvrables*. Les cotes indûment imposées sont celles dont l'existence au rôle est le résultat d'une erreur matérielle. La décharge en est accordée sur la demande des percepteurs, qui doivent à cet effet présenter un état des cotes indûment imposées dans les trois mois de la publication des rôles. Si la demande était faite plus de trois mois après la publication du rôle, elle serait irrecevable. C'est le conseil de préfecture qui prononce comme en matière de décharge ou de réduction ; et les cotes dont la radiation est prononcée sont réimposées, l'année suivante, de la même manière que les sommes dont les contribuables se font décharger [2].

Quant aux cotes irrecouvrables, c'est-à-dire celles qui ayant été régulièrement imposées ne peuvent pas être recouvrées pour cause d'absence, d'insolvabilité ou pour tout autre motif, les percepteurs doivent en présenter l'état dans les deux premiers mois de l'exercice suivant. L'état est envoyé au receveur particulier qui le soumet au préfet, et le préfet est seul compétent pour statuer[3]. Il a été jugé que le conseil de pré-

[1] Arr. du Cons. d'Ét., du 15 août 1839 (aff. *du percepteur d'Aubagne*).

[2] Instruction du 17 juillet 1840, art. 97. Cet article a reçu force de loi en passant à peu près textuellement dans la loi du 3 juillet 1846. La loi de 1846 avait été rendue indispensable par un revirement de la jurisprudence du Conseil d'État qui, après avoir reconnu la compétence du percepteur pour demander par état la décharge des cotes indûment imposées, avait refusé de leur reconnaître ce droit.

[3] Même instruction, art. 98, et arrêté du 24 floréal an VIII, art. 28. Arr. Cons. d'Ét. du 15 décembre 1850 (aff. *Précoteaux et Torchet*).

fecture commettrait un excès de pouvoirs s'il prononçait sur la décharge des cotes irrecouvrables, et c'est avec raison, puisque la loi ne lui donne compétence que pour les cotes indûment imposées, et qu'elle attribue compétence au préfet pour les cotes irrecouvrables[1].

Les cotes indûment imposées sont réimposées, tandis que les cotes irrecouvrables sont imputées sur le fonds de non-valeurs. Or le préfet est compétent pour distribuer le fonds de non-valeurs et, par conséquent, la décision du préfet qui refuse d'accorder cette imputation ne peut pas être attaquée par la voie contentieuse[2].

274. Au premier abord on pourrait croire que les demandes pour exemption temporaire devraient être comprises dans les états de cotes indûment imposées puisque ce sont des demandes en décharge. Cependant la jurisprudence du Conseil d'État décide que les percepteurs n'ont pas qualité pour demander au conseil de préfecture la radiation de ces cotes[3]. La raison en est que les réductions ou décharges pour exemptions

[1] Arr. du 24 juillet 1852 (aff. *Bernard, Ferran, Littardi*).

[2] Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 28, et arr. du Cons. d'Ét. des 22 juin 1846 (aff. *Catagnon*), 8 mars 1851 (aff. *du percepteur de Thétan*), 24 juillet 1852 (aff. *Bernard*). Il a été jugé par le Conseil d'État que le contribuable ne peut pas se pourvoir au Conseil d'État contre une décision du conseil de préfecture qui a refusé d'accorder la radiation d'une cote indûment imposée sur la demande du percepteur. Arr. du Cons. d'Ét. des 1er juin 1850 (aff. *Peyraudel*) et 11 janvier 1853 (aff. *Lageyre*). Réciproquement le percepteur ne peut pas attaquer la décision d'un conseil de préfecture qui accorde à un contribuable la décharge ou une réduction. Arr. du Cons. d'Ét. du 20 juillet 1850 (aff. *Barier*). Le motif de ces arrêts, c'est que ni le contribuable ni le percepteur n'ont été parties en première instance.

[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 20 décembre 1848 (*percepteur de Châlon*).

temporaires sont imputables sur le fonds de non-valeurs. Il ne faut pas que le percepteur puisse grever ce fonds sans l'intervention du préfet qui en est le dispensateur souverain.

275. Le trésorier-payeur général est, dans le département, responsable des receveurs particuliers et des percepteurs et, dans l'arrondissement, le receveur particulier est responsable de la gestion des percepteurs placés sous ses ordres [1]. En cas de débet d'un receveur particulier, le trésorier-payeur général est tenu de couvrir le trésor. Cependant, lorsqu'il y a force majeure, la loi accorde au trésorier-payeur général le droit de se pourvoir auprès du ministre des finances pour obtenir sa décharge, s'il y a lieu, *et sauf recours au Conseil d'État*. Ainsi, lorsque le déficit est le résultat de la force majeure, le trésorier-payeur général ou le receveur particulier doit être déchargé de toute responsabilité. La décharge est prononcée par le ministre des finances, après avoir pris l'avis du ministre de l'intérieur et celui de la section des finances du Conseil d'État. L'appel contre la décision du ministre des finances est porté devant la section du contentieux.

276. Indépendamment de la responsabilité des receveurs et percepteurs, le trésor est garanti par un privilége sur les meubles du contribuable et sur les fruits et récoltes.

Loi du 12 novembre 1808. « Art. 1er. Le privilége du trésor public, pour le recouvrement des contributions directes, est réglé ainsi qu'il suit et s'exerce avant

[1] Loi du 17 brumaire an V, art. 2; ord. du 19 novembre 1826, art. 1er, et ord. sur la comptabilité du 31 mai 1838, art. 292 à 294.

tout autre : 1° pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution;

« 2° Pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilières, des portes et fenêtres, des patentes, et toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent. »

La loi dit que le privilége du trésor s'exerce *avant tout autre*. Cette préférence s'explique parce que la garantie sociale à laquelle il est pourvu par les dépenses publiques et les ressources provenant de l'impôt, est la première condition de la conservation du gage des créanciers. Le privilége, pour la contribution foncière, ne porte que sur les fruits et récoltes et ne s'étend pas aux immeubles mêmes[1]. Il reste à savoir si, en cas de vente du bien imposé à la contribution foncière, le Trésor a le droit d'agir contre les tiers acquéreurs, en d'autres termes si le droit de suite est attaché au privilége du trésor sur les fruits créé par la loi du 12 novembre 1808. La jurisprudence de la Cour de cassation[2] accorde le droit de suite pour l'année échue et l'année courante. Cette solution s'appuie sur ce que, dans le second paragraphe de l'art. 1er de la loi du 12 novembre 1808, le privilége sur les meubles n'est

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 23 juin 1819 (aff. *Falcon*) et 19 mars 1820 (aff. *Ogier*). *Exposé des motifs* de la loi du 12 novembre 1808, par M. Jaubert. Rapport au Corps législatif, par M. de Montesquiou.

[2] C. cass., arr. du 6 juillet 1851 (Sirey, 1852, I, p. 534).

accordé que sur les *effets mobiliers appartenant aux redevables*. Au contraire, cette restriction ne se trouve pas dans le premier paragraphe, et la Cour de cassation en conclut que, sur les fruits et récoltes, le privilége existe alors même que l'immeuble aurait passé aux mains d'un tiers acquéreur. L'argument *à contrario* sur lequel repose cette jurisprudence n'a pas, selon nous, une grande force, parce qu'il tend à s'éloigner du droit commun et à consacrer une exception ou privilége. « Avec ce système, dit M. Serrigny [1], le privilége du trésor pourrait suivre le grain vendu au marché pour avoir le payement de la contribution foncière. » Nous croyons donc qu'il faut adopter la distinction proposée par ce jurisconsulte entre la contribution de l'année courante et celle de l'année échue. Pour l'année courante, l'acquéreur de l'immeuble en est personnellement tenu, et son obligation personnelle est garantie par le privilége accordé au trésor. Quant à l'année échue, l'acquéreur de l'immeuble ne la doit pas personnellement, et il n'en pourrait être tenu qu'en vertu du privilége appartenant au trésor. Mais ce serait donner un droit de suite sur des objets mobiliers, contrairement au principe général que le droit de suite ne s'applique pas aux meubles (art. 2119 C. Nap.).

277. D'après l'art. 2 de la loi du 12 novembre 1808, « tous fermiers, locataires, receveurs, économes et « autres dépositaires et débiteurs de denrées *prove-* « *nant du chef des redevables*, *et affectés au privilége* « *du trésor public*, seront tenus, sur la demande qui

[1] *Questions et traités*, p. 431.

« en sera faite, de payer en l'acquit des redevables « et sur le montant des fonds qu'ils doivent ou qui sont « entre leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou « partie des contributions dues par ces derniers. Les « quittances des percepteurs pour sommes légitime- « ment dues leur seront allouées en compte. »

Quant aux sommes dues par les redevables pour des biens affectés au privilége du trésor public, il suffit que le percepteur en fasse la demande aux fermiers ou locataires, et la saisie-arrêt n'est pas nécessaire. Elle le serait s'il s'agissait de sommes autres que celles qui sont dues par les fermiers ou dépositaires en ces qualités. Le percepteur ne pourrait atteindre les tiers détenteurs de deniers qui ne proviennent pas des biens affectés au privilége du trésor public, qu'en pratiquant une saisie-arrêt[1].

En résumé : les fermiers et locataires sont personnellement tenus de la contribution foncière pour l'année courante (art. 147 de la loi du 3 frimaire an VII). Quant à l'année échue, les fermiers et locataires ne sont obligés que comme débiteurs des fermages, mais ils sont astreints, comme détenteurs de fonds, à payer les contributions, sur la demande du percepteur sans saisie-arrêt. En effet pour l'année échue, le trésor a un privilége sur les fermages qui sont les fruits de l'immeuble imposé (art. 2 de la loi du 12 novembre 1808). Relativement aux années antérieures, le trésor est un créancier ordinaire, et il n'a ni action personnelle contre les fermiers et locataires, ni privilége.

[1] C. cass., arr. du 21 avril 1819 (Sirey, 1819, I, 296).

La loi du 12 novembre 1808, n'a pas, en ce qui concerne les huissiers et commissaires-priseurs chargés de procéder aux ventes, abrogé la loi des 5-18 août 1791, art. 1, qui oblige ces officiers ministériels à s'assurer, avant de remettre les deniers aux ayants droit, du payement des contributions, à peine d'être responsables envers le Trésor public[1]. Mais ils n'encourraient pas de responsabilité dans le cas où les deniers seraient remis à la Caisse des consignations, parce que le dépôt ne fait pas obstacle au privilége du fisc, comme le ferait la remise à un particulier[2].

[1] Tribunal civil de la Châtre, *jugement* du 22 janvier 1858 (D. P., 66, 3, 78), aff. *Bourgault*.

[2] Trib. civ. de Foix, du 1er août 1866, aff. *Laffont* (D. P., 66, 3, 78).

CHAPITRE TRENTE-HUITIÈME.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES.

§ 1er. — Boissons.

Sommaire.

278. La manière, en apparence, la plus simple d'atteindre les boissons consiste à les imposer au moment où elles sont dans les caves du producteur et avant qu'elles n'entrent dans le commerce. Ce procédé offre les avantages de la simplicité, puisqu'il permet d'établir un seul impôt perçu par des agents uniques. C'est le système qu'adoptèrent les auteurs de la loi du 5 ventôse an XII (25 février 1804), par laquelle fut rétabli l'impôt des boissons, qui avait été supprimé au commencement de la Révolution française. Cette loi n'exigea qu'une taxe assez faible appelée *droit d'inventaire* pour les vins, et *droit de fabrication* pour les bières. Mais les taxes furent bientôt élevées. Une loi du 24 avril 1806 ajouta aux droits d'inventaire et de fabrication deux droits *ad valorem :* 1° un vingtième du prix sur chaque vente et revente en gros, exigible toutes les fois qu'il y avait déplacement; 2° un dixième du prix sur toute vente au détail. La loi du 25 décembre 1808 remplaça le droit du vingtième et celui d'inventaire par un *droit de circulation,* éleva le droit de détail de 10 à 15 pour 100 du prix de vente, et créa un *droit d'entrée* exigible dans les grandes agglomérations de population. Quant aux bières, les vingtième et dixième sur la vente furent remplacés par une augmentation du droit de fabrication, de sorte que peu à peu on passa du droit unique aux droits combinés. Ainsi fut préparé le système adopté par la loi du 28 avril 1816, qui est le véritable Code de la matière.

279. Le droit d'inventaire a l'inconvénient de frapper la denrée au moment où elle est produite, alors

que le propriétaire ne l'a pas vendue, ignore même s'il la vendra. C'est une augmentation de l'impôt foncier, et le propriétaire trouve la taxe d'autant plus onéreuse qu'elle lui est demandée lorsqu'il se plaint peut-être de l'encombrement de ses caves et de l'impossibilité d'écouler ses produits. D'ailleurs les mêmes caves contiennent des vins de plusieurs années, et il serait quelquefois difficile de déterminer la matière imposable. En tout cas, l'impôt demandé à l'inventaire ne peut donner que de petits résultats au trésor par la raison qu'en le demandant au propriétaire avant la vente, on est obligé de n'exiger qu'un droit très-faible. Au contraire, lorsque l'impôt est demandé au moment de la vente, il y a moins d'inconvénients à l'élever; car le vendeur qui reçoit de l'argent a la facilité de s'acquiter. Il espère d'ailleurs rejeter la taxe sur l'acheteur, et celui-ci compte, à son tour, la répercuter sur d'autres, c'est-à-dire sur les consommateurs. L'acquéreur a-t-il acheté pour sa propre consommation, il se figure peut-être éviter l'impôt au moyen d'une diminution de prix qu'il croit avoir obtenue sans que le vendeur se soit douté de la réduction.

280. Le droit de *circulation* est dû à l'enlèvement ou déplacement du liquide, quelle que soit sa destination, sauf quelques exceptions en fort petit nombre. La loi exempte : 1° les boissons que les propriétaires, colons partiaires ou fermiers font conduire des pressoirs dans leurs caves ; 2° celles qu'un fermier, colon partiaire ou preneur à bail emphytéotique remettra au propriétaire ou recevra de lui en vertu de baux authentiques ou

notoires[1]; 3° celles qui sont transportées par les négociants, marchands en gros, courtiers et débitants d'une de leurs caves dans une autre, située dans l'étendue du même canton ou dans l'étendue des cantons limitrophes[2]; 4° les boissons envoyées à l'étranger ou aux colonies; 5° les boissons qui sont expédiées aux négociants en gros ou aux débitants parce que leur destination prouve que ces boissons acquitteront le droit de détail, et qu'il ne serait pas juste de cumuler le droit de la vente au détail avec celui de circulation; ou bien si l'expédition est adressée à un négociant en gros, il ne serait pas juste d'exiger plusieurs fois le droit de circulation. Aussi a-t-on pu définir le droit de circulation un droit perçu à l'enlèvement ou au déplacement des boissons expédiées à des particuliers[3]; 6° les boissons expédiées sur Paris, parce que tous les droits sont remplacés par une taxe unique exigible à la barrière. Le droit de circulation n'est pas dû en ce dernier cas, alors même que les boissons seraient destinées à des particuliers.

281. Pour la perception du droit de circulation, les départements sont divisés en quatre classes d'après la valeur moyenne des vins, et cette valeur est fixée suivant la distance qui sépare le lieu de la

[1] L'art. 3 de la loi du 28 avril 1816 exemptait aussi toutes les boissons expédiées par les propriétaires et fermiers, quelle que fût la destination, si ces boissons provenaient de sa récolte. Mais cette partie de la disposition a été abrogée par la loi du 25 juin 1841, art. 15. Ainsi le droit de circulation frappe toutes les ventes, qu'elles soient faites directement par le propriétaire ou par un marchand en gros servant d'intermédiaire. La loi du 28 avril 1816 n'atteignait que la vente faite par les marchands.

[2] Décret du 25 mars 1817, art. 20.

[3] Art. 82 de la loi du 25 mars 1817.

destination du lieu de la production. Plus la distance est grande et plus on présume que le vin a de valeur. La raison en est que les vins qui sont envoyés dans les lieux éloignés de la production sont ordinairement d'une qualité supérieure ; car on ne fait venir que des vins de choix lorsque le destinataire consent à payer des frais considérables de transport[1].

La division en classes par départements ne s'applique pas aux cidres, poirés et hydromels, mais seulement aux vins. Quant aux cidres, poirés et hydromels, ils ne payent que le droit uniforme de 50 cent. par hectolitre.

282. Le droit de circulation est exigible au moment de l'enlèvement et, pour en assurer la perception, la loi dispose que les boissons sujettes à la taxe ne peuvent pas voyager sans être accompagnées d'un *congé*, que les agents des contributions indirectes délivrent contre l'acquittement préalable des droits. Ce titre doit être représenté pendant la durée du voyage, toutes les fois que les voituriers en sont requis, par les employés des contributions indirectes, des douanes et des octrois. Lorsque le droit n'est payable qu'au lieu de destination, le chargement voyage avec un titre qui prend le nom d'*acquit-à-caution* parce que l'expéditeur doit seulement garantir que les droits seront payés à l'arri-

[1] La classification des départements au point de vue qui nous occupe se trouve dans l'art. 20 de la loi du 28 avril 1816. Le tarif établi par l'art. 19 est le suivant :

1re classe.	0f,60 par hectolitre.
2e classe.	0 ,80
3e classe.	1 ,00
4e classe.	1 ,20

vée et que, faute de payement en ce lieu, ils seront acquittés par lui ou par la caution qu'il fournit à cet effet. Pour les boissons qui voyagent dans les cas d'exemption, par exemple pour le transport du cellier à la cave, les agents de la régie donnent un titre appelé *passavant*, sans aucune garantie puisque le droit ne sera jamais exigible ni au départ ni à l'arrivée. Le congé, l'acquit-à-caution et le passavant sont signés par les employés des contributions indirectes, ce qui suppose la proximité d'un bureau. Or cette formalité est impossible toutes les les fois que le bureau est éloigné. En ce cas, les expéditeurs peuvent être autorisés à se délivrer à eux-mêmes des *laissez-passer*, titres purement privés qui sont convertis, suivant le cas, en congés, acquits-à-caution ou passavants au premier bureau que rencontrera le chargement. Quelle garantie offre ce *laissez-passer* que la partie remplit elle-même? D'abord, il est écrit sur un papier spécial que la régie confie aux personnes qui lui paraissent mériter sa confiance. D'un autre côté, sans ce billet, les fraudes seraient plus faciles. Tout voiturier qui ne pourrait pas présenter un titre régulier prétendrait que les boissons qu'il transporte sont parties d'un point éloigné du bureau et, pour éviter les peines de la contravention, annoncerait qu'il se propose de prendre au premier bureau un titre régulier d'expédition[1].

[1] D'après l'art. 19 de la loi du 28 avril 1816, la circulation des boissons sujettes aux droits, non accompagnée d'un titre régulier d'expédition, est une contravention punie, 1° de la saisie des denrées; 2° d'une amende de 100 à 600 fr. — Les voyageurs ne sont pas tenus de se pourvoir d'une expédition

283. Le droit d'*entrée* est perçu au moment où les boissons sont introduites dans les villes pour y être consommées. Le séjour dans les villes donne beaucoup d'avantages, et le législateur a pensé que la consommation des boissons dans ces agglomérations pouvait être plus imposée qu'elle ne l'est à la campagne. D'après l'art. 21 de la loi du 28 avril 1816, le droit d'entrée était exigible dans toutes les villes ayant 2,000 âmes de population; mais l'art. 3 de la loi de finances du 12 décembre 1830 a élevé le chiffre à 4,000 âmes, de sorte qu'au-dessous de 4,000 habitants, l'entrée des boissons dans l'agglomération n'est atteinte par aucun droit spécial.

284. Le droit d'entrée est plus élevé à mesure que le nombre des habitants augmente, l'importance de la population donnant la mesure de la richesse que l'agglomération développe. Pour les vins, le droit dépend non-seulement de la population, mais aussi de la classe du département. Pour les cidres, poirés et hydromels, la classe du département est sans influence, et le seul élément dont il y ait à tenir compte est le nombre des habitants. La proportion du droit est établie par le tableau annexé à la loi du 12 décembre 1830; mais cette proportion a été réduite de moitié par le décret du 17 mars 1852, art. 14, de sorte que les droits actuellement exigibles sont ceux qui forment le tableau suivant :

pour les boissons qu'ils emportent, les destinant à leur consommation, pourvu que la quantité qu'ils portent ne soit pas au-dessus de trois bouteilles (art. 18 de la loi du 28 avril 1816).

POPULATION DES COMMUNES. (Paris excepté)	TAXE PAR HECTOLITRE (ou principal). VINS EN CERCLES OU EN BOUTEILLES dans les départements de 1re cl.	2e cl.	3e cl.	4e cl.	HYDROMELS, CIDRES, POIRÉS.
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.
Communes de 4,000 à 6,000 habit.	0,30	0,40	0,50	0,60	0,25
6,000 à 10,000 —	0,45	0,60	0,75	0,90	0,40
10,000 à 15,000 —	0,60	0,80	1,00	1,20	0,50
15,000 à 20,000 —	0,75	1,00	1,25	1,50	0,65
20,000 à 30,000 —	0,90	1,20	1,50	1,80	0,75
30,000 à 50,000 —	1,05	1,40	1,75	2,10	0,90
50,000 et au-dessus.	1,20	1,60	2,00	2,40	1,00
Remplacement aux entrées de Paris.	8 fr.				4 fr.

285. Le droit n'est exigible qu'autant que les boissons sont destinées à entrer dans la consommation de la ville. Il n'est pas dû pour les boissons qui ne font que traverser les lieux assujettis à la taxe d'entrée. Les chargements, en ce cas, traversent la ville avec un *passe-debout* ou une déclaration de *transit*. Le passe-debout est délivré moyennant la consignation des droits qui sont restitués à la sortie, ou contre l'obligation contractée par une caution qui est libérée par la sortie sans fraude des boissons introduites. Si l'on peut faire escorter le chargement de l'entrée à la sortie, aucune consignation des droits ni aucun cautionnement ne sont exigés. Le passe-debout ne donne que le droit de traverser, et ne confère pas la faculté de séjourner plus de vingt-quatre heures; encore moins le conducteur a-t-il le droit de décharger[1]. Si le chargement est à la

[1] Art. 28 de la loi du 28 avril 1816.

sortie tel qu'il était à l'entrée, les droits sont restitués intégralement; s'il y a des manquants, les droits d'entrée sont retenus pour la différence.

Pour séjourner plus de vingt-quatre heures dans les lieux sujets, il faut que le conducteur fasse une déclaration de *transit*. Les congés ou acquits-à-caution restent, pendant toute la durée du séjour, entre les mains des agents de la régie, qui ne les rendent qu'au départ après les avoir visés et après avoir vérifié les boissons pour s'assurer qu'il n'y a pas de manquants [1].

286. Les marchands de vins et les propriétaires sont obligés de payer le droit d'entrée sur des quantités considérables de boissons, même avant que les boissons n'entrent dans la consommation. Ce payement serait bien moins onéreux pour eux, s'ils n'avaient à le faire qu'au fur et à mesure des ventes, pour deux raisons : 1° parce que quelquefois, et même le plus souvent, les marchands rejettent le droit sur le consommateur par l'élévation du prix de la denrée, et 2° parce qu'ils auraient plus de facilités pour payer l'impôt au fur et à mesure des ventes. C'est afin de donner aux marchands cet avantage qu'a été instituée la faculté de *l'entrepôt*. Les marchandises sont déposées dans des magasins d'où elles sortent pour entrer dans la consommation, et les droits n'étant perçus que sur les manquants ils ne grèvent pas les marchandises antérieurement à la vente. Si l'entrepôt est fait dans des magasins publics placés sous la clef de la régie, on dit que l'*entrepôt est réel*. Il y a entrepôt *fictif* lorsque le magasin du com-

[1] Art. 30 combiné avec l'art. 14 de la loi pu 28 avril 1816.

merçant est pris pour lieu d'entrepôt, et qu'à ce titre il est soumis à l'*exercice*, c'est-à-dire aux visites des employés des contributions indirectes [1].

287. Le droit de circulation et le droit d'entrée sont établis à tant par hectolitre, quelle que soit la valeur vénale des boissons. Il en est autrement du droit de détail qui est exigible *ad valorem*, à raison de 15 p. 100 du prix. Comment se fait-il qu'on ait pris deux bases différentes pour ces deux espèces de droits? Il semble, au premier abord, que la taxe *ad valorem* étant plus juste, il aurait fallu adopter ce procédé pour tous les droits puisqu'on a pu l'employer relativement à la vente au détail. Il y a cependant une grande différence entre le détail et l'entrée ou la circulation. Le droit de détail est assis sur le prix de vente parce que les prix peuvent être connus. Au contraire, il n'y a aucun moyen sûr pour connaître la valeur des boissons introduites, 1° parce qu'il serait facile de porter sur les factures des prix fictifs; 2° parce que le droit d'entrée est exigible des producteurs eux-mêmes qui reçoivent leur récolte à domicile. Il n'y aurait pas d'autre moyen, en ce cas, d'établir la valeur des boissons que de vérifier la déclaration des parties au moyen d'une dégustation. Or la dégustation est un procédé fort sujet à erreur dès qu'on veut tenir compte des nuances, et il suffit quelquefois d'une différence légère pour changer sensiblement la valeur des denrées.

288. Quant au droit de détail, c'est au moyen de l'exercice que les agents de la régie s'assurent des

[1] Art. 31 et suivants de la loi du 28 avril 1816.

ventes. Les quantités introduites dans les caves du débitant sont constatées au moyen des expéditions qui doivent accompagner les chargements à destination des détaillants. Ensuite les visites des agents, avec le jaugeage qu'ils ont le droit de faire sur chaque pièce, constatent les quantités vendues. En rapprochant les ventes constatées par les visites et par le jaugeage des prix qui doivent toujours être affichés dans le lieu le plus apparent du débit, on obtient la somme sur laquelle est assis le droit de détail *ad valorem*. Le droit de détail est fixé par le décret du 17 mars 1852, qui a relevé à 15 p. 100 les droits de détail abaissés à 10 p. 100 après 1830. On a vu plus haut que le même décret-loi du 17 mars 1852 avait réduit les droits d'entrée de moitié. Cette mesure a été prise pour dégrever la consommation de famille qu'atteignent les taxes d'entrée et pour grever la consommation du cabaret qui paye les droits de détail.

289. L'exercice est une vexation pour les contribuables, et pour les agents de la régie une cause de grandes difficultés, sans compter l'impopularité qui résulte contre eux de ce moyen de perception. La fraude est fréquente, parce que l'élévation du droit de détail donne une prime très-forte à la contrebande. Or la fréquence de la fraude entraîne celle des mesures de rigueur, et cette sévérité ne contribue pas pour peu à rendre difficile ou désagréable la fonction des employés des contributions indirectes. Pour éviter les vexations inhérentes à l'exercice, la loi a créé l'*abonnement*, c'est-à-dire le remplacement des droits de détail par le payement annuel d'une

somme fixe. On distingue plusieurs espèces d'abonnement :

290. 1° l'*abonnement individuel :* « Toutes les fois, dit « l'art. 70 de la loi du 28 avril 1816, qu'un débitant « se soumettra à payer par abonnement l'équivalent « du droit dont il *sera estimé* passible, il devra y être « admis par la régie. » Quant à *l'estimation du droit*, il est fixé de gré à gré par le débitant et la régie. En cas de désaccord, il est statué par le conseil de préfecture[1]. L'abonnement est constaté par écrit, et n'est définitif qu'autant qu'il est approuvé par la régie. Il n'est valable que pour un an, et ne confère pas au détaillant le droit de vendre à l'exclusion de tout autre marchand.

291. 2° *L'abonnement individuel à tant par hectolitre.* Au lieu de traiter pour une somme fixe, comme dans le cas précédent, le détaillant traite pour une somme exigible par hectolitre de boissons entrant dans la consommation. Cet abonnement supprime toutes difficultés relatives à la fixation des prix; mais l'exercice est encore indispensable pour constater les manquants dans les caves, c'est-à-dire le nombre d'hectolitres pour lesquels le droit fixé par l'abonnement est exigible. L'abonnement par hectolitre n'est valable qu'autant qu'il a été approuvé par le directeur, et même avec cette approbation, il ne vaut que pour deux trimestres. On passe à l'abonné une différence de 3 p. 100 pour déchet et consommation de famille[2]. L'abonnement

[1] L'art. 70 de la loi du 28 avril 1816 disait qu'il y serait statué par le *préfet en conseil de préfecture*. Mais cette attribution a été changée par l'art. 11 de la loi des 21-26 juin 1865.

[2] Art. 71 de la loi du 28 avril 1816.

individuel, qu'il soit fait pour une somme fixe ou à tant par hectolitre, est révoqué de plein droit contre le débitant qui se rend coupable d'une contravention ou d'une fraude[1].

292. 3° *L'abonnement collectif par commune.* Toutes les fois que le conseil d'une commune en fait la demande, la régie doit consentir un abonnement général si la commune s'oblige à payer par vingt-quatrièmes, de quinzaine en quizaine, la somme convenue pour l'abonnement. Ce traité n'est définitif qu'en vertu de l'approbation du ministre des finances, sur l'avis du préfet et le rapport du directeur général. L'abonnement est révoqué de plein droit en cas de non-payement de l'un des termes à l'époque fixée. Il n'est valable que pour un an[2].

293. 4° *L'abonnement collectif par corporation.* « Sur « la demande des deux tiers au moins des débitants, « dit l'art. 77 de la loi du 28 avril 1816, approuvée par « le conseil municipal de la commune et notifiée par « le maire, la régie devra consentir pour une année et « sauf renouvellement, à remplacer le droit de détail « par exercice au moyen d'une répartition, sur la tota- « lité des redevables, de l'équivalent dudit droit. » Cet équivalent doit être égal au produit moyen des trois années. Le traité n'est définitif qu'en vertu de l'approbation du ministre des finances, sur le rapport du directeur général des contributions indirectes. En cas de dissentiment entre la régie et les débitants sur la somme à payer, il est statué par le conseil

[1] Art. 72, *id.*
[2] Art. 73, 74, 75, *id.*

de préfecture [1]. L'abonnement une fois arrêté, les syndics des débitants font, sous la présidence du maire, la répartition de la somme entre les débitants. Ils dressent les rôles qui sont rendus exécutoires par le maire et adressés à la régie. Tous les débitants sont solidaires du payement de la somme fixée pour l'abonnement et, en conséquence, aucun nouveau débitant ne peut, pendant l'année, s'établir dans la commune [2]. Cependant les débitants ont la faculté d'accorder l'autorisation aux personnes non comprises dans la répartition de vendre des boissons lors des *foires et assemblées*. Mais ils ne pourraient pas concéder la même permission à des débitants qui proposeraient de former un établissement permanent [3]. Les sommes qui remplacent le droit de détail sont payables par douzièmes et, faute de payement d'un terme, les débitants étant mis en demeure, le directeur des contributions indirectes peut être autorisé par le préfet à rétablir dans la commune la perception des droits de détail [4].

294. Les débitants étant soumis au régime rigoureux

[1] Art. 78 de la loi du 28 avril 1816. Cet article disait qu'il serait statué par le *préfet en conseil de préfecture;* mais la loi des 21-26 juin 1865, art. 11, a substitué la compétence du conseil de préfecture à celle du préfet en conseil de préfecture.—Que faudrait-il décider pour les difficultés soulevées par les débitants touchant la répartition? La loi n'attribuait compétence au conseil de préfecture que pour les contestations relatives au montant de l'abonnement. Elle ne dit rien quant à la répartition. Aussi le Conseil d'État a-t-il décidé que le conseil de préfecture était incompétent (arr. du Cons. d'Ét. du 24 juillet 1848). V. *contra*, Foucart (t. II, p. 505) et l'ancienne jurisprudence du Conseil d'État (de 1824 à 1848). Il résulte de la nouvelle jurisprudence que la répartition est faite souverainement par les syndics.

[2] Art. 30 de la loi du 28 avril 1816.

[3] Art. 85, *id.*

[4] Art. 81, *id.*

de l'exercice, il importe de fixer les caractères auxquels cette qualité pourra être reconnue. Il y a des professions qui, par elles-mêmes, entraînent la qualité de débitant avec assujettissement au régime que nous venons de décrire. Ce sont les cabaretiers, aubergistes, traiteurs, maîtres d'hôtels garnis, cafetiers, liquoristes, buvetiers, débitants d'eau-de-vie, concierges et autres donnant à manger au jour, au mois ou à l'année, et cantiniers de troupes, autres que ceux qui sont établis dans les camps[1]. Quant à ceux qu'aucune présomption semblable ne caractérise, ils sont considérés comme débitants lorsqu'ils vendent en cercles ou par paniers contenant moins de 25 litres. Avant le décret du 17 mars 1852, la vente était censée faite au détail lorsqu'elle avait pour objet des quantités inférieures à 100 litres. Le décret du 17 mars 1852 a réduit cette proportion à 25 litres, afin d'affranchir la consommation de famille.

295. Les esprits, eaux-de-vie et liqueurs, sont soumis à un droit d'entrée et à un droit de consommation. Le droit d'entrée est fixé suivant la population de la commune.

De 4,000 à 6,000 âmes.	4 fr.
6,001 à 10,000 âmes.	6
10,001 à 15,000 âmes.	8
15,001 à 20,000 âmes.	10
20,001 à 30,000 âmes.	12
30,001 à 50,000 âmes.	14
50,000 âmes et au-dessus.	16

Le droit de consommation, qui remplace le droit de

[1] Art. 50, *id.*, et loi du 28 avril 1836.

circulation et celui de détail, est fixé par la loi du 26 juillet 1860, art. 18, à 75 fr. en principal par hectolitre d'alcool pur, et la quantité d'alcool contenue dans les esprits, eaux-de-vie et liqueurs, est déterminée au moyen de l'alcoolimètre[1]. Une exception avait été faite pour les alcools jetés sur les vins dans l'opération dite du *vinage;* mais cette exception, après avoir été restreinte à quelques départements producteurs de vins, a été abrogée par la loi de finances du 8 juin 1864 (art. 5).

296. Les marchands, bouilleurs et distillateurs doivent se munir d'une *licence* pour chaque établissement qu'ils dirigent, et acquitter les droits auxquels cette obligation donne lieu. Ce droit ne se confond pas avec la patente.

297. Les bières sont soumises à un droit dit de *fabrication*, à raison de 2 fr. 40 c. par hectol. pour la bière forte et de 60 c. par hectolitre de petite bière. On entend par bière forte celle qui provient des deux premières trempes versées sur les matières premières (houblon et malt). A partir de la troisième trempe, il ne coule plus que de la petite bière. Le droit sur la bière est un droit de fabrication qu'il faut distinguer avec soin des droits de consommation. Le droit de fabrication a pour caractère qu'il est établi sur les quantités fabriquées, alors même que les boissons ne seraient pas vendues, tandis que le droit de consommation n'est dû qu'au fur et à mesure de l'expédition. Ainsi le droit de consommation sur les alcools n'est exigible qu'au moment de l'enlèvement comme le droit de circulation.

[1] Art. 87 et suiv. de la loi du 28 avril 1816, et art. 1er de la loi du 24 juin 1824.

Cependant le droit de fabrication sur la bière est restitué pour les quantités exportées soit à l'étranger, soit aux colonies françaises (loi du 23 juillet 1820). La restitution n'a lieu que pour les bières enlevées directement des brasseries en vertu d'acquits à caution.

298. Les brasseurs sont tenus de faire au bureau de la régie la déclaration de leur profession et du lieu où sont situés leurs établissements. Ils doivent en outre faire connaître la contenance de leurs chaudières, cuves et bacs, avant de s'en servir. Chaque vaisseau porte un numéro et, sur l'une de ses faces, l'indication de sa contenance exprimée en hectolitres. La vérification est faite, en présence des brasseurs, par les agents de la régie avec l'aide d'ouvriers que les brasseurs fournissent pour l'empotement[1]. Toutes les fois qu'un brasseur a le projet de mettre le feu sous une chaudière, il doit en faire la déclaration à la régie, en indiquant : 1° les numéros et la contenance des chaudières qu'il se propose d'employer, ainsi que l'heure à laquelle il allumera le feu ; 2° le nombre et la qualité de brassées qu'il veut fabriquer avec la même drèche ; 3° l'heure de l'entonnement de chaque brassin ; 4° le moment où l'eau sera versée sur les marcs pour fabriquer la petite bière sans ébullition, exempte du droit, et celui où elle sortira de la brasserie[2].

299. Les droits sont exigibles sur les quantités fabriquées et, afin d'apprécier ces quantités, on calcule la

[1] Art. 117 de la loi du 28 avril 1816.

[2] Art. 120 *id.* C'est l'art. 114 de cette loi qui exempte de tout droit la petite bière fabriquée, sans ébullition, avec de l'eau froide jetée sur de la drèche qui a déjà servi.

contenance des chaudières en ajoutant 20 p. 100 « *pour tenir lieu de tous déchets de fabrication, d'ouil-* « *lage, coulage et autres accidents*[1]. » Le brasseur peut donc, en cours de fabrication, ajouter de l'eau jusqu'à concurrence de 20 p. 100; mais le droit est dû pour toute la contenance des chaudières sous lesquelles il met le feu, alors même qu'elles ne seraient pas entièrement pleines[2]. Pour le payement de la taxe, la régie est autorisée à entrer en compte courant avec le brasseur, et à régler les droits en effets à trois, six ou neuf mois de terme, à deux conditions : 1° que les sommes portées dans lesdits effets ne soient pas au-dessous de 300 fr., et 2° que les obligations souscrites par le brasseur soient dûment cautionnées[3]. Les particuliers qui ne brassent que pour leur consommation, ainsi que les colléges, maisons d'éducation et autres établissements publics, sont assujettis aux mêmes taxes que les brasseurs de profession et tenus aux mêmes obligations, excepté le payement de la licence. Les hôpitaux eux-mêmes payent un droit pour la bière qu'ils fabriquent[4]. Seulement ce droit n'est pas uniforme d'après la contenance, mais proportionnel à la qualité de la bière déterminée au moyen d'une expertise.

300. On voit par ce qui précède que la perception du droit de fabrication sur les bières soumet les brasseurs à un exercice rigide, et astreint les agents de la régie

[1] Art. 110 de la loi du 28 avril 1816.
[2] *Id., ibid.*
[3] Art. 127 *id.*
[4] Art. 128 *id.*

à une surveillance difficile. C'est surtout dans les grandes villes que l'exercice présente des inconvénients, soit parce que la fabrication plus active appelle plus souvent l'introduction des employés, soit parce que la fraude trouve dans les agglomérations de population des facilités particulières. Aussi la loi admet-elle la faculté d'abonnement général à Paris et dans les villes au-dessus de 30,000 habitants. La somme est fixée de gré à gré entre les syndics nommés par les brasseurs et le directeur de la régie. La loi ne dit pas qu'en cas de dissentiment il y sera statué par une autorité supérieure, d'où il faut conclure qu'il n'y a aucun moyen légal de vider le désaccord, et qu'à défaut de consentement l'abonnement n'a pas lieu. Il n'est d'ailleurs définitif, si les parties s'entendent, qu'après avoir été approuvé par le ministre des finances[1] sur le rapport du directeur général des contributions indirectes. L'abonnement une fois autorisé, les syndics nommés par les brasseurs procèdent, chaque trimestre, à la répartition de la somme à payer au trésor, en proportion de l'importance du commerce de chacun. Les rôles dressés par les syndics sont rendus exécutoires par le préfet et remis au directeur des contributions directes pour qu'il en fasse le recouvrement contre les redevables[2]. Tous les brasseurs sont solidaires pour le payement de la somme totale, et c'est pour cela qu'aucun nouveau fabricant ne peut s'établir, pendant l'année, dans la ville où l'abonnement a été adopté et qu'aucun des brasseurs déjà établis ne peut augmenter ses moyens de fabri-

[1] Art. 130 de la loi du 28 avril 1816.
[2] Art. 131 de la loi du 28 avril 1816.

cation[1]. Les sommes sont payables par douzièmes et, en cas de retard dans le payement, les redevables ayant été dûment mis en demeure, le ministre des finances pourra prononcer la révocation du contrat d'abonnement et remettre en vigueur immédiatement le mode de perception ordinaire[2]. Au reste, l'abonnement n'a pour effet de remplacer les droits ordinaires que relativement à la bière consommée à l'intérieur. Les bières fabriquées dans une ville abonnée acquittent le droit de fabrication lorsqu'elles sont expédiées hors du département. « Les bières fabriquées dans Paris, dit l'art. 137 de la loi du 28 avril 1816, qui seraient expédiées *hors du département de la Seine* seront soumises, à la sortie dudit département, au droit de fabrication établi par l'art. 107 de la présente loi[3], et auquel sont assujettis les brasseurs des départements circonvoisins. Il en sera de même des bières fabriquées dans les villes où l'abonnement avec les brasseurs aura été consenti, lorsqu'elles seront expédiées *hors desdites villes.* » D'après ce texte, en ce qui concerne les bières fabriquées à Paris, il faut qu'elles soient expédiées hors du département de la Seine pour que le droit de fabrication soit exigible. Dans les autres villes au-dessus de 30,000 habitants, il suffit qu'elles soient expédiées *hors de la ville* et non hors du département.

301. A Paris, le rapprochement des maisons et la facilité d'établir des communications entre des habitations

[1] Art. 133, *id.*
[2] Art. 134, *id.*
[3] Le tarif de l'art. 107 a été remplacé par la loi du 12 décembre 1830, et porté à 2 fr. 40 c. pour la bière forte et à 60 cent. par hectolitre de petite bière.

très-rapprochées rendaient, pour les vins autant que pour les bières, l'exercice trop difficile. C'est pour cela que le droit d'entrée et le droit de détail ont été remplacés par une taxe unique, dite *taxe de remplacement*, et qui est exigée à la barrière. Le tarif fixé par la loi du 26 juillet 1860, art. 18, prorogé par l'art. 5 de la loi du 18 juillet 1866 est le suivant :

Vins en cercles[1] ou en bouteilles, par hectol.	8 fr.
Cidres, poirés et hydromels, par hectol.	4
Alcool pur[2] contenu dans les eaux-de-vie, esprits, vernis et eaux de senteur en cercles ; eaux-de-vie, esprits, vernis et eaux de senteur en bouteilles ; liqueurs et fruits à l'eau-de-vie, par hectol.	91

302. Dans les villes sujettes au droit d'entrée, c'est-à-dire dans celles qui ont une population de 4,000 habitants, la loi permet de remplacer le droit de détail en le réunissant au droit d'entrée et le remplaçant par une taxe unique à la barrière. C'est le système adopté pour la capitale que la loi permet d'étendre à d'autres villes. Entre ces dernières et la capitale, la différence tient à ce que, pour Paris, il y a un tarif fixé par la loi tandis que pour les autres villes le tarif est arrêté d'après le produit moyen, pendant les trois dernières années, des droits d'entrée et de détail. Cette conversion ne s'applique qu'aux vins, cidres, poirés et hydromels,

[1] Sont considérés comme *cercles* les dames-jeannes et cruchons de toutes sortes dont la capacité est supérieure à 2 litres, pourvu qu'ils ne soient pas cachetés de manière à rendre impossible la vérification de ce qu'ils contiennent. — La force alcoolique est indiquée par l'alcoolimètre, en supposant la liqueur ramenée à la température de 15 degrés centigrades.

[2] La taxe de 91 fr. par hectolitre est formée de la réunion de deux droits : 1° 16 fr. pour droit d'entrée dans les villes au-dessus de 50,000 âmes, et 2° 75 fr. pour droit de consommation.

et la taxe de remplacement est fixée pour chaque espèce de boissons. Quant aux spiritueux, ils ne peuvent pas, comme ils le sont à Paris, être compris dans la mesure de conversion, et, en ce qui les concerne, le droit d'entrée se cumule avec le droit de consommation.

La conversion en taxe unique est faite en vertu d'une délibération du conseil municipal. A cet effet, le conseil doit s'adjoindre un nombre de marchands en gros et de débitants égal à la *moitié* des conseillers présents. Ces négociants ou débitants sont choisis parmi les plus imposés à la patente. Les membres du conseil municipal qui sont, en même temps, marchands ou débitants de boissons, votent en cette dernière qualité, c'est-à-dire comme membres adjoints.

DROIT COMPARÉ.

303. **Angleterre. — Belgique et Hollande. — Allemagne. — Espagne.** — *Vins*. Avant 1825, les vins étaient en Angleterre soumis à deux espèces de droits : les douanes à l'introduction, et l'accise sur la consommation intérieure. Ils n'acquittent plus aujourd'hui que les taxes de douane. — La Belgique et la Hollande ont conservé, en cette matière, l'ancien système de l'Angleterre, c'est-à-dire la douane combinée avec l'accise à l'intérieur. — En Prusse et dans quelques autres États de l'Allemagne (la Saxe, la Hesse-Électorale et les États Thuringiens), la contribution des boissons est assise sur la production. Le producteur doit déclarer les quantités de vin qu'il a encavées, et l'impôt est exigible au 1er août de l'année qui suit la récolte.

Mais les droits acquittés qui correspondent aux quantités non vendues s'imputent sur les contributions de l'année suivante. Les vignobles sont divisés en six classes, suivant leur qualité, et le droit varie entre un minimum de un quart de thaler par *Eimer* (mesure qui correspond à 75 litres) et un maximum de un thaler et un sixième. — En Autriche, on distingue entre les pays ouverts (*Auf dem offenem Lande*) et les villes fermées. Dans les premiers, la loi impose la vente au détail, tandis que dans les secondes on perçoit un droit d'entrée sur le vin et le moût (*Wein und Most*). — En Italie, il existe quelques taxes communales sur la production des vins (2 à 3 fr. par hectolitre), mais il n'existe pas d'impôt général. — En Espagne, le vin est au nombre des neuf substances qui sont taxées à la consommation (*Consumos*). Pour les vins de bonne qualité, le droit est gradué suivant la population des lieux de consommation. Quant au petit vin[1] (*Chacolî*) et au cidre, ils acquittent des droits uniformes dans tout le Royaume.

Bières. En Angleterre, ce n'est pas la bière qui est imposée, mais la matière première, c'est-à-dire la drèche et le houblon. La taxe sur la drèche fixée en 1823 à 2 shill. 7 den. par *bushel* ou 20 sh. 8 den. par *quarter*, a été, en 1840, augmentée de 5 p. 100. Le houblon est imposé, tant pour l'ancien impôt que pour le nouveau, à raison de 18 sh. par quintal. — En Prusse, le droit est perçu sur la drèche au moment de l'infusion dans les vaisseaux, mais avant que l'eau chaude n'ait été versée. L'empotement a lieu en présence d'un em-

[1] Nous empruntons ce détail à M. de Parieu.

ployé du fisc, après déclaration par le brasseur de la quantité de bière qu'il se propose de fabriquer. — En Bavière et en Wurtemberg, ce n'est pas au moment de l'infusion que le droit est exigible, mais au moment de l'égrugement de l'orge. — En Autriche, dans les deux Hesses et le grand-duché de Bade, l'impôt est assis sur la contenance des chaudières, avec une surveillance rigoureuse de la fabrication. C'est une taxe sur le moût de bière ou *Würzebesteuerung*. En sus du droit de fabrication, un droit d'entrée est perçu sur la bière introduite dans les villes et cette taxe entraîne une augmentation sur la bière fabriquée à l'intérieur. Si la bière fabriquée dans ces villes est ensuite exportée, le droit est restitué à la sortie (Drawback ou, en allemand, *Rückvergütungen*). — En Espagne, la bière, comme le petit vin et le cidre, est soumise à un droit fixe dans toute l'étendue du Royaume.

Alcool. En Angleterre, la fabrication de l'alcool est soumise : 1° à un droit de 10 shill. par gall. (12 fr. 50), et 2° à un droit de 9 fr. environ par hectolitre sur le malt. Les alcools fabriqués pour l'exportation sont dispensés de la taxe. Pour assurer la perception du droit, les cuves, chaudières, alambics, etc., etc., etc., doivent être déclarés aux agents de la régie qui les marquent. De plus, toutes les fois que les distillateurs veulent charger les alambics et mettre le feu sous les chaudières, ils doivent avertir les commis à l'avance. — En Belgique, le droit est basé sur la *capacité brute* (c'est-à-dire sans aucune déduction) des vaisseaux employés pour la trempe, la macération ou la fermentation des matières premières. Le droit est fixé, par

hectolitre et par journée de travail, à 1 fr. 50 pour les grains et à 2 fr. 30 pour les matières sucrées. « On entend par jour de travail les jours effectifs, de midi à midi, pendant lesquels il est effectué des trempes, des bouillées ou des rectifications. Il est accordé décharge aux distillateurs du droit sur les quantités exportées, à raison de 9 fr. par hectolitre d'alcool. » (Loi du 27 juin 1842.) — En Prusse, les distillateurs payent l'impôt d'industrie ou *Gewerbesteuer* proportionnellement à l'importance de leurs établissements, entre un *minimum* de 7 fr. 50 et un *maximum* de 360 fr. L'étendue de l'industrie est appréciée d'après la déclaration des parties, sous la surveillance de la régie, et payable de mois en mois.—Dans le grand-duché de Bade, les marchands en gros sont les seuls commerçants qui, en sus de la patente, payent une licence dont le montant, proportionné à l'importance de leurs opérations et à l'étendue de leurs magasins, varie entre 137 fr. 87 et 818 fr. 65.

§ 2. — Impôt sur le sel.

Sommaire.

304. Motifs qui ont fait établir l'impôt du sel.
305. Diverses espèces de sel suivant l'origine.
306. Droit sur les sels fabriqués à l'intérieur.
307. Tarif de la taxe du sel.
308. Dispenses.
309. Sels venant de l'étranger.
310. Droit comparé.

[1] *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. II, p. 438.

304. Le sel a de bonne heure été considéré comme une matière imposable parce que sa consommation est générale et pour ainsi dire obligatoire ; car, faute de sel, presque tous les aliments manquent de saveur, et leur valeur hygiénique est considérablement diminuée. Ce n'est pas tout. Le sel est aussi fort utile à l'agriculture parce qu'il sert à réparer des fourrages avariés, à engraisser le bétail, etc., etc. D'un autre côté, si la consommation est générale et presque forcée, elle n'entre que pour une quantité relativement très-faible dans les dépenses de chaque ménage. Aussi l'impôt, fût-il élevé d'une manière absolue par rapport à la valeur de la denrée, ne pèserait cependant sur chaque contribuable que pour une petite somme. L'impôt du sel a donc l'avantage de ne demander à chaque contribuable que de petites sommes, en produisant cependant des résultats importants par suite de la généralité de la consommation et de l'impôt.

305. Le sel a trois origines :

1° Les marais salants où le sel est formé par le dépôt qui reste après l'évaporation de l'eau de mer ;

2° L'exploitation des mines de sel gemme [1] ;

3° L'introduction des sels étrangers.

306. Sur les sels fabriqués à l'intérieur par l'exploitation des marais salants ou des mines et sources d'eau salée, la loi a établi un droit de consommation qui est

[1] Art. 1er de la loi du 17 juin 1840 : « Nulle exploitation de mines de sel, de sources ou de puits d'eau salée naturellement ou artificiellement, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une concession consentie par ordonnance royale (aujourd'hui décret) délibérée en Conseil d'État. »

exigible au fur et à mesure que les sels fabriqués sont vendus. Les quantités qui ne sont pas expédiées sont emmagasinées, et le droit est perçu sur les manquants. Il est évident que la perception de ce droit n'est possible qu'au moyen de l'exercice par les agents de la régie. Pour assurer l'efficacité de l'exercice, la loi a exigé plusieurs conditions : 1° que les usines soient autorisées par décret impérial, sans préjudice des règles applicables aux établissements dangereux et insalubres; 2° que l'usine soit entourée d'une clôture en maçonnerie ou en bois, et ne présente qu'une seule communication avec l'extérieur; 3° que les bâtiments intérieurs, même ceux qui sont destinés au logement, soient ouverts aux employés de la régie à toute réquisition; 4° qu'avant toute exploitation ou fabrication de sel à la chaudière, le fabricant en fasse la déclaration au plus prochain bureau de douanes ou des contributions indirectes.

307. La taxe du sel, qui était avant 1848 de 30 fr. par 100 kilogr ou de 30 cent. par kilogr., a été réduite par la loi du 28 décembre 1848, qui est toujours en vigueur, à 10 fr. par 100 kilog. ou 10 cent. par kilogr. Ainsi la réduction a été des deux tiers. Il s'en faut de beaucoup que la consommation de cette denrée ait augmenté dans la même proportion, et c'est à peine si elle s'est élevée de 54 millions de kilog. sur un total d'environ 300 millions. La raison en est que la consommation domestique est depuis longtemps ce qu'elle peut être, et qu'il n'y a pas à attendre d'augmentation de ce côté-là, les besoins des ménages ne dépassant guère de 5 à 6 kilog. par tête. Il est vrai que l'on

avait compté sur le développement de l'emploi par l'agriculture et que les espérances, sur ce point, avaient un haut degré de probabilité ; mais le fait n'a pas été conforme à ce qu'on avait droit d'attendre. Aussi avait-il été question de revenir sur une réduction qui n'avait pas été justifiée par les événements, et la proposition en fut même faite officiellement dans un rapport au chef de l'État par le ministre des finances [1]. Cette proposition n'a pas cependant encore été convertie en loi, et le droit est toujours fixé à 10 cent. par kilogr., droit qui, malgré la réduction, est encore considérable, car il excède de beaucoup la valeur intrinsèque de la matière imposée [2].

308. Le droit de consommation est applicable à tous les sels, quelle que soit leur provenance, qu'ils viennent de l'intérieur, des colonies ou de l'Algérie. La loi a cependant fait quelques exceptions : 1° les sels destinés à l'étranger sont affranchis de tous droits (art. 54 de la loi du 24 avril 1806) ; 2° le droit sur le sel destiné à l'alimentation des bestiaux est réduit de moitié, lorsqu'il est mêlé avec d'autres substances (art. 12 de la loi du 17 juillet 1840 et ordon. du 26 février 1846) ; 3° le sel destiné à la pêche de la morue est employé en franchise. On ne peut même employer à cet usage que des sels français, d'après le décret du 7 mars 1853.

[1] Rapport du 20 janvier 1862 (*Moniteur* des 22 et 23 janvier 1862). Cette proposition ne fut pas adoptée par la commission du budget. V. *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. II, 162.

[2] Le payement au comptant donne lieu à une déduction pour escompte d'une somme qui est déterminée par le ministre des finances, si la somme est de 300 fr. et au-dessus. Au-dessus de 600 fr., la somme due peut être réglée en obligations cautionnées, dont moitié à trois mois et moitié à six.

309. Quant aux sels qui viennent de l'étranger, ils acquittent un droit de douane à l'importation, et ce droit est fixé de manière à équivaloir à peu près au droit de consommation qui est perçu sur les sels fabriqués à l'intérieur. Le droit sur l'importation des sels varie suivant la zone par laquelle ils sont introduits, et une surtaxe, qui est établie au profit de notre marine, est appliquée toutes les fois que le sel entre sous pavillon étranger. Voici le tarif fixé par la loi du 14 juin 1850 :

« Les sels étrangers seront admis en France par mer, « dans les ports de l'Océan et de la Manche, en payant « par 100 kil. :

« Sels bruts sous pavillon français, 1 fr. 75 c.; sous « pavillon étranger, 2 fr. 25 c.

« Sels blancs obtenus par l'action du feu et raffinés : « par la frontière de Belgique, 2 fr. 75 c. ; par mer et « par les ports de l'Océan et de la Manche, sous pa- « villon français, 2 fr. 75 c. ; sous pavillon étranger, « 3 fr. 25 c.[1]. »

DROIT COMPARÉ.

310. **Angleterre. — Belgique et Hollande. — Allemagne et Espagne.** — L'Angleterre, après avoir frappé le sel de taxes très-lourdes, a supprimé cet impôt entièrement en 1825, et à partir de cette année, la consommation de cette dénrée s'est considé-

[1] Un décret du 16 mai 1855 a supprimé tout droit de *sortie* sur les sels bruts et raffinés.

rablement developpée dans la Grande-Bretagne. — En Belgique, d'après la loi du 5 janvier 1844, le sel paye 18 fr. par 100 kilog. Le sel brut est délivré à des conditions favorables pour l'amendement des terres, l'alimentation des bestiaux, la fabrication des soudes et pour la pêche nationale. — Dans les Pays-Bas, conformément au règlement du 21 août 1822, le droit d'accise sur le sel est de 6 florins par 100 liv. Des exemptions sont également accordées aux fabriques, à la pêche et à la salaison des poissons. — En Prusse, la vente du sel est un des monopoles qu'exerce l'État. La vente est faite à des prix uniformes dans tout le royaume; mais le tarif n'est pas le même pour les sels de toute nature et il varie suivant la destination de la substance, c'est-à-dire suivant qu'il s'agit de sel de cuisine (*Koch-Salz*), de sel destiné aux animaux (*Vieh-Salz*) ou de sel industriel (*Gewerbsalz*). Pour les sels livrés à prix réduits, il existe en Prusse un procédé de dénaturation particulier. — En Autriche, l'importation du sel est prohibée et, à l'intérieur, la fabrication est monopolisée; mais la vente est libre, et l'État vend le sel au commerce de manière à se réserver un bénéfice de 5 florins par quintal ou à peu près. — La Saxe s'approvisionne de sel en Prusse, en vertu d'un traité, et le sel ainsi acheté est revendu d'après un tarif qui varie suivant la nature et la destination du sel. Jusqu'en 1840 les Saxons étaient imposables pour une quantité de sel semblable à notre ancien *sel du devoir*, sous le régime des Gabelles[1]. — La taxe du

[1] V. notre *Mémoire sur l'impôt*, MÉLANGES D'ÉCONOMIE POLITIQUE, p. 181.

sel a été supprimée en Portugal depuis 1846, et ce pays est placé sous un régime analogue à celui de l'Angleterre. — L'Espagne, au contraire, a adopté le régime du monopole. Le sel est vendu par l'État d'après un tarif qui varie suivant la nature et la destination du sel. — En Italie, les monopoles, qui étaient en vigueur dans les anciens États, à des conditions variées, ont été ramenés au même chiffre après les événements qui ont unifié le royaume. Une réduction sur le prix de vente a d'abord été accordée; mais le prix a été relevé postérieurement, et porté de 30 à 40 centimes par quintal, outre le décime de guerre. Le 13 décembre 1865, le ministre des finances évaluait en prévision le produit de cet impôt à 53 millions.

§ 3. — Impôt sur le sucre.

Sommaire.

311. Motifs qui ont fait établir l'impôt sur le sucre. — Objections.
312. Provenance des sucres.
313. Taxe de consommation sur les sucres fabriqués à l'intérieur.
314. Détaxe en faveur du sucre colonial.
315. Surtaxe en faveur de la marine.
316. Exercice pour la perception du droit à l'intérieur.
317. Des sucres introduits pour le raffinage.
318. Remplacement du drawback par l'admission en franchise.
319. Proportion du sucre brut avec le rendement au raffinage.
320. Justification de la sortie des quantités admises temporairement en franchise.
321. Droit comparé.

311. Le sucre est considéré comme une matière bonne à imposer, parce que sa consommation tend à se

généraliser, et que cependant ce n'est pas une matière de première nécessité. C'est une substance utile assurément puisqu'elle sert à rendre agréables plusieurs espèces d'aliments ; mais si elle est utile, cette matière n'est point nécessaire, et sous ce rapport, par conséquent, il n'y a aucune raison décisive pour l'exempter de l'impôt. Il est vrai que le sucre entre dans la composition d'une foule de remèdes, et qu'à ce point de vue il peut être considéré comme une matière de première nécessité ; mais il est, pour cet usage, employé en quantités tellement petites, que la pharmacie n'est pas sensiblement grevée par ce droit. Du moins est-il vrai de dire que l'impôt est tellement divisé qu'il est trop faible pour être onéreux. La même objection pourrait d'ailleurs être faite pour le vin qui entre aussi dans la composition de certains remèdes et qui cependant supporte des impôts. Mais les taxes sur le vin sont plutôt critiquées parce qu'elles portent sur une denrée de première nécessité, et nous ne sachions pas qu'on les ait attaquées au point de vue médical.

312. La provenance du sucre est triple ; on distingue :

1° Les sucres indigènes ;

2° Les sucres coloniaux ;

3° Les sucres étrangers.

313. Sur les sucres indigènes le droit est une *taxe de consommation* exigible au fur et à mesure de l'enlèvement. Quant aux sucres coloniaux et étrangers, ils sont atteints par un droit de douane. Le droit est établi sur le sucre brut d'après un tarif qui est plus ou moins élevé suivant la richesse saccharine de la matière imposable. Après de nombreuses variations et modifications,

l'impôt sur le sucre a été fixé de la manière suivante par la loi des 19 avril-7 mai 1864 :

	Les 100 kilog.
Sucre brut de toute origine, au-dessous du n° 13. . .	42 fr.
— — du n° 13 au n° 20. . .	44
Sucre assimilé aux raffinés. Poudre blanche au-dessus du n° 20.	45
Sucre raffiné dans les fabriques de sucre indigène et dans les colonies françaises.	47

314. Une faveur temporaire est accordée à la production coloniale par l'art. 2 de la loi des 19 avril et 7 mai 1864 : « Les colonies françaises de l'île de la Réunion « et des Antilles jouiront d'une détaxe de 5 fr. par « 100 kilogr. du 15 juin 1864 au 1er janvier 1870. » Cette protection accordée à la production des colonies est un revirement singulier dans l'histoire de l'industrie des sucres. Pendant longtemps, la législation avait protégé la production du sucre de betterave contre celle du sucre de canne. A la faveur de cette protection, l'industrie indigène a fait des progrès tellement rapides que bientôt les deux espèces de sucres ont été soumises au même droit. Enfin les colonies ont été tellement éprouvées, soit par les progrès de notre industrie indigène, soit par la crise qui a suivi l'émancipation des noirs, qu'il a fallu renverser les rôles et accorder une détaxe aux sucres provenant de l'île de la Réunion et de nos Antilles.

315. D'un autre côté, dans l'intérêt de notre marine, une surtaxe de 2 fr. par 100 kilogr. a été imposée sur les sucres importés des pays hors d'Europe par navires étrangers (art. 3 de la loi du 7 mai 1864). Quant aux sucres importés des pays d'Europe et des entrepôts, ils

supportent également une surtaxe de 2 fr. par 100 kilog. quel que soit le mode de transport, c'est-à-dire tant sous pavillon français que sous pavillon étranger.

316. La perception du droit de consommation sur le sucre indigène ne peut se faire qu'au moyen de l'exercice des fabriques par les employés de la régie. C'est pour assurer l'efficacité de cette surveillance que toute personne qui veut établir une fabrique doit en faire la déclaration, en indiquant la contenance des cuves et vaisseaux qu'il se propose d'employer. Il doit, en outre, prendre une licence dont le coût est de 50 fr. et qui n'est valable que pour un établissement et pour une année. Ainsi le fabricant est tenu de payer, chaque année, autant de licences qu'il a d'établissements distincts. La fabrique doit être isolée, et les règlements interdisent toute communication avec une autre maison ou habitation. A l'extérieur du bâtiment principal, une enseigne porte les mots : *fabrique de sucre*. Les employés de la régie ont le droit de pénétrer dans la fabrique, pour l'exercer, depuis sept heures du matin jusqu'à six heures du soir pendant les mois de novembre, décembre, janvier et février; et de six heures du matin à sept heures du soir pendant les huit autres mois. Si les travaux continuaient dans la nuit, les employés pourraient à toute heure exercer la fabrique. Les employés tiennent, pour chaque établissement, le compte des produits de la fabrication tant en jus ou sirops qu'en sucres achevés ou imparfaits[1]. Afin d'épargner aux fabricants les ennuis de l'exercice, ils

[1] Loi du 31 mai 1846; ordonnance royale du 29 août 1846; décret du 27 mars 1852 et décret du 1er septembre 1852.

avaient été admis à la faculté d'abonnement général; mais cette disposition a été supprimée par l'art. 4 de la loi des 19 avril-7 mai 1864.

317. On voit par le texte de l'art. 1er de cette loi que les sucres raffinés venant du dehors sont admis en France au prix de 47 fr. par 100 kilogr. C'est une innovation très-importante; car les lois antérieures prohibaient l'entrée des sucres raffinés, en vue de favoriser l'industrie des raffineurs français. L'importation des sucres venant de l'étranger n'est du reste pas autorisée purement et simplement. L'art. 6, § 3, de la loi de 1864 porte que l'introduction des sucres raffinés coloniaux et étrangers n'est permise qu'autant que ces sucres sont importés directement par mer des pays hors d'Europe. Les sucres introduits pour recevoir en France l'opération du raffinage sont exempts du droit de consommation, à la condition de justifier de la sortie d'une quantité de sucre raffiné correspondant à la quantité de sucre brut qui était entrée. Avant la loi de 1864, les droits étaient acquittés au moment de l'introduction, puis restitués à la sortie, et c'est à cause de cette restitution qu'on appelait ce système le *régime du drawback*. La loi fixait une proportion suivant laquelle on déterminait, en tenant compte des déchets au raffinage, la quantité de sucre raffiné dont la sortie devrait être justifiée pour 100 kilogr. de sucre brut. Mais comme cette proportion était assez largement fixée, et qu'avec des moyens de fabrication perfectionnés on parvenait à extraire une quantité de sucre raffiné supérieure à celle qui était déterminée par la loi, il en résultait que le trésor rendait plus

qu'il n'avait reçu, et que cette perte était une véritable subvention pour les sucres réexportés. Aussi le sucre raffiné en France se vendait-il au dehors à meilleur marché que chez nous, précisément parce que la réexportation était l'occasion d'une prime qui permettait la baisse des prix après la sortie.

318. Les nombreuses réclamations qui, depuis plusieurs années, avaient attaqué le régime du drawback ont enfin été écoutées, et aujourd'hui ce système est abrogé. Au lieu d'acquitter les droits à l'entrée sauf restitution à la sortie, les sucres bruts sont introduits en franchise temporaire. Les importateurs souscrivent des *obligations cautionnées* qui sont déchargées par la sortie des sucres raffinés dans les quatre mois. Si le fabricant n'avait pas exporté dans ce délai faute d'avoir trouvé des acheteurs, il pourrait justifier de la mise en entrepôt des quantités voulues de sucre raffiné. En résumé, les droits sont exigibles sur les marchandises qui ne sont pas réexportées et sur celles qui manquent aux entrepôts, c'est-à-dire sur les sucres qui entrent dans la consommation française.

319. La loi de 1864 a, comme les précédentes, déterminé les proportions du rendement au raffinage et des déchets dont il y aurait à tenir compte.

Art. 6. « Le rendement des sucres destinés à l'exportation sera réglé ainsi qu'il suit :

Sucre de toute origine.

(Pour 100 kilogr. de sucre brut conformément aux types indiqués ci-dessus.)

Au-dessous du n° 10. Sucre melis ou quatre cassons et sucre candi.	78 kil.
— Sucre lumps et sucre tapé de nuance blanche. . .	79

Du n° 10 au n° 13 exclusivement. Sucre melis ou quatre cassons et sucre candi. 80
— Sucre lumps et sucre tapé de nuance blanche. . . 81
Du n° 13 au n° 16 inclusivement. Sucre melis ou quatre cassons de sucre candi. 83
— Sucre lumps et sucre tapé de nuance blanche. . . 84
Les vergeoises du n° 13 et des numéros supérieurs sont admissibles pour l'exportation à la décharge des obligations d'admission temporaire, à raison de 105 kilogr. par 100 kilogr. de sucre brut. »

320. Si, dans les quatre mois, le fabricant ne justifie pas de la sortie ou de la mise en entrepôt de la qualité voulue de sucre raffiné, le trésor poursuit immédiatement le payement des obligations cautionnées avec les intérêts à 5 p. 100 à partir de l'expiration du délai (art. 8 de la loi du 7 mai 1864).

Au reste, le régime de l'admission temporaire en franchise des sucres destinés au raffinage n'est pas spécial aux sucres bruts importés de l'étranger ou des colonies. Il s'applique aux *sucres de toute origine*, et, par conséquent, aux sucres de fabrique indigène tout aussi bien qu'aux sucres importés (art. 5 de la loi du 7 mai 1864).

DROIT COMPARÉ.

321. **Angleterre. — Belgique. — Allemagne et Espagne.** — En Angleterre, l'impôt sur le sucre a le caractère à peu près exclusif de taxe douanière. La production indigène « *que le gouvernement semble « avoir voulu y décourager*[1] » est à peu près nulle, et les quelques essais qui ont été faits en Irlande n'ont

[1] Horace Say, v° Sucre du *Dictionnaire d'économie politique*.

donné que des ressources sans importance à l'Échiquier. Le droit actuellement en vigueur est, suivant la richesse du sucre, de 34 à 43 fr. par 100 kilog. — En Hollande, le droit sur les sucres est qualifié d'*accise*, et fixé à 13 flor. 50 cents par quintal de sucre brut. La Belgique lève, depuis le traité qu'elle a conclu avec la France en 1861, un droit de 45 fr. par 100 kilog., soit à la fabrication sur le sucre indigène, soit à l'importation sur le sucre de canne[1].

L'union douanière allemande (*Zollverein*) est chargée de percevoir non-seulement les droits de douane, mais aussi la taxe sur les betteraves (*Rübensteuer*), pour le compte de tous les États qu'elle comprend. Depuis la convention du 4 avril 1853, l'impôt dans le *Zollverein* est de 7 silbergros et demi par quintal de betteraves, ce qui revient, au rendement de 7 p. 100, à environ 26 fr. par 100 kil. de sucre fabriqué. Le sucre étranger paye à son entrée dans l'Union douanière 10 thalers par 100 kilog., ou 37 fr. 50 cent.[2]. — En Autriche (elle n'était pas entrée dans le Zollverein), la fabrication du sucre indigène est soumise à une taxe qui est assise sur le poids des betteraves employées, et dont le tarif est d'environ 40 nouveaux kreutzers par quintal viennois de betteraves fraîches[3].

[1] Loi du 27 mai 1861. D'après l'art. 6 de cette loi, l'accise sur les sucres doit rapporter au moins 875,000 fr. par trimestre. S'il y a déficit, la somme qui manque est obtenue par une répartition sur les fabriques au prorata de ce qui a été payé par chacune d'elles à l'accise.

[2] *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. II, p. 257. En Prusse, la fabrication du sucre a été une industrie monopolisée par l'État. En 1849, une proposition fut présentée à l'Assemblée nationale qui proposait d'enlever cette industrie aux particuliers.

[3] V. Loi du 18 octobre 1865.

En Espagne, la chaleur du climat est un obstacle à la fabrication ; aussi le droit sur les sucres a-t-il, dans le pays, le caractère exclusif de taxe douanière. Il constitue à peu près, par rapport à l'ensemble des douanes, une proportion de 10 à 12 pour 100.

§ 4. — Des douanes.

Sommaire.

322. Définition des droits de douane.
323. Caractères multiples des droits de douane.
324. Droits protecteurs.
325. Principes généraux du système douanier.
326. Diverses espèces de droits. — Prohibitions.
327. Droits prohibitifs.
328. Droits protecteurs. — Droits *ad valorem* et *préemption*.
329. Droits fixes par tête.
330. Déclaration.
331. Rayon-frontière.
332. Entrepôt. — Entrepôt réel et entrepôt fictif.
333. Transit. — Passavant et acquits-à-caution.
334. Droit comparé.

322. On entend par douanes des droits qui sont perçus sur *certaines* denrées ou marchandises à l'importation et à l'exportation. Je dis *certaines*, parce que toutes ne sont pas imposées, et que celles qui ne sont pas tarifées entrent et sortent librement. La liberté des mouvements ne s'arrête que devant des textes formels, et même le doute doit être interprété dans le sens d'une entière franchise. C'est le contraire de ce qui a lieu en matière de patentes où l'imposition est la règle et la franchise l'exception. Ici, c'est la liberté qui est la règle et l'imposition l'exception.

323. Les douanes ont un double caractère : 1° elles sont un impôt et une source de revenu pour le trésor public ; 2° elles ont pour objet, dans certains cas, de protéger les industries indigènes et de défendre le travail national contre la concurrence des fabriques étrangères. Les matières qui n'ont pas de similaires en France, tels que les cafés, les cacaos, les alcools de canne, acquittent des droits purement fiscaux. La loi n'a pas évidemment, en établissant ces taxes, songé à protéger les produits de notre sol, puisque nous recevons toutes ces matières de l'étranger. La taxe ne peut avoir un caractère protecteur que lorsqu'elle grève des produits similaires à ceux de l'intérieur. Elle n'est cependant pas toujours protectrice même en ce cas ; car il arrive souvent que les droits qui grèvent les importations sont trop faibles pour protéger notre industrie. Aussi n'est-elle quelquefois que purement fiscale, quoiqu'elle porte sur des produits similaires.

324. Les droits protecteurs tendent à disparaître devant les démonstrations de l'économie politique. Pendant les dix dernières années, le droit a été considérablement atténué pour plusieurs articles et le traité de commerce que nous avons conclu avec l'Angleterre, le 23 janvier 1860, a porté un rude coup au régime des douanes. Malgré ces modifications, le droit protecteur est encore une branche importante de notre système financier, et il faut en connaître les bases. Nous ne pouvons pas ici donner un travail complet ni surtout étudier toutes les parties du tarif ; mais nous exposerons les éléments principaux du système des douanes.

325. Les manufactures françaises transforment en

produits fabriqués des matières premières qui viennent de l'étranger tantôt exclusivement, tantôt en partie seulement. Si, pour protéger la production de ces matières premières dans notre pays, la loi frappait l'importation des matières similaires venues de l'étranger, elle mettrait obstacle au développement de notre industrie manufacturière. C'est pour cela que notre système de douanes a été établi sur ces deux principes : 1° laisser entrer en franchise les matières premières venant de l'étranger, et 2° frapper les produits fabriqués à l'étranger au moyen de prohibitions ou de droits prohibitifs et protecteurs. Ces principes sont fort anciens et ils avaient été formulés bien avant Colbert, quoique généralement on attribue au ministre de Louis XIV l'invention de ce système. Mais des renseignements sûrs nous montrent ces principes énoncés à peu près dans les mêmes termes sous le règne d'Henri IV, et la précision avec laquelle ils sont exprimés à cette époque, fait croire que même avant ils avaient servi de fondement à plus d'une ordonnance sur le fait du commerce. Au reste, quelle que soit l'origine de ce système, nous le tenons pour erroné. Remarquons, en effet, qu'il distingue le *produit fabriqué* de la *matière première*. Or, cette distinction est chimérique par la raison que le même objet est matière première par rapport à l'un, et produit fabriqué par rapport à l'autre. Ce qui est employé par les manufactures comme matière première est produit pour l'agriculture, et, à son tour, le produit fabriqué des manufactures est une matière première pour le commerce. On ne pourrait pas laisser entrer en fran-

chise les matières premières sans abandonner l'agriculture, et il n'est ni juste ni logique de protéger les uns lorsque les autres sont dépourvus de toute défense. C'est cependant sur cette distinction radicalement fausse que repose depuis longtemps notre système de douanes, et, malgré les progrès des dernières années, on trouve encore des traces de cette erreur dans la législation qui nous régit[1].

326. Les produits étrangers peuvent être atteints de trois manières :

1° Par des prohibitions;

2° Par des droits prohibitifs;

3° Par des droits protecteurs.

La prohibition est une disposition qui interdit absolument l'entrée d'un produit, à quelque prix que ce soit. L'importation est donc nécessairement le résultat d'une fraude. Ces dispositions sont rares aujourd'hui dans notre législation; le traité de commerce de 1860 les a supprimées dans nos relations entre la France et l'Angleterre, et des traités conclus postérieurement

[1] Nos tarifs de douane atteignent cependant plusieurs *matières premières* qui sont employées par les manufactures. Ainsi les laines, matière première de nos fabriques de drap, payent un droit *ad valorem* de 3 p. 100. Encore cette taxe a-t-elle été réduite par le décret du 19 janvier 1856, avant lequel les laines payaient 20 p. 100. De même les cotons en laine, matière première des filatures, payent encore 20 p. 100 par 100 kilogr. Il n'y a d'exception que pour les cotons des Indes et d'Égypte qui, d'après le décret du 5 janvier 1859, ne payent que 5 fr. par 100 kilogr. La loi du 23 mai 1860 a réduit les droits sur le café de 60 fr. à 30 fr. par 100 kilogr. Pour les cafés étrangers, elle a réduit les droits de 95 fr. à 42. Les droits sur les thés ont été réduits de 150 ou 100 fr. au taux uniforme de 75 fr. par 100 kilogr., sauf une surtaxe pour les arrivages sous pavillon étranger. Ces droits sont purement fiscaux, et n'ont pas pour objet de protéger notre industrie. D'abord plusieurs de ces matières n'ont pas de similaires en France, et quant à celles qui ont des analogues, par exemple les laines, le droit de 3 p. 100 est trop faible pour avoir un effet protecteur.

avec d'autres États ont reproduit la même abrogation pour nos rapports avec d'autres pays. Ces interdictions ont donc été supprimées presque entièrement, sinon tout à fait. S'il en existe encore quelques traces, elles ne peuvent se trouver que dans les lois qui régissent les rapports entre la France et les peuples avec lesquels elle n'a pas fait de traité de commerce.

327. Les *droits prohibitifs* équivalent à une prohibition, parce que leur chiffre est tellement élevé que les produits frappés de cette taxe ne peuvent pas entrer en concurrence, sur le marché français, avec les produits similaires fabriqués à l'intérieur. Il y a cependant une grande différence entre la marchandise prohibée et celle qui est frappée d'un droit prohibitif. La première ne peut pas entrer légalement et n'est introduite que par la contrebande; l'autre est légalement importée moyennant l'acquit de droits coûteux. Cette différence en entraîne une autre. Les marchandises prohibées sont toujours saisissables, puisque leur entrée est un signe certain d'infraction à la loi, tandis que les marchandises frappées de droits prohibitifs ne peuvent pas être arrêtées une fois qu'elles ont passé le *rayon-frontière;* car, au delà de cette ligne, elles sont présumées avoir payé la douane[1].

328. Les droits simplement protecteurs ont pour objet d'établir des conditions égales de concurrence entre les produits similaires de deux pays, afin que l'importation des marchandises du dehors n'ait pas pour effet d'anéantir la production intérieure. De ces

[1] Loi du 28 avril 1816, tit. VI, art. 59 et suiv.

droits, les uns sont établis *ad valorem*, c'est-à-dire proportionnellement à la valeur estimative des marchandises. Comment se fait cette évaluation ? Les parties qui importent déclarent la valeur des marchandises ; mais les agents de la régie, s'ils soupçonnent une fraude, ont la faculté de prendre la marchandise au prix déclaré. Ce droit de *préemption* doit être exercé dans les trois jours pour les laines, et dans les quinze jours pour les autres matières. Ces délais passés, la taxe ne peut être exigée que sur l'estimation faite par la partie. Lorsque la préemption est exercée par la régie des douanes, la marchandise préemptée est vendue au compte de l'État[1]. Les agents de l'administration des douanes avaient autrefois droit à une part dans le bénéfice résultant de la préemption[2]; mais, depuis l'arrêté du 10 juin 1848, la préemption s'exerce uniquement au profit de l'État.

329. Tous les droits ne sont pas établis *ad valorem*. Le plus grand nombre sont fixés à tant par hectolitre, ou par kilogramme, ou par tête. Ainsi les animaux sont taxés par tête, quels que soient leur poids, leur grandeur et leur prix. Enfin certaines marchandises payaient autrefois un droit presque insignifiant qui s'appelait *droit de balance*, parce qu'il servait surtout à constater la proportion des importations par rapport aux exportations. Le nom de cette taxe, qui n'était ni une ressource fiscale sérieuse ni un droit protecteur, rappelait une théorie célèbre, *la balance du commerce*[3];

[1] Loi du 4 floréal an IV et 2 juillet 1836.
[2] Loi du 4 floréal an IV.
[3] Cette théorie aujourd'hui abandonnée ou à peu près, et connue aussi

car il semblait que la perception du droit avait pour effet principal et presque unique de servir à la statistique des importations et des exportations. Le droit de balance, qui était de 0f,25 par 100 kilogrammes a disparu de nos lois[1].

330. Les marchandises importées doivent être déclarées au bureau de la douane. Elles y sont vérifiées, et après la vérification le conducteur des objets reçoit, contre le payement des droits, une quittance avec laquelle les marchandises peuvent librement voyager. Cependant le récépissé indique le bureau où le porteur devra se présenter pour faire contrôler son acquit.

331. Afin de prévenir, autant que possible, les fraudes en matière de douanes, le législateur a déterminé une zone de quatre lieues qui s'étend parallèlement à la frontière, et qu'on appelle le *rayon-frontière*. Cette partie du territoire est soumise à plusieurs règles qu'on peut appeler *servitudes*. Ainsi aucune marchandise portée au tarif d'importation ou d'exportation ne peut circuler dans cet intervalle, sans être accompagnée d'un *congé* délivré par les agents de la douane. Si les

sous le nom de *système mercantile*, considérait comme une cause d'enrichissement national la supériorité des exportations sur les importations, parce que la différence était soldée en numéraire; or le numéraire passait pour être la richesse par excellence. A beaucoup de points de vue, cette théorie était erronée. Il est cependant tel concours de circonstances où elle serait exacte. Que l'on suppose, par exemple, que par suite d'un énorme excédant d'importations, la sortie du numéraire soit tellement considérable que ce qui en resterait dans le pays ne fût pas suffisant pour former le fonds de roulement nécessaire aux transactions de notre commerce, il en résulterait une gêne au moins momentanée, très-préjudiciable à notre industrie. — En Angleterre, on perçoit un droit de balance de 44 cent. sur le blé; quelque faible qu'il soit, ce droit produit 12 millions au trésor anglais par suite du nombre considérable des importations.

[1] *Traité élémentaire des impôts*, par Ed. Vignes, p. 137.

marchandises voyagent dans le rayon-frontière avec destination sur une localité située en France, il est délivré aux conducteurs des *passavants*, sans acquittement d'aucun droit. En effet, il n'est dû aucune taxe, et le passavant n'est délivré que pour prévenir la fraude en la rendant difficile. Du côté de la mer, le rayon-frontière appelé maritime s'étend aussi à quatre lieues, lesquelles sont comptées à partir de la côte. Dans cet intervalle les agents de l'administration ont le droit de monter à bord des navires et d'exiger des capitaines qu'ils exhibent leur manifeste[1].

332. Comme pour les droits d'entrée auxquels les boissons sont sujettes, les marchandises importées peuvent être admises à l'entrepôt afin de retarder le payement des droits de douane jusqu'à ce qu'elles entrent dans la consommation. L'entrepôt est *réel* si les marchandises sont déposées dans des magasins publics placés sous la clef de la régie. Il est *fictif*, s'il est fait au domicile du marchand, dans ses magasins soumis à l'exercice des agents de l'administration des douanes. La durée de l'entrepôt réel est de trois ans, et celle de l'entrepôt fictif d'une année. Il faut que dans ce délai les droits soient acquittés, à moins qu'on ne justifie de la réexportation des marchandises. Si l'entrepositaire n'a ni payé ni réexporté, les droits sont liquidés d'office, et il est sommé de retirer les marchandises et de payer la taxe. Faute par lui d'obéir à la sommation, les marchandises sont vendues et le prix est déposé à la caisse des dé-

[1] Loi sur les douanes du 28 avril 1816, art. 25 et suiv.

pôts et consignations, sous la déduction des droits de douane qui sont prélevés avant la consignation.

333. Les marchandises qui passent *en transit* empruntent seulement le territoire de la France pour se rendre à l'étranger. Comme elles n'entrent pas dans la consommation à l'intérieur de la France, elles ne peuvent pas faire de concurrence à l'industrie nationale, et il n'y a pas à les frapper de droits protecteurs. Le transit, loin de décourager notre industrie, fournit du travail à tous les ouvriers qui sont employés au transport directement ou indirectement, et la rémunération de ce travail sert à augmenter la richesse générale de la France. Notre commerce des *transports* en profite, et ce serait lui causer un grave préjudice que d'exiger des droits d'entrée sur le passage des marchandises qui transitent [1]. Aussi la loi s'est-elle bornée à prendre des précautions pour empêcher que, sous prétexte de transit, la contrebande ne parvînt à verser dans le commerce intérieur des marchandises qui n'auraient pas acquitté les droits de douane. C'est pour cela que les conducteurs de marchandises en transit doivent se munir d'*acquits-à-caution.* Ces titres d'expédition leur sont délivrés moyennant l'engagement qu'ils prennent de faire sortir les marchandises par les points indiqués, et de représenter l'acquit-à-caution, à peine de payer un droit quadruple et une amende [2].

[1] La loi du 9 février 1832 permettait de frapper le transit d'un droit de 25 cent. par 100 kilogr. ou de 15 cent. par 100 fr. de la valeur, au choix du déclarant. Ce droit a été supprimé par l'ordonnance du 10 février 1842.

[2] V. *la Douane française,* par M. T. Duverger, ancien directeur des douanes, et spécialement le chapitre sur les *Prohibitions,* p. 67.

DROIT COMPARÉ.

334. **Angleterre. — États-Unis. — Belgique et Hollande. — Allemagne et Espagne.** — L'Angleterre demande aux douanes (*Customs*) une grande partie de ses ressources financières. Leur produit est d'environ 24 millions liv. st. ou près de 600 millions. En général, le caractère des douanes anglaises est purement fiscal, et non protecteur. Des réductions appliquées récemment à plusieurs taxes ont démontré que de faibles droits pouvaient donner un produit supérieur à des droits élevés, alors du moins que ces derniers étaient assez onéreux pour arrêter la consommation, et, par suite, l'importation. L'adoption du système des douanes s'explique par la situation maritime de l'Angleterre. Comme toute introduction se fait par mer, il en résulte que la surveillance est facile et la perception commode. Aussi les frais de recouvrement ne dépassent-ils pas 5 p. 100.

Aux États-Unis de l'Amérique du Nord, les douanes occupent aussi une place considérable dans le système financier de la Confédération. Mais les taxes douanières de la République n'ont pas, comme celles de la Grande-Bretagne, un caractère seulement fiscal; le protectionisme a exercé sur la rédaction de ce tarif une très-grande influence, à ce point qu'un économiste anglais a qualifié ce grand État de *Cité-refuge des vieux préjugés de l'école mercantile.* Malgré les réductions opérées en 1846, les droits de douanes varient encore de 50 et 40 p. 100. Cette dernière taxe, en par-

ticulier, atteint une denrée très-importante, le vin. Les fers, les cuirs, les étoffes de laine payent 30 p. 100, et les cotons filés 25 p. 100. Le produit total est d'environ 50 milions de dollars, ou 225 millions de francs.

Les droits de douane sont réglés avec modération dans le tarif des Pays-Bas, et le produit n'atteint pas tout à fait 5 millions de florins (4,729,000 fl.), ou environ 10 millions de francs. La proportion de la taxe par rapport à la marchandise flotte entre 4 et 5 p. 100. En Belgique, le produit des douanes s'élève à peu près à 14 ou 15 millions de francs.

En Allemagne, la Prusse et d'autres États[1] ont formé l'Union douanière ou *Zollverein*, avec une législation et un tarif uniques, ce qui emportait la suppression de toutes les lignes de douanes spéciales à chacun des États associés. La base de la répartition est dans le chiffre de la population, et c'est proportionnellement au nombre des habitants que se fait la répartition entre les États contractants. Cependant tous les articles taxés ne sont pas soumis au régime du Zollverein. Ainsi dans les États où la fabrication de certaines denrées est faite par le gouvernement (par exemple, le sel et les cartes à jouer), l'introduction des produits similaires étrangers continue à être interdite. Le produit brut des douanes, dans le Zollverein, est d'environ 26 millions de thalers (à peu près 98 millions de francs) pour l'importation, et 580,000 th. (environ 2,175,000 fr.) pour l'exportation. Le produit net est,

[1] Le Hanovre, la Bavière, Francfort, le Wurtemberg, la Thuringe, le Brunswick, la Hesse Électorale, l'Oldenbourg, le Luxembourg et Nassau.

à l'importation, de 23,248,046 th., et à l'exportation, de 498,034 th., ensemble 23,746,080 th.

L'Autriche n'est pas encore entrée dans le Zollverein, et elle a seulement fait avec l'Union douanière un traité de commerce, le 19 février 1853. Quant au système des douanes autrichiennes, il a été modifié dans un sens libéral par la patente impériale du 7 juin 1850. Cette ordonnance a supprimé les douanes intérieures qui séparaient la Hongrie des pays adjacents de l'empire. L'année suivante, un nouveau tarif du 6 novembre 1851 a supprimé les prohibitions, modéré les droits protecteurs et facilité l'introduction des matières premières [1]. De nouvelles réductions ont été accordées par le tarif du 5 septembre 1853, qui, de plus, a supprimé presque tous les droits d'exportation. En 1864, le produit des douanes autrichiennes s'est élevé à près de 18 millions de florins ou environ 36 millions de francs. La législation autrichienne n'a pas renoncé au système des droits protecteurs, pour s'en tenir aux taxes purement fiscales. Ainsi les droits sur les fers, les laines et les cotons, qui sont établis dans l'intérêt de l'industrie indigène, occupent une part de 28 p. 100 sur le total du produit des douanes [2].

En Espagne, le système des douanes (*Aranceles*) a été modifié en 1849 par une loi relativement libérale. Tandis que le tarif en vigueur avant cette époque contenait quatre-vingt-cinq prohibitions, la loi du 17 juillet 1849 n'en exclut plus qu'une dizaine. Sur les articles non prohibés, le droit protecteur est de 1

[1] *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. III, p. 39.
[2] De Parieu, *ibid.*, p. 41.

à 50 p. 100, suivant la nature des marchandises. En ce qui concerne le blé, l'échelle mobile a été adoptée, et les blés étrangers sont prohibés lorsque le prix intérieur n'atteint pas 70 réaux ou 17 fr. 50 c. par *fanega*, somme qui est considérée comme la rémunération normale de la production. «Cette législation, dit M. Colmeiro, pourra être défendue en Espagne tant que le mauvais état des communications empêchera la sortie des approvisionnements de l'intérieur, et que l'élévation des frais de transport fera que la concurrence n'aura que des dangers pour notre agriculture[1].»

L'exportation est libre en principe, et le nombre des articles exceptionnellement prohibés ne dépasse pas cinq. Les matières d'or et d'argent qui, pendant longtemps, étaient arrêtées à la sortie, peuvent aujourd'hui être exportées. Le législateur espagnol a renoncé au préjugé qui, autrefois, considérait la monnaie comme la richesse par excellence. Cette dernière modification est, du reste, antérieure à la loi du 17 juillet 1849; mais elle n'a obtenu un triomphe définitif qu'à cette époque, car, depuis 1846, la législation sur l'exportation des monnaies avait flotté au milieu d'alternatives qui tantôt permettaient la sortie et tantôt révoquaient ou restreignaient la permission[2].

[1] Colmeiro, t. II, p. 214, n° 1598. M. Colmeiro appartient cependant à l'école des économistes libéraux.

[2] V. Colmeiro, *ibid.*, t. II, p. 215, n° 1599.

§ 5. — Droit sur la fabrication des cartes à jouer.

Sommaire.

335. Des lieux où les fabricants peuvent s'établir.
336. En quoi consiste le droit de l'État sur les cartes à jouer.

335. La fabrication des cartes à jouer n'a pas été monopolisée en France, et partout où il y a un bureau des contributions indirectes toute personne a la faculté d'entreprendre cette fabrication, sans être astreint à une autorisation préalable. Le fabricant est seulement obligé de se munir d'une licence, et de se soumettre à l'exercice par les agents de la régie. Aussi la loi ne permet-elle l'entreprise de cette fabrication que dans les villes où il y a un bureau de contributions indirectes. Si l'industrie pouvait s'établir ailleurs, la fraude serait facile. La vente ne peut être faite que par le fabricant lui-même ou par les agents commissionnés à cet effet. L'enveloppe de chaque jeu doit porter la marque du fabricant, et le contrôle des agents de la régie, contrôle qui consiste dans l'apposition d'une bande frappée d'un timbre sec. Les cartes qui ne porteraient pas ces marques et timbres ne pourraient pas circuler, ou du moins leur circulation serait une contravention punissable.

336. Quoique cette industrie ne soit pas monopo-

lisée, l'État s'est réservé un monopole qui consiste dans la fourniture des moules et du papier filigrané employés pour la fabrication des cartes à jouer. Au prix du papier, s'ajoute un impôt qui est fixé de la manière suivante par la loi du 7 août 1850 :

Jeux contrôlés :	A portrait français pour l'intérieur.	0f,25 par jeu.
	Id. pour l'extérieur.	0 ,40
Jeux manquants :	A portrait français (passible du double droit).	0 ,50
	A portrait étranger.	0 ,40
Jeux importés.		0 ,40 [1]

§ 6. — Monopole du tabac.

Sommaire.

337. Le monopole du tabac, quoique établi par des lois transitoires, fait définitivement parti de notre système financier.
338. Tarif légal. — Tabac de cantine.
339. Caractères de l'impôt sur le tabac.
340. Droit comparé.

337. Le monopole du tabac par l'État ne repose que sur des lois transitoires qui ont successivement

[1] Cette dernière catégorie est sans importance, car le nombre total des jeux importés en 1861, 1862 et 1863 n'a pas dépassé 600. Le produit total de cet impôt, qui n'était que de 500,000 fr. en 1830, figure pour 1,450,000 fr. au budget de 1867.—Dans le budget du royaume d'Italie, pour l'année 1862, le produit de l'impôt sur les cartes figure pour environ 220,000 fr. — Dans le duché de Saxe-Weimar, l'évaluation de cette branche de revenu est portée, pour le budget triennal de 1866 à 1868, à la somme de 2,200 th. ou 8,250 fr.

prorogé le privilége, et dont la dernière a fixé pour terme l'année 1872. On peut cependant affirmer, sans être taxé de hardiesse, que cet impôt est destiné à prendre une place permanente dans notre système financier. Toutes les fois que des réclamations ont été élevées contre le monopole du tabac, elles n'ont pas trouvé d'écho, et plus l'impôt est productif, plus il devient difficile de le supprimer précisément parce qu'il est impossible de le remplacer. Or le monopole, qui produisait en 1815 environ 32 millions de francs, donnait en 1863 un produit net de 170 millions, et, pour obtenir cette somme, il faudrait augmenter d'autres impôts dans une proportion telle que les augmentations seraient intolérables.

338. L'impôt consiste dans la différence entre l'achat et la vente, en d'autres termes, dans le *produit net.* Or les prix de vente sont fixés par décret du chef de l'État, à la condition seulement d'observer le maximum qui a été fixé par la loi du 28 avril 1816, art. 175 à 179 :

Maximum par kilogramme de première qualité de toute espèce.	11f,20
Maximum par kilogramme de seconde qualité de toute espèce.	7 ,20
Par cigare.	0 ,05

L'art. 175 dispose qu'il sera fabriqué une espèce de tabac dit de *cantine*, dont le prix ne pourra excéder 4 francs le kilogramme. Ces prix maxima ne sont applicables qu'aux tabacs produits à l'in-

térieur. L'article 77 ajoute que la régie est autorisée à vendre des tabacs étrangers de toute espèce, et que le prix en sera fixé par décret du chef de l'État.

En vertu de la loi du 28 avril 1816, une ordonnance royale, rendue peu de jours après, le 7 octobre 1816, avait ramené tous les tabacs de grande consommation à la taxe uniforme de 8 fr. par kilogramme. Ce prix, après avoir été longtemps stationnaire, a été élevé à 10 fr. par un décret du 19 octobre 1860. Ainsi cette augmentation a été légalement faite par décret, puisque ce pouvoir a été délégué au chef de l'État par la loi du 28 avril 1816, et il est à remarquer que l'élévation du prix, quoique considérable, n'a cependant pas épuisé le maximum de 11 fr. 20 c. qui a été fixé par l'art. 75 de la loi du 28 avril 1816.

339. Les caractères qui distinguent l'impôt du tabac sont au nombre de trois :

1° L'importation du tabac est prohibée, à moins qu'elle ne soit faite pour le compte de la régie et, dans quelques cas exceptionnels, par les particuliers, mais à charge d'acquitter les droits.

2° La culture du tabac n'est antorisée que dans quelques départements, au nombre de onze. Les produits des terres cultivées en tabac doivent être vendus à la régie ou exportés.

3° La fabrication est faite par les manufactures de l'État. Ces établissements, au nombre de quatorze, alimentent trois cent cinquante-neuf entrepôts, et à

ces entrepôts viennent s'approvisionner les trente mille débitants qui sont commissionnés pour la vente[1].

DROIT COMPARÉ.

340. **Allemagne. — Italie.— Espagne.— Belgique.— Hollande.— Angleterre.—** Le tabac est imposé dans presque tous les pays; mais le mode de perception n'est pas le même partout. Plusieurs États ont, comme nous, adopté le système du monopole, régime suivi en Autriche, en Espagne, en Italie et particulièrement dans les États romains. D'autres pays, et notamment la Belgique, après avoir proclamé la liberté du commerce et de la culture du tabac, ont imposé sur les débitants une contribution directe analogue à la patente qui est demandée aux autres industries.

[1] Voici le produit net et, par conséquent, la part d'impôt, pour chaque espèce de tabac, par kilogramme :

TABACS ORDINAIRES.

Rape à priser	7f,60
Scaferlati	7 ,30
Gros rôles	6 ,90
Carottes	6 ,95

CIGARES.

Cigares Londrès	14f,00
De France	12 ,90

TABACS A PRIX RÉDUITS.

Râpé à priser	3f,05
Scaferlati	1 ,85

TABACS SUPÉRIEURS.

Râpé étranger	3f,70
Scaferlati étranger	8 ,50
Rôles menus filés	6 ,00

Elle est exigible par trimestre. La contribution sur les débitants est le système suivi généralement dans les pays où la liberté commerciale est appliquée à la vente des tabacs. En Angleterre, la culture est prohibée à l'intérieur, et le droit est perçu exclusivement à la frontière comme taxe de douane, à raison de 3 shill. par livre. Dans le budget de presque tous les États, le produit de l'impôt du tabac figure pour des sommes importantes. En Angleterre, il rapporte de 130 à 140 millions; en Autriche, de 40 à 50 millions de fr. net; en Italie, 70 à 80 millions de francs brut.

§ 7. — Monopole de la poste.

Sommaire.

341. Le transport des dépêches est tellement lié à l'ordre public, que le monopole, soit directement par les employés de l'État, soit indirectement par une compagnie concessionnaire, est nécessaire. Aussi, chez tous les peuples, la poste est-elle un service de l'État,

et le bénéfice que l'industrie ferait sur cette entreprise une ressource du trésor public. S'il était livré aux particuliers, le transport des dépêches ne serait assuré que sur les grandes lignes, c'est-à-dire sur celles qui sont productives, et, avec ce système, certainement la poste n'irait pas chaque jour dans le plus petit village ; car il y aurait perte pour les particuliers à faire le service de ces petites lignes. A la vérité, on pourrait faire la concession de l'entreprise à une compagnie qui serait tenue de remplir toutes les charges et de servir les lignes coûteuses, en même temps que les lignes productives. Mais, monopole pour monopole, il nous paraît que celui de l'État doit être préféré, et, puisqu'il faudrait abandonner un bénéfice à la compagnie concessionnaire, il est préférable que le trésor public en profite. L'impôt normal sur le transfert des dépêches n'est pas autre chose que le bénéfice que ferait la compagnie concessionnaire et, sous ce rapport, la justification de la taxe est facile. On peut discuter sur le chiffre plus ou moins élevé de l'impôt; mais le principe nous paraît incontestable, puisque c'est la rémunération d'un service qui, s'il était fait par l'industrie privée, serait payé au-dessus du prix de revient.

342. La taxe des dépêches, après avoir été pendant longtemps établie proportionnellement à la distance parcourue, a été rendue uniforme. Cette mesure a été critiquée comme contraire à l'esprit de l'institution, la rémunération n'étant plus proportionnée au service[1].

[1] M. Clément, *Revue contemporaine* du 15 juin 1858. — La loi du 15 mars

Mais l'objection tombe devant cette observation bien simple que chacun expédie des lettres à des distances fort diverses, et que la même personne qui aujourd'hui paye trop cher se rédimera demain en ne payant pas assez[1]. Ainsi la moyenne, qui n'est autre chose que la taxe uniforme, se concilie avec la justice et elle a de plus l'avantage de faciliter la perception. D'un autre côté, l'uniformité de la taxe a permis de beaucoup la modérer, et cette réduction a rendu l'impôt beaucoup moins onéreux. Aussi le transport des dépêches s'est-il développé dans une proportion telle que les recettes du trésor n'ont pas été diminuées. Le public a donc, pour la même somme, obtenu le bienfait de plus grands services. L'augmentation du nombre des dépêches a d'abord été lente parce que la moyenne du prix, qui était avant la réforme de 40 cent., n'avait été abaissé qu'à 25 cent., ce qui ne suffisait pas pour imprimer une forte secousse à la correspondance. Les

1827 avait établi la progression suivante du prix de transport d'après la distance kilométrique :

Jusqu'à 40 kilomètres inclusivement. .	0f,20
De 40 à 80.	0 ,30
De 80 à 150.	0 ,40
De 150 à 220.	0 ,50
De 220 à 300.	0 ,60
De 300 à 400.	0 ,70
De 400 à 500.	0 ,80
De 500 à 600.	0 ,90
De 600 à 750.	1 ,00
De 750 à 900.	1 ,10
Au-dessus de 900.	1 ,20

[1] L'uniformité de la taxe a été proposée en Angleterre par Rowland-Hill, alors simple particulier. Après avoir été considéré, pendant quelques mois, comme un visionnaire, Rowland-Hill fut appelé à faire lui-même l'application de son projet, et plus tard l'Angleterre lui vota une récompense nationale.

habitudes d'un pays ne changent du reste pas en un seul jour; mais peu à peu la progression s'est développée au point que de 126 millions (chiffre de 1847), le nombre des lettres transportées s'est élevé à 311 millions (chiffre de 1865). Quant au revenu, il a éprouvé une dépression après la réforme; car de 16,400,223, il est tombé en 1849 à 6,444,747; mais il s'est relevé successivement et, en 1853, il était remonté à 16 millions. En 1854, il avait dépassé ce chiffre et il atteint aujourd'hui celui d'à peu près 20 millions.

343. Le tarif des dépêches a été fixé par la loi du 13 juin 1861, art. 18, et par celle du 2 juillet 1862, art. 29. La dernière a élevé de 7 grammes et demi à 10 grammes le poids maximum de la lettre simple. L'autre a établi le tarif qui est en vigueur depuis le 1er janvier 1862[1] :

[1] Ordinairement le droit est plus élevé, en cas de non-affranchissement. En Prusse cependant le droit est le même, que la lettre soit ou non affranchie. Il est fixé depuis 1861 à 1 silbergros ou 12 cent. et demi par lettre de 16 grammes et demi. — Dans le Duché de Bade, la loi du 20 septembre 1862 a établi la taxe uniforme de 3 kreutzers. — En Bavière, la taxe varie de 10 à 20 cent. — En Espagne, la taxe uniforme de 1 réal (25 cent.) est en vigueur depuis 1849. — Dans les États Romains, un édit du 6 novembre 1863 a fixé la taxe uniforme à 2 baioques (11 centimes) par 10 grammes et 4 baioques (22 cent.) par 20 grammes. — En Portugal et au Brésil, la taxe varie de 10 à 20 cent. — En Belgique, les lettres ne dépassant pas 10 grammes payent 10 cent., lorsqu'elles ne sont pas expédiées au delà de 30 kilomètres. Au delà de cette distance, elles payent 20 cent. — En Hollande, elles payent 5 cents de florins ou environ 10 cent. et demi, lorsque la lettre ne pèse pas plus de 15 grammes et ne va pas à une distance de plus de 30 kilomètres. Au delà elles payent 10 cents ou 20 cent. et demi. — En Angleterre, au moment de la Réforme, la poste transportait 80 à 84 millions de lettres. En 1840, ce nombre fut plus que doublé et monta à 168 millions; en 1852, il s'élevait à 360 millions; en 1857, à 504. Aujourd'hui il est d'environ 700 millions, pour les trois royaumes, ce qui donne une moyenne annuelle de 21 lettres par habitant. Aussi l'Angleterre a-t-elle avec raison été appelée le pays le plus *épistolaire*.

PREMIER TARIF. De bureau de poste à bureau de poste, y compris les bureaux de Corse et d'Algérie.			DEUXIÈME TARIF. Lettres distribuées dans le même bureau (Paris excepté),			TROISIÈME TARIF. De Paris pour Paris (dans l'enceinte des fortifications).		
INDICATION DU POIDS.	LETTRES affranchies.	LETTRES non affranchies.	INDICATION DU POIDS.	LETTRES affranchies.	LETTRES non affranchies.	INDICATION DU POIDS.	LETTRES affranchies.	LETTRES non affranchies.
	fr.	fr.		fr.	fr.		fr.	fr.
Jusqu'à 10 grammes inclusivement.	0,20	0,30	Jusqu'à 10 grammes inclusivement.	0,10	0,15	Jusqu'à 15 grammes exclusivemeut, . . .	0,10	0,15
Au-dessus de 10 gr. jusqu'à 20 gr. inclusivement.	0,40	0,60	Au-dessus de 10 gr. jusqu'à 20 gr. inclusivement.	0,20	0,30	De 15 à 30 gr. exclusivement.	0,20	0,25
Au-dessus de 20 gr. jusqu'à 100 gr. inclusivem. .	0,80	1,20	Au-dessus de 20 gr. jusqu'à 100 gr. inclusivem. .	0,40	0,60	De 30 à 60 gr. exclusivement.	0,30	0,35
Au-dessus de 100 gr. jusqu'à 200 gr. inclusivem. .	1,60	2,40	Au-dessus de 100 gr. jusqu'à 200 gr. inclusivem. .	0,80	1,20	De 60 à 90 gr. exclusivement.	0,40	0,45
Au-dessus de 200 gr. jusqu'à 300 gr. inclusivem. .	2,40	3,60	Au-desssus de 200 gr. jusqu'à 300 gr. inclusivem. .	1,20	1,80	De 90 à 120 gr. exclusivement.	0,50	0,55
Et ainsi de suite, en ajoutant par chaque 100 gr. ou fraction de 100 gr. 80 cent. en cas d'affranchissement et 1 fr. 20 pour les lettres non affranchies.			Et ainsi de suite, en ajoutant par chaque 100 gr. ou fraction de 100 gr. 40 cent. pour les lettres affranchies et 60 cent. pour les lettres non affranchies.			Et ainsi de suite, en ajoutant par 30 gr. ou fraction de 30 gr. une taxe de 10 cent., que la lettre soit ou non affranchie.		

L'intérêt résultant de l'affranchissement, par suite de l'écart entre 20 centimes et 30 centimes, a produit l'effet qu'on en attendait; car la proportion des lettres affranchies est aujourd'hui de 93 p. 100, de sorte qu'il n'y a plus que 7 p. 100 de lettres non affranchies. La perception de la plus grande partie de cet impôt s'opère par la vente des timbres mobiles qui sont collés sur les lettres. Quelques personnes réclament la vente d'enveloppes timbrées qui auraient, selon les auteurs de la proposition, les avantages suivants : 1° elles préviendraient les doubles taxes, au départ et à l'arrivée, en cas d'enlèvement par accident du timbre mobile ; 2° elles seraient un obstacle à la fraude qui se pratique aujourd'hui toutes les fois que la maculature du timbre-poste n'a pas été faite assez complétement [1].

344. Le nombre des imprimés que transporte l'administration des postes est énorme, et il s'est développé presque brusquement après la loi du 25 juin 1856, qui a fixé de la manière suivante la taxe des journaux et autres imprimés [2].

345. Les journaux politiques ou d'économie sociale, paraissant au moins une fois par trimestre, payent 4 centimes par exemplaire d'un poids n'excédant pas 40 grammes. Au-dessus de 40 grammes, on ajoute 1 centime par 10 grammes ou fraction de 10 grammes excédant. Le prix du transport est réduit de moitié pour les journaux qui circulent dans l'intérieur du

[1] De Parieu, *Traité des impôts*, t. III, p. 305 (2e édit.).

[2] D'après un calcul qui a été fait par le directeur général des postes, la manipulation des imprimés coûterait à l'État 7 centimes et ne rapporterait que 1 centime. Le transport des lettres serait donc la source unique des bénéfices de cette administration.

même département ou des départements limitrophes, à moins cependant que les départements limitrophes ne soient ceux de la Seine et de Seine-et-Oise. Quant aux journaux, consacrés aux lettres, sciences et arts, qui paraissent au moins une fois par trimestre, ils payent 2 centimes par exemplaire de 20 grammes et au-dessous. Au-dessus de 20 grammes, on ajoute 1 centime par 10 grammes ou fraction de 10 grammes excédant.

346. Les imprimés, autres que les journaux, sont taxés à la poste de la manière suivante :

Pour chaque exemplaire du poids de 5 grammes et au-dessous.	0f,01
On ajoute, par chaque 5 grammes ou fraction de 5 grammes excédant, jusqu'à 50 grammes.	0 ,01
De 50 à 100 grammes on ajoute.	0 ,10
Au-dessus de 100 grammes on ajoute, par chaque excédant de 10 grammes ou fraction de 10 grammes. . . .	0, 01 [1]

347. La loi du 25 juin 1856 a réduit aussi le tarif du transport des papiers de commerce, et cette mesure a rendu possible ce service important; car, auparavant, les papiers de commerce devaient payer comme les lettres, ce qui frappait ces papiers d'un tarif véritablement prohibitif. Aujourd'hui les *papiers de commerce ou d'affaires* ne payent que 50 centimes par paquet du poids de 500 grammes et au-dessous. Au-dessus, on ajoute 1 centime par chaque excédant de 10 grammes ou fraction de 10 grammes.

348. Les avis imprimés ou lithographiés, de naissance, de mariage et de décès, pliés en forme de lettre ou

[1] Art. 1 et 4 de la loi du 25 juin 1856.

sous enveloppe, facile à vérifier, ne payent que 10 centimes, quand ils sont expédiés de bureau à bureau, et 5 centimes, s'ils circulent dans l'intérieur du même bureau. Au-dessus de ce poids, le port est, par chaque excédant de 10 grammes ou fraction de 10 grammes, augmenté de 10 centimes ou de 5 centimes, suivant qu'il est expédié de bureau à bureau ou dans l'intérieur du même bureau. Au reste, cette taxe de faveur n'est applicable aux papiers de commerce et aux avis qu'à la condition d'être affranchis. A défaut d'affranchissement, on appliquerait la taxe ordinaire des lettres[1]. Le même tarif a été étendu, par un arrêté ministériel du 9 juillet 1856, aux prospectus, circulaires, prix courants, avis divers et cartes de visite, et l'arrêté ministériel avait lui-même été pris en vertu de la latitude qui était laissée par une disposition formelle de la loi du 25 juin 1856.

349. La poste transporte les échantillons de commerce à deux conditions : 1° qu'ils ne pèsent pas plus de 300 grammes ; 2° qu'ils n'aient sur aucune des faces plus de 25 centimètres[2].

350. La poste se charge aussi des envois d'argent moyennant une rétribution de 1 p. 100, chiffre fixé par la loi du 2 juillet 1862 (art. 29). Le tarif avait été jusqu'à cette époque (jusqu'au 1er janvier 1863) de 2 p. 100. Pendant longtemps, la poste a transporté matériellement les sommes en numéraire déposées dans ses bureaux ; mais, depuis 1817, l'argent est versé entre les mains d'un receveur et payable par un autre, de

[1] Art. 6, 7 et 8 de la loi du 25 juin 1856.
[2] Art. 49 de la même loi.

sorte que le service de transport est transformé en opération de banque[1]. Le receveur, aux mains duquel l'argent est versé, délivre un mandat qui est payable par un autre receveur, et celui-ci paye en s'assurant que le mandat est présenté par le véritable ayant droit. Le nombre des articles d'argent, envoyés par la poste, s'est, dans l'espace de vingt ans, accru d'une manière considérable. En 1847, il n'était que de 1,350,000, représentant une valeur d'environ 40 millions de francs. En 1865, le nombre des articles s'est élevé à plus de 12,300,000 et leur valeur à 122 millions de francs[2].

351. Enfin la poste se charge aussi d'effets, billets de banque, actions, obligations et autres valeurs semblables, à condition : 1° que la valeur sera déclarée sur la lettre qui la contient ; 2° que cette valeur n'excédera pas 2,000 fr. ; 3° que l'expéditeur acquittera les droits spéciaux qui sont exigés en ce cas. Ces droits consistent en une taxe de 10 centimes p. 100. En outre, l'expéditeur paye la taxe ordinaire de la lettre suivant son poids et 20 centimes en plus pour le chargement ; car toute lettre qui contient des valeurs déclarées doit être *chargée*. A ces conditions, la poste est responsable, en cas de perte, d'après la loi du

[1] Des traités avec plusieurs États, notamment avec l'Italie et la Suisse, permettent l'envoi des articles d'argent par la poste entre ces pays et la France. — En Angleterre, la poste se charge, pour 6 deniers, des transports de sommes au-dessous de 5 liv. ou 125 fr. Au-dessous de 2 liv. st. le droit est de 3 deniers.

[2] Dans tous les États le service des postes est monopolisé par les gouvernements, et partout aussi a prévalu le système de la taxe uniforme, sans égard à la distance, d'après l'exemple donné par l'Angleterre (lois des 5 décembre 1839 et du 10 janvier 1840.

4 juin 1859. L'insertion de valeurs non déclarées est encore prohibée aujourd'hui, et, s'il y a contravention, la loi prononce certaines peines. Par conséquent, lorsque les lettres contenant des valeurs non déclarées viennent à être perdues, l'administration n'est pas responsable. La loi du 5 nivôse an V n'accorde qu'une indemnité de 50 fr. pour la perte d'une lettre chargée, et cette indemnité n'est qu'un forfait, une réparation uniforme quelle que soit la valeur de la lettre égarée.

L'envoi des valeurs par lettres chargées et avec déclaration est employé d'une manière croissante, ainsi que le démontre l'inspection du tableau suivant :

ANNÉE.	NOMBRE DE LETTRES.	SOMMES DÉCLARÉES.	DROIT PERÇU.
		fr.	fr.
1860	693,684	496,664,738	429,505
1861	875,408	521 860,670	524,619
1862	976,065	595,935,791	600,180
1863	1,043,050	643,000,000	660,000
1864	1,177,685	713,732,060	723,756
1865	1,337,917	778,554,424	795,458

352. La responsabilité de l'administration des postes, en cas d'envoi de valeurs déclarées, n'est cependant pas absolue, et notamment elle ne s'étend pas aux cas de force majeure ; elle ne comprend que le fait ou la négligence des employés. La perte, par cas fortuit, est à la charge de la partie, suivant le principe : *Res perit domino*.

§ 8. — Monopole des poudres et salpêtres.

Sommaire.

353. Motifs du monopole des poudres.
354. Fabrication des poudres.
355. Projet de monopole sur les capsules.

353. Appliqué aux poudres et salpêtres, le monopole s'explique principalement par des raisons de sécurité publique et accessoirement par des motifs de fiscalité. La sûreté publique n'a cependant pas paru déterminante dans tous les pays; car l'Espagne vient d'abolir le monopole de l'État en cette matière, et il y a plusieurs provinces en Italie où la fabrication est libre[1]. Or les provinces italiennes qui jouissent de cette liberté ne sont pas celles dont le séjour est le plus dangereux. Les ressources qu'en tire le trésor, en France, varient entre 5 et 6 millions par an[2].

354. La fabrication de la poudre était autrefois confiée à l'artillerie, et le ministère de la guerre la livrait, au prix de revient, à l'administration des contributions indirectes, qui la vendait au profit du trésor. Un décret du 17 juin 1865 a supprimé la direction des poudres et salpêtres qui ressortissait au ministère de la guerre. Les attributions de l'ancienne direction ont été partagées entre le ministère de la guerre et le ministère des finances. Le premier reste chargé de la fabrication de la poudre de guerre, et le second de la

[1] Loi du 17 juin 1864, *Gaceta de Madrid* du 19 juin suivant.

[2] La vente des poudres du commerce figure aux prévisions du budget de 1867 pour une somme de 12,480,000 fr., et les dépenses ne sont estimées qu'à 5,861,500 fr.

fabrication de la poudre de mine et de chasse pour le commerce. C'est à la direction des tabacs qu'a été confiée la fabrication des poudres du commerce, et on l'a appelée, pour ce motif, la *Direction des manufactures de l'État.* La vente est faite par les employés des contributions indirectes [1].

355. En 1858, le gouvernement présenta au Corps législatif un projet tendant à taxer la fabrication des capsules, à raison de 9 fr. par 1,000. Or, la fabrication s'élevant à 828 millions, on estimait que l'impôt produirait de 1,500,000 fr. à 2 millions [2]. La proposition, vivement combattue par les fabricants, fut retirée par le gouvernement et elle n'a pas été reprise depuis.

§ 9. — Impôt sur les voitures publiques.

Sommaire.

356. Les entrepreneurs de voitures publiques, partant *à jours et heures fixes* pour des lieux déterminés, ont à payer au trésor : 1° le dixième du prix des places, déduction faite du pourboire lorsqu'il est compris dans le prix du transport, et déduction faite aussi d'un tiers

[1] Le monopole des poudres et salpêtres fut établi par la loi du 13 fructidor an V. Mais c'était le renouvellement d'un monopole ancien. Forbonnais, dans ses *Recherches*, t. II, p. 109, parle *du fermage des poudres et du menu plomb.*

[2] Sur les 828 millions de capsules, 210 sont vendus à l'intérieur et 618 à l'étranger L'exportation etait exemptée, et les 210 millions à 9 fr. par 1,000 donnaient 1,890,000 fr. en supposant qu'il n'y eût pas fraude; 1,500,000 fr. en tenant compte des contraventions.

du nombre des places pour représenter, par un chiffre moyen, la quantité des places vides ; 2° le dixième du prix de transport des marchandises, sans aucune déduction. Tous les moyens de transport sont assujettis à la même taxe, et spécialement la loi du 15 juillet 1855 a disposé que les chemins de fer payeraient le dixième du prix total des places, et le dixième aussi pour le transport des marchandises à grande vitesse (art. 3 de la loi du 15 juillet 1855). L'impôt sur les chemins de fer rapporte une trentaine de millions, somme qui divisée par le nombre des kilomètres donne entre 3,500 et 2,500 fr. par kilomètre annuellement, suivant l'activité des affaires.

Les entrepreneurs de voitures partant à jour et heure fixes, sont de plus obligés de payer un droit de licence de 5 fr. par voiture à quatre roues et de 2 fr. par voiture à deux roues.

357. Les voitures d'*occasion et à volonté* payent une taxe annuelle d'après les dimensions, c'est-à-dire d'après le nombre des places. Le tarif actuellement en vigueur a été fixé par la loi du 28 juin 1833, art. 8 : « Le droit fixe imposé sur les voitures publiques partant d'occasion et à volonté par l'art. 114 de la loi du 25 mars 1817, pour tenir lieu du droit du dixième imposé sur les voitures à service régulier, sera perçu ainsi qu'il suit :

Par voiture quel que soit le nombre des roues.	A une ou deux places.	50 fr.
	A trois places.	60
	A quatre places.	80
	A cinq places.	96
	A six places.	110
	Pour chaque place au-dessus de six. .	10

On considère comme voitures d'occasion et à volonté celles qui, dans leur service habituel, ne sortent pas de la ville ou ne dépassent pas un rayon de 15 kilom., « pourvu qu'il n'y ait pas continuation de service pour un point plus éloigné même après changement de service[1]. »

Les voituriers sont de plus obligés de payer aux maîtres de poste dont ils n'emploient pas les chevaux un droit de 25 cent. par poste et par cheval.

§ 9. — Droit de navigation.

Sommaire.

358. Tarif des droits de navigation d'après le décret du 9 février 1867.
359. Marchandises de première classe. — Exemptions.

358. Le droit de navigation est perçu sur les fleuves, rivières et canaux navigables d'après la loi du 9 juillet 1836 et le décret du 9 février 1867. Une première distinction établit deux catégories de voies navigables : 1° les rivières et canaux assimilés aux rivières ; 2° les canaux et rivières assimilées aux canaux. Une deuxième distinction sépare les marchandises en deux classes, et le tarif varie suivant la classe de la voie navigable et celle de la marchandise transportée.

[1] Art. 8, § 2, de la loi du 28 juin 1833.

MARCHANDISES.	FLEUVES, RIVIÈRES ET CANAUX assimilés aux rivières. — Par kilomètre.	CANAUX ET RIVIÈRES assimilées aux canaux. — Par kilomètre.
De 1re classe, par tonne. . .	Deux millimes.	Cinq millimes.
De 2e classe, par tonne. . . .	Un millime.	Deux millimes.
Bois, par mètre cube d'assemblage, sans déduction du vide.	Deux millimes.	Deux millimes.

359. Les marchandises de première classe sont énumérées dans l'art. 2 du décret du 9 février 1867. Toutes celles qui ne font pas partie de cette énumération composent la deuxième classe. Lorsque les bateaux sont chargés de marchandises diverses, le droit est exigé proportionnellement au poids, et suivant la nature de chaque partie du chargement (art. 5 du décret du 9 février 1867). — L'art. 8 du même décret énumère les transports qui sont dispensés des droits de navigation. « Sont exempts des droits : 1° les ba-« teaux entièrement vides; 2° les bâtiments et bateaux « de la marine impériale affectés au service militaire « de ce département ou du département de la guerre, « sans intervention de fournisseurs ou d'entrepre-« neurs; 3° les bateaux employés au service ou aux « travaux de la navigation par les agents des ponts et « chaussées; 4° les bateaux pêcheurs lorsqu'ils porte-« ront uniquement des objets relatifs à la pêche; 5° les « bascules à poisson vides ou ne renfermant que du « poisson; 6° les bacs, batelets et canots servant à « transporter d'une rive à l'autre; 7° les bateaux appar-

« tenant aux propriétaires ou fermiers et chargés d'en-
« grais, de denrées, de récoltes et de graines en gerbes
« pour le compte desdits propriétaires ou fermiers,
« lorsqu'ils auront obtenu l'autorisation de se servir
« de bateaux particuliers dans l'étendue de leur ex-
« ploitation[1]. »

§ 11. — De l'enregistrement.

Sommaire.

360. Définitions.
361. L'enregistrement n'est pas uniquement la rémunération d'un service rendu. — C'est aussi un impôt.
362. Droits fixes et droits proportionnels. — Actes déclaratifs et actes attributifs.
363. Droits d'acte et droits de mutation.
364. Règles générales. — Art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII. — Il n'y a pas lieu à restituer les droits perçus sur un acte entaché de nullité, si plus tard la nullité est prononcée.
365. La restitution ne peut pas être demandée en cas de résolution. — Mais le droit ne serait pas exigible s'il n'avait pas été payé avant la résolution.
366. Différence fondamentale entre le droit fixe et le droit proportionnel. — Actes innomés.
367. Actes complexes contenant plusieurs faits juridiques.
368. Quel est, en ce cas, le droit exigible?
369. Fractions de droits.
370. Les actes sont enregistrés tantôt sur la minute et tantôt sur une expédition.
371. Actes de l'état civil.
372. Droits proportionnels. — Mutation. — Vente. — Droit de mutation et droit de transcription.
373. De l'adjudication et de la rétrocession.

[1] Cette législation est exposée avec clarté dans une circulaire du directeur général des contributions indirectes, en date du 9 mars 1867. V. le recueil publié par l'administration et contenant avec cette circulaire (p. 7) les lois et décrets sur la taxe de navigation : 1° la loi du 9 juillet 1836 ; 2° l'ord. du 15 octobre 1836 ; 3° le décret du 22 août 1860 ; 4° le décret du 9 février 1867 ; 5° le décret du 30 mars 1867 qui diffère jusqu'au 1er avril 1868 la taxe de navigation sur les canaux de la Marne au Rhin et de l'Aisne à la Marne.

360. **Définitions.** L'enregistrement est une formalité qui consiste dans la mention, par un receveur public, pour constater la présentation qui lui a été faite

d'actes authentiques ou sous seings privés. Il donne date certaine aux titres sous seings privés. Quant à ceux qui sont faits par des officiers ministériels, ils ont date certaine en vertu de leur authenticité, et le défaut d'enregistrement n'est puni que d'une amende. Ce n'est pas à dire cependant que, pour les actes authentiques, l'enregistrement n'est qu'une pure formalité servant de prétexte à la levée d'un impôt. L'enregistrement est, en ce cas, un moyen de contrôle qui empêche les antidates postérieures à la mention du receveur; il rend donc pour les actes authentiques un service analogue, sinon identique, à celui de la date certaine qu'il donne aux actes sous signature privée.

361. Les taxes d'enregistrement ne sont pas uniquement, à la vérité, la rémunération d'un service rendu; elles ont aussi le caractère d'un impôt. Si elles n'étaient que le prix d'un travail utile, le tarif serait uniforme, et, quelle que fût l'importance des sommes, le droit ne varierait pas. Or la loi distingue deux espèces de taxes : 1° *les droits fixes ;* 2° *les droits proportionnels.* Ces derniers dépendent de deux éléments : la nature de l'acte et le chiffre de la somme. Ainsi le droit d'obligation est de 1 p. 100 et celui de quittance de 50 cent. p. 100. Cette différence tient à la nature de l'acte. Quant à l'importance de la somme, tous les droits proportionnels sont fixés à tant pour cent, et, quelle que soit la nature de l'acte, la somme à percevoir est déterminée en multipliant le chiffre du tarif par le nombre de fois 100 fr. qui forment l'objet. Les droits fixes ont, plus que les droits proportionnels, le carac-

tère de la rémunération d'un service rendu ; cependant ils sont aussi un impôt puisqu'ils s'élèvent ou s'abaissent suivant la catégorie des faits à enregistrer, quoique le travail soit le même dans tous les cas.

362. La loi n'exige qu'un droit fixe pour les actes qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, ni collocation, ni mutation. Au contraire, tout acte qui produit un de ces effets paye un droit proportionnel. Quelques écrivains expriment cette distinction en disant que la loi soumet au droit proportionnel tous les *actes attributifs*, et au droit fixe seulement les *actes déclaratifs*. Mais cette formule n'est pas rigoureusement exacte puisque les actes qui portent condamnation, c'est-à-dire les jugements, sont grevés de droits proportionnels. Cependant, en général, les jugements sont simplement déclaratifs, et l'on ne pourrait citer qu'un fort petit nombre de *jugements attributifs*. N'était cette particularité, la division des droits en fixes et proportionnels correspondrait à celle des actes en déclaratifs et attributifs.

363. Une autre distinction divise les taxes d'enregistrement en *droits d'acte* et *droits de mutation*. Les premiers ont ce caractère qu'ils ne sont dus qu'autant que les actes sont présentés au receveur. A défaut de présentation, la régie n'a pas le droit de les soumettre au tarif, malgré l'abstention des parties. Au contraire, les droits de mutation sont exigibles même lorsque les parties ne font aucune déclaration et, en ce cas, l'administration peut rechercher les opérations secrètes. Cette distinction s'applique tout aussi bien aux actes notariés qu'aux actes sous seings

privés. Quoique le notaire soit tenu de présenter à l'enregistrement tous les actes qu'il reçoit, il n'y est cependant obligé que sous peine d'amende, et, à défaut d'enregistrement, les parties ne peuvent être actionnées par la régie en payement du droit que si l'acte contient mutation. La mutation secrète peut, au reste, être recherchée quelle que soit son origine, quelle soit conventionnelle, testamentaire ou *ab intestat*.

364. **Règles générales**. Aux termes de l'art. 60 de loi du 22 frimaire an VII, « tout droit d'enregistre-« ment *régulièrement perçu* ne pourra être restitué, « quels que soient les événements postérieurs. » C'est de toutes les dispositions de cette loi celle qui donne lieu aux plus graves difficultés. Elle touche à différentes parties du droit, et un commentaire de cet article serait un véritable traité d'enregistrement. Essayons d'établir quelques idées générales qui en fassent saisir la véritable portée.

Lorsque l'acte est imparfait, seulement à l'état de projet, par exemple, s'il s'agit d'une donation non acceptée, il est *non existant*. Aussi le droit proportionnel de mutation n'est-il pas dû et, s'il a été perçu, il y a lieu à le restituer. Quant au droit fixe, sa restitution n'est pas exigible, de quelque irrégularité que l'acte soit entaché. On peut en effet faire enregistrer des titres quelconques, et même des papiers qui ne mentionneraient aucun fait juridique actuel, parce qu'il y a souvent intérêt à leur donner date certaine pour s'en prévaloir ultérieurement. Le droit fixe est donc en tout cas régulièrement perçu, et n'est pas resti-

tuable si d'ailleurs l'enregistrement de l'acte irrégulier a été fait sur la demande des parties.

365. La restitution des droits proportionnels serait-elle exigible s'ils avaient été perçus sur un acte entaché d'une nullité relative, par exemple pour cause d'erreur, de violence ou de dol? Nullement. Quoique annulable, le contrat produit ses effets jusqu'à l'annulation, et une confirmation postérieure peut d'ailleurs le consolider; il dépend même de l'une des parties de le maintenir et, pour cela, il suffit qu'elle n'intente pas l'action en nullité. Le droit a donc été *régulièrement perçu*. Il en serait de même en cas de nullité absolue; car cette nullité n'entraîne pas l'inexistence du contrat. Entre la nullité relative et la nullité absolue, il n'y a que deux différences: 1° la nullité absolue est opposable par toutes les parties, tandis que la nullité relative ne profite qu'à l'une d'elles; 2° l'action en nullité absolue dure trente ans (art. 2262 C. Nap.) au lieu de dix ans (art. 1304). Le contrat même entaché de nullité produit des effets, et peut être ratifié en certains cas (art. 1339 et 1340 C. Nap.)[1].

Lorsqu'un contrat est résolu en vertu d'une condition résolutoire légale ou conventionnelle, il n'y aurait lieu à restituer ni le droit fixe ni le droit proportionnel. Mais si les droits étaient encore dus et qu'avant le payement la résolution fût prononcée, l'administration ne pourrait rien exiger parce que la

[1] C'est l'opinion généralement adoptée, et M. G. Demante s'y est ralliée dans la deuxième édition de son ouvrage, p. 46, n° 50.

perception manquerait de base, le contrat n'existant plus la résolution une fois prononcée. On a objecté que la partie qui n'obéit pas à la loi est dans une position meilleure que celle qui a payé les droits d'enregistrement. Mais il est facile de répondre que les infractions aux lois fiscales sont de la nature des *contraventions*, c'est-à-dire que la question d'intention est indifférente. Il s'agit uniquement de savoir s'il y a infraction à la loi. Pour que l'opinion contraire fût admise, il faudrait, ce qui n'est pas, que l'art. 60 eût dit : « L'obligation du contribuable *de payer les* « *droits* ne peut être anéantie ni diminuée par aucun « événement postérieur[1]. »

Quant à la résolution, elle ne donne pas lieu à la perception d'un second droit proportionnel pour mutation; car il y a plutôt résolution d'un contrat que nouveau contrat : *potius distractus quam contractus*. Telle est du moins la règle générale; car nous verrons plus tard qu'il y a des exceptions à ce principe, notamment en matière de vente.

366. Avant d'entrer dans l'examen détaillé du tarif, signalons une différence importante entre les deux espèces de droits. La taxe proportionnelle, en matière d'enregistrement, n'est due qu'autant qu'elle est prescrite par un texte formel. Le silence de la loi fiscale s'interprète au profit du contribuable. Au contraire, le droit fixe est dû en règle générale et, à défaut de texte formel, il est exigible suivant le tarif applicable aux *actes innomés*.

[1] G. Demante, *Exposition raisonnée des principes de l'enregistrement*, t. I, p. 33.

— Le droit pour les actes innomés était fixé uniformément à 1 fr. par la loi du 22 frimaire an VII pour tous *actes civils*, *judiciaires* et *extrajudiciaires*. L'art. 8 de la loi du 18 mai 1850 a porté à 2 fr. le tarif des actes innomés, mais seulement pour les *actes civils*. De la comparaison entre la loi de frimaire et la loi de 1850, il résulte que les actes civils innomés payent le droit fixe de 2 fr., et que les actes innomés judiciaires ou extrajudiciaires ne sont taxés qu'à 1 fr.

Pour distinguer les actes civils des actes judiciaires ou extrajudiciaires, il faut s'attacher au caractère intrinsèque de l'acte et non à la qualité des officiers ministériels qui les font. Ainsi le protêt et les actes respectueux, quoiqu'ils soient faits par des notaires, ne sont pas des actes civils, mais des actes extrajudiciaires, et il y a lieu de leur appliquer le droit fixe de 1 fr., au lieu de 2 fr.

Les actes administratifs sont régis par un principe diamétralement opposé. Le droit fixe ne leur est applicable que s'il existe un texte formel qui l'exige. Les dispositions qui imposent les actes de cette espèce sont, à la vérité, nombreuses ; mais le principe n'en est pas moins certain [1].

Les droits fixes ou proportionnels sont exigibles, non d'après la qualification que les parties ont donnée à l'acte, mais suivant la nature même de l'acte. La régie a donc le droit de rechercher la véritable opération que les contribuables ont faite sous les termes dont ils ont masqué la réalité.

[1] Art. 70, § 3, de la loi du 22 frimaire an VII.

367. De même, lorsque plusieurs faits juridiques sont renfermés dans un seul acte, il y a lieu à percevoir autant de droits qu'il y a de faits distincts. Cependant, si plusieurs clauses ne font qu'un seul et même contrat, on n'applique pas deux tarifs. Ainsi, dans une vente faite au comptant, la régie n'a point le droit de percevoir : 1° un droit de mutation ; 2° un droit d'obligation pour le prix, et 3° un droit de quittance pour le payement du prix. Il n'y a là qu'une seule opération pour laquelle pourra être exigé le droit de mutation, qui est attaché au fait principal. Au contraire, si la vente n'était pas faite au comptant, le payement ultérieur donnerait lieu au droit de libération parce que la quittance aurait une existence séparée (art. 11 de la loi du 22 frimaire an VII).

368. Lorsque plusieurs clauses forment un tout complexe et que, par conséquent, il n'y a qu'un droit à percevoir, il reste à déterminer quel droit sera exigible. L'administration élève la prétention de percevoir le droit le plus fort de tous ceux auxquels l'acte donne lieu. Ainsi, dans un bail dont les loyers ou fermages seraient payés au moyen d'une cession de créance, il y aurait, d'après cette opinion, lieu à percevoir le droit de 1 p. 100 qui est le droit proportionnel en matière de cession et non celui de 20 cent. p. 100 qui est exigible pour le bail. Mais la doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour reconnaître que le droit unique à percevoir est celui de la clause qui est principale au fond d'après la nature de l'acte. Ainsi le droit de la cession, dans l'exemple que nous venons de donner, n'est pas dû puisque c'est un moyen de payement et de libé-

ration. Or le moyen de payement et de libération n'est que l'accessoire de l'obligation dont il implique la préexistence[1].

369. Les droits proportionnels sont exigibles par sommes qui croissent de 20 fr. en 20 fr., inclusivement et sans fractions. Si la valeur qui est l'objet d'un acte ne produisait, par l'application du tarif, qu'un droit inférieur à 25 cent., le receveur percevrait 25 cent., somme qui est le minimum du droit proportionnel, d'après les art. 2 et 3 de la loi du 27 ventôse an IX. Ce *minimum* ne s'applique cependant pas aux actes et condamnations judiciaires, qui sont toujours régis par l'art. 69, § 2, n° 9. « Dans aucun « cas, et pour aucun de ces jugements, le droit pro- « portionnel ne pourra être au-dessous du droit « fixe, tel qu'il est réglé dans l'article précédent, « pour les jugements des différents tribunaux. » Cet article est toujours en vigueur quoique la loi du 27 ventôse an IX soit d'une date postérieure; car elle n'a fait qu'abroger l'art. 6 de la loi de l'an VII,

[1] MM. Championnière et Rigaud posent la règle suivante pour distinguer la clause principale de celle qui n'est qu'accessoire. « Est principale la stipulation qui a pour objet la transmission d'un corps certain, et accessoire celle qui a pour objet des sommes ou valeurs. — A défaut de sommes ou valeurs, on recherche laquelle des deux choses échangées se rapproche le plus d'une valeur, et peut davantage représenter l'argent. » (Championnière et Rigaud, n°s 106 et 108, et G. Demante, t. I, p, 77, n° 71.) D'après ce *criterium*, dans la dation en payement, c'est le droit proportionnel de vente qui est applicable, et non celui de quittance, parce que la translation du corps certain est l'opération principale. Ici, d'ailleurs, il n'y a pas de difficulté, puisque le droit de vente est le plus élevé, et qu'ainsi la théorie de MM. Championnière et Rigaud est d'accord avec les prétentions de l'administration. Il en serait de même inversement si le droit exigible sur l'opération principale était le plus fort. C'est ce que nous avons décidé pour le bail avec cession d'une créance au bailleur créancier du loyer ou fermage.

article qui ne régissait pas les actes judiciaires et les jugements.

370. Les actes civils et extrajudiciaires sont enregistrés sur les minutes, brevets et originaux. Quant aux actes judiciaires et jugements, ils étaient tantôt enregistrés sur la minute et tantôt sur une expédition, suivant certaines distinctions écrites dans l'art. 7 de la loi du 22 frimaire an VII. Mais la loi du 28 avril 1816, art. 38, a disposé que « tous actes judiciaires en ma-« tière civile, tous jugements en matière criminelle, « correctionnelle ou de police seront, sans exception, « soumis à l'enregistrement sur les minutes ou origi-« naux. »

371. Quant aux actes de l'état civil, ils sont en principe dispensés de l'enregistrement. Cependant quelques-uns doivent, par exception, être enregistrés : telle est la reconnaissance d'un enfant naturel dans l'acte de célébration du mariage des parents ou dans l'acte de naissance de l'enfant. En ces cas, l'enregistrement est fait sur les expéditions et non sur les minutes. Dans la pratique, l'enregistrement est fait sur la première expédition, et l'officier de l'état civil le mentionne en marge de la minute et le rappelle dans toutes les expéditions qu'il délivre postérieurement. Le droit d'enregistrement serait exigible sur toute expédition où ne serait pas rappelée la formalité de l'enregistrement.

372. **Droits proportionnels. — Droit de mutation. — Vente.** — Le droit de mutation, en matière de vente immobilière, avait été fixé à 4 p. 100

par la loi du 22 frimaire an VII. Mais à cette taxe s'ajoutait un droit de 1 fr. 50 p. 100 toutes les fois que les parties faisaient transcrire l'acte de vente. Le droit de transcription n'était perçu qu'autant que la formalité était requise, et le législateur s'en rapportait à l'intelligence des parties, persuadé qu'elles ne manqueraient pas de requérir la transcription toutes les fois qu'elles y auraient intérêt. Cette prévision ne se réalisa pas, et souvent, au contraire, pour économiser quelques frais, les parties intéressées ne firent pas transcrire les contrats de vente. C'est afin de déjouer ce calcul que la loi du 28 avril 1816, art. 52, a disposé que le droit de mutation, en cas de vente immobilière, serait de 5 fr. 50 p. 100 en principal, mais en ajoutant que « la transcription au bu-« reau des hypothèques ne donnerait plus lieu à aucun « droit proportionnel. » Ainsi le droit de transcription était fondu avec le droit de mutation et sa perception, à l'avenir, devait être faite, qu'il y eût ou non transcription. Bien mieux, le droit de transcription, par suite de sa confusion avec le droit de mutation, était exigible, même en cas de vente verbale et secrète, c'est-à-dire alors que la formalité de la transcription était matériellement impossible[1].

[1] La promesse unilatérale, soit de vendre, soit d'acheter, n'est pas une vente. Aussi ne donne-t-elle pas lieu au droit proportionnel, mais seulement au droit fixe de 2 fr., qui est exigible pour tout contrat civil innomé. Il en est autrement de la promesse bilatérale qui, d'après l'art. 1587 C. Nap., équivaut à la vente. Si les parties sont convenues que le prix serait fixé par des experts qu'elles nomment, il y a vente conditionnelle, et, en ce cas, le droit sera dû après la fixation du prix, conformément au tarif en vigueur au moment du contrat, la condition étant rétroactive. En attendant l'arrivée de la condition, il est dû un droit fixe de 2 fr., suivant la règle suivie pour

Sous le Code Napoléon, les parties n'avaient que dans un petit nombre de cas intérêt à faire transcrire. Aussi cette formalité était-elle généralement négligée; elle n'était même pas employée dans le cas où il y avait intérêt. La loi du 23 mars 1855 a disposé que la vente d'immeuble (ainsi que d'autres actes énumérés dans l'art. 1er) ne produirait d'effet, à l'égard des tiers, qu'à partir de la transcription au bureau des hypothèques. Mais l'art. 12, pour ne pas rendre onéreuse l'innovation contenue dans la loi, a disposé que « la transcription des « actes et jugements qui n'étaient pas soumis à cette for- « malité avant la présente loi, serait faite moyennant le « droit fixe de 1 fr. » Il y a donc, au point de vue fiscal, à distinguer entre deux catégories d'actes à transcrire : 1° ceux qui devaient être transcrits d'après le Code Napoléon, le Code de procédure et autres lois antérieures à la loi du 23 mars 1855; 2° ceux qui ne sont soumis à la transcription qu'en vertu de la loi nouvelle, et ceux-là n'ont, provisoirement du moins, qu'à payer le droit fixe de 1 fr. Ainsi les baux d'une durée de plus de dix-huit ans ne doivent être transcrits qu'en vertu de la loi nouvelle, et en ce qui les concerne, la formalité ne donne pas lieu au droit de 1 fr. 50 p. 100.

Le droit de mutation de 4 p. 100 est dû pour *actes*

les actes civils innomés. Le droit proportionnel, au reste, n'est exigible qu'après l'estimation; car, avant cette opération, il est incertain si l'expert nommé voudra procéder ou non. Il en serait autrement si les parties étaient convenues que des experts à la nomination du tribunal fixeraient le prix. Il est sûr, en ce cas, que l'expertise aura lieu. En conséquence, le droit est immédiatement exigible, et l'administration pourrait rechercher la mutation si les parties ne la déclaraient pas et ne procédaient point à l'expertise. C. cass., arr. des 19 novembre 1850 (D. P., 50, I, 86) et du 14 mai 1866 (D. P., 66, I, 352).

translatifs de la propriété ou de l'usufruit des biens immeubles, à titre onéreux. Les adjudications, reventes, cessions, rétrocessions et licitations payent comme la vente. Il y a cependant à distinguer entre la *vente* et les autres actes translatifs de propriété. Cet intérêt résulte de la comparaison entre les art. 52 et 54 de la loi du 28 avril 1816. D'après la première de ces dispositions, qui est spéciale à la *vente*, le droit de mutation est fixé à 5 fr. 50 p. 100, transcription comprise, et les deux droits sont tellement confondus que, même dans les cas où une vente d'immeubles est expressément dispensée de transcription, par exemple dans le cas prévu par l'art. 2189 C. Nap., le tarif demeure toujours fixé à 5 fr. 50 p. 100. On ne recherche pas si la transcription présente ou non quelque utilité aux parties, et, sans aucune distinction, le droit est exigé. Mais, comme les dispositions rigoureuses doivent être interprétées littéralement, cette proposition ne s'applique qu'à la vente proprement dite. Tous les autres contrats translatifs de propriété immobilière sont régis par l'art. 54, aux termes duquel le droit de mutation n'est augmenté de 1 fr. 50 p. 100 que pour les *actes de nature à être transcrits*. Or, d'après une jurisprudence constante qui est suivie dans la pratique, les actes sont de nature à être transcrits, lorsque leur transcription offre aux parties une utilité quelconque. Ainsi, pour les actes translatifs de propriété ou de jouissance autres que la vente, il y a grand intérêt à savoir si la transcription avait de l'utilité pour les parties, et l'intérêt de cette distinction n'a pas cessé depuis la loi de 1855, du moins en ce qui concerne le droit fiscal. Nous avons

vu en effet que le législateur n'a établi que le droit fixe de 1 fr. pour tous les cas où, d'après la législation antérieure, le droit proportionnel de 1 fr. 50 p. 100 n'était pas exigible. Les difficultés auxquelles donnait lieu, avant 1855, l'art. 54 de la loi du 28 avril 1816 subsistent donc encore[1].

373. L'*adjudication* est une vente aux enchères, tantôt volontaire, lorsque les parties mettent leur immeuble en vente devant notaire, et tantôt forcée si la vente est faite après saisie. Le mot *cession* s'entend de la vente des créances et, en matière d'immeubles, de la transmission par acte entre-vifs d'une action en revendication. La *revente* est une seconde vente par l'acheteur à un sous-acquéreur. Ainsi lorsque Primus vend à Secundus et celui-ci à Tertius, il y a revente de l'objet par rapport à Primus. La *rétrocession* est aussi une revente, mais avec cette particularité qu'elle est faite par l'acquéreur au vendeur lui-même. Elle emporte une seconde mutation, et conséquemment donne lieu à un nouveau droit proportionnel de 4 p. 100 ou de 5 fr. 50 p. 100, suivant que les parties avaient ou non intérêt à faire transcrire. Elle ne doit donc pas être confondue avec le *résiliement*, qui n'est que l'anéantissement de la

[1] La jurisprudence de la Cour de cassation antérieure à la loi de 1855 décidait que dans les cas où la transcription ne présentait aucune utilité aux parties pour les actes translatifs de leurs immeubles à titre onéreux, autres que la vente, le droit de 1 fr. 50 p. 100 n'était pas dû de plein droit, mais qu'il était exigible si les parties, dans un intérêt bien ou mal entendu, requéraient cette formalité. C. cass., arr. du 11 mars 1827, et G. Demante, *op. cit.*, t. I, p. 122. Cette seconde partie de la doctrine de la Cour suprême ne pourrait plus recevoir son application depuis que les parties sont obligées de faire transcrire en vertu de la loi du 23 mars 1855. Car, dans le cas où la transcription est requise en vertu de cette loi, l'art. 12 dispose qu'il ne sera dû qu'un droit fixe de 1 fr.

première mutation et n'emporte pas une nouvelle transmission. Rien ne serait cependant plus facile que de qualifier une rétrocession de résiliement et d'échapper ainsi au deuxième droit proportionnel. C'est pour cela que la loi a déterminé les conditions constitutives du résiliement, conditions en dehors desquelles il y a rétrocession. Il faut pour cela : 1° que le résiliement soit pur et simple, c'est-à-dire que les parties ne tirent aucun profit du contrat ni du distrat ; 2° que le résiliement soit constaté par acte authentique afin d'établir s'il a eu lieu dans le délai ; 3° que le résiliement soit fait dans les vingt-quatre heures. Après ce délai ou même dans ce délai, si l'une des deux autres conditions venait à faire défaut, il n'y aurait pas résiliement, mais rétrocession. Au reste, en cas de résiliement, quoique le premier acte soit anéanti, les droits ne sont pas restitués ; car ces droits avaient été régulièrement perçus, et il n'y a, par conséquent, pas lieu à restitution (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII).

374. Une autre fait juridique est régi par des règles analogues à celles du résiliement : je veux parler de *l'élection de command ou d'ami*. Il arrive quelquefois que l'acheteur n'achète pas pour son propre compte, mais qu'il agit en son propre nom pour autrui. En d'autres termes, il n'est que *commandé*, et il entend déclarer plus tard le nom de l'acquéreur, afin d'éviter la double mutation. C'est ce qu'on appelle la faculté d'élire command ou ami[1]. La loi distingue entre les ventes

[1] L'élection de command peut être faite au profit d'une société dont l'existence n'est pas devenue certaine par l'enregistrement avant l'adjudication,

volontaires et les ventes judiciaires. Pour les premières, elle exige que la faculté d'élire command ait été réservée expressément et que la déclaration d'ami soit faite par acte authentique dans les vingt-quatre heures. L'acte authentique est nécessaire pour établir que les parties n'ont pas dépassé le délai légal. Dans les ventes judiciaires, les avoués qui se portent adjudicataires ont la faculté d'élire command; mais ce pouvoir leur appartient en vertu de la loi et sans qu'ils aient besoin d'insérer une réserve expresse dans le procès-verbal d'adjudication. Leur professiou emporte présomption qu'ils ont reçu mission d'enchérir et qu'ils sont commandés. D'un autre côté, les officiers ministériels ne sont pas tenus de faire leur déclaration dans les vingt-quatre heures; la loi leur accorde trois jours. La déclaratiou de l'avoué est faite par acte au greffe, et la signature du greffier donne date certaine à la déclaration. Elle est tarifée au droit fixe d'un franc comme acte innomé [1].

375. La résolution ne doit pas être confondue avec le résiliement. Tandis que celui-ci résulte toujours d'un accord de volonté, l'autre a lieu tantôt en vertu de la loi, tantôt en vertu d'une clause expresse ou tacite qui donne à l'une des parties le droit d'exiger, même sans

pourvu seulement que la formalité soit remplie avant la déclaration d'ami. C. cass., arr. du 4 décembre 1865 (D. P., 66, I, 135).

[1] Un arrêt de la Cour de cassation, du 3 septembre 1840, distingue entre la déclaration de command dans les ventes volontaires et la déclaration d'adjudicataire par l'avoué dans les enchères sur vente forcée. Il résulte des motifs de cet arrêt que, dans le premier cas, la propriété de la chose vendue repose provisoirement sur la tête de l'acquéreur, sauf résolution en cas d'élection, tandis que dans le second la propriété ne repose pas

que l'autre y consente, l'anéantissement du contrat. En un mot, le résiliement implique un accord de volontés, et la résolution peut être exigée par un seul des contractants comme un droit qui a sa source soit dans la loi, soit dans le contrat primitif. Ces causes de résolution sont nombreuses : le pacte de réméré, le défaut de payement du prix, la lésion de plus de sept douzièmes, la surenchère, la folle enchère. La résolution peut même être demandée par des personnes étrangères au contrat, notamment par les créanciers fraudés (art. 1167 C. Nap.). Reprenons ces différentes causes de résolution.

376. Le réméré n'est qu'une condition résolutoire dont l'effet est d'anéantir la vente ; il ne donne pas lieu à une deuxième mutation et n'est que l'anéantissement de la première. Ce n'est donc pas un rachat, mais un *retrait*, et ce dernier terme, employé par la loi fiscale, est bien plus exact que le mot *réméré* dont se sert le Code Napoléon[1]. C'est une restitution du vendeur dans sa propriété *ex causâ primævâ et antiquâ*. Aussi n'y a-t-il pas lieu à payer un deuxième droit de mutation de 5 fr. 50 c. p. 100. Quant au premier, il n'est

un seul instant sur la tête de l'adjudicataire ; car l'avoué est *obligé* de faire déclaration de command dans les trois jours. Si cette distinction était vraie, il faudrait admettre que, dans les ventes judiciaires, la propriété de la chose adjugée n'appartient à personne après l'adjudication. En effet, le vendeur est dévêtu, puisqu'il y a eu vente, et l'adjudicataire, qui est inconnu encore, ne peut pas être propriétaire. Il est plus régulier de décider que dans les ventes judiciaires, comme dans les ventes volontaires, l'acquéreur ou adjudicataire devient propriétaire, sauf résolution rétroactive en cas d'élection de command ou d'adjudicataire.

[1] L'expression *pactum de retrovendendo* était, au contraire, exacte en droit romain, parce que, d'après les principes de cette législation, il y avait rachat et, par conséquent, *deux mutations*.

pas restituable s'il a été payé avant l'exercice du réméré (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII). S'il était encore dû au moment du retrait, le droit de 5 fr. 50 c. ne serait pas, selon nous, exigible; car, l'acte de vente étant anéanti, la perception manquerait de base. Le seul droit proportionnel qu'il y ait à payer, c'est celui de 50 cent. p. 100; car le retrait suppose le remboursement du prix par le vendeur à l'acheteur, et il y a là un fait de libération pour lequel le droit de quittance est exigible. Les solutions qui précèdent supposent, au reste, que le retrait a été exercé dans le délai fixé au contrat. Après ce délai, le retrait ne pourrait être fait que par une rétrocession de l'acquéreur au vendeur, ce qui emporterait une deuxième mutation à 5 fr. 50 c. p. 100. Au reste, pour que le retrait soit censé avoir été exercé à temps, il faut qu'il ait acquis date certaine avant l'expiration du délai. La date certaine résultera, pour l'acte notarié, de la mention mise sur l'acte par l'officier ministériel, et, quant aux actes sous seings privés, l'art. 69, § 2, n° 11, porte que la date certaine résultera de la mention à l'enregistrement[1].

[1] Indépendamment de l'enregistrement, l'art. 1328 C. Nap. reconnaît deux autres moyens de donner date certaine aux actes. Ces moyens suffiront-ils pour prouver que le retrait a été fait dans le délai, alors que l'art. 69 ne reconnaît textuellement que l'enregistrement comme emportant date certaine? L'art. 69, § 2, n° 11, ne parle que de l'enregistrement, parce que c'est le seul moyen normal de donner date certaine aux actes, et que les deux autres moyens dont parle l'art. 1328 ne sont qu'accidentels. En somme, puisque l'enregistrement n'est exigé que parce qu'il a la vertu de donner *date certaine* aux actes, serait-il juste de ne pas attacher cet effet, en matière fiscale, aux deux autres causes qui, d'après les principes du droit commun, ont le même pouvoir?

377. Le délai du réméré peut être prorogé par un accord postérieur au contrat (art. 1660 C. Nap.), pourvu que le premier délai et la prorogation ajoutés ne dépassent pas le maximum de cinq ans. La loi, il est vrai, dit que le délai est de rigueur, mais seulement pour signifier qu'il ne peut pas être prolongé par le juge (art. 1661 C. Nap.). La même défense n'est pas faite aux parties, et l'administration en conclut que si le retrait a lieu dans les cinq années, il n'est dû qu'un droit proportionnel de quittance de 50 cent. p. 100, alors même que le retrait ne serait exercé que postérieurement au premier délai et dans le courant seulement du délai prorogé [1].

378. La vente est résolue pour défaut du payement du prix, soit en vertu de la clause résolutoire sous-entendue dans tous les contrats synallagmatiques (art. 1184 C. Nap.), soit en vertu d'une convention formelle (art. 1656 C. Nap.). La loi du 27 ventôse an IX, art. 12, distingue, au point de vue de la perception, entre le cas où la résolution est ordonnée avant que l'acheteur ne soit entré en jouissance et celui où l'entrée en possession avait précédé la résolution. Dans le premier cas, le jugement qui prononce la résolution n'est taxé qu'au droit fixe de *cinq* francs d'après le tarif augmenté par la loi du 28 avril 1816, art. 45, n° 5. Dans le second, il donne lieu à la perception du droit proportionnel de mutation. Cette distinction s'accorde mal avec le principe de notre droit civil que le

[1] Cette solution résulte d'un avis du comité des finances en date du 13 janvier 1830, approuvé par le ministre des finances le 22 février 1830. L'avis est rapporté *in extenso* par M. G. Demante, t. I, p. 142 et 143.

consentement suffit pour transférer la propriété, sans que la tradition soit nécessaire (art. 1138 C. Nap.). Mais l'art. 12 de la loi du 27 ventôse an IX est formel, et il s'explique d'ailleurs par sa date; car il a été rédigé à une époque où le principe nouveau de la translation de propriété par le simple consentement n'était pas écrit dans la loi civile.

379. Pourquoi d'ailleurs exige-t-on un nouveau droit de mutation, alors que le jugement ne fait que résoudre un contrat antérieur et restitue le vendeur *ex causâ primævâ?* S'il en était autrement, il serait facile de cacher une rétrocession sous la forme d'une action en résolution. Les parties se mettraient d'accord pour simuler un procès, et l'acheteur acquiescerait à la demande pour éviter les frais de procédure. Cependant on n'exigera pas, en ce cas, le droit de 5 fr. 50 c., mais seulement celui de 4 fr. p. 100. Il ne s'agit pas en effet d'une vente, mais d'une résolution, et, par conséquent, le droit de 1 fr. 50 c. p. 100 n'est exigible qu'autant que l'*acte serait de nature à être transcrit.* Or, en pareil cas, il n'y a pas intérêt à faire transcrire, parce que la résolution anéantit rétroactivement les hypothèques et autres droits réels qui auraient été consentis par l'acquéreur (art. 2123 C. Nap.). Or, s'il n'y a pas intérêt à faire transcrire, les parties ne doivent pas le droit de transcription, l'acte dont il s'agit ne pouvant pas être qualifié de vente puisque c'est, au contraire, l'anéantissement d'une vente. Cette solution est d'autant plus sûre que, d'après la loi du 23 mars 1855, le jugement qui prononce la résolution pour défaut de payement du prix doit, non pas être

transcrit, mais inscrit en marge de la transcription (loi du 23 mars 1855, art. 4) [1].

380. La *folle enchère* est une cause de résolution spéciale aux ventes judiciaires. Si l'acheteur ne paye pas, le vendeur a le droit de poursuivre la revente à la folle enchère de l'acquéreur. En ce cas, le résultat de la nouvelle adjudication est tantôt égal au prix de vente, tantôt inférieur ou supérieur. S'il est égal, le nouvel adjudicataire est substitué au premier. Est-il inférieur, « *le fol enchérisseur est tenu de la différence.* » S'il est supérieur, l'excédant profite aux créanciers, non au fol enchérisseur. Lorsque les créanciers sont désintéressés, ce qui reste est remis à la partie saisie (art. 740 C. proc. civ.).

Au point de vue fiscal, il n'y a lieu qu'à payer un droit fixe de 3 fr. pour l'adjudication sur folle enchère, si le prix est égal ou inférieur au prix de la première adjudication. Lorsque le prix est supérieur, la différence donne lieu à la perception d'un droit proportionnel supplémentaire de 4 p. 100, plus 1 fr. 50 c. p. 100 pour la transcription, s'il y a lieu. « Les adjudications à la folle enchère de biens de même nature (de biens immeubles) sont assujetties au même droit, mais seulement sur ce qui excède le prix de la précédente adjudication, si le droit en a été acquitté. » Ainsi la somme versée par le premier adjudicataire profite au second, et celui-ci est obligé de lui

[1] Cette doctrine était déjà consacrée par la Cour de cassation avant la loi du 23 mars 1855. V. arr. du 26 août 1839. L'administration applique l'art. 12 de la loi du 27 ventôse an IX aussi bien à la condition résolutoire expresse (art. 1656 C. Nap.) qu'à la condition résolutoire tacite (art. 1184 C. Nap.). V. *contrà*, G. Demante, t. I, p. 156.

tenir compte des sommes qui sont censées avoir été payées à sa décharge. Si le fol enchérisseur n'avait pas acquitté les droits, le nouvel adjudicataire serait tenu de toute la somme envers l'administration ; mais le premier ne serait pas pour cela dégagé, et il pourrait être recherché dans le cas où le nouvel acquéreur ne s'acquitterait pas. Il est de règle, en effet, que la folle enchère résout la propriété et ne fait pas cesser les obligations. Au reste, l'obligation du fol enchérisseur ne subsiste que pour assurer le payement, et la loi n'a pas voulu que le droit de mutation fût perçu deux fois.

L'adjudication sur folle enchère n'est donc pas une *revente ordinaire*. Pour la revente, il y a deux mutations qui servent d'assiette à la perception de deux taxes, tandis que dans l'adjudication sur folle enchère, il n'y a qu'une mutation, la première étant résolue[1].

381. Il y a aussi résolution en cas de surenchère. Dans les ventes judiciaires, toute personne peut, pendant les huit jours qui suivent l'adjudication, faire une surenchère, qui doit au moins être égale au sixième du

[1] Il pourrait se faire que le fol enchérisseur mourût avant l'adjudication sur folle enchère, et que les biens immeubles par lui mal à propos achetés se trouvassent dans sa succession. Les héritiers seront-ils tenus de payer des droits de mutation pour cause de décès au sujet de biens qui ne doivent pas rester dans la succession? D'après l'art. 24 de la loi du 22 frimaire an VII, si l'adjudication sur folle enchère a lieu dans les six mois après le décès, les héritiers n'ont à payer de ce chef aucun droit de mutation *pour décès*. La revente n'étant pas faite dans les six mois, les héritiers pourraient être poursuivis. Cependant, si la folle enchère avait lieu avant le payement des droits, le droit de mutation ne serait pas exigible; car, la vente résolue, il n'y aurait plus de base à la perception. Le payement étant fait avant les six mois, il n'y aurait pas lieu à restitution (art. 20).

prix. En matière de faillite, la surenchère doit également être du sixième; mais le délai accordé, pour surenchérir, est de quinzaine (art. 573 C. comm. et art. 708, 743, 965, 973, 987 et 997 C. proc. civ.). La résolution de la première enchère résulte, non de la déclaration au greffe, mais de la seconde adjudication. Jusqu'à celle-ci, le premier adjudicataire est censé propriétaire, et il supporte les risques d'autant plus que le surenchérisseur pourrait se désister et donner par là un caractère définitif à la position du premier acquéreur. Mais lorsqu'il y a de nouvelles enchères, elles sont considérées comme la continuation des premières, et, en conséquence, il n'y a qu'une seule vente, une seule mutation et un seul droit. Ce qui a été payé au fisc par le premier adjudicataire profite au surenchérisseur ou au nouvel adjudicataire, qui doit en faire compte. S'il n'y a pas eu payement antérieur à la surenchère, le nouvel adjudicataire est seul tenu des droits, et le premier, à la différence du fol enchérisseur, est dégagé envers la régie.

382. En serait-il de même si la deuxième adjudication était passible d'un droit inférieur à celui qui aurait été exigible pour la première? Quelque rare que soit ce fait, il peut cependant se produire, et c'est, par exemple, ce qui a lieu lorsque, dans une vente aux enchères sur licitation, le second adjudicataire est un copartageant, tandis que le premier était un étranger. Pour l'étranger, en effet, le droit est toujours de 5 fr. 50 c. p. 100, tandis que le colicitant peut n'avoir à payer qu'un droit fixe. En tout cas, le partage étant déclaratif et les hypothèques ou droits

réels étant résolus, il n'y a lieu, pour ce qui excède la part du colicitant adjudicataire, qu'à la perception d'un droit de 4 p. 100. Le droit primitif est-il dû, comme il le serait si la première adjudication avait produit des obligations définitives, ou bien ne percevra-t-on que le droit exigible pour la deuxième adjudication? Il faut partir de cette idée que les nouvelles enchères ne sont que la fin d'une opération commencée, et qu'il n'y a qu'une seule vente. Si donc le droit n'a pas encore été payé avant la surenchère, on appliquera le tarif de la nouvelle adjudication, d'autant plus que la première étant résolue toute base à la perception d'un droit ferait défaut. Mais si le droit avait été payé avant la surenchère, il aurait été régulièrement perçu, et, par conséquent, il ne serait pas restituable (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII).

383. Il existe une espèce de surenchère qui est régie par d'autres principes : c'est celle que peuvent faire les créanciers hypothécaires en cas de purge (art. 2183 et suiv. C. Nap. comb. avec l'art. 832 C. proc. civ.). Elle doit être faite dans les quarante jours, à partir de la notification aux créanciers à la requête du tiers acquéreur (art. 2185 C. Nap.). Le créancier qui surenchérit s'engage à faire porter le prix au dixième en sus de celui qui a été fixé par le contrat de vente. Les différences à remarquer sont les suivantes : 1° Le délai, en cas de purge, est de quarante jours, au lieu de huit ou de quinze. 2° La surenchère des créanciers est du dixième, au lieu du sixième. 3° Le point de départ du délai de quarante jours est la notification aux créanciers et non le jour du contrat, tandis que,

dans la surenchère ordinaire, le délai de huit jours ou de quinze court à partir de la première adjudication.

Quant à la perception du droit de mutation, la première vente est résolue, et les droits payés par l'acquéreur diminuent d'autant les droits à payer par l'adjudicataire. Le contrat de vente équivaut au premier jugement d'adjudication (art. 837 C. proc. civ.), et les choses se passent comme dans le cas de l'enchère ordinaire. Il y a cependant cette différence entre la *surenchère commune* et la *surenchère spéciale* que si l'acquéreur est adjudicataire, en cas de purge, il peut répéter contre le vendeur la différence de prix. Le prix avait été fixé de gré à gré, et le vendeur étant tenu à la garantie, le surplus peut être répété contre lui. Quant au droit de mutation, un supplément est exigible sur la différence entre l'acte d'acquisition et l'adjudication. A la vérité, puisque l'acquéreur se porte adjudicataire, il n'y a pas acte translatif de propriété, et c'est ce qui a fait douter de l'exigibilité du supplément. Cependant le droit principal est dû sur la valeur vraie, à ce point que l'administration a la faculté de provoquer une expertise pour l'établir. Or l'adjudication équivaut à l'expertise pour fixer ce que vaut réellement l'immeuble vendu. Ce n'est point parce qu'il y a un acte translatif dans le jugement d'adjudication sur surenchère qu'un supplément de droit peut être demandé à l'acheteur qui se rend adjudicataire; c'est parce que l'adjudication prouve, comme le ferait une expertise, ce que valait l'immeuble vendu. Ce raisonnement ne s'applique pas au cas où il s'agit, non de la vente, mais de la donation d'un immeuble. En effet, le droit de mutation des dona-

tions n'a pas pour base la valeur vénale, mais le revenu capitalisé. Ce que le donataire serait tenu de payer pour garder l'immeuble donné sera-t-il atteint par un supplément du droit? A la rigueur, on pourrait dire que, pour cette portion, il n'y a pas donation, mais *acte translatif à titre onéreux*. Par conséquent, la différence entre l'estimation de l'immeuble et le prix d'adjudication devrait donner lieu à un droit de mutation de 5 fr. 50 p. 100. Mais l'administration exige un supplément de droit d'après le tarif des donations. Cette solution est tantôt plus sévère et tantôt plus indulgente. Ainsi, lorsque la donation est faite à un étranger, le tarif de la donation est plus élevé que ne le serait celui des actes translatifs à titre onéreux. Au contraire, s'il s'agit d'un donation en ligne directe, le tarif de la vente est supérieur. Il vaudrait donc mieux, pour éviter ces diversités, s'en tenir au droit de 5 fr. 50 p. 100 qui est conforme aux principes et à la nature de l'acte. Lorsque le donataire est obligé de payer une somme pour rester adjudicataire de l'immeuble qui lui a été donné, on peut dire que l'acte n'est pas purement gratuit. Comment doit-il être qualifié? Il y a donation faite *sub modo* ou *à charge*, et il faut la traiter comme un acte mélangé de vente et de libéralité. La pratique de l'administration est arbitraire en ce qu'elle exige le droit sur la valeur vénale, tandis qu'en matière de donations c'est le revenu capitalisé qui sert de base à l'impôt[1]. La doctrine, au contraire, d'après laquelle il ne serait pas perçu de droit, quoique très-favorable, est en con-

[1] V. MM. Championnière et Rigaud, n° 2158. — V. C. cass., arr. du 3 juillet 1849.

tradiction avec l'esprit général de la loi et même avec son texte. Le seul parti qui soit logique c'est d'assimiler cet acte aux donations, avec charge de payer une somme déterminée.

384. Si l'acquéreur n'a pas purgé, il peut être poursuivi comme tiers détenteur, et, à défaut de payement, l'immeuble est vendu aux enchères à la requête des créanciers (art. 2167 C. Nap.). L'adjudication qui suit cette réquisition est une revente, et si elle est faite au profit d'une personne autre que l'acquéreur, il y a une nouvelle mutation, par conséquent, un deuxième droit de 5 fr. 50 c. p. 100. Aucune disposition ne dit que l'acte de vente volontaire sera considéré comme un jugement d'enchère, et que la nouvelle adjudication ne sera que la suite ou la fin d'une opération unique. Il y a donc revente et double mutation.

385. En serait-il de même si le tiers détenteur se portait adjudicataire? La propriété qu'il avait acquise ne serait alors que confirmée sur sa tête; par conséquent, il n'y aurait pas une nouvelle mutation. Il serait dû seulement un supplément de droit pour l'excédant, l'adjudication ayant eu pour résultat de faire connaître le véritable prix.

386. Le tiers détenteur, qui ne veut pas subir l'expropriation sous son nom, a la faculté de délaisser, et, en ce cas, on nomme un *curateur à l'immeuble délaissé*, sous le nom duquel la vente est poursuivie. En prenant ce parti, le tiers détenteur n'abandonne que la possession, et, comme il n'y a pas mutation, l'abandonnement ne donne lieu qu'au droit fixe de 5 fr. (art. 68, § 4, n° 1 de la loi du 22 frimaire an VII). La

vente aux enchères étant faite sur le curateur, les choses se passeront comme si elle avait été poursuivie sous le nom du tiers détenteur; car celui-ci reste propriétaire malgré le délaissement. Il est censé avoir renoncé seulement à la possession pour détourner la vente vers un curateur nommé à cet effet. Si donc un tiers se porte adjudicataire, il y a revente et double mutation. Que si le tiers détenteur lui-même reste adjudicataire, un supplément du droit de mutation est dû pour l'excédant du prix, s'il y a lieu.

387. Les ventes d'immeubles sont rescindables pour cause de lésion de plus des sept douzièmes. Cette rescision, une fois prononcée, produit ses effets rétroactivement en ce sens que le vendeur lésé reprend sa propriété et que l'acquéreur est censé n'avoir pas été propriétaire. Aussi les hypothèques et autres droits réels, conférés par l'acquéreur, sont-ils anéantis par le jugement qui prononce la rescision (art. 1681 C. Nap.). Il résulte de là que le vendeur reprend sa propriété *ex causâ primævâ et antiquâ.* Aussi pensons-nous qu'il n'y a pas lieu à percevoir un deuxième droit de mutation comme s'il y avait rétrocession de l'acquéreur au vendeur. La jurisprudence est cependant contraire à notre solution, et, depuis longues années, elle décide que la nullité, pour cause de lésion, n'est pas *radicale*, puisque la lésion suppose la validité de l'acte. Cette doctrine part donc de l'idée qu'il y a contradiction à dire qu'une nullité pour lésion est radicale, alors que la lésion présuppose un contrat valable[1]. Mais cet argument est loin

[1] C. cass., arr. du 5 germinal an V et autres des 17 décembre 1811 et 11 novembre 1833. Le premier arrêt fut rendu sur les conclusions conformes de Merlin.

d'être concluant. La nullité radicale a pour caractère essentiel qu'elle fait tomber l'acte *radicitùs*, c'est-à-dire *ab initio*, et la rescision pour lésion produit cet effet; car les droits réels, constitués par l'acheteur, sont anéantis rétroactivement comme si la vente n'avait pas eu lieu. La meilleure raison qui puisse être invoquée pour soutenir cette opinion, est analogue à celle que nous avons indiquée en matière de résolution pour défaut de payement du prix. On pourrait craindre que des rétrocessions ne fussent faites volontairement, sous la forme d'un procès en rescision pour lésion, sans payer un nouveau droit de mutation. Mais la fraude serait ici bien plus difficile, parce qu'il faudrait, circonstance qu'on ne réalise pas à volonté, qu'il y eût une lésion de plus des sept douzièmes. L'acquiescement de l'acheteur ne servirait même qu'à prouver jusqu'à l'évidence la réalité de la fraude à la loi fiscale.

388. Au reste, la controverse consiste à savoir si on se bornera à payer le droit fixe ou le droit proportionnel de 4 p. 100. Quant au droit de 1 fr. 50 c. p. 100 pour la transcription, il est reconnu généralement qu'il n'est pas exigible. Comme la résolution s'opère rétroactivement, il n'y a pas utilité à faire transcrire et conséquemment le droit de transcription n'est pas dû.

L'acheteur actionné en rescision pour lésion a le moyen de repousser la demande en offrant de payer un supplément du prix. Son option peut même s'exercer après que l'*action a été admise* (art. 1681 C. Nap.). Le jugement ne doit pas condamner l'acquéreur, même éventuellement, à payer ce supplément du prix.

Puisque la faculté est écrite dans la loi, il est inutile qu'elle soit rappelée dans le jugement, fût-elle énoncée seulement sous la forme d'une condamnation éventuelle.

389. La vente d'un immeuble peut enfin être annulée comme faite en fraude des droits des créanciers (art. 1167 C. Nap.). Si l'acquéreur se porte adjudicataire sur l'expropriation qui suit l'annulation, il ne pourra pas imputer les sommes payées au fisc, lors de la première vente, sur les droits auxquels donnera lieu l'adjudication; car l'annulation pour cause de fraude n'aurait pas donné lieu à restitution des sommes payées, et l'imputation serait une restitution indirecte. Il en serait autrement si l'acheteur avait fait un accord pour consolider le premier contrat avant que l'annulation de ce dernier eût été prononcée. Il n'y aurait pas, en ce cas, deux contrats mais une confirmation d'une convention annulable[1].

390. L'art. 69, § 5, n° 1 fixe à 2 fr. p. 100 le droit sur « les adjudications, ventes, reventes, cessions, rétrocessions, marchés, traités et tous autres actes, soit civils, soit judiciaires, translatifs de propriété à titre onéreux de meubles, récoltes de l'année sur pied, coupes de bois taillis et de haute futaie, et autres objets mobiliers généralement quelconques. » La différence du tarif n'est pas la seule qui distingue les ventes de meubles des ventes d'immeubles. Ce n'est même pas la plus importante. La plus remarquable vient de ce que le droit de mutation sur les ventes mobilières

[1] C. cass., arr. du 5 décembre 1866. (D. P. 67, I, 103.)

est un droit d'acte, qui n'est dû qu'autant que les parties présentent à l'enregistrement un titre constitutif de propriété. L'administration n'a donc pas le droit de rechercher les mutations de meubles comme elle peut le faire en matière de mutation d'immeubles. Il est évident, d'un autre côté, que le droit de transcription n'est pas exigible, puisque la transcription est inapplicable aux meubles qui sont régis par le principe : *En fait de meubles, possession vaut titre*. Au reste, les meubles n'ont pas de situation, et, par conséquent, ils manquent de la première condition exigée pour la transcription.

391. La loi ne frappe pas seulement la vente, mais aussi le marché par lequel une personne s'engage à livrer une certaine quantité de denrées, ce qu'en d'autre termes on appelle, au moins en droit fiscal, le *marché-vente*. Le droit de 2 fr. p. 100 est applicable en ce cas, quoiqu'il n'y ait qu'obligation, comme s'il s'agissait d'une vente proprement dite avec translation actuelle de propriété. Il n'en serait pas de même pour les marchés-ventes ayant des immeubles pour objet. Le marché-vente d'immeubles que le vendeur promet de livrer n'est qu'un acte innomé soumis uniquement au droit fixe de 2 fr. A quoi tient cette différence ? C'est que les marchés-ventes de meubles se réalisent par une simple tradition et sans acte qui les constate. Aussi sont-ils taxés sur le titre d'obligation qui fournit l'occasion unique d'exiger ce droit. Pour les ventes d'immeubles, au contraire, la réalisation du marché sera certainement constatée ultérieurement, et l'occasion ne manquera conséquemment pas de per-

cevoir le droit de mutation, sans qu'il soit besoin de faire une dérogation aux principes.

392. Le marché-vente, que l'objet soit mobilier ou immobilier, est dans une situation particulière quant au droit de résiliement. A quelque époque que soit conclu l'accord de résilier, il n'y a lieu à percevoir qu'un droit fixe pour acte civil innomé. Au contraire, dans la vente translative de propriété mobilière ou immobilière, le résiliement, après un délai de plus de vingt-quatre heures, est soumis à un second droit de mutation de 2 fr. p. 100. Cette distinction tient à ce que, dans la vente translative de propriété, le résiliement emporte une rétrocession qui est taxée à un second droit de vente, tandis que dans le marché-vente, il n'y a pas de translation de propriété, ni conséquemment de rétrocession, tant que la réalisation n'a pas été effectuée. Aussi l'accord de résiliement n'est-il qu'un *distrat*, à quelque époque qu'il soit fait avant la résiliation du marché[1].

393. Il arrive quelquefois que dans le même acte on traite sur des meubles et des immeubles. Or, les règles des ventes mobilières étant très-différentes de celles qui sont suivies pour les ventes immobilières, il y a grand intérêt à déterminer quels principes seront

[1] Quelques dispositions spéciales ont modéré le droit de vente :

Les procès-verbaux constatant les ventes de navire, soit totales, soit partielles, ne sont soumis qu'au droit fixe de 1 fr. (Loi du 21 avril 1818, art. 64.)

Le droit est réduit à 50 cent. p. 100 pour les ventes de marchandises, lorsqu'elles sont faites à la bourse et aux enchères, par les courtiers de commerce, avec l'autorisation du tribunal de commerce. (Loi du 15 mai 1818, art. 74.)

Ne payent que 50 cent. p. 100 les marchandises vendues conformément à l'art. 492 C. com. (Loi du 24 mai 1834, art. 12.)

Le droit d'enregistrement sur les ventes de marchandises en gros est fixé à 10 cent. p. 100. (Loi du 28 mai 1858, art. 4.)

adoptés. Cette question a été prévue par l'art. 9 de la loi du 22 frimaire an VII. D'après cette disposition, le droit est perçu sur l'acte entier suivant le tarif des ventes d'immeubles, à moins que les parties n'aient fixé un prix spécial pour ce qui concerne les meubles : « *à moins*, dit la loi, *qu'ils ne soient désignés et estimés article par article dans le contrat.* » Sans cette précaution, les parties n'auraient pas manqué d'exagérer la portion du prix afférente aux meubles, afin de payer une somme moindre. Il est vrai que l'administration aurait pu contester et rétablir la vérité; mais la difficulté se serait présentée fréquemment, et il était plus simple, pour prévenir la fraude, de contraindre les contractants à bien déterminer le prix de chaque objet mobilier, sous peine du droit le plus élevé [1].

394. Faut-il appliquer aux récoltes et aux fruits pendants par branches et par racines le tarif des ventes mobilières ou celui des ventes immobilières? Ce qui est vendu, c'est une récolte destinée à être détachée du fonds, et qui, par conséquent, est au moment de la vente considérée dans sa nature mobilière. On appliquera donc le tarif de 2 fr. par 100 fr. Il en serait de même de la vente d'un bâtiment à démolir; car il est évident, en ce cas, que l'objet vendu est considéré par les parties comme objet mobilier.

395. Cependant, les parties ne pourraient pas, lorsqu'elles traitent sur un terrain couvert de bois

[1] La vente d'un terrain sur lequel des constructions ont été commencées, et doivent être complétées ultérieurement, par exemple, pour former un hôtel, est une vente d'immeuble, et le droit proportionnel est exigible pour le prix entier. Ce n'est pas un simple *marché*. Trib. civ. de la Seine, jugement du 21 juillet 1865. (D. P. 66, 3, 15.)

prêt à être coupé ou sur la propriété d'un terrain qu'occupe un bâtiment prêt à être démoli, diviser le prix par ventilation entre le fonds et la superficie. Du moment qu'on transmet la pleine propriété, l'acquéreur acquiert le *plenum in re dominium.* Ce droit absolu lui donnera le pouvoir de faire de sa chose ce qu'il entendra, de la garder dans l'état où il la reçoit ou de séparer la superficie du fonds. Le vendeur ne pourra donc pas, pour un moment où il ne sera plus maître, diviser la propriété de la chose par une séparation à laquelle il n'a aucun intérêt. Il est si peu intéressé que, l'acquéreur n'observant pas cette division, la réclamation du vendeur serait repoussée comme ayant été faite *sans intérêt.* Si les parties avaient commencé par traiter sur la superficie, et que bientôt après elles fissent une convention sur le fonds, les juges *du fait* verraient là une dissimulation faite pour frauder la loi. Ils pourraient donc annuler ces *actes correspectifs* de la même manière qu'ils annuleraient l'acte unique où ces clauses seraient renfermées. Il est de principe, en effet, qu'on ne doit pas pouvoir faire indirectement, et par dissimulation, ce qui ne peut pas être fait directement et ouvertement. Il faut remarquer seulement que l'annulation des actes correspectifs ne peut être prononcée que sur la foi de *présomptions de fait* (art. 1353 C. Nap.), et qu'il n'existe sous ce rapport aucune présomption légale de fraude.

396. La vente *d'immeubles par destination* est soumise au droit de vente immobilière. Cependant,

[1] C. cass., arr. du 23 avril 1833; Championnière et Rigaud (n° 3162). — V. *contrà,* ch. req., arr. du 20 juin 1832.

comme c'est la destination du propriétaire qui en fait des immeubles, ce caractère immobilier ne dure qu'autant que la volonté persiste. Si donc le propriétaire fait cesser cette destination, les biens reprennent leur nature mobilière, et la vente n'est taxée qu'à 2 fr. p. 100. La puissance de la volonté est telle que si le vendeur aliénait, par le même acte, un domaine avec les animaux attachés à la culture, il pourrait diviser le prix, de sorte que la vente des animaux ne serait taxée qu'à 2 p. 100. Il peut, en effet, faire cesser la destination tout aussi bien dans un seul acte que par des actes séparés [1].

[1] Les constitutions de servitudes à titre onéreux rentrent dans les actes translatifs de propriété; car les servitudes sont des démembrements, et, pour ainsi dire, une propriété partielle. Ce sont des immeubles par l'objet auquel elles s'appliquent (art. 526 C. Nap.), et partant la vente donne lieu au droit de 5 fr. 50, le droit de transcription étant, pour les ventes, fondu avec le droit de mutation. Quant aux actes translatifs de propriété, autres que la vente, il y aurait lieu de se demander si la transcription des aliénations de servitudes présente une utilité quelconque aux parties (art. 54 de la loi du 28 avril 1816). Les actions tendant à revendiquer des immeubles sont considérées comme des immeubles et, par conséquent, la cession de ces actions donne lieu au droit de 5 fr. 50 p. 100. S'agit-il de la revendication d'un immeuble, le droit de 5 fr. 50 est perçu sur le prix de la cession. Si c'est une action en réméré, le concessionnaire est censé avoir acheté pour une somme qui serait formée par le prix de la cession ajouté à ce qu'il sera tenu de rembourser au premier acquéreur. Ainsi le prix d'achat étant de 6,500 fr., charges comprises, si l'action en réméré coûte 1,000 fr., le cessionnaire aura l'immeuble pour 7,500 fr. C'est donc sur cette somme que le droit de mutation sera calculé à 5 fr. 50 p. 100. On calculera, d'une manière analogue, pour la cession d'une action en rescision pour lésion de plus des sept douzièmes. Supposons que le prix payé soit de 50,000 fr. et que la cession soit faite pour 40,000 fr., le cessionnaire aura l'immeuble pour 90,000 fr. C'est donc sur ce prix qu'il faudra payer le droit de 5 fr. 50. La résolution donnera-t-elle lieu à la perception d'un nouveau droit de mutation avec droit de transcription? Pour le droit de mutation de 4 p. 100, nous avons vu qu'il est exigible même quand la résolution est prononcée entre le vendeur et l'acquéreur; à plus forte raison est-il dû si la résolution est prononcée sur la demande d'un cessionnaire. Quant au droit de transcription, il n'est pas exigible pour la résolution qui est prononcée au profit du vendeur.

397. **Echange.**— L'échange est le troc d'un corps certain contre un autre corps certain avec translation réciproque de propriété. Les parties peuvent changer : 1° un immeuble contre un immeuble ; 2° un meuble contre un meuble ; 3° un immeuble contre un meuble. Reprenons ces trois hypothèses.

L'échange d'un immeuble contre un autre immeuble a lieu tantôt sans soulte et tantôt avec soulte. S'il n'y a pas de soulte, le droit à percevoir est de 2 fr. 50 c. p. 100 sur la valeur de l'un seulement des objets échangés. Cette valeur est déterminée, non d'après une estimation de la valeur vénale, mais au moyen d'une capitalisation du revenu multiplié par vingt[1]. Dans le droit de 2 fr. 50 c. p. 100 sont compris les droits de transcription à raison de 1 fr. 50 c. p. 100. Le droit principal de mutation, en cas d'échange, est donc de 1 p. 100.

398. Si l'échange était fait avec soulte en argent, on percevrait le droit d'échange sur la plus petite portion, et quant à la soulte, elle serait soumise au même droit que la vente, c'est-à-dire à 5 fr. 50 c. p. 100. La loi ne se borne pas à dire que le droit de vente sera perçu sur

Mais lorsqu'il y a un tiers cessionnaire, ce droit est exigible ; car les choses se passent, en ce cas, comme si le vendeur avait fait prononcer la résolution, et qu'ensuite il eût cédé à un tiers (C. cass., arr. des 29 août 1839 et 6 mars 1855). — Les actions de la banque de France peuvent être immobilisées (décret du 16 janvier 1808), et aussi longtemps qu'elles conservent ce caractère, elles sont assujetties aux règles sur la transmission des immeubles. Elles ne cessent d'être immeubles qu'en observant les formes prescrites par la loi du 17 mai 1834. Tant qu'elles ne sont pas mobilisées, leur transmission à titre onéreux donne lieu au droit de 5 fr. 50 p. 100. Il faut, pour leur rendre leur nature mobilière, que la déclaration en soit faite à la banque de France et inscrite au bureau des hypothèques de Paris.

[1] Loi du 22 frimaire an VII, art. 69, § 5, n° 3, et même article, § 7, n° 5, modifiés par la loi du 16 juin 1824, art. 2.

les *soultes ;* elle ajoute qu'il sera dû pour la *plus-value.* Cette addition a été faite afin de prévenir une fraude facile. On n'aurait pas mentionné la soulte au contrat et, l'argent de retour étant donné de la main à la main, il n'y aurait eu qu'à payer le droit proportionnel d'échange. S'il y a *plus-value* de l'un des immeubles à l'égard de l'autre, l'administration peut provoquer une expertise à l'effet d'établir exactement l'assiette du droit à payer. Cette proposition serait applicable alors même qu'il n'y aurait pas eu de soulte par suite de raisons de convenance, le propriétaire n'en ayant pas exigé réellement. Si l'on avait pris en considération cette possibilité, la fraude aurait été multipliée par la difficulté de distinguer le silence sincère du silence frauduleux. Aussi le droit de 5 fr. 50 c. p. 100 est-il, sans distinction, exigible sur la plus-value.

399. L'échange d'un meuble contre un meuble est assujetti au droit de 2 fr. p. 100, c'est-à-dire au droit qui atteint tous les actes translatifs de propriété mobilière à titre onéreux. On ne perçoit du reste le droit que sur la valeur de l'un des meubles échangés et non sur la valeur des deux cumulativement. La transmission de l'un des objets est la condition de la transmission de l'autre. Aussi applique-t-on ici la règle que nous avons indiquée plus haut sur les clauses accessoires et dépendantes de l'acte principal.

400. L'échange d'un immeuble contre un meuble dissimule quelquefois une vente. Les tribunaux doivent donc rechercher quelle est l'opération qui a eu lieu réellement, et si d'après les faits il est prouvé que sous le nom d'échange les parties ont fait une vente

réelle, on appliquera le droit de 5 fr. 50 c. Mais c'est une preuve à faire, et il n'y a pas de présomption légale. Dans les cas où il y aura vente, les tribunaux appliqueront le tarif de 5 fr. 50 c., que l'acte soit ou non *de nature à être transcrit* (art. 54 de la loi du 28 avril 1816). Que s'il n'y a pas vente, mais échange, le droit de 1 fr. 50 c. p. 100 ne sera exigible que dans les cas où l'acte est de nature à être transcrit.

401. L'échange est résoluble, d'après l'art. 1705 C. Nap., lorsque l'une des parties est évincée de la chose qu'elle avait reçue. Celui qui éprouve l'éviction a le choix entre la résolution et l'action en dommages-intérêts. S'il demande la résolution, le jugement qui la prononce donne lieu au droit de mutation de 4 p. 100. En effet, le jugement qui résout l'échange n'est pas un échange, mais un acte translatif de propriété à titre onéreux. Comme il s'agit d'une résolution rétroactive et que, par conséquent, la transcription n'aurait pas d'utilité, on exige le droit de 4 p. 100 et non celui de 5 fr. 50 c. p. 100.

402. **Transaction.** — La transaction est un accord par lequel deux ou plusieurs parties terminent une contestation née ou à naître. Ordinairement elle est faite moyennant des sacrifices réciproques. Tantôt chaque contractant prend une portion des objets litigieux, et tantôt l'une des parties conserve le tout à la charge de payer soit une somme, soit une indemnité en nature[1]. Cette distinction est capitale au point de

[1] Quelques jurisconsultes, et notamment M. Demante père, *Programme*, 3e édit., t. III, n° 805, admettent que la transaction peut être faite à titre de

vue du droit fiscal. L'art 68, § 1, n° 45, taxe au droit fixe (ce droit fixe a été élevé à 3 fr. par la loi du 28 avril 1816, art. 44, n° 8) « les transactions, en « quelque matière que ce soit, qui ne contiennent « aucune stipulation de somme et valeur ni disposi- « tions soumises à un plus fort droit d'enregistre- « ment. » D'après l'art. 69, § 3, n° 3, on perçoit le droit proportionnel de 1 fr. p. 100 fr. sur « les con- « trats, *transactions*..... et tous autres actes et écrits « qui contiendront obligations de sommes sans li- « béralité, et sans que l'obligation soit le prix d'une « transmission de meubles ou d'immeubles non enre- « gistrée. » Si l'indemnité consiste dans une transmission de meubles ou d'immeubles, il y aura lieu de percevoir le droit de mutation sur les actes translatifs à titre onéreux, savoir : 2 p. 100 sur les meubles et 4 p. 100 sur les immeubles, plus, en ce dernier cas, 1 fr. 50 c. pour transcription, lorsque les parties ont intérêt à transcrire.

403. Quoiqu'elle soit écrite dans des dispositions formelles, cette distinction n'est observée ni par la pratique administrative ni par la jurisprudence de la Cour de cassation. L'administration de l'enregistrement perçoit souvent sur les transactions, même quand elles ne contiennent aucune obligation de somme ou de valeur, le droit proportionnel de mutation. Il y a, suivant la doctrine qui est au fond de cette pratique,

bienfaisance par considération pour une personne, quoique le renonçant n'abandonne qu'en protestant de son droit et en exigeant qu'il soit reconnu par les termes de la convention. M. Gab. Demante adopte l'opinion de son père, t. I, p. 264. V. *contrà*, Troplong, sur l'art. 2044, n°s 4 et 21.

translation de propriété, puisque l'un des contractants avait incontestablement droit à la chose entière. Il est vrai que cette partie (on ignore d'ailleurs quelle est cette partie) n'aliène qu'une portion ; mais elle renonce à son action pour le surplus et, en conséquence, le droit de mutation est exigé pour le tout, tant sur la translation de propriété que sur la cession de l'action immobilière. En ajoutant le droit sur la translation de propriété avec le droit sur la cession, l'administration arrive à percevoir un droit de mutation sur la valeur entière des objets litigieux. La jurisprudence de la Cour de cassation ne va pas aussi loin. Elle décide qu'il y a translation seulement pour partie, et afin de savoir de quel côté est la cession, la Cour suprême considère comme cédant celui qui est en possession, au moment de la transaction, soit d'après la loi, soit d'après les titres ostensibles. Ainsi le légataire universel envoyé en possession, qui transige avec un héritier non réservataire, ou qui, transigeant avec un réservataire, lui abandonne une part supérieure à la réserve, fait un acte contenant mutation. Il en est de même du légataire, en vertu d'un testament révocatoire, qui transige avec un légataire universel institué dans un testament révoqué. Il n'y aurait pas mutation si le légataire transigeait avec un réservataire en lui abandonnant la part réservée, à moins que la réserve ne fût elle-même litigieuse comme l'est, par exemple, celle de l'enfant naturel. En première instance, le défendeur est cédant, et en appel, c'est l'intimé, qu'il soit ou non détenteur. Il est vrai que l'appel remet tout en question, et qu'il semble dès lors que le possesseur et non l'intimé devrait être

considéré comme cédant. L'appel cependant n'a pas pour effet d'empêcher le jugement de première instance de subsister, et l'*effet suspensif* ne fait qu'arrêter son exécution. Mais la suspension ne détruit pas la présomption favorable qui s'attache à la décision des premiers juges, et c'est sur cette présomption que repose la doctrine de la Cour de cassation [1], lorsqu'elle attribue le rôle de cédant à la partie qui a triomphé en première instance. Or il importe beaucoup de déterminer quel est le cédant et quel est le cessionnaire; car, lorsque les portions attribuées à chaque partie ne sont pas égales, la somme à percevoir dépendra de la quantité cédée. Dans le système de l'administration, cette distinction n'a pas le même intérêt, parce que la régie reprend sur la cession d'action immobilière ce quelle n'obtient pas sur la translation de propriété [2].

404. Les deux doctrines que nous venons d'exposer sont, à nos yeux, contraires l'une et l'autre aux textes de lois rapportés plus haut. L'art. 68, § 1, n° 45, n'exige que le droit fixe lorsqu'il s'agit de transactions qui ne contiennent aucune obligation de sommes ou valeurs. Qu'on cite un seul cas où cette disposition recevra son application avec le système de la Cour

[1] Arr. de la C. cass. du 19 novembre 1839. — Cet arrêt a été rendu contrairement à la doctrine qu'avait émise Merlin (*Répertoire*, v° PARTAGE, § 11, n° 5).

[2] La question a été tranchée récemment, à plusieurs reprises, par des arrêts de la Cour de cassation des 30 janvier 1866 (D. P., 66, I, 72); 11 avril 1866 (D. P., 66, I, 151); 16 avril 1866 (D. P., 66, I, 175), et l'arrêt des *chambres réunies* du 12 décembre 1865 (D. P., 65, I, 457). — Cet arrêt, rendu sur les conclusions de M. Delangle, a été combattu par M. Pont, *Revue critique*, t. XXVIII, p. 289 et suivantes.

de cassation, surtout avec celui de l'administration. C'est réduire un article formel à n'être qu'une lettre morte et faire triompher l'interprétation contre le texte de la loi. On objectera peut-être qu'il serait facile aux parties de cacher un acte translatif de propriété à titre onéreux sous la forme d'une transaction, et, par ce moyen, de frauder l'administration de l'enregistrement. Nous répondrons que le texte de la loi est formel, qu'en cas de fraude l'administration pourra rechercher l'acte véritable, et que le législateur a pensé que le danger n'est pas assez grand pour exiger des droits qui rendraient la transaction difficile, sinon impossible. En effet, la transaction suppose une contestation née ou à naître, et l'on pourra, d'après les circonstances, voir si la contestation était sérieuse ou si on l'a simulée. Le législateur a voulu favoriser les transactions qui éteignent les procès, et on comprend qu'il ait, par cette considération, réduit la taxe à un droit fixe, sans se préoccuper d'une dissimulation contraire aux intérêts du fisc[1].

405. **Société.** — La société est un contrat que la loi fiscale considère comme déclaratif et, pour cette raison, il n'est soumis qu'au payement d'un droit fixe de 5 fr.

Art. 68, § 3, n° 4. *Droit fixe* (porté à *cinq francs* par loi du 28 avril 1816, art. 45, n° 2). « Les actes de « société qui ne portent ni obligation, ni libération, ni

[1] V. en ce sens MM. Championnière et Rigaud, n° 603; M. Valette, *Revue de droit français et étranger*, t. II, p. 216, et M. Gab. Demante, t. I, p. 270, n° 235.

« transmission de biens meubles ou immeubles entre « les associés ou autres personnes. » Ainsi la convention d'apport n'est pas considérée comme un acte translatif de propriété à titre onéreux. La loi ne distingue d'ailleurs pas entre le cas où la société est une personne morale et celui où elle n'a pas d'existence distincte de celle des associés. Dans l'une et l'autre hypothèse, il n'y a lieu à percevoir qu'un droit fixe.

406. Est-ce une faveur de la loi ou une conséquence des principes? Il semble, au premier abord, que cette question n'a pas d'intérêt et qu'au fond il importe peu que la disposition soit une rémittence ou l'application des règles générales. Il est certain qu'au point de vue du droit de mutation, la distinction ne produit aucun effet juridique. Mais la régie a élevé la prétention de percevoir le droit proportionnel de transcription, et, à ce point de vue, il importe de savoir si la loi fiscale a fait une disposition de faveur. Si oui, l'exception n'est faite textuellement que pour le droit proportionnel de mutation, et il n'y a pas lieu d'étendre la disposition exceptionnelle à la transcription. Que si, au contraire, c'est l'application des principes généraux, si l'acte est déclaratif de sa nature, le droit de transcription n'est pas exigible.

Or l'administration de l'enregistrement a commencé par exiger le droit de transcription, en se fondant sur ce que, d'après l'art. 54 de la loi du 28 avril 1816, le droit proportionnel de 1 fr. 50 c. p. 100 est dû toutes les fois que l'*acte est de nature à être transcrit*. D'après cette doctrine, l'acte de société est dans

cette catégorie, puisqu'il y a, pour la société, utilité à faire transcrire pour purger les hypothèques. Ce système s'appuyait donc sur les arguments suivants : 1° Il y a mutation, et c'est par rémittence que la loi fiscale n'exige pas le droit de 4 p. 100 en matière de translation d'immeubles à titre onéreux. 2° La faveur de la loi n'a été accordée que pour le droit de mutation, et conséquemment le droit de transcription est dû. 3° L'art. 54 de la loi du 28 avril 1816 exige le droit de transcription, toutes les fois que l'acte à titre onéreux est de nature à être transcrit[1]. L'administration a abandonné sa prétention par une solution du conseil d'administration, en date du 16 septembre 1859, solution qui a été insérée dans l'instruction générale du 5 décembre 1859 (art. 2163) qui notifie aux employés un arrêt par lequel la Cour de cassation avait décidé que le droit de transcription sur l'apport en société ne pouvait pas être exigé, si la formalité de la transcription n'était pas requise effectivement[2].

407. La dispense du droit de mutation n'est accordée que si l'acte de société ne contient ni obligation, ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou les autres personnes. Il ne

[1] Ce système a été consacré par un arrêt de la Cour de cassation, du 18 avril 1853. M. Gab. Demante le combat en se fondant sur ce que le droit de transcription est un droit accessoire qu'il serait contraire à l'esprit et même au texte de la loi d'exiger lorsque le droit principal de mutation n'est pas perçu (t. I, p. 283). A l'arrêt du 18 avril 1853 on peut opposer un arrêt antérieur de la Cour de cassation, du 5 février 1850.

[2] Au moment où la régie a fait abandon de ses prétentions, le tribunal de la Seine venait de lui donner gain de cause par un jugement du 7 janvier 1859.

s'agit plus de l'apport fait à la société, mais de clauses qui seraient faites au profit des associés ou de personnes étrangères au contrat de société. L'acte de société serait alors mélangé ou de vente, ou de donation, ou de bail, ou d'obligation, ou de quittance. Aussi le droit proportionnel sera-t-il perçu sur la convention accessoire, suivant la nature de l'acte qu'elle contient. Opposera-t-on à cette proposition qu'il n'est dû aucun droit distinct sur les clauses dépendantes de l'acte principal? Mais, en admettant que ce principe fût applicable ici, il y aurait dérogation en vertu de l'art. 68 de la loi du 22 frimaire an VII. Nous pensons de plus que la règle des clauses dépendantes est applicable seulement toutes les fois qu'il s'agit d'une convention inhérente à l'acte principal. Ainsi l'obligation de payer le prix n'est pas taxée spécialement dans les ventes, pas plus que la libération, si les parties traitent au comptant. La raison est que le prix est de l'essence du contrat de vente, et que l'acte principal serait impossible sans obligation de payer le prix ou sans payement au comptant. Il en est autrement des conventions accidentelles par lesquelles les associés se font des avantages entre eux ou stipulent, comme condition de leur association, des avantages au profit de tierces personnes.

L'apport d'un immeuble rend la société propriétaire, mais non les associés personnellement. Aussi lorsqu'après la dissolution, la personne morale étant éteinte, l'immeuble est adjugé à l'un des associés autre que celui qui en a fait l'apport, même quand il est attribué à tous les associés indivisément, dans la pro-

portion de leurs parts, il y a mutation et droit proportionnel[1]

408. **Transmission d'usufruit à titre onéreux.** — L'usufruit d'un immeuble est lui-même un immeuble par l'objet auquel il s'applique (art. 526 C. Nap.) Aussi le droit proportionnel de mutation est-il exigible suivant les règles que nous avons développées plus haut pour la translation à titre onéreux des immeubles par nature. Pour les ventes d'usufruit comme pour les ventes de propriété, on percevra donc 5 fr. 50 p. 100 dans tous les cas, que l'acte soit ou non de nature à être transcrit, et pour les contrats translatifs autres que la vente, on percevra le droit de 4 p. 100, si l'acte n'est pas de nature à être transcrit, et de 5 fr. 50 p. 100 s'il y avait intérêt à transcrire. L'exigibilité du droit peut être considérée à deux époques : 1° au moment de la constitution de l'usufruit, et 2° au moment de la cession de l'usufruit par l'usufruitier à une autre personne.

409. Qu'arrivera-t-il lorsque l'usufruit sera réuni à la propriété? Si l'usufruit cesse par le décès ou par toute autre cause d'extinction légale, sa réunion à la propriété ne donne lieu à la perception d'aucun droit. Mais il arrive quelquefois que l'usufuitier renonce à sa jouissance ou qu'il la cède au nu-propriétaire. Il faut distinguer entre la renonciation pure et simple et la renonciation à titre onéreux. Dans le premier

[1] C. cass., arr. des 8 nov. 1864 (D. P. 64, I, 473) et 14 février 1866 (D. P. 66, I, 60).

cas, il n'est dû qu'un droit fixe de 3 fr., et dans le second, le droit proportionnel de mutation à titre onéreux est exigible[1]. Lorsqu'il y a plusieurs ayants droit à la nue propriété, la renonciation au profit d'un ou de quelques-uns des nu-propriétaires ne peut pas être considérée comme une renonciation pure et simple. Par conséquent, dans cette circonstance, l'acte donnera lieu à la perception du droit de mutation gratuite ou à celui de translation à titre onéreux. Mais la renonciation au profit du nu-propriétaire, lorsqu'il est seul, ou de tous les propriétaires à la fois, s'il y en a plusieurs, doit être considérée comme pure et simple et taxée seulement au droit fixe de 3 fr.[2].

410. Lorsque la renonciation n'est soumise qu'au droit fixe de 3 fr., la régie élève la prétention de percevoir le droit de transcription en se fondant sur ce que, 1° il y a mutation; 2° si le droit de mutation n'est pas exigé, c'est en vertu d'une dispense formelle qui ne doit pas être étendue; 3° c'est un acte de nature à être transcrit, la transcription offrant de l'utilité au point de vue de la purge des hypothèques. Mais cette prétention est, avec raison, condamnée par la jurisprudence. En effet, le droit proportionnel de transcription ne doit pas être ajouté au droit fixe; il est dans l'esprit de la loi qu'on l'ajoute seulement au droit principal et proportionnel de mutation[3].

Le législateur a réglé spécialement le cas où l'usu-

[1] Art. 68, § 1, n° 42.
[2] Le droit fixe a été porté à 3 fr. par la loi du 28 avril 1816, art. 44, n° 4.
[3] Arrêt de la Cour de cassation, du 5 février 1850.

fruit est constitué par la réserve qu'en fait le vendeur. L'art. 15, n° 16, de la loi du 22 frimaire an VII porte que « si l'usufruit est réservé par le vendeur, il sera « évalué à la moitié de tout ce qui forme le prix du « contrat, et le droit sera perçu sur le total; mais « il ne sera dû aucun droit pour la réunion de la « propriété à l'usufruit. » Pourquoi cette disposition rigoureuse? Pourquoi exiger un droit supérieur à celui qu'il y aurait à percevoir sur l'acte, d'après le prix qui s'y trouve mentionné? Le législateur a craint que les parties, en *cisaillant* la propriété, ne trouvassent le moyen de frauder le fisc. Le vendeur aurait vendu avec réserve d'usufruit, en payant le droit de mutation sur le prix de la nue propriété; il aurait en même temps consenti une contre-lettre pour promettre la renonciation ultérieure, et plus tard en exécution de la contre-lettre, fait une renonciation pure et simple moyennant le droit de 3 fr. L'art. 15, n° 16, a été fait pour prévenir cette fraude; mais cette disposition n'est relative qu'aux ventes avec réserve d'usufruit, et ne s'applique pas aux autres modes de constitution de la jouissance, les mêmes dangers n'étant pas à craindre.

[1] « Lorsque la réunion de l'usufruit à la propriété s'opère par acte de ces- « sion, et que le prix soit supérieur à l'évaluation qui en aura été faite dans « l'acte portant translation de la propriété, il est dû un droit par *supplé-* « *ment* sur ce qui se trouvera excéder cette évaluation. » De ce que le droit est dû *par supplément*, MM. Championnière et Rigaud concluent qu'il faut appliquer le tarif en vigueur au moment de l'acte. *Traité*, n° 3516. V. *contrà*, Gab. Demante, t. I, p. 310.

§ 12. — Enregistrement (suite).

Sommaire.

411. **Droits proportionnels. — Droits d'acte. — Louage.** — La loi du 22 frimaire an VII fait une distinction entre les baux qui ont une durée limitée et les baux dont la durée est illimitée. Les baux à loyer ou à ferme des biens meubles ou immeubles, les baux de pâturage et de nourriture d'animaux, les baux à

cheptel ou reconnaissance de bestiaux et les baux ou conventions pour nourriture de personnes payent, lorsque leur durée est limitée, un droit proportionnel de 20 cent. par 100 fr. sur le prix de toutes les années cumulées. La durée du bail est-elle illimitée, il est impossible de faire un total en cumulant les années. Aussi la loi soumet-elle ces baux au droit de 2 fr. par 100 fr. et porte-t-elle le droit à 4 fr. par 100 fr. sur les baux à rente perpétuelle de biens immeubles. Le capital sur lequel est assis le droit proportionnel de 2 ou 4 fr. p. 100, est formé en multipliant par 20 le prix annuel et les charges. Si le bail illimité était consenti moyennant une rente viagère, on ne multiplierait que par 10 au lieu de multiplier par 20. Lorsque le prix du bail n'est pas stipulé en argent, mais en nature, par exemple pour une certaine quantité de denrées, on l'évalue d'après les mercuriales du canton à l'époque de l'acte. Enfin si les fruits ne peuvent pas être estimés d'après les mercuriales, les parties font une déclaration qui sert de base à la perception [1].

412. Les baux à durée illimitée étaient fréquents dans l'ancien droit sous différents noms, et comme ils équivalent à translation de propriété, on les avait soumis aux droits de mutation par analogie des ventes. C'est pour cela que la loi de frimaire les taxe à raison de 4 p. 100 comme les actes translatifs à titre onéreux.

[1] V. les art. 1 de la loi du 16 juin 1824; 69, § 1, nos 1 et 2; § 2, n° 5; § 3, n° 2, de la loi du 22 frimaire an VII; art. 8 et 9 de la loi du 27 ventôse an IX; art. 69, § 5, n° 2; art 69, § 7, n° 2; art. 14, n° 1, de la loi du 22 frimaire an VII, et art. 75 de la loi du 15 mai 1818.

L'application de cette disposition présente une difficulté à cause de la loi du 29 décembre 1790 qui prohibe pour l'avenir les baux perpétuels. « Il est défendu de plus *à l'avenir*, dit l'art. 1er, § 2, de cette loi, créer aucune redevance foncière non remboursable, sans préjudice des baux à rentes ou emphytéoses, *et non perpétuels*, qui seront exécutés pour toute leur durée, et pourront être faits *à l'avenir* pour quatre-vingt-dix-neuf ans et au-dessous, ainsi que les baux à vie, même sur plusieurs têtes, à la charge qu'elles n'excéderont pas le nombre de trois. » Puisque cette loi, qui est toujours en vigueur, n'autorise pas les baux perpétuels, comment se fait-il que la loi du 22 frimaire an VII taxe spécialement à 4 p. 100 les baux à durée illimitée ? Premièrement, les baux perpétuels qui avaient été conclus avant la loi du 29 décembre 1790 ont pu être continués en vertu de la non-rétroactivité des lois, et les traités qui se feraient actuellement sur ces baux perpétuels, tels que cessions et subrogations, seraient tarifés à 4 p. 100. Deuxièmement, les baux dont la durée n'est pas fixée, alors même qu'ils peuvent finir par un congé à la disposition des deux parties, est cependant un bail à durée illimitée. Peut-être durera-t-il moins de trois ans, et d'ailleurs il est assurément un titre plus fragile de jouissance que ne le serait un bail à durée limitée. Le texte est cependant formel, et du moment que les parties n'ont pas fixé la date, il est impossible de ne pas le considérer comme un bail à durée illimitée.

413. Le bail à vie, dont parle la loi du 29 décembre 1790, était fort usité dans l'ancien droit. Il est, au con-

traire, peu pratiqué actuellement, quoique cependant il y en ait encore des exemples. C'est l'abandon d'une propriété en jouissance pendant la vie d'une ou de plusieurs personnes, à la charge de payer une redevance. Il ne faut pas confondre ce bail avec l'usufruit, parce que le bail à vie ne crée que des rapports d'obligation personnels et ne constitue pas un droit réel susceptible d'hypothèque, comme l'usufruit. Aussi est-il, au point de vue fiscal, traité comme un bail et non comme un acte constitutif de droit réel.

La loi du 29 décembre 1790 lui reconnaît le caractère de bail tant que le nombre de têtes sur lequel il est établi n'excède pas trois. Au delà de ce chiffre, la convention se rapprocherait de l'acte translatif, comme si c'était un bail perpétuel. Les baux à vie sur une ou plusieurs têtes, jusqu'à trois seulement, sont à la vérité soumis au droit proportionnel de 4 p. 100, mais le capital sur lequel ce droit est exigible n'est formé qu'en multipliant la rente par 10, tandis que dans les baux à durée illimitée la multiplication se fait par 20. Quoique le tarif soit le même, cependant l'impôt n'est que de moitié, parce que l'assiette de l'impôt n'est pas aussi étendue dans le bail à vie que dans le bail perpétuel.

414. L'emphytéose perpétuelle est abrogée pour l'avenir par la loi du 29 décembre 1790, et il n'est plus permis que de faire des emphytéoses temporaires, dont la durée ne peut pas excéder quatre-vingt-dix-neuf ans. Les emphytéoses perpétuelles, en vertu d'anciens contrats, sont des titres de propriété auxquels s'appliquent toutes les règles précédemment développées sur les

actes translatifs de propriété. Quant aux emphytéoses temporaires, on se demande sur quelle base le droit sera perçu? Si c'est un louage à durée limitée, on n'exigera que 20 cent. pour 100 fr.; si c'est autre chose qu'un bail, s'il y a constitution d'un droit réel, immobilier et susceptible d'hypothèque, il faudra percevoir le droit de mutation immobilière à titre onéreux, augmenté du droit de transcription. Une jurisprudence de la Cour de cassation, établie par plusieurs arrêts [1], considère l'emphytéose comme un droit réel, immobilier, susceptible d'hypothèque [2], et cette jurisprudence, aujourd'hui constante, entraîne, au point de vue fiscal, la perception d'un droit de mutation à titre onéreux (5 fr. 50 c. p. 100), au lieu du droit de bail fixé à 20 cent. p. 100. D'un autre côté, comme l'emphytéose temporaire est transmissible aux héritiers, elle ne peut pas être assimilée à l'usufruit qui s'éteint par le décès de l'usufruitier. De là découle cette conséquence que, pour former le capital servant d'assiette à l'impôt en matière d'emphytéose, il faudra multiplier la redevance par 20 au lieu de la multiplier par 10 [3].

415. Les cessions, sous-baux, subrogations et *rétrocessions* sont soumis au même droit que le bail origi-

[1] C. cass., arr. des 17 novembre 1852 et 26 juillet 1853.

[2] La doctrine de la Cour de cassation a été combattue par MM. Valette, *Traité des privilèges et hypothèques*, p. 191; Demolombe, t. IX, n° 491; Paul Pont, *Revue critique*, t. IV, p. 18; Gab. Demante, t. I, p. 335.

[3] M. Gab. Demante soutient que si l'on perçoit le droit de 4 p. 100, il faut, pour former le capital, multiplier par 10 et non par 20. On ne doit pas exiger plus que pour le bail à vie; car le bail à vie peut être établi sur trois têtes successivement, et trois générations font une période de quatre-vingt-dix ans, à peu près celle de l'emphytéose temporaire. C'est par ce moyen indirect que M. Gab. Demante arrive à une réduction de l'impôt de moitié.

naire (art. 69, § 3, n° 2, de la loi du 22 frimaire an VII). Cette disposition, faite pour les baux à durée limitée, n'a pas été répétée pour les baux à durée illimitée ou à vie. Il est évident cependant que les *sous-baux* et *cessions de baux* sont des *baux*, et qu'ils peuvent être imposés en vertu de la disposition générale qui frappe les baux à durée illimitée d'un droit de 4 p. 100. Quant aux *rétrocessions*, les règles d'interprétation juridique ne nous paraissent pas autoriser l'extension. Il est, en effet, contraire aux principes que la rétrocession du bail soit considérée comme un bail. Il répugne à la nature des choses que le bailleur devienne locataire de ce qui lui appartient. La rétrocession ne peut être ici qu'une renonciation et n'est pas, comme en matière de vente, une reconstitution du droit qui avait été transmis. A la vérité, pour les baux à durée limitée, il faut appliquer l'article qui impose formellement la *rétrocession* comme le bail. Mais cette disposition ayant été faite *contra rationem juris*, nous pensons qu'il ne faut pas l'appliquer aux baux à durée illimitée. Ce serait une extension contraire à la maxime : *Quod contra rationem juris receptum est non est producendum ad consequentias*[1].

416. Il y a deux opérations qui présentent de l'analogie, l'une avec le bail à fermage, l'autre avec le loyer des maisons, et qui, quoique différents dans le fond, pourraient être confondus avec le louage. Ainsi la vente des récoltes ou fruits ressemble au fermage, et cepen-

[1] Un arrêt de la Cour de cassation, du 18 janvier 1825, considère cependant comme constant que le droit de 4 p. 100 est applicable aux *rétrocessions* de baux à durée illimitée.

dant il y a cette différence que la vente ne confère de droit à l'acquéreur que sur les fruits, tandis que le fermage donne au preneur un droit à se servir de la chose affermée. La perte fortuite des fruits vendus est supportée par l'acquéreur, tandis que la perte fortuite des récoltes sur la ferme est à la charge du bailleur. Au point de vue fiscal, la vente des fruits supporte un droit proportionnel de 2 p. 100, tarif des ventes mobilières, et le bail à durée limitée ne paye que 20 cent. p. 100. Il serait facile cependant de dissimuler sous la forme d'un bail une véritable vente de fruits. C'est ce qui aurait lieu, par exemple, s'il était convenu que le propriétaire continuerait à cultiver, que la perte fortuite serait à la charge du preneur, etc., etc. Les tribunaux examineront, d'après les faits de la cause, ce que les parties ont voulu faire, et appliqueront le tarif suivant la nature de l'acte quelle que soit la qualification adoptée par les parties[1].

417. Une opération qui est souvent jointe, par des clauses accessoires, au bail à ferme, c'est l'obligation par le preneur de construire sur le sol. Voici les deux combinaisons qui peuvent s'offrir, et cette distinction est importante pour la perception du droit proportionnel : 1° Le preneur s'engage à construire, et il est convenu qu'en fin de bail la propriété entière appartiendra au bailleur, sans aucune *indemnité*.

[1] En ce qui concerne le bail des mines, minières et tourbières, la Cour de cassation décide qu'il ne peut être qu'une vente de fruits et non un louage. Elle en donne pour motif que l'exploitation épuise le fonds, tandis que le bail suppose un fruit périodique dont l'extraction n'épuise pas le fonds. C. cass., ch. civ., arr. des 17 janvier 1844, 26 janvier 1847, 6 mars 1855, et ch. req., 28 janvier 1857. —V. *contrà*, Troplong, *Louage*, n° 93, et Lebon, *Revue critique*, 1855, t. VI, p. 432.

L'obligation de construire est une charge du bail, charge dont l'évaluation est ajoutée à la redevance pour former le capital sur lequel sera perçu le droit de 20 cent. p. 100. 2° S'il était convenu qu'à la fin du bail, le bailleur deviendra propriétaire sur le prix qui sera fixé *après expertise*, le preneur serait propriétaire des constructions sous condition résolutoire, et le bailleur propriétaire sous condition suspensive. A la fin du bail, il y aurait une vente qui donnerait lieu à la perception du droit proportionnel de 5 fr. 50 c. p. 100. Aussi, en ce cas, l'obligation de construire ne serait pas, comme une charge, ajoutée au prix du bail pour asseoir le droit de 20 cent. par 100 fr., puisque la construction donnera plus tard lieu à une mutation de propriété immobilière.

418. Remarquons, en terminant, que le droit de bail n'est qu'un *droit d'acte*. Il n'est donc exigible qu'autant que l'enregistrement en est requis par la partie, et il n'appartient pas à la régie de rechercher les conventions de louage non déclarées, comme elle peut le faire pour les *mutations secrètes*.

419. En cas de résolution prononcée pour défaut de payement du prix, y a-t-il lieu d'exiger un droit proportionnel de bail sur le jugement qui prononce la résolution? L'administration prétend que ce droit est exigible, puisque la rétrocession de bail est imposée au droit proportionnel, et qu'il serait aisé, si le jugement était affranchi de ce droit, de dissimuler une rétrocession au moyen d'un procès fictif. Cette crainte de la fraude est la seule raison qu'allègue la régie. Aussi lorsque la résolution est prononcée pour une

autre raison que le défaut de payement du prix, par exemple lorsqu'il s'agit de résolution pour abus de jouissance, l'administration ne demande pas à percevoir un droit proportionnel sur le jugement qui prononce la résolution. Nous pensons que la facilité de la fraude n'est pas une raison suffisante pour exiger un droit qui n'est établi par aucun texte formel. Ce motif peut servir à expliquer la disposition de la loi du 27 ventôse an IX, art. 12, qui soumet au droit proportionnel le jugement prononçant la résolution d'une vente pour défaut de payement du prix. Mais ce qui suffit pour rendre compte d'une disposition formelle, alors qu'elle s'éloigne des principes ordinaires, ne peut pas justifier une extension par analogie d'une disposition exorbitante. S'il y a fraude, que l'administration la prouve. Tant que la preuve n'est pas faite, il n'y a pas à en tenir compte, puisque la fraude ne se présume pas.

420. **Louage d'ouvrage.** — Le droit civil distingue le louage de services, l'entreprise ou marché de travaux et le louage pour le transport. Nous ne trouvons dans la loi fiscale aucune disposition qui soit particulière au louage de services. Quant aux marchés de travaux, l'art. 69, § 3, n° 1, établit un droit proportionnel de 1 p. 100 sur « les adjudications « au rabais et marchés..... pour constructions, répa- « rations et entretien, et tous autres objets mobiliers « susceptibles d'estimation faits entre particuliers, qui « ne contiendront ni vente ni promesse de livrer des « marchandises, denrées ou autres objets mobiliers. »

La loi dit « *faits entre particuliers*, » parce que les

marchés administratifs sont au nombre des actes dispensés. Elle exige aussi que l'acte ne contienne ni vente ni promesse de fournir des marchandises. Autrement il y aurait lieu de percevoir le droit de vente mobilière ou 2 p. 100, au lieu du droit spécial de 1 p. 100.

421. Si l'entrepreneur ne fournit pas les denrées ou matériaux nécessaires pour l'ouvrage, il ne donne que son travail, et alors c'est un louage de services. Il y a cependant, entre le louage de services et le marché, une grande différence qui est bien exprimée par les mots *ouvrier* et *entrepreneur*[1]. L'entrepreneur est indépendant, et n'est tenu que de se conformer aux termes et conditions de son contrat. Au contraire, celui qui loue ses services est dans la dépendance du maître qui a le droit de lui donner des ordres et de changer ses résolutions. La disposition ci-dessus ne s'applique textuellement qu'aux marchés et non aux louages de services. Aussi quelques écrivains ont-ils proposé de n'appliquer à ces derniers que le droit fixe auquel sont sujets tous les *actes civils innomés*. Dans la pratique, on les considère comme des marchés, sujets au droit proportionnel de 1 p. 100. Au reste, s'il ne rentrait pas dans la catégorie des marchés, il faudrait percevoir le droit de 1 p. 100, en vertu du principe qui établit ce droit proportionnel sur tous les actes contenant obligation de sommes. C'est aussi le droit d'obligation qui serait exigible sur les obligations de *services intellectuels*. Même dans le système de ceux qui admettent qu'en ce cas il n'y a pas louage, mais mandat,

[1] En droit romain, *locatio operis* et *locatio operarum*.

on ne peut point contester qu'il n'y ait obligation et, par conséquent, lieu à percevoir le droit proportionnel de 1 p. 100.

422. Quant au louage de transports, comme les entreprises de voitures sont soumises à d'autres contributions indirectes, la loi du 22 frimaire an VII n'exige que le droit fixe. Les lettres de voiture payent un droit fixe de 2 fr.[1], et ce droit est porté à 3 fr. pour les connaissements et reconnaissances de chargement[2]. Il n'est dû qu'un droit fixe pour les lettres de voiture et connaissements, alors même que ces titres portent des obligations de sommes ou de valeurs. C'est une faveur que le législateur accorde à l'industrie des entreprises de transport.

423. Les devis pour les marchés de travaux ne payent qu'un droit fixe de 2 francs, à la condition de ne contenir ni obligation de sommes ou de valeur ni libération[3]. S'il y avait obligation ou quittance, on percevrait le droit proportionnel de 1 p. 100 ou de 50 cent. p. 100.

424. La cession d'un marché est, comme le marché lui-même, taxée à 1 p. 100, mais il ne peut pas y avoir en cette matière de rétrocession. La notion de rétrocession implique l'idée d'une translation de propriété ou de jouissance. Or, dans le cas de marché il n'y a pas retranslation, et le résiliement est tout simplement une renonciation. Aussi n'y a-t-il pas rétrocession, alors même que le résiliement n'aurait lieu qu'après vingt-quatre heures.

[1] Loi du 18 mai 1850, art. 8.
[2] Loi du 28 avril 1816, art. 44, n° 6.
[3] Loi du 18 mai 1850, art. 8.

Par une disposition de faveur pour les ouvriers, la loi du 22 février 1851, art. 1, ne soumet les contrats d'apprentissage qu'au droit fixe de 1 fr., alors même qu'ils contiennent des obligations de sommes ou valeurs ou des quittances.

425. **Baux de nourriture.** — Pour les baux et conventions de nourriture, l'art. 1 de la loi du 16 janvier 1824 fait une distinction entre les baux de nourriture à durée limitée et les baux à durée illimitée. Dans le premier cas, on perçoit 20 cent. pour 100 sur le capital formé par l'addition de toutes les annuités. Si le bail de nourriture est illimité, le droit proportionnel est de 2 pour 100, et l'on forme le capital qui doit servir d'assiette en multipliant la redevance par 10 [1].

426. En quoi le bail de nourriture se distingue-t-il de la pension viagère? Dans un bail de nourriture, une personne s'engage, moyennant une somme ou une prestation périodique, à fournir à une autre tout ce qui lui est nécessaire pour la subsistance. Les fournitures sont données dans l'état de préparation qui est nécessaire pour la consommation. Au contraire, dans la pension viagère, le bailleur fournit de l'argent ou des denrées, et c'est le preneur qui pourvoit à son entretien. Il dispose de l'argent ou des denrées comme il l'entend et, s'il le veut, il les place ou les aliène au lieu de les consommer.

[1] M. Dalloz décide qu'il faut multiplier par 20 (n° 2013 du mot *Enregistrement* au *Répert. général*). — L'administration applique par analogie, dans ce cas, l'art. 14, n° 9, de la loi du 22 frimaire an VII. D'où M. Gab. Demante conclut qu'il faut multiplier par 10 (t. I, p. 252).

Les pensions viagères sont taxées au droit de 20 cent. p. 100, au denier 10 de la pension stipulée[1]. Que si la pension est simplement une liquidation de la dette d'aliments que la loi établit entre certaines personnes (art. 205 et suiv. C. Nap.), il n'y a pas d'acte portant obligation, et l'on ne perçoit que le droit fixe de 2 fr. Il faut en ce cas, pour ne pas payer au delà du droit fixe, que les parties déclarent que leur convention n'est que la liquidation d'une obligation légale. Le droit proportionnel de 20 cent. p. 100 serait exigé par cela seul qu'il y aurait eu création nouvelle d'obligation dans la convention.

427. La dot des religieuses n'est pas un apport social, les communautés n'étant point considérées comme des sociétés civiles. C'est un bail de nourriture qui doit être tarifé suivant la règle que nous venons d'expliquer[2].

428. **Baux de pâturage.** — Les baux de pâturage, de nourriture d'animaux et baux à cheptel ou reconnaissances de bestiaux, quand ils sont faits pour une durée limitée, sont taxés à 20 cent. par 100 fr. sur le prix cumulé de toutes les années. Le droit est perçu sur le prix exprimé dans l'acte ou, à défaut, d'après une estimation qui sera faite du bétail (art. 1 de la loi du 16 février 1824 combiné avec l'art. 69, § 2, n° 2, de

[1] Décision de l'administration, du 12 septembre 1809, et art. 450 de l'instruction générale.

[2] C. cass., ch. civ., rej. du 7 novembre 1855. La Cour, dans cet arrêt, se borne à dire que la dot des religieuses présente la plus *grande affinité* avec le bail de nourriture. L'affinité, en admettant qu'elle existât, ne suffirait pas pour rendre le droit exigible; il faut, pour justifier cette conclusion, dire que ce n'est qu'un bail de nourriture.

la loi du 22 frimaire an VII). S'il n'y a pas de durée fixée pour le bail, la loi ne dit pas quel tarif il y aura lieu d'appliquer; mais l'art. 1815 C. Nap. rendait cette distinction inutile, puisqu'il établit la présomption que le bail à cheptel est censé fait pour trois ans, lorsque sa durée n'a pas été fixée expressément par une convention. Quoique cet article ne parle que des baux à cheptel, il nous paraît que la même règle doit être étendue aux baux de pâturage. Outre que le motif est identique, cette conclusion est autorisée par le texte de l'art. 1831. A la vérité, cet article est placé sous la rubrique : *Du contrat improprement appelé cheptel;* mais le bail de pâturage est régi par les dispositions placées au titre du *Cheptel* qui n'impliquent pas nécessairement la nature particulière et essentielle du cheptel proprement dit. En d'autres termes, l'art. 1831 C. Nap. doit être complété par les dispositions qui le précèdent[1].

429. **Antichrèse.** — L'antichrèse est le seul engagement d'immeubles qui soit reconnu par le Code Napoléon. C'est l'unique contrat, par conséquent, auquel s'applique l'art. 69, § 5, n° 5, qui taxe à 2 fr. par 100 fr. *les engagements de biens immeubles.* Si la loi fiscale a employé cette dénomination générique, au lieu de

[1] Le cheptel à moitié est une société (art. 1818 C. Nap) et non un bail; car le preneur, fournissant une partie des animaux, ne peut pas prendre à bail sa propre chose. Aussi MM. Championnière et Rigaud (n° 3113) soutiennent-ils qu'il faut appliquer le tarif des sociétés, et non le tarif du bail de pâturage. Mais le texte de la loi de 1824, pas plus que celui de la loi du 22 frimaire an VII, ne distingue, au point de vue fiscal, entre les différentes espèces de cheptel.

prendre le mot plus limité et plus précis d'antichrèse, c'est que l'ancien droit reconnaissait plusieurs espèces d'engagements d'immeubles, tandis que le Code Napoléon n'en reconnaît qu'un seul. Or la loi fiscale est antérieure au Code Napoléon.

430. Quant à la formation du capital sur lequel la taxe est exigible, on s'en tient « *aux prix et sommes* « *pour lesquels les engagements sont faits.* » (Art. 15, n° 5, de la loi du 22 frimaire an VII.) Si la valeur des immeubles engagés n'a pas été prise pour base, c'est que l'antichrèse n'est pas un contrat translatif de propriété, que les parties ne peuvent même pas convenir qu'à défaut de payement le créancier gagiste sera propriétaire de l'immeuble (art. 2088 C. Nap.). D'un autre côté, l'antichrèse étant consentie pour la sûreté d'une créance, le législateur a pensé que la valeur de l'immeuble sera presque toujours supérieure aux sommes garanties. C'est donc par bienveillance que la loi prend ces sommes pour base, au lieu de la valeur de l'immeuble. Il pourrait arriver cependant, — et l'on en a vu quelques exemples dans la pratique, — que la valeur de l'immeuble fût au-dessus des sommes engagées. Mais la loi est conçue en termes généraux, et, même dans ce cas, il faudrait appliquer le droit de 2 fr. p. 100 sur le total des sommes garanties[1].

[1] Dans une espèce où il s'agissait d'un immeuble valant 1,200 fr. donné à antichrèse pour une somme de 6,222 fr., le ministre des finances a décidé que la perception serait faite sur la valeur de l'immeuble. C'était très-équitable, et le ministre a pu le décider sous sa responsabilité, certain que l'équité de la mesure dégagerait sa responsabilité; mais cette décision bienveillante était contraire au texte de l'art. 15, n° 5, de la loi du 22 frimaire an VII.

431. Le tarif du bail et celui de l'antichrèse diffèrent assez pour qu'il y eût intérêt à dissimuler un des deux contrats sous les apparences de l'autre. Il importe donc d'établir une règle qui permette de ne pas confondre le louage avec l'antichrèse. Ce qui les distingue, c'est que dans le bail chacune des parties est liée jusqu'à la fin du terme, et qu'elles ne peuvent se dégager que d'un commun accord, tandis que dans l'antichrèse le débiteur a le moyen, en remboursant la créance, de faire cesser l'engagement de l'immeuble[1].

[1] D'après l'art. 2088 C. Nap., le créancier ne devient pas propriétaire de l'immeuble engagé, faute de payement du prix. Toute clause contraire est nulle, et le créancier n'a que le droit de faire exproprier l'immeuble avec les formalités de justice. Pour éluder cette prohibition, les parties ont recours à une combinaison de contrats qui aboutit au même résultat. Ainsi le débiteur vend l'immeuble au créancier, avec faculté de rachat, et le garde comme locataire (*relocatio in instanti*) à un prix de bail qui représente un intérêt plus ou moins élevé de l'argent prêté. Ce contrat, qui est formé de la réunion de deux, et qu'on appelle *contrat pignoratif*, a pour effet non-seulement de tourner la prohibition de l'art. 2088, mais encore de dissimuler souvent des prêts usuraires. Aussi est-il entaché de nullité. Si néanmoins on présentait à l'enregistrement un acte de vente fait dans ces conditions, il y aurait lieu à percevoir : 1° un droit de vente à 5 fr. 50 p. 100 ; 2° un droit de bail à 20 cent. p. 100 sur les années de bail cumulées. Ces sommes ne seraient pas restituables si l'acte était annulé plus tard ; car elles ont été perçues régulièrement (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII). En effet, elles ont été perçues conformément à la qualification donnée par les parties à leurs conventions, en d'autres termes, *suivant la teneur du contrat*. — Le jugement qui prononcera la nullité donnera-t-il lieu à un droit de mutation à titre onéreux ? La nullité est *radicale*, et le demandeur est remis en possession *ex causâ primævâ et antiquâ*. Il n'y a donc pas à percevoir un nouveau droit proportionnel de mutation sur le jugement qui prononce la nullité. M. Gab. Demante distingue, avec Chardon (*Traité du dol et de la fraude*, t. I, n° 32, et t. II, n° 59), entre le dol et la fraude, reconnaissant que la nullité *pour dol* a un effet rétroactif, tandis que *la fraude* n'en aurait pas. Il en tire cette conséquence que, si la nullité est prononcée pour cause de dol, elle est radicale et ne donne pas lieu à un droit de mutation, tandis que ce droit serait dû s'il s'agissait de fraude, parce que la nullité prononcée pour ce motif ne serait pas radicale (Gab. Demante, t. I, p. 361, n° 185). Nous ne comprenons pas quelle est la raison de distinguer entre le dol et la fraude. Si l'acte est nul pour *une cause qui soit contemporaine du contrat*, le demandeur de quelque nom que cette cause s'appelle est réintégré en vertu de son droit antérieur de propriété.

432. Le droit de 2 fr. par 100 fr. étant exigible sur les *sommes pour lesquelles l'engagement est fait*, les intérêts ne sont pas compris dans la liquidation du droit. On n'en tiendrait compte que si l'engagement avait été fait spécialement pour la garantie du payement des intérêts. On ajouterait, en ce cas, les annuités à courir jusqu'à l'exigibilité du capital. Si le payement n'était pas fait à l'échéance, l'engagement continuerait en vertu d'un consentement tacite (art. 2087 C. Nap.); mais cet accord ne donnerait pas lieu à la perception d'un droit supplémentaire, parce que le droit en matière d'antichrèse est un *droit d'acte*, c'est-à-dire qu'il n'est pas exigible tant qu'un acte écrit n'est pas représenté au receveur de l'enregistrement[1].

433. **Obligations.**— Sont taxées à raison de 1 fr. pour 100 fr. :

« Les contrats, transactions, promesses de payer, arrêtés de compte, billets, mandats; les transports, cessions et délégations de créance à terme; les délégations de prix stipulées dans un contrat pour acquitter des créances à terme envers un tiers sans énonciation de titre enregistré, sauf, pour ce cas, la restitution dans un délai prescrit, s'il est justifié d'un titre précédemment enregistré; les reconnaissances, celles de

[1] S'il avait été stipulé expressément dans l'acte que « *l'engagement continuerait jusqu'à parfait payement,* » M. Gab. Demante décide qu'il y aurait lieu à percevoir un supplément de droit. En effet, le créancier trouve dans l'acte primitif le titre qui lui donne droit à la continuation de jouissance *après l'échéance*. Cette prolongation étant illimitée, on s'en rapporterait, pour l'assiette du droit, à la déclaration estimative des parties (art. 16 de la loi du 22 frimaire an VII).

dépôt des sommes chez les particuliers, et tous autres actes ou écrits qui contiendront obligations de sommes, sans libéralité et sans que l'obligation soit le prix d'une transmission de meubles ou d'immeubles non enregistrée. » (Art. 69, § 3, n° 3, loi du 22 frimaire an VII.) Ce droit avait été réduit de moitié par la loi du 7 août 1850 ; mais l'ancien tarif a été rétabli depuis par la loi du 5 mai 1855 (art. 15). Quant à la liquidation du droit, l'art. 14, n° 2, porte que le droit est exigible sur « *le capital exprimé dans l'acte et qui en fait* « *l'objet.* »

L'obligation de sommes vient ordinairement du prêt ; mais ce n'est pas la source unique, et tout acte portant obligation de sommes donne lieu au droit proportionnel de 1 fr. p. 100 fr. La loi exige : 1° que cette obligation ne soit pas une libéralité, sans quoi il faudrait appliquer le tarif des donations, et 2° qu'elle ne contienne pas de transmission de meubles ou d'immeubles, auquel cas il y aurait lieu d'appliquer les droits de mutation à titre onéreux.

434. Pour que le droit proportionnel d'obligation soit exigible, suffit-il qu'il y ait *promesse de prêter*, ou faut-il qu'il y ait obligation actuelle ? La promesse de prêter contient, à la vérité, un engagement immédiat à la charge du promettant ; mais c'est une obligation de faire qui se résout en dommages-intérêts en cas d'inexécution (art. 1142 C. Nap.). Il n'y a obligation de sommes qu'après la réalisation du prêt. L'emprunteur n'est donc, au moment de la promesse de prêter, que débiteur sous condition suspensive. Aussi le droit proportionnel n'est-il pas dû au moment de l'acte portant promesse

de prêt, mais seulement lorsque le prêt est effectué[1]. Sur la promesse de prêt, il n'y a lieu d'exiger qu'un droit fixe. C'est ce que le ministre des finances a décidé pour l'enregistrement des prêts faits par le Crédit foncier. Cette compagnie consent aux emprunteurs : 1° un prêt conditionnel, en vertu duquel une inscription est prise ; 2° une prêt définitif, avec tradition des valeurs, après la purge des hypothèques. Si le prêt définitif n'a pas lieu, l'inscription de l'hypothèque est annulée, et s'il est réalisé, il est garanti par l'inscription prise en vertu de l'acte de prêt conditionnel. D'après la décision du ministre des finances, en date du 20 août 1852, et une pratique conforme à cette décision, l'administration de l'enregistrement perçoit :

1° Un droit fixe sur la promesse de prêter ou prêt conditionnel ;

2° Sur le prêt définitif, 1 fr. par 100 fr. ;

3° En cas de réalisation du prêt, le droit fixe n'est pas imputable sur le droit proportionnel.

435. On appliquerait les mêmes solutions dans le cas où la promesse de prêter résulterait d'une ouverture de crédit. Mais il pourrait se faire que la promesse de prêter eût un caractère plus positif, par exemple si

[1] Comment la réalisation du prêt sera-t-elle établie? La régie ne peut pas rechercher ce fait tant qu'il est tenu secret par les parties, puisque le droit d'obligation n'est qu'un *droit d'acte*. Mais la preuve peut être puisée dans tout acte émané de la partie, et porté à la connaissance de la régie par la présentation d'un titre à l'enregistrement. C. cas., req., arr. du 1866 (D. P., 66, I, 400). Elle résulterait notamment d'énonciations constatant des délégations consenties au crédité, en vertu desquelles celui-ci aurait fait des encaissements pour des sommes égales ou supérieures au montant du crédit. C. cass., ch. civ., arr. du 23 janvier 1867 (D, P., 67, I, 164). V. aussi C. cass., ch. civ., arr. du 26 décembre 1866 (D. P., 67, I, 165).

l'une des parties *s'engageait à fournir une somme que l'autre partie s'engageait à recevoir et à restituer, après l'avoir touchée.* La jurisprudence décide qu'il y a là un *véritable prêt* « dont le capital est certain, qui doit « être fourni intégralement, *qui est déclaré aliéné*, et « dont le remboursement est promis intégralement[1]. » Aussi le droit est-il exigible immédiatement et avant la tradition des espèces. S'il en était autrement, il serait facile de frauder le fisc. L'inscription hypothécaire serait prise en vertu de la promesse de fournir, qui contient obligation de rembourser. Quant à la numération des espèces, elle serait faite postérieurement et constatée par un acte sous seing privé qu'on ne présenterait pas à l'enregistrement. Les prêts les plus considérables pourraient ainsi être faits pour un droit fixe, sans que les parties perdissent aucune garantie ni aucun avantage. Au reste, dans les affaires sur lesquelles la jurisprudence a eu à se prononcer, la dissimulation n'était pas douteuse, et le mot *promesse* avait été employée pour déguiser un véritable contrat de prêt[2].

436. La loi n'ayant assujetti au droit proportionnel de 1 fr. pour 100 fr. que les *obligations de sommes*, sans ajouter, comme elle l'a fait en plus d'une circonstance, le mot *valeurs*, il faut conclure de cette différence de rédaction que les obligations de choses en nature ne donnent lieu qu'à un droit fixe. Ainsi

[1] Cour cass., arr. du 2 avril 1845 (D. P. 45, I, 200) et Cour de Besançon, arr. du 8 juin 1853.

[2] L'acte par lequel une personne donne mandat à une autre de reconnaître une dette envers un tiers renferme une reconnaissance de dette passible du droit de 1 p. 100. 4 avril 1865, jugement de Beauvais (D. P., 67, 3, 48).

l'obligation de restituer par le commodataire ne doit être imposée qu'au droit fixe. Il est vrai que, s'il ne restitue pas, l'emprunteur à usage sera condamné à des dommages-intérêts; mais l'obligation de payer des dommages-intérêts est éventuelle, et, pour ce motif, il n'y a pas à percevoir actuellement un droit proportionnel de ce chef. Nous déciderions de même pour l'obligation de remplacement militaire. De la part du remplacé, il y a obligation de sommes, et partant droit proportionnel de 1 fr. pour 100 fr. Mais si le prix du remplacement est payé comptant, il n'y a de la part du remplaçant qu'une obligation de faire. Il est vrai qu'il y a obligation éventuelle de dommages-intérêts, en cas d'inexécution; mais une obligation sous condition suspensive ne donne pas lieu à un droit proportionnel immédiat [1]. Au reste, la question a beaucoup perdu de son intérêt depuis que, par la loi du 26 avril 1855, le traité d'exonération avec la caisse de l'armée a été mis à la place du traité direct de remplacement soit avec une compagnie, soit avec les remplaçants. Cependant l'intérêt subsiste encore pour partie, puisque, dans certains cas, la loi autorise le remplacement direct par substitution de numéros.

437. Le dépôt d'effets mobiliers ne donne lieu qu'au droit fixe de 2 fr. Dans le cas où il est fait entre les mains d'un officier public, ce droit est exigible en vertu

[1] La Cour de cassation a cependant décidé, par arrêt du 12 mai 1847, qu'il y avait obligation de sommes de la part du remplaçant. Ainsi, d'après la doctrine de cet arrêt, si le prix a été payé comptant par le remplacé, on percevait 1 p. 100 sur l'obligation du remplaçant. Il est cependant impossible de voir dans l'obligation du remplaçant autre chose qu'une obligation de faire.

de l'art. 68, § 1, n° 27 (modifié par la loi de 1816, art. 43, n° 11). Si les objets sont mis en dépôt chez un particulier, le contrat donne lieu au droit fixe de 2 fr. comme acte civil innomé. Quant au dépôt de sommes ou dépôt irrégulier, la loi distingue : Est-il confié à un particulier, le dépôt de sommes donne lieu au droit proportionnel de 1 pour 100. Est-il confié à un officier public, le dépôt est taxé au droit fixe. Cette différence a été faite en vue de prévenir la fraude. Il aurait été facile de dissimuler une obligation de sommes sous la forme d'un dépôt et d'éviter ainsi le droit proportionnel, si l'on n'avait exigé qu'un droit fixe pour les dépôts de sommes chez les particuliers.

438. Les arrêtés de comptes rendent exigible le droit proportionnel de 1 p. 100 pour toutes les sommes portées au reliquat soit contre le rendant, soit contre l'oyant. Le compte lui-même n'est pas tarifé à 1 p. 100, parce qu'il se compose d'une série d'articles qui se compensent et s'annulent réciproquement. Aussi l'arrêté de compte, lorsqu'il y a balance exacte, ne donne-t-il lieu qu'à la perception d'un droit fixe. C'est seulement sur l'obligation de sommes qui résulte de l'arrêté fixant le reliquat qu'est exigible le droit proportionnel. Il est vrai que ce règlement n'est qu'une reconnaissance en exécution d'actes antérieurs, et qu'il n'est pas dû de droit proportionnel toutes les fois que la reconnaissance est faite en exécution d'un acte antérieur enregistré. Mais il faut remarquer que l'arrêté de compte opère *novation*, et qu'il y a là, par conséquent, un fait obligatoire nouveau. Ainsi, par exemple, lorsque le tuteur rend

son compte, quoiqu'il procède en vertu d'un mandat légal, l'arrêté produit une novation; car l'action en payement du reliquat ne se prescrit pas par dix ans comme se prescrirait l'action en reddition de compte[1].

439. L'énonciation de faits obligatoires ne donne lieu à la perception du droit proportionnel qu'à l'égard des personnes qui ont été parties dans l'acte[2]. Il ne serait pas exigible contre une personne qui ne figurerait pas dans un acte notarié, si l'acte énonçait une obligation contractée par un tiers.

Lorsque après un décès ou une faillite, les héritiers ou les syndics présentent à l'enregistrement une liasse de papiers, parmi lesquels se trouve un billet signé du défunt ou du failli, et portant promesse de payer, aucun droit proportionnel n'est exigible sur ce billet. En effet, puisqu'il est en la possession du signataire, de deux choses l'une : ou il n'y a jamais eu obligation, ou au moins un fait de libération est intervenu.

440. Les billets qui ne contiennent pas la mention du *bon* et de l'*approuvé* (art. 1326 C. Nap.) donnent-ils lieu à la perception d'un droit proportionnel de 1 pour 100? Oui, car la régie, pas plus que les autres

[1] M. Gab. Demante distingue si l'arrêté de compte ou la reconnaissance ont été faits avant la cessation des pouvoirs ou après. D'après cette distinction, si les pouvoirs durent encore au moment du règlement, le droit fixe est seul exigible. Si les pouvoirs ont cessé, il y a novation et droit proportionnel.

[2] L'énonciation de faits obligatoires ne donne lieu au droit proportionnel que dans les cas où la partie veut se faire un titre au moyen de cette mention. Ainsi la déclaration dans un inventaire, pour établir la consistance d'une succession n'a pas pour effet de créer un titre, et le droit de 1 p. 100 n'est pas dû. C. cass., ch. civ., arr. du 24 mars 1862 (D. P., 62, 1 217).

tiers, n'est tenue de faire vérifier l'écriture du signataire. Quoiqu'il n'y ait ni bon ni approuvé, l'écrit est censé être l'œuvre de celui qui l'a souscrit, et la régie peut exiger les droits suivant le contenu de l'acte qu'on lui présente, sans être tenue, n'y ayant d'ailleurs aucun intérêt, de vérifier l'écriture du signataire[1].

441. Les cessions[2], les transports et les délégations sont également tarifés au droit proportionnel de 1 p. 100 (art. 69, § 3, n° 3, de la loi du 22 frimaire an VII). Mais la loi fiscale fait une grande différence entre les délégations de créances à terme ordinaires, et les délégations des *prix*. Le transport de créances à terme donne toujours lieu à la perception du droit proportionnel, tandis que la délégation du prix n'est taxée au droit de 1 p. 100 qu'autant qu'elle serait faite pour l'acquit d'une dette dont le titre n'aurait pas été enregistré. Le droit proportionnel, à la vérité, serait exigible si le contrat de vente n'énonçait pas un titre enregistré; mais on en ferait la restitution dans le cas où plus tard il serait justifié d'un titre semblable.

442. Il y a donc grand intérêt à distinguer entre les créances à terme ordinaires et les créances qui proviennent d'un prix. Il y a *prix* dans les contrats de vente (obligation de l'acheteur), dans les baux (obligation du preneur), dans les échanges ou partages à

[1] V. en ce sens Championnière et Rigaud, n° 863. La pratique s'est également prononcée en ce sens.

[2] L'intervention du débiteur à la cession ne donne pas lieu à un droit spécial parce que c'est une clause dépendante. Solut. de l'administr. du 27 novembre 1860 (D. P., 61, 3, 46). — V. aussi trib. de Lyon du 2 mars 1860 (D. P., 63, 45), et trib. de Rambouillet du 17 février 1860 (D. P., 63, 3, 45, note 3).

charge de soulte, dans les donations avec charges ou d'une manière générale toutes les fois qu'il y a obligation de sommes par suite d'une transmission de propriété ou de jouissance. Aussi la loi parle-t-elle des délégations de prix stipulées dans les *contrats*, en prenant le mot *contrats* d'une manière générale, et sans limitation au contrat de vente, quoique la vente soit le contrat principal où il y ait un prix.

443. Le droit proportionnel est exigé, non sur le prix de la cession, mais sur la somme exprimée dans l'acte qui en fait l'objet. Sans doute, la valeur vraie de la créance dépend de la solvabilité du débiteur, et la probabilité du payement est l'élément qui détermine la fixation du prix ; mais il serait facile aux parties de dissimuler le prix véritable sans qu'il y eût moyen pour la régie d'établir la base exacte de la perception. Comme la fraude aurait été fréquente et d'une vérification difficile, sinon impossible, le législateur a disposé que le droit serait exigible sur la somme qui est l'objet de la créance cédée. Cette disposition exorbitante doit cesser avec le motif qui l'a fait établir. Aussi, lorsque la vente de la créance a été faite en justice, on ne perçoit le droit proportionnel que sur le prix de la cession, tel qu'il a été fixé par l'enchère. En ce cas, la fraude n'est pas à craindre, puisque le prix n'a pas été déterminé par la convention des parties, mais par l'adjudication, ce qui rend la dissimulation impossible [1].

[1] La délégation d'un prix n'est affranchie du droit proportionnel que lorsqu'elle est faite par l'acte même où le prix est stipulé. Si la délégation avait été faite par un acte séparé, elle serait soumise au droit de 1 p. 100. La jurisprudence de la Cour de cassation (arr. du 26 mai 1834) a consacré, sur ce point,

444. **Rentes.** — D'après le Code Napoléon (art. 1909), la constitution de rente est une stipulation d'intérêt moyennant un capital que le prêteur s'interdit d'exiger. Par cette définition notre loi indique fort clairement le rapport de ressemblance qui existe entre le prêt et la constitution de rente. La différence tient à ce que dans le prêt le capital est exigible, tandis qu'il ne l'est pas dans la rente ou du moins ne l'est que par ex-

les prétentions de la régie. Cette solution donne un grand intérêt à la question suivante : Faut-il considérer les ordres amiables comme des délégations de prix par acte séparé? Si on leur attribuait ce caractère, ces ordres donneraient lieu à un droit proportionnel de 1 p. 100, alors qu'ils sont affranchis du droit de collocation fixé à 50 cent. p. 100; car le règlement étant amiable, il n'y a pas de *collocation*. Les créanciers auraient, dans ce système, intérêt à ne pas faire de règlement amiable et à suivre la procédure d'ordre jusqu'au bout, pour n'avoir à payer que le droit de collocation, qui est moindre. — Le règlement peut être fait de trois manières qu'il est important de distinguer : 1° par les créanciers, en présence du débiteur saisi, et sans assistance de juge-commissaire. C'est un *ordre consensuel* entre les parties intéressées; 2° *l'ordre amiable* est celui qui, en vertu de la loi du 21 mai 1858, est arrêté par l'accord des parties devant le juge-commissaire; 3° en justice, par une procédure qui aboutit à la *collocation*. Dans *l'ordre amiable*, le juge dresse un procès-verbal du règlement; mais ce procès-verbal ne contient pas une collocation à laquelle soit applicable le droit de 50 cent. p. 100. A plus forte raison n'y a-t-il pas lieu d'exiger le droit proportionnel de délégation à raison de 1 p. 100. Mais comment l'ordre consensuel ou l'ordre amiable se distingueront-ils de la délégation? La délégation est faite par le vendeur, tandis que l'ordre se passe entre créanciers, le débiteur saisi n'assistant au règlement que pour le confirmer et le mettre à l'abri de toute contestation ultérieure. Ce trait suffit pour distinguer les deux opérations. Cependant l'administration exige davantage, et ne reconnaît l'existence de l'ordre que si les sommes ne suffisent pas pour payer tous les créanciers. L'ordre, selon cette doctrine, n'existe que si l'un des créanciers ne peut pas être payé. Autrement, tous les créanciers étant désintéressés, le rang du payement est chose indifférente, et, par conséquent, il n'y a pas ordre mais délégation. M. Gab. Demante fait observer avec beaucoup de raison (t. I, p. 414) que l'intérêt peut naître précisément à cause du droit à payer. Il se pourrait, en effet, que le prix fût suffisant pour payer tous les intéressés, et que la somme à payer au fisc réduisît la part du créancier qui serait le dernier en date d'inscription. Le rang ne serait donc pas chose indifférente, comme le prétend la régie, alors même qu'il y aurait de quoi désintéresser tous les créanciers, dans le cas où le prix serait exactement égal au montant des créances.

ception (art. 1912 C. Nap.). Cette théorie de la rente devait conduire à n'exiger qu'un droit proportionnel de 1 p. 100 sur les rentes comme sur toutes *les obligations de sommes.* Mais la loi fiscale a suivi la doctrine admise dans l'ancienne législation, d'après laquelle, dans la constitution de rente, le débiteur était considéré, non comme un emprunteur, mais comme le vendeur d'un droit incorporel (*la rente*) moyennant l'abandon d'un capital inexigible. Le droit incorporel étant considéré comme un objet mobilier, il y avait vente d'un meuble, et c'est pour cela que la loi du 22 frimaire an VII a frappé d'un droit de 2 p. 100 les constitutions de rentes, à titre de ventes mobilières, au lieu de les soumettre au droit de 1 p. 100 comme obligations de sommes.

445. Si la rente est payable indéfiniment au prêteur et à ses héritiers, elle est dite *perpétuelle.* Si elle s'éteint au décès du créancier, elle est *viagère.* Quelle soit viagère ou perpétuelle, le droit est toujours de 2 p. 100. Mais si la taxe ne varie pas, il en est autrement de son assiette lorsque le capital n'a pas été exprimé par les parties. A défaut de mention, le capital est formé en multipliant la prestation annuelle par 20, si la rente est perpétuelle. On ne multiplierait que par 10, si la rente était viagère. Cela revient à dire que l'impôt n'est, pour la rente viagère, que la moitié de ce qu'il est pour la rente perpétuelle. Au reste, si la rente est viagère, la loi ne tient aucun compte de l'âge du crédi-rentier. Qu'il soit jeune ou vieux, il faut toujours multiplier par 10. Ce procédé conduit quelquefois à des résultats injustes, mais il y aurait eu de

trop grandes complications si l'on avait fait, pour chaque affaire, l'estimation du capital d'après l'âge du crédi-rentier. On a sacrifié la stricte justice à la facilité des calculs. La loi a poussé la simplification jusqu'à disposer que l'on ne tiendrait aucun compte, pour l'évaluation du capital, de l'unité ou de la multiplicité de têtes (art. 14, nos 6, 7 et 9 de la loi du 22 frimaire an VII).

Si le capital avait été exprimé dans la constitution de rente, on établirait le droit de 2 p. 100 sur cette base, et alors on ne distinguerait plus entre les rentes constituées et les rentes viagères. Est-ce à dire que, si le capital est exprimé, il n'y aura pas de différence entre les deux espèces de rentes? Évidemment il y en aura une au fond, parce que les parties, en fixant le capital, ont tenu compte du caractère perpétuel ou viager du droit.

446. Le droit de 2 p. 100 n'est exigible qu'autant que la rente a été constituée à titre onéreux; si elle l'avait été à titre gratuit, nous retomberions dans la série des actes à titre gratuit, dont nous aurons bientôt à nous occuper. Les délégations, cessions et transports de rentes sont également tarifées à 2 p. 100, s'ils sont faits à titre onéreux. Quant aux renouvellements et reconnaissances de rentes (consentement de *titre nouvel*), la loi ne les impose qu'au droit fixe de 3 fr. (L. du 28 avril 1816, art. 44, n° 5.)

447. Il arrive quelquefois que la rente n'est pas constituée moyennant l'abandon d'une somme en numéraire, mais comme prix de transmission d'un objet soit mobilier, soit immobilier. Au lieu de 2 p. 100 on

percevra 5 fr. 50 c. p. 100 dans le cas où la constitution de rente sera le prix d'une transmission immobilière. Il est vrai que pour les rentes constituées moyennant l'abandon d'un meuble, l'intérêt ne sera pas le même puisque le droit est, dans les deux cas, de 2 p. 100. Il y aura cependant toujours une raison de distinguer au point de vue de la liquidation ; car, d'un côté, le droit est perçu sur un capital formé en multipliant la prestation annuelle, tandis que, dans une vente mobilière, lorsque le prix n'est pas énoncé, on se base, pour asseoir la taxe, sur l'estimation des parties. Il y a cependant lieu, sous ce rapport, à distinguer entre les deux espèces de rente. Si la rente constituée moyennant l'abandon d'un meuble ou d'un immeuble est perpétuelle, on multipliera toujours par 20 pour former le capital, la capitalisation à 5 p. 100 donnant à peu près exactement le prix ; mais si la rente était viagère, au lieu de multiplier par 10 on s'en référera, d'après le principe général, à l'estimation faite par les parties, sauf contrôle et vérification par la régie suivant les règles suivies en pareille matière. En effet la multiplication par 10, quel que soit l'âge du créancier, conduit à l'injustice par l'inégalité des résultats, et on ne doit l'appliquer que dans le cas où elle est formellement prescrite.

448. Dans l'intérêt du crédit public, la loi a exempté de l'enregistrement les rentes sur l'État ainsi que les cessions et transports à titre onéreux desdites rentes. La loi du 22 frimaire an VII (art. 70, n° 3, § 3) exemptait même les transmissions à titre gratuit ; mais

la loi du 18 mai 1850, art. 7, a disposé que les transmissions à titre gratuit des rentes sur l'État seraient soumises au droit de donation et de succession, tels qu'ils sont exigés pour les donations et successions de meubles. L'exemption subsiste donc encore pour les cessions à titre onéreux. En ce cas, elle profite à toutes les clauses qui forment une dépendance de l'acte principal. Ainsi la dispense s'étendrait à la quittance donnée pour tout ou partie du transfert. De même l'obligation de payer à terme le prix du transport ne serait pas sujette au droit, parce que c'est une dépendance de l'opération principale qui est exempte. Mais si le transfert était fait moyennant l'abandon d'un immeuble, il ne serait plus que l'accessoire d'une mutation immobilière, et il faudrait percevoir le droit proportionnel de 5 fr. 50 cent. p. 100.

449. **Cautionnement.** — On entend par cautionnement : 1° l'accession d'une personne qui s'oblige à payer pour le cas où le débiteur principal ne s'acquitterait pas : c'est le *cautionnement personnel*, et il est de son essence que l'obligation qu'il contient est soumise à la condition : *si reus promittendi non solverit ;* 2° la garantie résultant d'une affectation soit mobilière, soit immobilière pour la sûreté d'une dette. C'est le *cautionnement réel.*

La loi fiscale frappe d'un droit proportionnel de 50 cent. p. 100 le cautionnement soit réel, soit personnel, et ce droit est exigible indépendamment du droit proportionnel de 1 p. 100 qui est perçu sur

l'engagement du débiteur. Ainsi l'acte donne lieu à deux taxes proportionnelles, une pour l'obligation principale et une seconde pour l'obligation accessoire[1].

Le droit proportionnel de 50 cent p. 100 est également exigible sur les cautionnements de se représenter en justice ou de représenter un tiers, en cas de mise en liberté provisoire sous caution, soit en matière civile, soit en matière correctionnelle ou criminelle. La taxe, en ce cas, a été abaissée à 50 cent. p. 100 par la loi du 28 avril 1816, art. 50; car, en vertu de la loi du 22 frimaire an VII, le cautionnement de se représenter ou de représenter un tiers en justice était tarifée à 1 p. 100.

Quant aux certifications de cautions et de cautionnement, la loi n'exige qu'un droit fixe de 2 fr. (loi du 28 avril 1816, art. 43, n° 18).

450. L'obligation solidaire offre la plus grande analogie avec le cautionnement. Activement la différence est petite, et elle consiste seulement en ce que l'action peut être dirigée contre l'un des débiteurs solidaires, au choix du créancier, tandis que la caution ne doit être actionnée que si le débiteur principal ne paye pas. Le débiteur solidaire ne pourrait pas, comme la caution, opposer le bénéfice de discussion (art. 2022 C. Nap.). Cette différence même cesse

[1] Lorsqu'une donation d'immeubles a été acceptée, mais non transcrite, et que le donataire vend le bien donné avant la transcription, il n'est pas dû un droit spécial de cautionnement pour la garantie que fournit le donateur en concourant à la vente sur la demande de l'acquéreur et pour sa sécurité. Administr. solut. du 15 février 1866 (D. P. 66, V^e col. 164, n° 2) et cass., arr. du 28 avril 1856.

lorsque la *caution est solidaire*. Entre la caution solidaire et le débiteur solidaire, il y a cette distinction à faire que le débiteur solidaire ne peut, après avoir payé, recourir contre les autres débiteurs qu'en déduisant sa part dans la dette, la caution solidaire ayant, au contraire, le droit d'exercer son recours pour le tout. Il résulte de là que le lien des obligés solidaires est plus étroit que celui des cautions. Cependant les principes conduisent à percevoir un droit moins élevé dans le premier cas que dans le second. En cas de solidarité, il n'y a qu'une seule obligation et le droit de 1 p. 100 n'est exigible qu'une seule fois : *Una res vertitur et una obligatio nectitur*. Dans le cautionnement, il y a une obligation principale et une obligation accessoire, dont l'une est taxée à un droit de 1 p. 100, et l'autre à un demi-droit. Sans doute c'est une incohérence; mais la loi seule pourrait la corriger; car cette solution découle naturellement de l'application des principes[1]. Par la même raison qui fait qu'on exige un seul droit de 1 p. 100 sur l'obligation solidaire, on ne perçoit qu'un droit de 50 cent. p. 100 sur les *cofidéjusseurs*, quelque soit leur nombre; car ils sont coobligés solidaires quant à la garantie[2].

451. La différence de tarif crée un intérêt suffisant pour que les parties cherchent à dissimuler un cautionnement sous la forme d'une obligation solidaire. L'administration et les tribunaux rechercheront la fraude,

[1] Elle est aussi consacrée par le texte de l'art 68, § 1, n° 30.

[2] L'engagement solidaire d'une femme pour une acquisition du mari est affranchi, *même quand il est postérieur au contrat*, du droit de cautionnement. Solut. de l'administr. du 18 juin 1860 (D. P. 64, 3, 90).

sans avoir égard aux termes employés. En principe, ce qui distingue le cautionnement de l'obligation solidaire, c'est que le codébiteur (*correus promittendi*) est intéressé dans l'affaire ; il est *socius*, comme disaient les jurisconsultes romains, tandis que la caution accède à la dette d'autrui, et n'a pas d'intérêt dans la dette. Cependant les parties pourraient facilement donner satisfaction à cette raison de distinguer. Ainsi on a vu, dans la pratique, des actes où il était déclaré que, sur 40,000 fr., l'un des obligés solidairement avait reçu 39,900 fr. et l'autre 100 fr. Il était évident qu'on avait voulu déguiser un cautionnement sous le nom d'une obligation solidaire. Aussi les tribunaux ont-ils donné raison à la régie, qui demandait à percevoir le droit proportionnel de cautionnement[1].

Il est des circonstances où les tribunaux n'ont pas à rechercher dans les faits de la cause pour trouver le cautionnement, parce que l'obligation accessoire résulte de la position des parties. Ainsi lorsque deux personnes acquièrent solidairement un office ministériel, il est évident que l'un des obligés est caution, l'office ne pouvant reposer sur deux têtes.

452. Le droit proportionnel de cautionnement ne doit pas dépasser le droit principal d'obligation. Cette proposition est écrite dans un article formel qui n'est que l'application du principe : *Fidejussor non potest obligari in duriorem causam* (art. 2013 C. Nap. et art. 69, § 2, n° 8, de la loi du 22 frimaire an VII).

[1] Arr. C. cass. du 31 janvier 1840 cassant un jugement du tribunal de Pontoise, qui avait ordonné la restitution du droit proportionnel de cautionnement.

Il paraît, au premier abord, extraordinaire que la caution, taxée à 1/2 p. 100, puisse avoir à payer une somme qui excède le droit exigible sur l'obligation principale tarifée à 1 p. 100. Ce fait n'est pas réalisable dans les cas ordinaires; mais il est des obligations qui, par une faveur particulière, sont taxées à moins de 1/2 p. 100. Ainsi les lettres de change ne payent qu'un droit proportionnel de 25 c. p. 100, et l'aval n'est, en conséquence, soumis qu'au même droit proportionnel. Quelquefois l'obligation principale ne paye qu'un droit fixe, et ce droit est un maximum qui arrête le droit proportionnel de cautionnement. Par exemple, la reconnaissance d'une somme par le futur époux, dans un contrat de mariage, ne donne pas lieu à la perception d'un droit proportionnel particulier. Aussi le droit proportionnel de cautionnement, en ce cas, ne peut-il être exigé que jusqu'à concurrence du droit fixe de 5 fr. dont la loi frappe le contrat de mariage.

453. Le *cautionnement réel* consiste ordinairement dans l'affectation d'un objet mobilier à la sûreté d'une créance. Il faut également comprendre sous cette désignation l'affectation d'une somme d'argent ou d'un immeuble, ou plus généralement, comme l'indique le mot lui-même, l'affectation d'une chose par opposition au cautionnement proprement dit qui résulte de l'engagement contracté par une personne[1]. Le droit

[1] L'usufruitier qui renonce à son usufruit sur un immeuble hypothéqué à l'égard du prêteur fait un acte qui n'a pour but que d'assurer le prêt. C'est un cautionnement réel qui donne lieu au droit proportionnel de 50 cent. p. 100. Trib. de Bernay, jugement du 24 avril 1861 (D. P. 62, 3, 70). — Trib. de la Seine, jugement du 29 nov. 1861 (D. p. 62, 3, 15).

proportionnel est de 25 c. p. 100 (au lieu de 50 c. p. 100) pour les *comptables envers l'État*. Cette exception s'applique aux *comptables envers l'État*, par conséquent au comptables de matières comme aux comptables de deniers. La pratique administrative étend même cette faveur à tous les comptables qui sont justiciables de la Cour des comptes, notamment aux receveurs municipaux et aux receveurs d'octrois [1]. Les cautionnements en numéraire des comptables sont même dispensés de tout droit proportionnel. Si les fonds sont fournis par le titulaire, l'acte est exempté de la formalité de l'enregistrement, et si c'est un tiers qui fait les fonds, il n'est dû qu'un droit fixe de 2 fr. [2].

En matière de cautionnement réel, comme pour le cautionnement personnel, le droit sur l'accessoire ne peut pas dépasser celui qui est exigible pour le principal. Or la caution ne garantit que l'obligation par le comptable de bien remplir ses fonctions; c'est là une obligation de faire qui est indéterminée. La base de la perception ne pourra donc être connue que lorsque le compte sera rendu et arrêté. En attendant, le cautionnement n'est frappé que d'un droit égal au droit fixe dont est atteinte la disposition à laquelle la caution accède. Si, plus tard, le comptable est constitué en débet, le droit proportionnel de cautionnement sera

[1] Décision du ministre des finances du 20 juillet 1815. M. Gab. Demante décide qu'il faudrait appliquer la même faveur aux revenus des hospices, puisque leur comptabilité est soumise aux règles de la comptabilité communale (loi du 7 août 1851, art. 12). Mais cette opinion n'est pas suivie dans la pratique (Demante, t. I, p. 447).

[2] Décret du 22 mars 1812, art. 3, et loi de 1850, art. 8.

exigible, à titre de supplément, sur le jugement ou l'arrêté de compte [1].

454. **Indemnités mobilières.** — L'indemnité mobilière est la réparation d'un dommage causé par un fait préjudiciable. Si la somme est fixée à l'amiable, la loi fiscale n'exige, en ce cas, qu'un droit proportionnel de 50 cent. p. 100. La convention ne crée pas le droit à l'indemnité; elle se borne à déterminer le chiffre des dommages-intérêts. Que si le droit à indemnité est contesté et qu'il soit nécessaire de prendre un jugement, le droit proportionnel est de 2 p. 100 [2]. Cette élévation du tarif pour les droits à percevoir sur les dommages-intérêts judiciaires, s'explique par l'intérêt que mérite la conciliation. Si, au lieu de fixer le *quantum* de l'indemnité, les parties faisaient « *une* « *promesse d'indemnité non susceptible d'évaluation au* « *moment de l'acte* » il n'y aurait pas lieu à percevoir un droit proportionnel, mais seulement à exiger un droit fixe. La raison en est que le droit proportionnel n'est dû qu'autant que la somme est déterminée. C'est en effet la détermination même qui est la base du droit [3]. Quant aux indemnités immobilières, celles

[1] V. la loi du 6 messidor an VII « *relative aux inscriptions hypothécaires* « *sur les comptables publics*, etc., etc., » et circulaire de la régie du 1er brumaire an VIII pour l'exécution de la loi du 5 messidor an VIII.

[2] Loi du 27 ventôse an IX (art. 11).

[3] La cause pénale est une promesse d'indemnité déterminée à l'avance pour le cas où le débiteur n'exécuterait pas son obligation. Cette promesse est faite tantôt par le débiteur lui-même, et tantôt par un tiers. Si elle est faite par le débiteur lui-même, le droit d'indemnité à raison de 50 cent. pour 100 n'est dû que dans le cas où, par suite de l'inexécution de l'obligation, la clause pénale deviendrait exigible. *Interim*, c'est une clause dépendante qui ne donne lieu à aucun droit spécial. — Au contraire, si la clause

qui, par exemple, seraient dues pour l'acquisition ou la perte d'un immeuble, la convention serait une mutation d'immeubles et donnerait lieu à la perception d'un droit de 5 fr. 50 cent. pour 100. Une exception est faite pour l'expropriation d'utilité publique, puisqu'elle est affranchie de tout droit d'enregistrement par l'art 58 de la loi du 3 mai 1841 [1].

455. **Effets négociables.** — Les effets négociables sont ceux dont la cession peut être faite par endossement et sans observer les formalités qui sont prescrites dans l'art. 1690 C. Nap. Cette facilité particulière de circulation est la conséquence de la *clause à ordre* insérée dans la lettre de change ou le billet. Pour favoriser l'usage d'un titre aussi utile aux affaires, la loi fiscale a, par plusieurs dérogations, modéré, en ce qui le concerne, les droits auxquels donnent lieu les actes obligatoires.

En principe, les effets négociables sont tarifés au droit de 50 cent. p. 100, au lieu de celui de 1 p. 100 qui frappe les obligations ordinaires de sommes. Le droit

pénale est promise par un tiers, le droit proportionnel de 50 cent. p. 100 est immédiatement exigible.

[1] Le droit *d'indemnité* ne peut pas dépasser le droit auquel donne lieu l'acte principal à l'occasion duquel elle est payable. Ainsi, un gérant d'affaires s'est engagé par des lettres de change ou billets à ordre. Il a payé un droit proportionnel de 25 cent. p. 100. Si le propriétaire de l'affaire l'indemnise, l'acte d'indemnité ne donnera pas lieu à un droit proportionnel de 50 cent. p. 100 parce qu'il excéderait le droit principal, qui n'est que de 25 cent. p. 100. — Autre exemple : Un locataire est expulsé dans le cas prévu par l'art. 1744 C. Nap.; il n'y a pas rétrocession, et le droit de 50 cent. p. 100 est encouru. Mais comme la rétrocession, si elle avait lieu, n'encourrait qu'un droit de 20 cent. p. 100 sur le prix des années restant à courir, le droit sur l'indemnité due au locataire ne peut pas dépasser le droit de rétrocession.

n'est pas dû au moment de l'acte, mais au moment *du protêt;* il n'est exigible qu'à défaut de payement et en cas de poursuites. La taxe de 50 cent. p. 500 serait seule exigible alors même que le billet négociable porterait la mention : *Valeur reçue en marchandises.* Quoiqu'évidemment, dans l'espèce, le billet manifestât une vente de meubles, on ne percevrait cependant pas le droit proportionnel de 2 p. 100. Réciproquement, alors même que le droit de vente aurait été perçu, le billet négociable qui serait fait pour règlement du prix donnerait lieu à la perception d'un droit proportionnel de 50 p. 100. Il est impossible de considérer ce titre comme n'étant qu'un simple acte d'exécution d'une opération antérieure; car il contient quelque chose de nouveau, puisque l'obligation première a été transformée en un titre négociable[1].

456. Lorsque le débiteur lui-même consent une hypothèque pour la sûreté d'un billet à ordre, la jurisprudence décide que le droit de 1 p. 100 est dû sur l'acte constitutif de l'hypothèque, parcequ'il contient une *reconnaissance d'obligation de sommes*, indépendamment du droit de 50 cent. exigible sur le titre négociable. Cette solution, qui est adoptée par la pratique, n'est pas contraire aux principes du droit fiscal. Il y a là une obligation de sommes dont la reconnaissance est tarifée à 1 p. 100 et un billet négo-

[1] V. cependant une décision du ministre des finances en date du 1er juin 1813. D'après cette décision, il n'y a lieu à percevoir que le droit fixe (de 2 fr.) pour les traites souscrites en forme de billets à ordre par les adjudicataires des coupes de bois de l'État par le motif « qu'elles se rattachent à « des adjudications pour lesquelles le droit proportionnel d'enregistrement « a été acquitté. »

ciable, qui donne lieu à un droit de 50 cent. p. 100, à raison de son caractère propre au point de vue de la circulation. Il est incontestable que si l'on avait commencé par faire la reconnaissance et terminé par l'émission du billet négociable, il n'y aurait pas à hésiter sur le cumul des deux droits. La date des deux actes ne doit pas changer le fond et, quel que soit l'ordre qu'on suive, il n'y a pas lieu à modifier la perception[1].

La loi ne distingue pas entre les effets négociables sous seings privés et les effets de même nature qui sont rédigés par notaire. La modération du droit proportionnel d'obligation s'applique donc aux effets négociables notariés aussi bien qu'aux effets négociables sous signature privée. *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*

457. Les *lettres de change* ont été l'objet d'une faveur encore plus marquée. Le droit proportionnel est, en ce qui les concerne, réduit à 25 cent. p. 100 et ce droit n'est même pas exigible au moment du *protêt;* la loi permet de ne le payer qu'avec l'assignation. Quant aux lettres de change que la loi a réputé *simples promesses* (art. 112, 113, 636 C. comm.), si elles sont encore négociables (ce qui pourrait être malgré leur imperfection), on percevra le droit de 50 cent. p. 100 en vertu de la règle générale sur les effets négociables. Que si la lettre, réputée simple promesse, n'est même pas négociable, elle sera soumise au droit proportionnel de 1 p. 100. Lorsque la nullité du titre, *en tant que lettre de change*, résulte de l'ins-

[1] C. cass., ch. civ., arr. du 20 août 1834, et *Ch. réunies,* arr. du 8 avril 1839. Ces deux arrêts ont été rendus dans la même affaire.

pection même de l'acte, le droit de 1 p. 100 ou de 50 cent. p. 100 est exigible au moment de la présentation à l'enregistrement. C'est ce qui serait d'une appréciation facile si, par exemple, la lettre n'était pas tirée sur une tierce personne, d'un lieu sur un autre, ou si elle ne contenait pas la clause à ordre. Lorsqu'au contraire la cause d'irrégularité n'apparaît point d'après l'inspection de la lettre, si notamment il s'agissait d'une supposition de lieux, de nom ou de qualité, le supplément du droit serait exigible sur le jugement qui déciderait que la lettre de change (enregistrée à 25 cent. p. 100) n'est qu'une *simple promesse* soumise au tarif plus élevé de 50 cent. ou de 1 p. 100, suivant les cas.

458. Les chèques sous forme de mandats de payement sont dispensés du timbre pendant dix ans par la loi du 14 juin 1865; cependant lorsqu'un chèque-mandat est protesté et produit en justice, il est comme tous les effets négociables soumis au droit proportionnel de 50 c. pour 100. Mais s'il y avait intérêt public à dispenser du timbre les mandats qui circulent, aucun motif semblable ne demandait que les chèques protestés jouissent de l'exemption du droit proportionnel[1].

Les cessions par voie d'endossement ne sont assujetties à aucun droit particulier d'enregistrement, soit fixe, soit proportionnel.

459. **Actions et obligations des compagnies.** — La *société* et la *compagnie* ne diffèrent que par leur

[1] Circulaire du Directeur général de l'enreg. du 6 juillet 1865 (D. P. 65, 3, 75).

importance relative, non par leur nature. La société est une petite compagnie et la compagnie une grande société. L'une et l'autre peuvent être comprises sous cette rubrique générale : *Association d'actionnaires* ou *association d'intéressés*. L'actionnaire est un porteur d'action ; l'action est une part de capital social. Entre *l'action* et *l'intérêt*, il y a cette différence que la cession de l'intérêt ne peut être faite qu'avec l'assentiment de la société ou de l'administration qui la représente. En effet, il est de règle que la qualité d'associé entraînant des devoirs, en même temps qu'elle confère des droits, la substitution d'un débiteur à un autre ne peut être faite qu'avec l'agrément des intéressés. Dans la société où le capital est divisé par actions, au contraire, la part de chaque associé peut être transférée sans le consentement de la société, et, par le transfert, l'associé cédant est libéré de toutes ses obligations envers la compagnie. Cette proposition est vraie lorsque le transfert des actions est nominatif et se fait par une mention sur les registres de la société. A plus forte raison, en est-il de même lorsque l'action est au porteur et cessible par tradition.

D'après la loi du 23 juin 1857, art. 6, les cessions d'actions nominatives sont soumises à un droit de transmission fixé à 20 cent. p. 100 fr. de la valeur négociée. Quant aux titres au porteur et généralement pour tous ceux dont le transfert se fait sans mention sur les registres de la société[1], le droit de transmis-

[1] La taxe annuelle de 12 cent. p. 100 est applicable aux actions ou obligations transmissibles par endossement. Mais il en serait autrement si la transmission, pour valoir à l'égard de la société, devait en dehors de l'endossement être inscrite sur un registre spécial de la société avec signature

sion est remplacé par un droit annuel de 12 cent. par 100 fr. du capital desdites actions. Pour fixer le capital qui sert d'assiette à la taxe annuelle, on prend le cours moyen de l'année précédente. Le droit établi par la loi du 23 juin 1857 ne s'applique qu'aux actions transmissibles soit par la tradition, si l'action est au porteur (droit annuel), soit par le changement de nom sur les registres de la société (droit de cession). Si la transmission ne pouvait être faite que conformément à l'art. 1690 du C. Nap., il y aurait lieu de percevoir le droit de cession d'action, tel qu'il était établi par la loi du 22 frimaire an VII, c'est-à-dire le droit proportionnel de 50 cent. p. 100 (art. 69, § 2, n° 6).

460. La cession d'un intérêt, dans une société dont le capital n'est pas divisé en actions, est une aliénation de meubles tant que la société existe, alors même que la société aurait des immeubles dans son actif (art. 529 et 530 C. Nap.). Aussi le droit de cession est-il, en ce cas, fixé à 2 p. 100. Après la dissolution de la société, la cession est immobilière, s'il y a des immeubles dans l'actif social, et donne lieu à la perception d'un droit proportionnel de vente (5 fr. 50 c. p. 100). Il y a dissolution de la société lorsque toutes les parts d'intérêt sont réunies sur une seule tête ; car il est de l'essence de la société qu'elle se compose de plusieurs personnes. La cession d'un intérêt, qui comprendrait toutes les parts primitives, porterait donc sur une société dissoute et serait, par conséquent, passible du

du cédant et du cessionnaire. C. cass. Req., arr. des 28 nov. et 3 déc. 1866 (D. P. 67, 60 et 61) et 5 mars 1867, ch. civ. (D. P. 67, 116). V. aussi Req. 4 avril 1860 (D. P. 60, I, 260) et ch. civ. 2 février (D. P. 63, I, 31)

droit de mutation immobilière si l'actif était immobilier. L'associé lui-même, s'il devenait acquéreur de toutes les parts de ses coassociés, devrait le droit de mutation immobilière, du moment qu'il serait seul intéressé; car il serait un *nouveau possesseur*. Au lieu de posséder une part mobilière dans une compagnie (art. 529 C. Nap.), il serait propriétaire d'immeubles qui auparavant ne lui avaient jamais appartenu. Il en serait autrement dans le cas où il aurait lui-même apporté l'immeuble ou les immeubles dans la société. La jurisprudence, d'accord avec la pratique de l'administration, ne considère pas comme un *possesseur nouveau* celui qui, par l'effet du partage ou de la réunion de tous les intérêts sur sa tête, reprend des immeubles qu'il avait mis dans l'actif social.

Le droit de 2 p. 100 sur la cession d'un intérêt est un *droit d'acte*, tandis que le droit sur l'actif immobilier est un *droit de mutation*. Le premier n'est dû, par conséquent, qu'à la présentation de l'acte instrumentaire où la cession est constatée, tandis que, pour la perception du second, l'administration a le droit de rechercher la mutation qui aurait été dissimulée.

461. Entre l'*action* et l'*obligation*, il y a cette différence que la première est une part du capital social, tandis que la seconde est une dette à la charge de la société. Aussi les porteurs d'obligations sont-ils payés avant les porteurs d'actions; car les actions sont débitrices et les obligations créancières. D'après la loi du 5 juin 1850, art. 27 et 32, les *obligations* émises par les compagnies ont à payer, à leur émission, un droit de timbre de 1 p. 100. Le payement de ce droit affranchissait la

circulation de l'obligation de tout droit de transmission ; mais la loi du 23 juin 1857 a, pour les obligations comme pour les actions, exigé sur les transferts nominatifs le droit de 20 cent. p. 100 fr., ou, sur les titres au porteur, le droit annuel de 12 cent. p. 100 fr.[1].

462. Si, au lieu d'obligations émises par des compagnies, nous supposons des titres provenant d'emprunts départementaux ou communaux, il n'est dû qu'un droit de timbre de 1 p. 100 à l'émission. En effet, la loi du 5 juin 1850 s'applique aux obligations des départements, des villes et des établissements publics comme à celles des compagnies. Mais le droit de 20 c. p. 100 sur les cessions ne concerne que les obligations des compagnies ; car, la loi du 23 juin 1857 ne parle textuellement que des *compagnies*, à la différence de la loi du 5 juin 1850 qui énumère les départements, les communes et les établissements publics.

Le droit de cession établi par la loi du 23 juin 1857 est applicable à tous les transferts de quelque manière que la transmission soit faite en la forme, qu'elle ait lieu par le ministère d'un agent de change ou par

[1] D'après une décision du ministre des finances, en date du 10 février 1857, le droit de timbre proportionnel ne remplaçait, dans le système de la loi du 5 juin 1850, que l'ancien droit de timbre et le droit sur la circulation. En conséquence, il y aurait lieu à percevoir, indépendamment du timbre proportionnel de 1 p. 100, un droit d'enregistrement sur l'émission. V. aussi avis du Conseil d'État du 17 janvier 1860. Mais la jurisprudence de la Cour de cassation, arr. du 15 mai 1860 (D. P. 60, I, 313) et 27 mai 1862 (D. P. 62, I, 236), décide que les obligations ne donnent lieu qu'au droit de timbre proportionnel à l'émission (1 p. 100), et à un droit de cession de 20 cent. pour les obligations de compagnies. Une nouvelle décision de l'administration du 3 juin 1863 (D. P. 64, 3, 14) maintient la doctrine adoptée par celle du 10 février 1857, en cherchant à établir subtilement que les arrêts de la Cour de cassation ne s'appliquent pas aux emprunts *souscrits par adjudication*, mais à ceux qui sont faits sans enchères.

celui d'un notaire. Ce tarif ne cesserait d'être applicable que si la régularité de la cession était subordonnée à l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 1690 C. Nap.

Nous n'avons, au reste, parlé que des transmissions à titre onéreux; car, les transmissions à titre gratuit sont soumises au tarif des donations entre-vifs et mutations par décès, dont nous aurons bientôt à nous occuper.

463. **Assurances et contrats à la grosse aventure.** — Les actes et contrats d'assurance sont soumis au droit proportionnel de 1 p. 100 sur le montant de la prime; en temps de guerre, la taxe est réduite de moitié[1]. Quant aux assurances maritimes, la loi a voulu les encourager en leur accordant la faveur de ne payer qu'un droit fixe de 2 francs[2]. Elles ne sont assujetties à payer le droit proportionnel de 1 p. 100 sur le montant de la prime que dans le cas où la police serait produite en justice.

Les contrats à la grosse aventure payent le droit proportionnel de 50 c. p. 100. La taxe est due sur le capital exprimé dans l'acte suivant la règle générale, et non sur le profit maritime qui n'est qu'une espèce d'intérêt. Il n'y a pas à distinguer entre le temps de paix et le temps de guerre, et le droit de 50 c. p. 100 est uniforme dans tous les temps.

Quant aux abandonnements pour assurance ou pour grosse aventure, la loi distingue entre les temps de

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 51.
[2] Loi du 16 juin 1824, art. 5, et loi du 18 mai 1850, art. 6

paix et les temps de guerre. Elle fixe le droit proportionnel à 1 p. 100 dans le premier cas, et à 50 c. p. 100 dans le deuxième[1]. Le droit est exigé sur la valeur des objets abandonnés.

Ainsi l'assiette du droit est :

1° *Pour l'assurance*, le montant des primes addionnées de toutes les années ;

2° *Pour le prêt à la grosse aventure*, le capital exprimé dans l'acte ;

3° *Pour l'abandonnement*, la valeur des objets abandonnés.

464. **Prêts sur consignation.** — D'après la loi du 8 sept. 1830, les prêts sur dépôts ou consignations de marchandises, fonds publics français, actions des compagnies de finance ou d'industrie, dans les cas prévus par l'art. 95 C. com., sont exemptés du droit proportionnel, et n'acquittent que le droit fixe de 2 fr. Cette loi, qui n'a jamais été abrogée, quoique les circonstances exceptionnelles d'où elle est sortie aient cessé depuis longtemps, n'a été faite qu'en faveur des commerçants « qui font habituellement des actes de commerce[2]. » La loi s'exprime en termes généraux, et il n'y a par conséquent pas à distinguer entre le cas où le prêt et le dépôt sont simultanés et celui où le prêt aurait précédé la consignation[3].

Un décret du 24 mars 1848, art. 10, a consacré une faveur analogue pour les nantissements consentis au

[1] Art. 51 de la loi du 28 avril 1816.
[2] C. cass., arr. des 17 novembre 1834 et 5 décembre 1837.
[3] C. cass., arr. du 26 mai 1857.

profit des sous-comptoirs de garantie. Ces actes sont enregistrés moyennant le droit fixe de 2 fr. 20 c.

465. **Libération des sommes et valeurs.** — L'art. 69, § 2, n° 11, de la loi du 22 frimaire an VII, soumet au droit proportionnel de 50 c. p. 100 « tous « actes ou écrits portant libération de sommes et va- « leurs mobilières. » D'après l'art. 14, n° 3, de la même loi, le droit est liquidé sur « le total des sommes ou « capitaux dont le débiteur se trouve libéré. » S'il n'y a pas libération de sommes ou valeurs, mais décharge de toute autre obligation, il n'y a lieu à percevoir qu'un droit fixe de 2 francs. Ainsi l'acte constatant, entre les héritiers du mari et les héritiers de la femme, la restitution à ceux-ci des reprises dont le mari avait gardé la jouissance, n'est sujet qu'au droit fixe comme décharge. La femme en effet était propriétaire, et il n'y avait pas, à proprement parler, une dette[1].

466. La loi ne taxe au droit proportionnel que les libérations résultant d'*actes* ou d'*écrits*. Celles qui ont lieu en vertu de la loi ne sont donc pas soumises à cet impôt. Ainsi la compensation légale, la confusion, la prescription et la perte de la chose[2] éteignent l'o-

[1] C. cass., arr. du 30 janvier 1866 (D. P. 66, I, 73) et trib. de Bourg, jugement du 9 mai 1865 (D. P. 66, 3, 76).

[2] La question est des plus controversées. V. *dans le sens énoncé au texte :* trib. de la Seine, 8 avril 1837 (D. P. 38, 3, 1); 19 novembre 1851 et 6 janvier 1865 (D. P. 66, 3, 95); trib. de Limoges, 21 mars 1837 (D. P. 37, 3, 140); trib. de Saint-Omer, 25 mars 1854; C. cass., arg. tiré de l'arr. du 14 mars 1854 (D. P. 54, 1, 132). — *En sens contraire :* délib. de l'administration des 8 septembre 1821 et 10 janvier 1824; trib. de Lyon, 6 mars 1863 et trib. de Valenciennes, 17 janvier 1866 (D. P. 66, 3, 96. M. Gab. Demante fait observer que la perte de la chose due est spéciale aux dettes de corps certains, et ne s'applique dès lors pas aux obligations de *sommes et valeurs*.

bligation sans qu'il y ait à payer aucun droit d'enregistrement. La différence entre la libération qui résulte d'un acte et celle qui s'opère légalement se montre dans tout son jour en matière de payement d'intérêts. Si l'acte portant quittance énonce les intérêts payés, le droit proportionnel sera dû pour cette partie de la somme, en vertu de l'art. 14, n° 2; car, d'après cette disposition, le droit est exigible sur *le total des sommes dont le débiteur est libéré.* Que si, au contraire, la quittance se borne à énoncer le capital, il n'est pas dû de droit proportionnel pour les intérêts; car la libération, sur ce point, a lieu en vertu d'une présomption légale. D'après cette présomption, qui est écrite dans l'art. 1908, « la quittance du capital donnée sans ré- « serve des intérêts, en fait présumer le payement et « en opère la libération[1]. »

467. L'extinction de l'obligation résulte aussi quelquefois d'actes qui ont un caractère mixte d'obligation et de libération. Tels sont le payement avec subrogation et la novation. Dans le cas de novation, il y a extinction d'une obligation et formation d'une seconde, par un acte dont toutes les parties forment un tout indivisible. Il est dû un seul droit proportionnel, mais c'est le plus élevé, c'est-à-dire 1 p. 100. Car l'obligation nouvelle est la partie principale de l'acte,

Il pourrait cependant arriver que, par exception, l'obligation eût pour objet des pièces d'or ou d'argent à rendre en nature.—La proposition énoncée au texte ne s'applique pas à la *compensation conventionnelle.* Celle-ci serait un acte de libération soumise au droit proportionnel. Mais il ne faudrait pas considérer comme constituant une compensation conventionnelle, l'acte portant reconnaissance d'une compensation légale. Il n'y aurait, en ce cas, à percevoir qu'un droit fixe de 2 fr.

[1] C. cass., arr. du 6 janvier 1865. Aff. *Pavie* (D. P. 66, 3, 95).

et cette raison coïncide avec le principe mis en avant par l'admidistration que la perception la plus avantageuse doit être préférée, s'il y a concurrence de deux droits. Quant à la subrogation plusieurs distinctions sont à faire[1].

S'il y a subrogation légale, dans les cas prévus par l'art. 1251 C. Nap., le droit de libération est seul dû; car la subrogation vient de la loi, et l'acte est une quittance pure et simple. — La subrogation conventionnelle, dans les cas où elle résulte d'un accord entre le créancier et le tiers, est une espèce de transport-cession qui donne lieu au payement du droit proportionnel de cession ou de 1 p. 100. Si la subrogation est faite conformément à l'art. 1250-2°, deux hypothèses peuvent se présenter : ou l'emprunt et la quittance ne forment qu'un seul acte, ou ils sont faits par actes séparés. Lorsque les actes sont séparés, il y a lieu de percevoir le droit d'obligation sur l'acte d'emprunt, et le droit de libération sur la quittance[2]. Mais s'il n'a été fait qu'un seul acte, on perçoit le droit d'obligation qui est le plus élevé, et il ne se cumule pas avec le droit de quittance[3]. Cette distinction que fait la jurisprudence de la Cour de cassation n'est pas, selon nous, fondée en droit, et d'ailleurs elle produit des résultats choquants. A ne considérer que les principes,

[1] L'arrêté de compte de tutelle qui constitue le tuteur créancier d'un reliquat pour avances donne lieu à la perception d'un droit proportionnel de 1 p. 100. Mais s'il était démontré que le tuteur a fait des avances pour payer avec subrogation à la décharge du mineur, il ne serait dû qu'un droit de quittance. Trib. de la Seine, jugement du 13 janvier 1865. Aff. *Guichard* (D. P. 66, 3, 22).

[2] C. cass., arr. du 19 janvier 1858.

[3] C. cass., arr. du 12 mars 1844.

l'acte portant quittance est comme le *complément* et l'*exécution* de l'emprunt, et à ce titre il ne devrait être soumis qu'au droit fixe de 2 fr. Ainsi aurait été évitée cette différence singulière d'une double perception dans un cas et d'une perception simple dans l'autre, alors que cependant l'opération est au fond la même dans les deux hypothèses. L'administration voulait être logique aussi, mais en sens inverse; car elle demandait à cumuler le droit d'obligation et le droit de libération, que l'emprunt et la quittance résultassent ou non du même acte[1].

468. **Atermoiements et concordats.** — Les conventions d'atermoiement ont été soumises au droit de 50 c. p. 100, et ce droit est exigible « *sur les sommes que le débiteur s'oblige à payer.* » L'atermoiement est accordé à un débiteur qui est dans la gêne; il ne contient pas de nouvelle obligation. C'était donc le cas de n'exiger qu'un droit fixe, et l'on ne s'explique pas pourquoi le législateur a exigé un droit proportionnel. La loi n'impose qu'au droit fixe les concordats faits conformément aux art. 507 et suiv. du Code de commerce (loi du 24 mai 1834, art. 14), et le concordat par abandon qui a été assimilé, en ce point, à l'union des créanciers (loi du 17 juillet 1856). Le droit fixe est de 3 fr. pour les concordats, les actes

[1] La main-levée d'hypothèque n'est sujette qu'à un droit fixe; mais le droit de quittance serait exigible s'il apparaissait que le créancier, en se désistant « *de son hypothèque et de tous droits,* » a entendu renoncer à son droit de créancier. Trib. de la Seine, jugem. du 25 juillet 1863 (D. P., 64, 3, 16).

d'union et le concordat par abandon[1]. Les concordats amiables demeurent soumis au droit proportionnel de 50 c. p. 100, comme tous les contrats d'atermoiement. En effet, ils ne rentrent pas dans l'exception faite par la loi du 24 mai 1834 qui ne s'applique qu'aux concordats faits suivant les règles du Code de commerce, ni à celle qui est écrite dans la loi du 17 juillet 1856 relative uniquement aux concordats par abandon.

469. **Actes portant condamnation, collocation ou liquidation.** — « La *condamnation* est « l'injonction faite par le juge à une partie qui succombe d'accomplir une dation, une prestation, un « fait quelconque. La *liquidation* est la détermination « des droits d'une partie, non contestés dans leur principe. La *collocation* est une espèce de liquidation « particulière à la procédure d'ordre[2]. » Le droit proportionnel de condamnation, collocation[3] ou liquidation est de 50 cent. p. 100. Une disposition exceptionnelle élève le tarif à 2 fr. p. 100 lorsqu'il s'agit d'une condamnation à des *dommages-intérêts en matière civile* (loi du 27 ventôse an IX, art. 11). Cette disposition est conçue en termes tellement généraux qu'elle s'applique aux dommages-intérêts prononcés par toutes les juridictions de l'ordre civil et même par les tribunaux de commerce. Les mots *en matière ci-*

[1] Art. 68, § 3, n° 6, et art. 69, § 2, n° 4, de la loi du 22 frimaire an VII.
[2] Gab. Demante, *op. cit.*, t. I, p. 525.
[3] Le procès-verbal d'ordre amiable fait conformément à la loi du 21 mai 1858 n'est sujet qu'à un droit fixe de 1 fr. comme acte judiciaire innomé (art. 68, § 1, n° 51 de la loi du 22 frimaire an VII). V. en ce sens solut. de l'administration du 21 juin 1865 (D. P., 65, 3, 85).

vile sont employés, dans la loi de l'an IX, par opposition à matière criminelle. Ainsi, en interprétant cette disposition *secundum subjectam materiam*, il est évident que les dommages-intérêts en matière commerciale sont compris dans les mots *en matière civile*.

Quant aux dommages-intérêts prononcés par les tribunaux criminels, le droit avait déjà été porté à 2 fr. p. 100 par l'art. 69, § 5, n° 8, de la loi du 22 frimaire an VII. En étendant aux dommages en *matière civile* un tarif qui était déjà en vigueur pour les tribunaux criminels, le législateur n'a évidemment pas entendu placer les dommages en matière commerciale en dehors de sa disposition.

Si la condamnation pour dommages-intérêts était prononcée en vertu d'un titre préexistant, où ils étaient stipulés, le tarif de 2 fr. p. 100 cesserait d'être applicable ; on ne percevrait que le droit ordinaire de 50 c. p. 100 pour condamnation.

470. Le droit de condamnation est-il dû sur les jugements des tribunaux lorsque l'État ou les établissements sont parties au procès? La loi du 22 frimaire an VII ne l'exigeait que pour les décisions judiciaires *entre particuliers*. Mais l'art. 39 de la loi du 28 avril 1816 dispose que « les jugements des tribunaux en ma-
« tière de contributions publiques ou locales et autres
« sommes dues à l'État et aux établissements publics,
« seront assujettis aux mêmes droits d'enregistrement
« que ceux rendus entre particuliers. » Cette disposition a été entendue en ce sens que le droit serait exigible seulement sur les condamnations prononcées pour les sommes dues à l'État, *en vertu de titres antérieurs*.

Quant aux amendes, le droit proportionnel de 50 c. p. 100 n'est pas exigible parce qu'il augmenterait *indirectement* la condamnation. Or, la loi ayant fixé les amendes d'après les besoins de la répression, il ne serait pas conforme à son esprit de faire une addition subreptice à la pénalité en l'augmentant d'un droit de condamnation.

471. Les condamnations éventuelles, telles que l'injonction de payer une somme faute de restituer un objet réclamé dans un délai déterminé, sont prononcées sous condition suspensive. Le droit proportionnel ne sera donc perçu qu'après l'événement de la condition. Quant aux jugements par défaut, le droit proportionnel est immédiatement exigible, et la décision qui est rendue sur l'opposition donne lieu seulement à la perception du droit supplémentaire sur l'excédant de la condamnation, lorsqu'il y en a. S'il n'y a pas de supplément, l'expédition est enregistrée pour le droit fixe. Ordinairement la condamnation prononcée sur l'opposition sera inférieure à celle du jugement par défaut. La restitution sera-t-elle ordonnée pour la différence? Elle n'a pas lieu à cause de la règle posée par l'art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII.

472. Un avis du Conseil d'État du 22 octobre 1808 a décidé que le droit perçu est restituable pour les adjudications qui sont *annulées par les voies légales.* C'est une exception aux règles ordinaires et, comme toutes les dérogations, elles ne doivent pas être étendues. Quelque juste que soit cette décision, elle déroge cependant au principe général posé dans l'art. 60 de la loi de frimaire et, par conséquent, il faut qu'elle

soit rigoureusement limitée au cas pour lequel elle a été faite expressément.

473. Les droits de condamnation, collocation et liquidation, sont limités par un minimum spécial qui est égal au droit fixe exigible suivant le degré de la juridiction qui prononce (art. 69, § 2, n° 9, de la loi du 22 frimaire. an VII). Le minimum a été modifié, pour les autres actes, par la loi du 27 ventôse an IX, qui fixe cette limite à 25 cent., ainsi que nous l'avons vu plus haut; mais le changement fait dans la loi de l'an IX n'est pas relatif aux condamnations, liquidations ou collocations. Elle s'appliquerait, au contraire, à un autre droit qui peut être dû en vertu des jugements, et qu'on appelle le *droit de titre*.

474. En règle générale, les jugements sont déclaratifs; ils reconnaissent le droit préexistant et ne le créent pas. Cependant ce sont des actes authentiques; une fois rendus, ils ont date certaine, sont pourvus de la force exécutoire, et forment le titre le plus complet que les parties puissent avoir. N'exiger que le droit proportionnel de condamnation, ce serait donner le moyen d'échapper aux droits plus élevés auxquels le titre, suivant sa nature, donnerait lieu. En simulant un procès sur conventions verbales et en reconnaissant l'existence de ces conventions, les intéressés causeraient au fisc un préjudice réel, et cette façon d'éluder la loi serait d'autant plus employée qu'il s'agirait d'intérêts plus considérables. Aussi lorsque le jugement a pour base, soit une convention verbale, soit un acte non enregistré, il y a lieu de percevoir, indépen-

damment de 50 cent. p. 100 pour la condamnation, un droit proportionnel pour le titre[1].

Il y a cependant une grande différence entre le cas où l'une des parties produit un acte sous seings privés non enregistré et celui où elle demande une condamnation en vertu de conventions verbales. Dans le premier cas, l'acte non enregistré est passible du double droit, parce qu'il y a contravention pour présentation tardive au receveur, et que la peine est encourue. Alors même qu'une partie de la somme aurait été payée, et que le jugement ne porterait condamnation que pour la différence, le droit de titre au double serait exigible pour le tout. Au contraire, en cas de conventions verbales, le droit de titre ne serait dû que sur le montant de la condamnation; car les conventions verbales ne sont pas sujettes au droit d'enregistrement jusqu'au moment où elles sont converties en acte, et cette conversion n'a d'effet que pour la portion encore due (loi du 28 avril 1816, art. 57). Autre différence! Le droit de titre, en vertu de conventions verbales, n'est dû que s'il y a condamnation; il n'est pas exigible lorsque le procès finit par un désistement ou un acquiescement non suivi de condamnation. Au contraire, le droit de titre sur un acte non enregistré, qui est produit pendant la procédure, est exigible par le fait seul de la production, et alors même qu'il n'y aurait pas jugement contenant con-

[1] Le droit de titre n'est exigible que sur les actes sous seings privés ou pour les conventions verbales à l'occasion desquels le jugement est intervenu étaient de nature à être enregistrés. — C'est ce qui a été décidé par un jugement rendu en Savoie après l'annexion, mais sur des actes qui, au moment où ils ont été faits, étaient exemptés par la loi sarde. C. cass., ch. civ., arr. du 20 nécembre 1865 (D. P., 66, I, 136).

damnation. Du moment que la production du titre a été constatée, le droit est dû sur l'acte lui-même et non sur la condamnation[1].

475. Une disposition exceptionnelle régit les marchés et traités sous signatures privées qui ont pour objet des actes de commerce. La loi du 11 juin 1859, art. 22-24, autorise l'enregistrement de ces actes moyennant le droit fixe de 2 fr. Le droit de titre proportionnel n'est dû que sur la condamnation, liquidation ou collocation, si elle survient plus tard. Même en ce cas, comme pour les conventions verbales, le droit de titre n'est dû que sur le montant de la condamnation, non sur le montant des sommes portées dans l'acte produit en justice. Aucun double droit ne peut d'ailleurs être exigé, puisqu'il n'y a pas contravention; enfin, comme le droit proportionnel de titre n'est exigible qu'en vertu de la condamnation, la production du titre ne suffirait pas, et le fisc n'aurait rien à réclamer si le procès se dénouait autrement que par une condamnation.

§ 13. — Enregistrement (suite).

Sommaire.

476. Actes à titre gratuit.— La donation n'est parfaite que par l'acceptation si elle a lieu dans l'acte même, ou par la notification si elle est faite par acte séparé.— Liquidation des droits d'enregistrement.

477. De la réserve, par le donateur, de disposer des objets compris dans la donation.

[1] Le droit de condamnation ne peut être demandé qu'à la partie qui en profite non à la partie qui est condamnée. Arr. des 7 juin 1848 (D. P., 48, I. 126) et 19 novembre 1855 (D. P., 56, I, 126) et 19 novembre 1855 (D. P., 56, I, 26). — La Cour de cassation, après avoir adopté la doctrine contraire, a fixé sa jurisprudence en ce sens que la régie ne peut demander le droit de condamnation qu'à celle des parties qui obtient le jugement. Arr. ch. civ. du 9 août 1861 (D. P., 61, I, 147) et ch. civ., 21 juin 1865 (D. P., 65, I, 378).

476. **Actes à titre gratuit. — Donations entre-vifs de biens présents.** — La donation entre-vifs n'est parfaite que par l'acceptation, et l'acceptation peut être faite soit par une déclaration formelle dans l'acte, soit par un acte notifié au donateur. Lorsque le donataire est présent à l'acte, il ne suffit pas que son concours soit mentionné; il faut encore que son acceptation y soit exprimée. Si le donataire n'était pas présent, son acceptation par acte séparé ne rendrait la donation parfaite que par la notification. Le décès du donataire, survenant entre l'acceptation et la signification, serait donc un obstacle à la formation de la donation.

Lorsque l'acceptation de la donation n'a pas été mentionnée à l'acte, quoique le donataire fût présent, le droit proportionnel de mutation n'est pas exigible, l'acte étant imparfait. Cependant si, en exécution de cette donation, le donataire se mettait en possession, le droit proportionnel serait dû, parce qu'il y aurait présomption de mutation secrète à titre gratuit[1]. Cette proposition n'est vraie que des donations immobilières; pour les donations mobilières, le droit proportionnel qui est un droit *droit d'acte* n'est exigible que sur un écrit portant acceptation, sauf ce qui sera dit ultérieurement pour les dons manuels. Dans le cas où l'acceptation a lieu postérieurement à la donation, le droit proportionnel n'est dû qu'au moment de la si-

[1] Sans doute la donation non acceptée est un acte imparfait qui ne donne pas lieu à la perception du droit, mais à côté de ce principe se trouve l'art. 4 de la loi du 27 ventôse an IX et l'art. 12 de la loi du 22 frimaire an VII. Trib. d'Avallon, jugem. du 6 avril 1864 (D. P., 64, 3, 102). — Dans le même sens, *Journal des communes*, 1864, p. 216.

gnification de l'acceptation, puisqu'alors seulement la donation est parfaite. Ainsi l'acte de donation et l'acte d'acceptation, s'ils étaient présentés au receveur avant la notification, devraient être enregistrés au droit fixe de 2 fr. comme actes civils innomés. En pratique cependant, le droit proportionnel est perçu sur l'acte d'acceptation, mais il est restitué si avant la notification survient une révocation pour cause quelconque. Cette restitution implique que le droit n'était pas dû au moment de l'acceptation; car s'il avait été légitimement perçu, l'art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII serait un obstacle à sa restitution.

477. Lorsque le donateur se réserve le droit de disposer de la chose donnée ou d'une partie seulement, il y a nullité totale ou partielle de la donation. Cependant l'acte porte les caractères d'une donation, d'après sa teneur apparente. Quoique nul, le contrat *existe*, et cela suffit pour donner lieu à une perception régulière.

478. Si le donateur retient l'usufruit, il n'y a pas moins transmission à titre gratuit de la *propriété;* or la loi (loi du 22 frimaire, art. 14, n° 8, et art. 15, n° 7) taxe la transmission de *propriété;* elle n'emploie pas l'expression *pleine propriété*. Le même raisonnement nous conduirait à dire que, s'il y avait de nouvelles donations de cette nue-propriété, l'usufruit durant encore, il faudrait acquitter le droit intégral sans aucune déduction à cause de la jouissance. La Cour de cassation cependant a décidé que le premier donataire, en acquittant le droit entier, paye *l'expectative*

de la réunion de la jouissance à la propriété. En conséquence, les autres aliénations ne donnent lieu qu'à la perception du droit sur la moitié de la valeur, l'usufruit séparé équivalant à la moitié de la pleine propriété[1].

479. Les donations entre-vifs peuvent être faites sous condition résolutoire, par clause expresse insérée dans l'acte. Quelquefois la condition résolutoire résulte de la loi. La résolution légale a lieu pour inexécution des conditions, pour survenance d'enfants et pour ingratitude.

Lorsque la donation est résolue, il n'y a pas lieu à restitution, le droit ayant été régulièrement exigé (art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII). Mais la résolution est-elle soumise à un nouveau droit, comme s'il s'agissait d'une retranslation de propriété? C'est ce qui a lieu dans le cas d'ingratitude, parce que cette cause de résolution n'opère pas rétroactivement, mais seulement dans l'avenir, et laisse subsister tous les droits réels conférés sur la chose par le donataire, antérieurement à la condamnation. Il y a donc retranslation de propriété et, comme la retranslation n'est pas une libéralité, on lui appliquera l'article du tarif qui comprend « les actes, soit civils, soit judiciaires, translatifs de propriété, à titre onéreux, » 2 p. 100 pour les meubles et 4 p. 100 pour les immeubles; le droit additionnel de 1 fr. 50 c. n'est pas exigible, *le jugement n'étant pas de nature à être transcrit* dans le sens de l'art. 54 de la loi du 28 avril 1616; car la transcrip-

[1] C. cass., ch. réun., arrêt du 27 décembre 1847.

tion des jugements n'a été prescrite que par la loi du 23 mars 1855.

480. La survenance d'enfants, au contraire, anéantit la donation rétroactivement et résout les droits réels conférés sur l'objet donné par le donataire (art. 963 C. Nap.). Le donateur reprend donc sa chose de plein droit et en vertu d'une cause ancienne (*ex causâ primævâ et antiquâ*). Aussi la résolution ne donne-t-elle pas lieu à un second droit de transmission. Il semble résulter de là que si le donateur renonçait au bénéfice de la résolution en faveur du donataire, il faudrait payer un deuxième droit de transmission. Mais on applique, en ce cas, la règle générale d'après laquelle un droit fixe seulement est dû sur « les actes refaits, « pour cause de nullité ou autres motifs, sans aucun « changement qui ajoute aux objets des conventions « ou à leur valeur[1]. »

481. C'est aussi en vertu d'une cause ancienne que le donateur reprend sa chose lorsqu'il y a clause de retour (art. 951 C. Nap.). L'exercice du retour, en cas de mort sans enfant du donataire avant le donateur, n'est donc pas taxé à un nouveau droit proportionnel de transmission.

482. Il en devrait être de même de l'inexécution des conditions, cette cause de résolution produisant ses effets rétroactivement ou *ex tunc*, pour employer une expression scolastique. Comme le donateur reprend la chose donnée *ex causâ primævâ*, les principes ne s'accordent pas avec la perception d'un

[1] Loi du 22 frimaire an VII, art. 68, § 1, n° 7, et loi du 28 avril 1816, art. 43, n° 3.

deuxième droit; mais, dans la pratique, le jugement qui prononce la résolution est considéré comme un acte judiciaire translatif de propriété à titre onéreux[1]. On exige, en conséquence, un droit proportionnel de 2 p. 100 en matière mobilière et de 4 p. 100 en matière d'immeubles. Ici le caractère onéreux résulte de ce que la résolution est demandée comme *réparation* du préjudice causé par l'inexécution des charges.

483. La donation est faite quelquefois sous la forme d'un acte à titre onéreux et, en ce cas, il y a *donation indirecte*. Il se peut même que l'acte onéreux enveloppe si bien la libéralité qu'il y ait *donation déguisée*. Ainsi le propriétaire d'un immeuble valant 100,000 fr. le vend pour 50,000 avec l'intention non dissimulée de faire un avantage à l'acheteur; c'est une donation simplement indirecte[2]. S'il vend pour 100,000 fr. et déclare avoir reçu le prix, quoiqu'il ne l'ait réellement pas touché, la donation est déguisée. Une jurisprudence constante admet la validité de la donation indirecte, même celle de la donation déguisée, sauf l'art. 1099 C. Nap., relativement aux donations entre époux. Comment seront taxées les donations indirectes ou déguisées?

484. Pour la donation indirecte, le droit proportionnel de transmission est dû d'après le tarif de l'acte à titre onéreux *réellement subsistant*. Ainsi quoiqu'il y

[1] Art. 69, § 5, n° 1, et § 7, n° 1.

[2] La cession d'un office, avec donation d'une partie du prix, donne lieu au droit de vente sur une partie et au droit de donation sur l'autre. C. cass., req., arr. du 22 janvier 1866 (D. P., 66, I, 232).

ait libéralité pour partie, on appliquera le tarif de la vente, puisqu'il y a réellement vente, et que l'avantage tient à la réduction du prix. Seulement l'administration a le droit de provoquer une expertise pour faire établir la valeur véritable de l'immeuble donné; car il y a présomption que le prix a été dissimulé. Cette faculté n'appartient à la régie qu'en matière de translation de propriété immobilière, parce que pour les meubles ou même pour le louage d'immeubles, l'avantage indirect résultant d'un contrat réellement subsistant ne donne lieu à la perception d'aucun droit. Comme il n'y a pas *mutation*, la régie n'a pas à rechercher les avantages que les parties se font par des titres soumis seulement au droit d'acte.

485. En cas de donation déguisée, il pourrait arriver que le droit exigible sur l'acte apparent fût moindre que celui auquel donnerait lieu l'acte réel. Ainsi la vente d'immeubles est taxée en principal à 5 fr. 50 c. p. 100, tandis que la donation du même immeuble à un étranger, c'est-à-dire à un non-parent, coûterait 9 p. 100 pour droits de mutation. Il y aurait donc, en ce cas, intérêt à dissimuler la libéralité faite à un étranger sous la forme d'une vente portant quittance du prix. Comme l'acte apparent est valable, il n'appartient pas à l'administration de rechercher par un procès la réalité cachée sous l'apparence. Cependant si plus tard il était démontré qu'il y avait donation, par exemple à la suite d'une action en nullité ou en rapport suivie pour les autres cohéritiers, les principes demanderaient qu'il fût perçu, à titre de supplément, un droit égal à la

différence entre le tarif du contrat réel et celui du contrat apparent[1].

486. La transcription des donations immobilières a été ordonnée par le Code Napoléon (art. 932 C. Nap.). Il est donc certain que c'était un acte *de nature à être transcrit* avant la loi du 23 mars 1855. Il résulterait de là que le droit de 1 fr. 50 c. p. 100 serait dû et exigible d'office par l'administration, alors même que la formalité ne serait pas requise par les parties intéressées. Mais cette proposition est restreinte par des textes spéciaux. Il est incontestable que pour les donations en ligne directe et pour les donations entre époux, le droit de transcription est exigible d'office[2]. Il n'en est pas de même pour les libéralités entre collatéraux et entre étrangers. Le tarif qui, pour ces derniers, a été fixé par la loi du 21 avril 1832, comprend à la fois le droit de mutation et celui de transcription exprimés par un chiffre indivisible.

487. Cette indivisibilité produit une conséquence importante dans l'application de la loi du 18 mai 1850, art. 10. D'après cette disposition, les transmissions de meubles, à titre gratuit, par donation entre-vifs ou pour cause de décès, sont assujetties aux mêmes droits que les transmissions d'immeubles. La partie du droit qui correspond à la transcription ne s'applique pas aux meubles, et elle n'est pas due pour les donations mobilières soit en ligne directe soit entre époux. Mais pour les

[1] V. en ce sens Gab. Demante, *op. cit.*, t. II, p. 559, n° 600.

[2] En ligne directe, la pratique qui perçoit d'office le droit de transcription a été confirmée implicitement par la loi du 16 juin 1824. Quant aux *donations entre époux de biens présents*, elles sont comprises dans l'art. 53 de la loi du 28 avril 1816, et l'art. 54 leur est, par conséquent, applicable.

donations mobilières entre collatéraux ou étrangers, le tarif de la loi du 21 avril 1832 est appliqué tout entier aux meubles comme aux immeubles; car la loi ne décompose pas le chiffre en droit de transmission et droit de transcription [1]. Cette doctrine s'appuie sur la division du droit dans un cas et sur l'indivisibilité du tarif dans l'autre. Le résultat est assurément fort bizarre, mais l'incohérence s'explique par la diversité des dates auxquelles ont été faites les lois à exécuter. L'interprétation est conforme aux règles; il faut convenir seulement que les lois dont l'interprétation conduit à ces résultats appellent une modification qui les ramène à l'unité.

488. Les donations de biens présents par contrat de mariage sont sujettes au droit proportionnel de transmission. Seulement la loi accorde une réduction en faveur du mariage. Cette modération ne s'applique qu'au droit lui-même et non à la transcription. Lors donc que le droit de transcription est distinct du principal, on perçoit 1 fr. 50 c. Pour les donations entre collatéraux et étrangers, la modération est accordée sur le tout, le tarif étant indivisible. Cette modération s'applique non-seulement aux donations faites par des étrangers aux futurs, mais aussi à celles que les époux se feraient entre eux; qu'elles émanent d'un tiers ou d'une des parties contractantes, il s'agit toujours d'une *donation faite aux futurs*, et cela suffit pour que la réduction soit accordée (art. 53 de la loi du 28 avril 1816).

[1] C. cass., arr. du 17 novembre 1851.

489. Dans les donations par contrat de mariage, le donateur peut se réserver le droit de disposer d'un objet compris dans la donation, l'acte n'étant sur ce point définitif qu'à défaut de nouvelle disposition (art. 1086 combiné avec 947 C. Nap.). La libéralité est faite, en ce cas, sous condition résolutoire; le droit proportionnel est donc perçu tout entier à l'enregistrement de la donation, et n'est pas restituable lorsque plus tard la résolution se réalise (art. 60).

490. Pendant le mariage, les époux peuvent se faire des donations de biens présents. Quoiqu'elles soient révocables à la volonté du donateur, ce sont des donations de biens présents; car, à part la révocabilité, elles en ont tous les caractères et en produisent tous les effets. Le droit proportionnel est perçu comme s'il s'agissait d'une donation ordinaire, et la restitution n'est pas due si la révocation se réalise[1].

491. Avant 1850, les *dons manuels* ne donnaient lieu à aucun droit, même quand ils étaient révélés dans un acte postérieur. Le droit de transmission n'était exigible que si l'acte mentionnant le don formait titre, ce qui impliquait le concours du donateur et du donataire. La loi du 18 mai 1850, art. 11, a fait une modification sur ce point. « Les actes renfermant, soit « la déclaration par le donataire ou ses représentants, « soit la reconnaissance judiciaire d'un don manuel, « seront sujets au droit de donation. » Ce n'est pas,

[1] C. cass., arr. du 31 août 1853. La perception du droit ne peut pas être évitée sous prétexte que l'acte contient une donation mutuelle, et que cette espèce de libéralité est interdite par l'art. 1099 C. Nap. La régie n'a pas à contrôler la légitimité des conventions. C. cass., ch. civ., arr. du 14 novembre 1865 (D. P., 66, I, 111).

on le voit, un droit de mutation, puisqu'il n'est exigible qu'en vertu d'un acte présenté à l'enregistrement; cependant ce n'est pas un droit d'acte, puisqu'il est dû en vertu d'énonciations qui ne forment pas titre. En exigeant la déclaration par le donataire ou ses représentants, la loi a voulu écarter les recherches litigieuses. Aussi l'administration ne pourrait-elle pas, à l'aide de présomptions, établir qu'un acte énonce un véritable don manuel, quoique le fait ne soit pas qualifié tel. Spécialement, si une future épouse se constituait en dot, comme provenant de ses économies, une somme qu'elle ne pourrait pas avoir gagnée d'après son âge et la nature de ses travaux, l'administration ne serait pas admise à prouver l'existence du don manuel. La mutation secrète ne peut pas être recherchée en matière mobilière et, pour exiger le droit proportionnel, la loi du 18 mai 1850 veut que la déclaration du don manuel soit faite par le donataire ou par ses représentants[1].

492. **Donations de biens à venir.** — L'institution contractuelle ne produit son effet qu'au jour du décès du donateur, et comme l'instituant conserve le droit d'aliéner à titre onéreux les biens compris dans la disposition, il serait impossible de déterminer au moment du contrat l'assiette du droit. Le contrat de mariage sera donc enregistré au droit fixe (5 francs), et au décès le droit proportionnel deviendra exigible. On n'appliquera du reste pas le tarif mitigé *favore nuptiarum*,

[1] C. cass., arr. du 28 novembre 1859.

mais celui des mutations par décès. La raison théorique de cette solution est que l'institué n'est propriétaire qu'à partir du décès, et que son droit ne rétroagit pas au jour du contrat de mariage qui contient l'institution.

493. La donation *cumulative de biens présents et à venir* présente plus de difficulté que l'institution contractuelle. Il est évident, quant à la partie des biens à venir, que le droit proportionnel de transmission n'est exigible qu'au décès comme dans l'institution contractuelle. Les biens présents donnent lieu à la distinction suivante : si le donataire n'est pas entré en possession après le contrat de mariage, le droit fixe est seul exigé et la perception du droit proportionnel est renvoyée au décès. Lors, au contraire, que le donataire a été mis en possession, le droit proportionnel est immédiatement perçu, quoique la donation soit soumise à deux conditions résolutoires : 1° le prédécès du donataire; 2° son option pour le tout à l'époque de la mort.

Si la première de ces conditions se réalise, il n'y aura pas restitution, la perception ayant été faite régulièrement (art. 60, l. 22 frim. an VII)[1].

Si la seconde s'accomplit, il y a lieu de percevoir un droit supplémentaire sur les biens présents, indépendamment du droit de transmission pour décès sur les

[1] Cette distinction est consacrée par un avis du Conseil d'État du 22 décembre 1809 : « Le droit proportionnel est dû, pour les biens présents, « toutes les fois qu'il est stipulé que le donataire entrera de suite en *jouis-* « *sance.* » Le mot jouissance est employé ici dans le sens de *possession.* Cependant l'administration, en s'appuyant sur le mot jouissance, ne perçoit qu'un droit proportionnel à titre *d'usufruit.* C'est une application erronée des principes du droit; mais comme la déviation n'a pour conséquence qu'un adoucissement de la perception, cette solution n'a pas été combattue.

biens à venir. Le droit proportionnel au moment du contrat n'a été exigé qu'à titre d'usufruit[1] et, au décès, le donataire acquiert la nue-propriété ; on exigera donc un droit proportionnel assis sur un capital formé de dix fois (au lieu de vingt fois) le revenu annuel.

Supposons, au contraire, qu'au lieu d'accepter le tout, le donataire opte pour les *biens présents* et répudie les biens à venir. S'il avait payé un droit fixe, n'étant pas entré en possession, il acquittera un droit de transmission au décès. Mais quel tarif suivra-t-on? Le tarif mitigé des donations par contrat de mariage, ou bien celui des mutations pour décès? Le premier nous paraît devoir être adopté de préférence parce que le donataire qui déclare s'en tenir aux biens présents est propriétaire en vertu de la donation. Au décès, il n'y a pas constitution d'un droit nouveau mais confirmation de celui qui résultait du contrat de mariage[2].

494. **Conventions matrimoniales.** — Le contrat de mariage est enregistré au droit fixe de 5 fr. toutes les fois qu'il ne contient que les clauses essentielles. On considère comme telles : 1° la déclaration du régime adopté par les époux ; 2° la mention de l'apport fait par les époux; 3° la reconnaissance par le mari du payement de la dot.

[1] Cette perception à titre d'usufruit est faite en vertu de l'application erronée que fait l'administration de l'avis du Conseil d'État, du 22 décembre 1808. (V. à la note précédente.)

[2] L'administration résiste à cette doctrine, et prétend qu'il y a mutation par décès toutes les fois que l'acquisition est subordonnée à la condition de survie. C. cass., arr. des 15 mai 1834, 14 août 1838 et 9 avril 1856.

Les donations et avantages qui résultent de la loi, à raison du régime adopté par les époux, ne donnent pas lieu à la perception d'un droit proportionnel. Il en est autrement des libéralités qui sont faites dans le contrat soit par un tiers, soit par les époux. Ainsi la constitution dotale faite par la femme avec des deniers lui appartenant est une clause dépendante du contrat de mariage; mais la constitution par un donateur donne ouverture au droit proportionnel. De même la clause de préciput, dans le cas où il peut être réclamé par la femme renonçante (art. 1515 C. Nap.), est un avantage conventionnel qui n'est pas considéré comme une clause dépendante. C'est une donation éventuelle pour laquelle il y a lieu d'exiger : 1° au jour du contrat, le droit fixe; 2° au décès, le droit de mutation.

La différence entre la clause naturelle et la clause accidentelle, au point de vue qui nous occupe, apparaît d'une façon remarquable dans le cas *d'apport avec estimation* sous le régime dotal. D'après l'art. 1551 C. Nap. l'apport d'objets mobiliers *avec estimation* transfère la propriété au mari, à moins que les parties ne déclarent que cette estimation n'emportera pas vente. La transmission est, en ce cas, l'œuvre de la loi et aucun droit proportionnel n'est exigible. Quant aux immeubles, l'art. 1552 établit une règle contraire. L'estimation ne transfère la propriété au mari que si elle est accompagnée d'une déclaration formelle qu'elle vaudra vente. Ici la transmission n'est pas l'œuvre de la loi mais l'effet d'une convention expresse. Aussi exigera-t-on le droit de 5 fr. 50 c. p. 100.

495. Pendant le mariage, le *remploi* donne lieu à quelques difficultés relatives au payement des droits d'enregistrement. A l'égard du mari, le remploi est censé fait, d'après l'art. 1434 C. Nap., toutes les fois que, lors d'une acquisition, il a déclaré qu'elle était faite des deniers provenant de l'aliénation de l'immeuble qui lui était personnel et pour lui tenir lieu de remploi. Indépendamment du droit de mutation immobilière sur le prix d'achat, l'administration perçoit un droit fixe de 2 fr. pour la déclaration de remploi. Cette clause est considérée comme indépendante par cette raison que l'acquisition pourrait être faite par le mari purement et simplement autrement qu'à titre de remploi [1].

496. A l'égard de la femme, les formalités du remploi sont plus compliquées. L'art. 1435 C. Nap. exige : 1° la déclaration du mari au moment de l'acquisition ; 2° l'acceptation par la femme. Lorsque l'acceptation de la femme est faite *in continenti* dans l'acte même d'acquisition, on perçoit le droit proportionnel de mutation et le droit fixe de 2 fr. pour la déclaration de remploi qui est, dans ce cas comme dans le précédent, une clause indépendante. Si l'acceptation de la femme a lieu *ex intervallo*, l'administration perçoit au moment de l'achat le droit de mutation sans y ajouter de droit fixe pour la déclaration de remploi, cette déclaration ne produisant pas d'effet avant l'acceptation de la femme. Sur l'acte d'acceptation fait postérieurement à l'acquisition, on perçoit : 1° le droit

[1] Décision du ministre des finances, du 28 juin 1808.

fixe de 2 fr. pour la déclaration de remploi et 2° le droit proportionnel de transcription. En effet, l'acceptation de la femme est *confirmative* entre les époux et *translative* par rapport aux tiers[1]. — Cependant si, dans l'acte d'acquisition, le mari avait eu soin d'ajouter à la déclaration de remploi que l'acceptation de la femme serait faite dans un délai préfix, les tiers étant avertis par cette addition, il y aurait rétroactivité à leur égard et l'acte ne serait pas de nature à être transcrit. On ne percevrait que le droit fixe sur l'acte d'acceptation[2]. Il faudrait décider de même si le remploi était fait en vertu d'une clause du contrat de mariage portant que « la femme deviendrait propriétaire, absente ou présente, des biens que le mari déclarerait acquérir en remploi. » Sans aller jusqu'à dire qu'en ce cas l'acceptation par la femme serait inutile, il est évident qu'elle rétroagit au jour de l'acquisition, même à l'égard des tiers. Il s'agit donc alors d'un acte qui n'est pas de nature à être transcrit, et le droit proportionnel de transcription n'est pas dû.

497. Après la dissolution du régime matrimonial, le mari ou ses héritiers sont tenus de restituer la dot. Si elle est restituée en nature, l'acte qui constate la restitution n'est soumis à aucun droit proportionnel, puisqu'il ne contient ni mutation, ni obligation, ni libération, ni condamnation. La femme qui n'a pas cessé

[1] C. cass., arr. des 18 avril et 17 juin 1853. M. G. Demante n'admet pas qu'il y ait lieu d'exiger le droit de transcription, parce que jamais, d'après son opinion, ce droit ne doit être ajouté au droit fixe, mais seulement au droit de mutation. La pratique est fixée en sens contraire.

[2] Solution de l'adm. du 24 mars 1857, et jugement du tribunal de la Seine du 9 janvier 1858.

d'être propriétaire reprend sa propriété. Même quand la restitution porte sur des sommes et valeurs, il n'y a pas à percevoir le droit proportionnel de libération. Le mari n'est pas, en ce cas, un débiteur qui obtient *quittance*, mais un administrateur auquel il est donné *décharge*, et nous avons vu plus haut que la décharge ne rend exigible que le droit fixe de 2 fr. Il en serait autrement si, par exemple, sous le régime dotal, il était démontré que le mari a reçu les deniers paraphernaux de la femme non comme mandataire, mais en qualité d'emprunteur. Le droit proportionnel de libération serait dû en ce cas. Il y a du reste présomption que le mari n'est que mandataire, même à l'égard des paraphernaux, et pour exiger le droit proportionnel de quitttance il faudrait que la régie fît la preuve de l'emprunt (art. 1577-1580 C. Nap.).

Lorsque la restitution de la dot est faite par la *dation en payement* de biens appartenant au mari, il y a une transmission de propriété qui donne lieu au droit proportionnel de 5 fr. 50 p. 100 pour les immeubles et de 2 p. 100 pour les meubles[1].

498. La dissolution du régime de la communauté a fait naître de graves difficultés sur lesquelles la jurisprudence a plusieurs fois changé, et ces changements ont entraîné des variations de la pratique fiscale. Pendant longtemps la Cour de cassation avait décidé que la femme exerçait ses reprises comme propriétaire, ce qui entraînait en sa faveur un véritable privilége à l'égard des créanciers de la communauté. En conséquence

[1] C. cass., ch. civ. arr. du 15 janvier 1867 (D. P. 67, I, 158).

l'administration ne percevait pas de droit proportionnel si les reprises étaient demandées à la communauté; elle ne l'exigeait que dans les cas où elles étaient exercées sur les biens personnels du mari. Mais un arrêt du 16 janvier 1858, rendu dans une espèce où il s'agissait de la femme renonçante, a décidé que la reprise n'était qu'une créance. La régie en a tiré cette conclusion que la reprise exercée par la femme renonçante était une *attribution en payement* qui emportait mutation et, par conséquent, droit proportionnel[1]. Il est vrai que les motifs de l'arrêt s'appliquaient aussi bien à l'acceptation qu'à la renonciation; mais le dispositif ne prononçait que sur le cas de la renonciation. La pratique n'a pas été modifiée, quant à la perception du droit, dans le cas où la femme accepte et, conformément à une décision qui date du 18 juillet 1817, aucun droit proportionnel n'est exigé.

499. **Droits de succession.** — Le droit de mutation pour décès est perçu d'après un tarif qui est applicable aux successions *ab intestat*, aux successions testamentaires et aux donations éventuelles. Le tarif s'élève à mesure que le degré de parenté s'éloigne, et le droit le plus fort est exigé dans le cas où la succession est transmise à des personnes non pa-

[1] La Cour de cassation a consacré cette conséquence de sa jurisprudence. Arr. des 24 août 1858 et 24 décembre 1860 (D. P. 61, 1, 23). Mais s'il avait été stipulé dans le contrat de mariage que la communauté appartiendrait au survivant des époux, sauf la déduction des apports par les héritiers du prédécédé, la restitution de l'apport aux héritiers ne donnerait lieu qu'au droit fixe de décharge. Dans cette espèce, les reprises sont une valeur qui leur appartient en vertu d'une clause du contrat de mariage. C. cass., ch. civ., arr. du 12 février 1867 (D. P. 67, I, 157).

rentes. La loi considère le mari et la femme comme étrangers au point de vue des droits de succession. Quant aux enfants naturels, la distinction suivante a été consacrée. S'ils viennent à la succession intégrale, à défaut de parents au degré successible, ils payent comme s'ils étaient étrangers (art. 758 et 767 C. Nap.). Lorsqu'ils concourent avec des parents légitimes, il font partie de la ligne directe et ne sont assujettis qu'aux droits exigibles dans cette ligne.

Le droit de succession est un droit de mutation proportionnel; c'est le seul qui soit dû en cas de succession *ab intestat*. Quant aux successions testamentaires et aux successions contractuelles, elles procèdent d'un titre qui, au moment de sa confection, donne lieu à un droit fixe de 5 fr., en attendant que le décès rende le droit proportionnel exigible.

La mort naturelle, depuis que la mort civile a été supprimée par la loi du 31 mai 1854, est la seule cause qui donne ouverture à la succession. Dans le délai de six mois qui suit l'ouverture, l'héritier, le légataire ou le donataire éventuel est tenu de faire la déclaration de succession, à peine de payer un demi-droit en sus si la déclaration est faite tardivement (art. 39 de la loi du 22 frimaire an VII). Cette déclaration doit être faite au bureau du *receveur compétent*, c'est-à-dire pour les meubles au bureau du domicile du défunt et, pour les immeubles, au bureau de la situation de chacun d'eux.

500. Il y a, d'après l'art. 32 de la loi de frimaire, une différence importante entre les héritiers et les

donataires ou légataires. Les premiers sont solidairement obligés au payement du droit, tandis que les autres ne sont tenus que pour leur part et portion. Cette proposition résulte de l'opposition qui existe entre les deux parties du § 1er de cet article. Il y a conséquemment grand intérêt à savoir quels sont les successeurs auxquels s'applique la qualité d'*héritiers*. Elle appartient aux parents légitimes, — ascendants, descendants ou collatéraux. Il n'y aurait pas solidarité, par exemple, entre un légataire universel et un héritier réservataire; ils ne sont pas cohéritiers dans le sens de notre article, d'autant que le droit, pour chacun d'eux, procède d'un titre différent. Les légataires à titre universel ne seraient pas tenus solidairement, parce que, étant *colégataires*, ils ne rentrent pas dans l'expression *cohéritiers* employée par l'art. 32 de la loi de frimaire. D'un autre côté, le légataire à titre universel, qui succéderait concurremment avec les héritiers *ab intestat*, ne serait pas tenu solidairement ni réciproquement; car les deux titres de succession sont différents comme ils le sont dans le cas précédemment examiné du légataire universel en concours avec des héritiers à réserve[1].

501. D'après l'art. 1016 du Code Napoléon, les droits d'enregistrement sont dus par le légataire, et chaque legs peut être enregistré séparément, sans que cet enregistrement profite à aucun autre qu'au léga-

[1] « Rien même ici n'autorise à restreindre les effets de cette solidarité en deçà des règles tracées par le Code civil pour la solidarité parfaite et proprement dite. » (Gab. Demante, t. II, p. 605, n° 660.) Trib. civ. de la Seine, jugement du 23 novembre 1861 (D. P. 62, 3, 40).

taire ou à ses ayants cause. Cette disposition a pour objet de fixer les relations entre l'héritier et les légataires. Comment seront réglés les rapports entre les légataires et l'administration? Si les objets légués existent en nature dans la succession, ils passent directement du défunt au légataire et, comme la propriété n'a pas un seul instant reposé sur la tête de l'héritier, celui-ci ne doit le droit proportionnel que sur la succession, déduction faite des legs à titre particulier. La question est plus difficile lorsque les choses léguées n'existant pas dans la succession, le légataire n'a qu'une créance *ex testamento* contre l'héritier. Dans ce cas, on pourrait dire qu'il y a une double mutation : 1° du défunt à l'héritier qui est tenu de payer le droit proportionnel sur le patrimoine sans distraction des charges; 2° de l'héritier au légataire. Mais la prétention qu'avait élevée l'administration de percevoir les deux droits de mutation, repoussée d'abord par la jurisprudence de la cour de cassation[1], a été condamnée définitivement par un avis du Conseil d'État du 10 septembre 1808, auquel généralement est attribuée la valeur d'une interprétation officielle. On peut, à la vérité, dire subtilement qu'il existe deux mutations; mais au fond, la distraction des legs est tout aussi équitable lorsque la disposition donne au légataire une créance dont l'effet est de diminuer la succession que dans le cas où les objets légués se trouvent en nature dans la succession. Il est vrai que le droit de succes-

[1] C. cass., arr. des 27 mai 1806 et 12 avril 1808. Merlin, *Répertoire*, v° LÉGATAIRE, § VIII. V. aussi C. cass., ch. civ., arr. des 25 juin 1862 (D. P. 62, I, 370) et 29 novembre 1865 (D. P. 66, I, 157).

sion est assis sur les biens héréditaires *sans distraction de charges;* mais on ne considère pas comme des charges, dans cette acception, les dispositions testamentaires; car les legs sont plutôt une délibation qu'une charge de la succession.

L'avis du Conseil d'État du 10 septembre 1808 a cependant laissé subsister une difficulté relativement au calcul des droits. D'après le système adopté par la jurisprudence, — le plus équitable selon nous, — le droit proportionnel est perçu à l'égard du légataire et de l'héritier suivant le degré de leur parenté; mais pour la liquidation du droit exigible de l'héritier, on fait la déduction du legs. Ainsi, supposons un patrimoine de 200,000 fr., un légataire universel non parent, et un frère du défunt, légataire d'une somme de 100,000 fr., somme qui n'existe pas en nature dans la succession. Le frère du défunt, à raison de 6 fr. 50 c. p. 100, payera 6,500 fr.; cette déduction faite, il restera pour le légataire universel une somme de 100,000 fr., pour lesquels, à 9 p. 100, il sera dû 9,000 fr. de droit principal. Le trésor recevra donc 15,500 fr. de droits de mutation. Cette manière de *supputer* et *d'imputer* est conforme aux principes qui ont servi de base à l'avis du 10 septembre 1808[1].

502. Quoique cet avis ne s'occupe expressément que

[1] D'après un calcul qui a été soutenu par Merlin, il faudrait percevoir 9 p. 100 sur 200,000 fr., c'est-à-dire 18,000 fr. Mais on déduirait les 6,500 fr. payables par le légataire à titre particulier, ce qui laisserait seulement 11,500 fr. à la charge du légataire universel. Le trésor recevrait, d'après cette manière de calculer, 18,000 fr. au lieu de 15,500 qu'il perçoit d'après le mode admis par la jurisprudence de la Cour de cassation. C. cass., arr. du 30 mars 1858. Celui de Merlin a été soutenu par l'administration.

du legs ayant pour objet des *sommes d'argent*, il serait applicable : 1° lorsque le testateur a légué des effets mobiliers qui ne se trouvent pas en nature dans la succession ; 2° même si le testateur avait légué un immeuble appartenant à son héritier, en l'obligeant à le transférer au légataire (*legatum per sinendi modum*). Si l'avis ne prévoit pas littéralement ces deux cas, son esprit, selon nous, en autorise l'extension. L'administration accepte cette solution pour les effets mobiliers, mais non pour les immeubles dont l'abandon serait imposé à l'héritier sur son patrimoine propre. D'après cette doctrine, le droit de transmission serait payé en entier par l'héritier sur la succession sans déduction relative au legs ; de son côté le légataire payerait un droit pour la libéralité qu'il reçoit en immeubles, et le tarif serait, pour chaque bénéficiaire, gradué suivant son degré de parenté.

503. Indépendamment de l'action personnelle sur tous les biens de son débiteur, l'administration a une action réelle sur les *revenus* des biens à déclarer, *en quelques mains qu'ils se trouvent* (art. 32, *in fine* de la loi du 22 frimaire an VII). Malgré la généralité de ces expressions, le privilége ne confère pas au Trésor un droit *de suite* à l'égard des tiers acquéreurs, mais seulement un droit de *préférence* envers les autres créanciers. Cette restriction à la loi de frimaire résulte d'un avis du Conseil d'État approuvé le 21 septembre 1810, ayant la force d'une interprétation obligatoire.

L'affectation par préférence ne porte que sur les revenus postérieurs au décès ; mais il n'y a pas à distinguer entre les revenus des meubles et ceux des im-

meubles, entre les fruits civils et les fruits naturels ou industriels. A quels créanciers le privilége est-il opposable? Il n'y a aucun doute pour ceux de l'héritier; mais la question souffre plus de difficulté à l'égard des créanciers de la succession. Cependant nous décidons que, même à leur égard, le droit de préférence est opposable par le Trésor, en vertu du dilemme suivant. De deux choses l'une : ou les créanciers héréditaires ont demandé la séparation des patrimoines, ou ils ne l'ont pas demandée. Sinon, ils sont devenus créanciers de l'héritier et doivent être traités comme ses autres créanciers. S'ils ont requis la séparation des patrimoines, les créanciers de la succession n'ont qu'un privilége général, tandis que l'administration a un privilége que sa spécialité rend préférable. Il pourrait se faire enfin que l'administration se trouvât en concours avec un créancier à privilége spécial tel que le créancier gagiste. Même en ce cas nous décidons que le Trésor sera préféré parce que son droit est plus spécial que celui du créancier concurrent. Ce dernier d'ailleurs est préféré sur le prix du meuble en propriété, tandis que l'administration n'a d'action réelle que sur les revenus[1].

504. La régie a cependant élevé, dans ces derniers temps, la prétention à un droit de préférence sur la propriété des biens héréditaires, et cette doctrine a été soutenue par le ministère public devant la Cour im-

[1] Nous n'invoquerons pas ici la règle qui, en cas de saisie féodale, donnait privilége au seigneur contre tous les créanciers du vassal, « *sur quelques priviléges que ces derniers soient fondez.* » Cette règle était basée sur la concession féodale, origine de la propriété que ne reconnaît plus la législation moderne.

périale de Paris. Elle était dans le réquisitoire appuyée sur deux raisons : 1° le droit de mutation est dû à l'État qui assure à chacun le droit de disposer des biens dont il a été primitivement propriétaire. Le privilége du Trésor ne serait donc qu'une rétention sur la concession primitive; 2° les droits de mutation sont dus sur l'actif brut de la succession et sans distraction de charges. La première de ces raisons a été repoussée comme subversive des principes sociaux, et particulièrement du droit de propriété. La seconde tient à une fausse interprétation de l'article qui oblige à payer sans distraction des charges; car cette règle n'a été établie qu'en vue des rapports entre l'administration et l'héritier et non pour les relations de la régie avec les créanciers. — Au reste le privilége du Trésor n'est assis par l'art 32 de la loi de frimaire que sur les revenus postérieurs à l'ouverture de la succession, et aucun autre texte n'a étendu sa portée au delà de cette mesure. La spécialité de cette disposition me paraît emporter exclusion de tout autre droit de préférence fondé sur des considérations générales. *Inclusione unius fit exclusio alterius.* Il est vrai que ce n'est là qu'un argument *à contrario ;* mais cette espèce d'argument a ici une force particulière parce qu'il produit un retour au droit commun[1].

[1] Une jurisprudence aujourd'hui constante n'accorde à l'administration de privilége que sur les revenus postérieurs à l'ouverture de la succession. La Cour de Paris, sans adopter le motif tiré du droit primordial de l'État, avait cependant reconnu l'existence du privilége dans son arrêt du 13 mars 1855. Mais la Cour de cassation, par quatre arrêts du même jour, du 23 juin 1857, a limité le privilége du trésor aux revenus. L'administration s'est rendue, ainsi que cela résulte de *l'instruction générale*, 2114, § 8.

505. Le privilége écarté, on se demande encore si l'administration peut concourir avec les créanciers héréditaires dans la distribution par contribution des capitaux de la succession. En d'autres termes, le Trésor est-il, en ce qui concerne les droits de mutation, créancier de l'héritier ou créancier du défunt? La succession ne peut être grevée que des dettes transmises par le défunt, et cette transmission est impossible, en ce qui concerne une obligation qui ne prend naissance qu'après le décès. La dette est donc personnelle à l'héritier et par conséquent le Trésor, loin d'être privilégié à l'encontre des créanciers héréditaires sur les capitaux de la succession, n'est même pas cocréancier. Cette proposition n'est pas inconciliable avec le privilége du Trésor sur les revenus de la succession; car ces revenus appartenant à l'héritier pouvaient être affectés à la sûreté d'une dette contractée par l'héritier à l'occasion de la succession qui produit ces fruits.

506. Après l'ouverture de la succession, l'héritier peut choisir entre trois partis. S'il accepte purement et simplement, sa qualité devient définitive et les droits de mutation qu'il a payés au Trésor, avant de se prononcer, sont irrévocablement acquis. Il en serait de même en cas d'acceptation sous bénéfice d'inventaire. A l'égard du Trésor, l'héritier bénéficiaire est un débiteur personnel; le droit de mutation n'est pas une dette de la succession, mais une dette propre du successeur, puisqu'elle n'appartient pas à la catégorie des obligations qui sont transmises. Si l'héritier ne peut pas opposer à la régie son bénéfice

d'inventaire, pourrait-il, à l'égard des créanciers héréditaires, porter en compte la somme qu'il a été obligé de payer? Non; parce qu'il n'a fait, en payant le droit de mutation, qu'acquitter sa propre dette[1]. Avant d'accepter sous bénéfice d'inventaire, qu'il examine si l'actif sera suffisant non-seulement pour couvrir le passif, mais aussi pour le payement des droits de succession. Son acceptation imprudente ne doit pas nuire aux créanciers héréditaires et, s'il a mal fait son calcul, il supportera les conséquences de son erreur[2]. En cas de renonciation, il n'y a pas lieu à restitution des droits payés, ces droits ayant été régulièrement perçus (art. 60, loi de frimaire an VII).

L'héritier renonçant est censé n'avoir jamais été héritier, et la succession passe aux successibles de la classe ou du degré postérieurs. Or il pourrait se faire que l'héritier appelé, à défaut du renonçant, eût à payer par suite de l'éloignement de sa parenté une mutation plus élevée. Il y aurait lieu à un supplément de droit; et les sommes antérieurement payées seraient remboursées à l'héritier qui renonce par celui qui prend sa place. La restitution ne peut pas être demandée au trésor à cause de l'art. 60; mais l'héri-

[1] Trib. de Châtillon-sur-Seine, jugement du 20 mai 1863 (D. P. 63, 3, 43) et la note de Dalloz sur ce jugement, notes 4 et 5.

[2] M. G. Demante décide que, dans ce cas, l'héritier bénéficiaire sera, s'il le demande, subrogé expressément par l'administration sur les fruits postérieurs au décès (t. II, p. 632). A cette doctrine nous opposons que la subrogation légale n'est admise par l'art. 1251 C. Nap. au profit de l'héritier bénéficiaire que dans les cas où il paye les dettes de la succession, et la dette des droits de succession est une obligation personnelle de l'héritier. Mais si l'héritier paye sa propre dette, comment peut-il obtenir une subrogation conventionnelle? La subrogation implique essentiellement un payement fait pour autrui.

tier qui profite des payements faits par le renonçant est tenu d'indemniser ce dernier qui ne doit rien, sa déclaration au greffe l'ayant rendu entièrement étranger à la succession. Si, au contraire, la renonciation appelait un héritier dont la parenté donnerait lieu à la perception d'un droit plus faible que celle du renonçant, si, par exemple, un frère était remplacé par un ascendant, le trésor ne rendrait pas la différence parce que la perception a été faite régulièrement.

507. Les développements qui précèdent ne s'appliquent qu'à la renonciation pure et simple par déclaration au greffe. Si elle était faite pour un prix, elle constituerait un acte d'acceptation tacite ; il y aurait alors deux mutations et, par conséquent, deux droits à percevoir. (Art. 780 C. Nap.)

508. Lorsque la succession est vacante, les créanciers font nommer un curateur afin d'avoir un contradicteur à leurs actions et réclamations. Le curateur n'est pas un successeur, mais un représentant à titre de mandataire. Il semble donc qu'aucun droit ne devrait être exigé, en cas de vacance de la succession. Cependant la jurisprudence de la cour de cassation, d'accord avec la pratique de l'administration, décide qu'en ce cas le droit de mutation est exigible[1]. La raison la plus plausible qui puisse être invoquée à l'appui de cette doctrine est celle que donnait Merlin quand il disait[2] que « le curateur était chargé d'agir dans l'intérêt de « l'héritier inconnu qui peut se présenter, et qu'ainsi « il doit, par mesure conservatoire, acquitter les droits

[1] C. cass., arr. du 23 juin 1857.
[2] Merlin, *Questions de droit*, v° Succession vacante, § 2.

« du chef de cet héritier contre lequel, à son insu, « court le délai fatal. » Cette doctrine rencontre, dans l'application, une difficulté grave qui tient à ce que l'héritier que représente le curateur est inconnu. D'après quel tarif le droit sera-t-il payé? L'administraion distingue entre le cas où la succession devient vacante par la renonciation d'un héritier et celui où il n'y a jamais eu d'héritier connu. Dans la première hypothèse, elle perçoit le droit de mutation d'après la parenté du renonçant et, dans la seconde, elle suppose que l'héritier inconnu est au delà du quatrième degré, ce qui donne lieu au payement du droit à raison de 8 p. 100. Enfin l'administration restitue la différence si un héritier plus rapproché se présente pour réclamer la succession vacante. Cette restitution implique la non-régularité de la perception; car l'art. 60 de la loi de frimaire serait un obstacle à la restitution du droit, s'il avait été perçu régulièrement.

509. Les procédés arbitraires auxquels la régie a été obligée de recourir démontrent que la jurisprudence et la pratique administrative sont engagées dans une fausse voie. Au reste, il est à remarquer que s'il ne se présente personne qui réalise l'hypothèse de *l'héritier inconnu*, l'administration ne restituera pas le droit aux créanciers. Ceux-ci, par conséquent, auront perdu une partie de leur créance, de sorte que le curateur aura par mesure conservatoire payé le droit de mutation, sans qu'il y ait mutation, et dans l'intérêt d'un héritier inconnu qui n'existe pas. Il serait plus conforme à la vérité de considérer le curateur comme un liquidateur, et de ne percevoir aucun droit de muta-

tion tant qu'aucun héritier ne réclamera. L'héritier inconnu qui se présenterait après les délais accordés pour la déclaration, payerait le double droit, peine de sa négligence, ou en obtiendrait la remise, s'il n'avait rien à se reprocher. Aucun successible ne se présentant, si la liquidation donnait un reliquat en excédant, l'État en profiterait à titre de déshérence. Ainsi l'équité serait pleinement satisfaite : si la succession était onéreuse, les créanciers se partageraient l'actif, sans avoir à subir la concurrence de l'administration. S'il restait un excédant, le trésor en profiterait. En tout cas, l'héritier inconnu qui réclamerait ce *boni* ne l'obtiendrait qu'en acquittant le droit de mutation d'après son degré de parenté et même le double droit après l'expiration du délai de six mois[1].

510. En cas d'absence, l'art. 40 de la loi du 28 avril 1816 dispose que les héritiers, légataires ou tous autres appelés à exercer des droits subordonnés au décès d'un individu dont l'absence est déclarée, sont tenus de faire, dans les six mois du jour de l'envoi en possession provisoire, la déclaration à laquelle ils seraient tenus s'ils étaient appelés par l'effet de la mort, et d'acquitter les droits sur la *valeur entière* des biens ou droits qu'ils recueillent. Il s'agit ici des héritiers présomptifs au jour de la disparition ou des dernières nouvelles

[1] Les droits de mutation sont dus par les héritiers d'un étranger décédé en France sur les biens auxquels ils succèdent d'après la loi française. Trib. de Rouen, jugement du 22 juin 1864 (D. P. 65, 3, 13). Cette solution peut être appuyée non sur le caractère *réel* du statut fiscal, mais sur ce motif que l'enregistrement est un impôt, et que les étrangers qui profitent de la protection sociale en France doivent participer aux charges publiques par le payement des taxes.

(art. 120 C. Nap.). Cependant, si le tarif des droits avait été modifié, on n'appliquerait pas celui du jour des dernières nouvelles. Le texte de l'art. 40 de la loi du 28 avril 1816 veut qu'on suive le tarif en vigueur au moment où a été rendu le jugement déclarant l'absence. Ce payement n'est que provisoire, et si l'absent revenait, les droits seraient restitués. Le trésor retiendrait seulement une part afférente à la *jouissance* des héritiers. C'est en s'appuyant sur le mot *jouissance* qu'emploie l'art. 40 de la loi du 28 avril 1816, que l'administration perçoit le droit comme s'il s'agissait d'un usufruit. L'usufruit est des neuf dixièmes, des quatre cinquièmes ou de la totalité, suivant les distinctions établies par l'art. 127 C. Nap. [1].

511. La déclaration de succession ne doit comprendre que les biens qui ont une consistance actuelle et ne dépendent d'aucune éventualité. Les objets subordonnés à une condition ne sont mentionnés que pour mémoire, l'impôt ne les frappant qu'après la réalisation de la condition. Il en est de même des droits litigieux, dont l'existence même est en question. Il est vrai que la cession à titre onéreux d'un droit litigieux est taxée au droit proportionnel; mais, en ce cas, l'impôt frappe sur le prix réduit qui est fixé pour la vente à forfait. La cession d'ailleurs confère actuellement et définitivement le droit à profiter des chances du litige, et ce droit est transmis moyennant une somme déterminée qui sert de base au droit proportionnel. Pour les

[1] Instruction du 3 fructidor an XIII, n° 290. Il est probable que l'art. 40 de la loi du 28 avril 1816 a voulu consacrer la doctrine qui se trouvait exposée dans cette instruction, dont la date est antérieure à celle de la loi.

droits de succession, il est impossible de dire, au moment de la déclaration, si l'objet litigieux est ou non dans les biens du *de cujus*, et quant au droit à profiter du litige, il est impossible de dire ce qu'il vaut.

512. Les créances dont le recouvrement est incertain devraient, en équité, être comprises dans la déclaration, non pour le capital exprimé dans le titre, mais pour la somme à laquelle les parties évaluent la probabilité de payement, sauf le droit pour l'administration de vérifier l'exactitude de la déclaration comme s'il s'agissait de meubles corporels[1] (art. 14, n° 8, de la loi de frimaire an VII). La loi qui ordonne la perception du droit sur le capital exprimé ne parle formellement que des titres constitutifs de la créance et de leurs *cessions* ou *transports*, c'est-à-dire des transmissions à titre onéreux. Cette disposition ne fait donc nullement obstacle à ce que, pour les transmissions à titre gratuit, le droit ne soit restreint à la valeur réelle de la créance. Cependant la jurisprudence de la Cour de cassation décide qu'en ce cas il y a lieu de percevoir un droit sur la valeur exprimée dans l'acte, alors même que le créancier ne pourrait recouvrer qu'une partie de sa créance[2]. Par suite l'héritier n'est admis à porter ces créances pour mémoire qu'autant qu'il déclare *renoncer à exiger les créances devenues caduques par l'insolvabilité du débiteur ou par la prescription.*

[1] L'erreur commise dans la déclaration par l'administrateur d'une succession ne donne pas lieu à la restitution des droits perçus; car, la perception est régulière puisqu'elle se fait sur la *déclaration* (art. 60 de la loi de frimaire). Trib. de la Seine, jug. du 4 août 1866 (D. P. 67, 3, 30).

[2] C. cass., arrêts du 24 avril 1861.

Mais on peut à cette jurisprudence faire deux objections décisives : 1° cette renonciation ne produirait aucun effet, puisque le débiteur n'est pas partie dans la déclaration de succession ; 2° il serait impossible d'imposer cette renonciation dans le cas où il s'agirait de successions échues à des mineurs ou à d'autres incapables. Ainsi, en s'écartant de l'équité, on est conduit à des mesures qui ne sont même pas praticables.

513. Le droit au bail, qui, dans les grandes villes, est quelquefois une véritable fortune, ne doit cependant pas être compris dans la déclaration de succession. C'est un droit qui ne vaut que par l'habileté de celui qui l'exerce, et, à défaut de cette industrie, c'est plutôt une charge, souvent fort lourde, qu'un avantage. Le bail héréditaire n'est lui-même, en règle générale, qu'une jouissance, et n'est passible d'aucun droit de mutation pour décès [1].

514. Lorsqu'un titre est affecté d'une condition, le bien auquel il se refère doit être porté dans la déclaration de succession de celle des parties qui est propriétaire sous condition résolutoire. La possibilité de résolution n'empêche pas que la propriété ne réside sur la tête du possesseur actuel, et d'ailleurs la condition ne se réalisera peut-être jamais. Ainsi la chose vendue à réméré doit être portée dans la suc-

[1] C. cass., ch. réunies, arr. du 24 novembre 1837. La chambre civile, par un arrêt du 16 juin 1852, a décidé qu'il y avait, en ce cas, transmission du *domaine utile* et obligation de payer le droit de mutation pour décès. Cet arrêt ne se met cependant pas en contradiction avec l'arrêt de 1839, et s'appuie, pour exiger le droit de mutation, sur des circonstances particulières à la cause.

cession de l'acheteur, s'il meurt *pendente conditione*. Cependant il pourrait se faire que le réméré fût exercé avant la déclaration de succession ; elle comprendrait alors la somme remboursée par le vendeur et non la chose elle-même. Si le vendeur mourait laissant à ses héritiers la faculté d'exercer le réméré, la déclaration de succession ne comprendrait pas la chose vendue, parce que les successeurs ne recueillent qu'une option dont l'effet est d'ailleurs subordonné à un remboursement onéreux.

515. La chose vendue, dont le prix n'a pas encore été payé, doit être portée dans la déclaration de succession de l'acheteur, puisqu'il est propriétaire, que le payement peut, à tout moment, être fait, et que d'ailleurs les droits de mutation sont dus sur la succession, *sans distraction de charges*. Si le vendeur mourait avant la libération de l'acheteur, la créance du prix devrait être portée dans la déclaration de sa succession, comme y figurerait l'argent provenant du payement antérieur à la déclaration [1]. Quant à l'action en résolution (art. 1184 C. N.), il n'y a pas lieu de la porter à l'actif de la succession du vendeur pour plusieurs raisons : 1° parce que les héritiers ne reçoivent qu'une faculté ; 2° parce que ce n'est qu'un droit accessoire qui garantit le droit principal de la dé-

[1] La créance du prix devrait être comprise dans la déclaration de succession, alors même qu'elle serait absorbée par les hypothèques inscrites sur l'immeuble. Le passif n'empêche pas que la créance ne soit dans l'actif de la succession. Cependant nous ne pensons pas que la créance dût être comprise dans la déclaration de succession, si le décès arrivait après le *règlement définitif* de l'ordre. La raison en est qu'après cette époque, les créanciers ont un titre direct contre l'acheteur, et que la créance du prix leur est attribuée. V. en ce sens G. Demante, t. II, p. 655, n° 686.

mande en payement du prix, et que la créance du prix a été déclarée; 3° parce qu'en cas de résolution, le vendeur sera tenu de payer un droit de mutation à titre onéreux, comme s'il devenait propriétaire *ex causâ novâ.*

Si la créance du prix avait été déléguée, à partir de quel moment serait-elle sortie du patrimoine du vendeur? Le jour où la délégation aurait été acceptée par le délégataire.

516. La loi dit que le droit de mutation pour décès est exigible *sans distraction des charges.* Il n'y a donc aucune déduction à faire en ce qui concerne les dettes du défunt. Mais il en est autrement des obligations qu'il avait contractées pour le compte d'autrui, comme mandataire ou dépositaire. Si le *de cujus* était détenteur de choses dont la propriété appartenait à un mandant ou à un déposant, la distraction serait évidemment ordonnée, puisque ces objets ne font pas partie du patrimoine du défunt. Il en serait de même pour les valeurs dont il devrait compte, quoique le règlement fût fait en argent ou autres choses fongibles. Si la distraction n'était pas faite, la décision prendrait un caractère particulier d'injustice dans les cas où il s'agirait d'officiers publics et d'agents d'affaires, auxquels la confiance du public remet des valeurs importantes.

517. La distraction devrait également être ordonnée à l'égard des sommes données en quasi-usufruit. Quoique la succession, lorsqu'il s'agit de choses *quæ numero, pondere mensurâve constant* (art. 587 C. Nap.), ne soit pas débitrice d'un corps certain, il faut appliquer ici les règles de l'usufruit, la loi ayant voulu

que le quasi-usufruit fût, autant que possible, semblable à l'usufruit[1].

518. Quant aux reprises des époux sur les biens du prédécédé, il faut distinguer : Si le conjoint prélève, avant partage, ses reprises à titre de propriétaire, elles doivent être distraites de la succession. Si les reprises ne sont qu'une créance ordinaire, il n'y a pas lieu à en faire la distraction.

519. La jurisprudence de la Cour de cassation a poussé fort loin le principe de la non-distraction des charges dans le cas où un donateur dispose d'une somme d'argent *à prendre sur sa succession.* Elle décide : 1° que le droit proportionnel est dû pour cette somme si le donataire meurt, puisque la créance est dans sa succession ; 2° qu'au moment de la donation, le droit proportionnel est également exigible. Elle allait même jusqu'à décider que si le donateur mourait, il n'y avait pas lieu de distraire, pour le payement des droits, la somme donnée, parce que c'était une charge de sa succession, une dette ordinaire ayant sa source dans un titre gratuit au lieu de procéder d'un titre onéreux[2]. Mais la Cour, sur ce dernier point, a reconnu que si le donateur était dessaisi, il y avait contradiction à comprendre la somme dans la déclaration à faire après sa mort[3].

La Cour de cassation ne distingue plus les donations faites à des collatéraux d'avec celles qui seraient faites

[1] C. cass., arr. du 6 décembre 1858.

[2] C. cass., ch. civ., arr. des 2 avril 1839, Req. 20 novembre 1849, 31 janvier 1854 et 19 juin 1855 et arr. ch. civ. du 4 février 1867 (D. P. 67, 1, 73).

[3] C. cass., ch. civ., arr. du 30 juillet 1861 (D. P. 62, 1, 369).

au profit de parents en ligne directe, et il faut reconnaître que la logique conduisait la jurisprudence à ne pas persévérer dans la distinction qu'elle avait d'abord admise entre les deux espèces de parenté[1]. Mais si la solution est logique, elle est peu équitable, et la justice aurait voulu que la donation de sommes payables au décès fût considérée comme une délibation de la succession, à l'exemple de ce qui a été décidé pour les legs. La non-distraction des charges est un principe exorbitant et, loin de l'étendre, il serait juste de le restreindre autant que possible. Il était assurément plus naturel d'assimiler aux legs les donations de sommes payables au décès que de suivre une analogie rigoureuse avec les créances grevant la succession. Or la question ne fait aucun doute en ce qui concerne les legs, lorsque, dans la succession, il y a des choses du genre de celles qui ont été léguées. Il y aurait plus de difficulté si l'héritier avait été chargé de payer une somme d'argent, alors que la succession n'a pas de numéraire; mais, même en ce cas, l'équité demande la distraction de la valeur léguée[2].

[1] C. cass., ch. civ., arr. des 6 mai 1856 et Req. 13 novembre 1860.
[2] En ce sens, G. Demante, t. II, p. 666, n° 698, et plus haut, n° 664

§ 14. — De l'enregistrement (suite).

Sommaire.

520. **Partages.** — D'après les principes de notre droit, le partage est un acte déclaratif et non translatif de propriété (art. 883 C. Nap.). Chaque copartageant est donc censé être propriétaire de la part qui lui est attribuée par le partage depuis le jour où l'indivision a commencé. En conséquence, tous les droits réels

conférés avant le partage par un des copropriétaires, autre que celui au lot duquel l'objet est tombé, sont-ils anéantis rétroactivement. Il résulte de ces principes, au point de vue fiscal, qu'aucun droit proportionnel de mutation n'est dû sur le partage. Aussi est-il enregistré au droit fixe de 5 fr. (art. 68, § 3, n° 2, et art. 45, n° 2, de la loi du 28 avril 1816). Cette règle est constante lorsque chacun des copartageants est rempli avec des valeurs qui existaient dans la succession, alors même que l'un prendrait des immeubles et l'autre de l'argent comptant. Mais si l'un des copartageants s'engageait à payer à l'autre ou aux autres une somme d'argent ou à donner des objets qui ne feraient pas partie de la masse partageable, il y aurait soulte et mutation à titre onéreux. Le droit sur le retour de lots est exigible au taux réglé pour les ventes, c'est-à-dire à 2 p. 100 pour les meubles et à 4 p. 100 pour les immeubles (art. 69, § 5, n°s 6, et 7 et art. 69, § 7, n°s 4 et 5 de la loi du 22 frimaire an VII)[1].

521. Dans le cas de partage d'immeubles, le droit de transcription doit-il être ajouté au droit de mutation? Il serait exigible si la transcription était requise effectivement; mais il ne devrait pas être perçu d'office, à défaut de transcription réelle, parce que le partage n'est pas un acte de nature à être transcrit, précisément à cause de son caractère déclaratif et de la résolution rétroactive des hypothèques et autres droits

[1] Le principe que le partage est déclaratif s'applique aux biens de communauté. Ainsi on ne percevrait aucun droit proportionnel de mutation sur un partage qui attribuerait toute la nue propriété de la communauté à l'héritier du conjoint prédécédé, et tout l'usufruit au conjoint survivant. C. cass., req., arr. du 20 novembre 1866 (D. P., 66, I, 105).

constitués sur les biens pendant l'indivision (art. 54 de la loi du 28 avril 1816). Cette doctrine est suivie dans la pratique.

Les biens qui ne peuvent pas être partagés sont licités, c'est-à-dire vendus aux enchères pour être transformés en une somme d'argent facile à diviser. Si toutes les parties sont majeures, elles peuvent décider que les étrangers seront exclus de l'adjudication et faire la vente devant notaire. S'il y a des mineurs parmi les copartageants, les étrangers doivent être admis pour que l'enchère atteigne le plus haut prix, et de plus la vente doit être faite devant le tribunal, avec l'observation des formes voulues pour les ventes par autorité de justice. L'adjudicataire étranger paye sur la totalité du prix 2 p. 100 si la chose licitée est mobilière, et 5 fr. 50 c. p. 100 si elle est immobilière. On exige de lui le droit de transcription en sus du droit de mutation, parce que c'est une vente. Le copropriétaire qui se rend adjudicataire ne paye pas le droit de mutation sur sa part, mais seulement sur les portions de ses copartageants; car ces portions sont les seules qui soient acquises à titre onéreux. C'est sur la partie du prix qui correspond aux portions des autres copartageants que le droit de 4 p. 100 sera exigible. Si la formalité de la transcription était requise, on ajouterait le droit de 1 fr. 50 p. 100. Cette addition serait même due d'office si deux colicitants se portaient adjudicataires; car, en ce cas, l'adjudication ne ferait pas cesser l'indivision, et il y aurait intérêt à faire transcrire.

En matière de licitation, dans les cas où le droit proportionnel de transcription s'ajoute au droit de muta-

tion, la jurisprudence de la Cour de cassation exige le droit de transcription sur la somme entière de l'adjudication par ce motif vague et presque mystérieux « que la formalité de la transcription, qui a son but « propre et ses effets spéciaux est indivisible et ne « peut être assimilée au droit d'enregistrement [1]. » Non-seulement cette raison est vague et obscure, mais de plus elle est contraire à la règle posée par l'art. 25 de la loi du 21 ventôse an VII portant que « le droit « de transcription sera de 1 et demi p. 100 du prix « intégral des mutations, *suivant qu'il aura été réglé à « l'enregistrement.* » Or, à l'enregistrement, le droit de mutation est assis sur le prix, déduction faite de la part qui appartenait à l'adjudicataire comme copropriétaire.

522. L'adjudicataire copartageant ne doit aucun droit de mutation s'il est convenu qu'au lieu de payer le prix, il prendra moins dans les autres biens de la masse à partager. En d'autres termes, le droit de mutation n'est pas exigible si le copartageant *n'a rien à débourser*. Mais la jurisprudence de la Cour de cassation n'accorde cette immunité qu'autant qu'il a été fait un acte de partage antérieurement à la licitation [2].

523. La jurisprudence de la même Cour n'accorde l'exemption du droit de mutation que si le partage fait

[1] C. cass., arr. des 2 décembre 1851 et 23 novembre 1853.

[2] C. cass., ch. réun., arr. des 6 novembre 1851; 5 mars 1855 et 31 janvier 1860. — V. *contrà*, *Revue de droit français et étranger*, 1850, t. VII, p. 18, article de Championnière. La Cour de cassation exige que ce partage soit définitif. Ainsi le droit de mutation serait exigé si le partage qui précède la licitation était soumis à une homologation. L'homologation faite, il n'y aurait pas lieu à restitution. C. cass., ch. civ., arr. du 30 mai 1866 (D. P., 66, I, 210).

complétement cesser l'indivision entre tous les copropriétaires. La licitation qui n'est qu'un acte préparatoire, qui fait sortir de la copropriété seulement quelques-uns des copartageants, est sujette au droit de mutation parce que ce n'est plus un partage du moment qu'elle ne fait pas cesser entièrement l'indivision.

524. Le *retrait successoral* (art. 841 C. Nap.) n'opère pas de transmission du cessionnaire au retrayant : il anéantit seulement la cession faite par un des cohéritiers, et il n'y a pas lieu à payer d'autre droit que celui de quittance pour le remboursement des sommes nécessaires à l'exercice du retrait.

525. Le rapport, s'il est fait en moins prenant, laisse la propriété des choses données aux mains du donataire, et il n'y a pas de mutation puisqu'il n'y a pas changement de propriétaire. En serait-il de même si le rapport en nature faisait rentrer les choses données à la masse? La donation en avancement d'hoirie a fait sortir les objets donnés du patrimoine du donateur, et en a saisi les héritiers sur la tête de l'un d'eux. Il n'y a pas mutation nouvelle, puisqu'il y avait eu attribution par avance d'une portion aux héritiers, attribution dont le rapport en nature n'est que la conséquence et le développement. Cependant si l'héritier dans le lot duquel tombera la chose, après le partage définitif, était parent à un degré plus éloigné que le donataire sujet à rapport, un supplément serait exigible à raison de la différence des tarifs[1].

[1] La Cour de cassation décide cependant qu'un droit proportionnel de mutation est dû lorsqu'un jugement condamne un héritier à restituer un immeuble dont il s'était porté adjudicataire et qu'il avait payé avec des

526. La même solution est applicable à la réduction des libéralités par préciput, lorsque l'action est exercée contre un donataire copartageant. Ce n'est alors qu'une opération de partage assimilable au rapport en nature. Il en serait autrement si le donataire était étranger; comme il n'est pas appelé à la succession, la réduction ne serait pas évidemment une opération de partage. Il y aurait mutation et droit proportionnel.

527. **Partage d'ascendant.** — Le partage d'ascendant, fait conformément aux art. 1075 et suiv. C. Nap., est considéré comme une ouverture de succession anticipée. Aussi, même quand il est contenu dans une donation entre-vifs, n'y a-t-il lieu de percevoir que le droit proportionnel de 1 p. 100, tant pour les meubles que pour les immeubles. C'est le droit de mutation pour décès en ligne directe (loi du 18 mai 1850, art. 10). Le droit exigible démontre que le partage anticipé n'est pas une donation, mais une ouverture de la succession faite avant le décès. On considère aussi comme opération de partage la libéralité à titre de préciput et hors part, qui serait faite dans une donation entre-vifs contenant partage anticipé. En conséquence, le tarif réduit à 1 p. 100 (loi du 16 juin 1824, art. 3 et loi du 18 mai 1850, art. 10) est applicable même à la part du préciputaire.

Il n'est, du reste, pas nécessaire que le partage contienne une division matérielle des objets, et le

deniers fournis par le défunt. C. cass., arr. du 9 avril 1866 (D. P., 66, I, 245). M. Dalloz, note 1, critique cet arrêt comme contraire au principe que les jugements sont déclaratifs.

tarif mitigé s'appliquerait dans le cas où l'acte se bornerait à fixer la part *in abstracto* de chaque copartageant. Même à défaut de fixation des parts, le tarif adouci doit être adopté, parce que la loi opère une division en portions égales, comme le ferait une disposition formelle. Cette solution est équitable, la faveur étant accordée, non au partage, mais à l'ouverture anticipée de la succession par démission au profit des enfants et descendants [1].

Au reste, cet adoucissement du tarif ne s'applique qu'aux partages faits conformément aux art. 1075 et suiv. Une donation à d'autres qu'aux enfants et descendants serait soumise au tarif ordinaire des donations suivant le degré de parenté [2].

528. La donation contenant partage anticipé n'est pas — et c'est une nouvelle faveur accordée à cette espèce de dispositions — un *acte de nature à être transcrit* lorsqu'il a des immeubles pour objet. Le droit proportionnel de transcription n'est donc pas exigible d'office, mais seulement dans le cas où les parties intéressées requièrent la transcription (loi du 16 juin 1824, art. 3, *in fine*).

529. D'après la loi du 16 juin 1824, les soultes

[1] La logique conduisait à traiter la démission au profit d'un descendant unique de la même manière qu'une démission de biens *pro indiviso* au profit de tous les héritiers. Mais la pratique et la jurisprudence ne voient dans ce cas qu'une donation soumise au droit ordinaire. C. cass., arr. des 13 août 1838 et 20 janvier 1840. — Solution du 16 mai 1861.

[2] Les sommes données par acte entre-vifs à l'un des enfants et payables au décès du donateur doivent être déduites de la masse pour la perception des droits de mutation. Les droits ont été payés sur la donation, et, au point de vue fiscal, la somme est censée ne plus se trouver dans l'actif du donateur. C. cass., arr. du 30 juillet 1862, et solut. de l'administr., du 14 juin 1864 (D. P., 65, Ve partie, col. 151).

ne donnaient pas lieu à un droit proportionnel de mutation à titre onéreux dans les partages d'ascendants. Le motif de cette disposition était tiré de ce que la propriété n'avait jamais reposé sur la tête des cohéritiers autres que celui qui avait été chargé de payer des soultes. Il ne pouvait donc pas y avoir de droit à payer pour mutation à titre onéreux. Mais la loi du 18 mai 1850, art. 5, a écarté cette doctrine ancienne[1] et déclaré « applicables les règles de perception concernant « les soultes et retours de lots[2]. »

530. **Partage des sociétés.** — Les partages de sociétés et communautés n'acquittent, comme les partages de successions, que le droit fixe, sauf les droits de mutation sur les soultes et retours de lots[3]. Cependant l'art. 68, § 3, n° 2, ajoute « *pourvu qu'il*

[1] V. Bosquet, v° *Démission de biens.* — « Il n'y a effectivement qu'une seule transmission de biens, puisque les *démissionnaires n'ont point eu la propriété intermédiaire.* »

[2] Il arrive souvent que le survivant des père et mère fait un partage anticipé au profit de ses enfants, 1° avec réserve d'usufruit; 2° à condition que les enfants lui abandonneront la jouissance des biens laissés par l'époux décédé. L'administration ne perçoit pas deux droits, parce que la théorie des *clauses dépendantes* s'y oppose. Mais, suivant l'intérêt du trésor, elle exige le droit le plus élevé. L'abandon de l'usufruit par les enfants est considéré comme une donation d'usufruit au profit de l'ascendant. Elle est taxée à 2 fr. 50, plus 1 fr. 50 pour transcription, total 4 fr. p. 100 sur dix fois le revenu de l'immeuble, tandis que la donation contenant partage ne payerait que 1 p. 100, mais sur une somme égale à vingt fois le revenu des biens. C. cass., arr. des 18 décembre 1853 et 24 janvier 1860.

[3] Lorsque, après la dissolution d'une société qui avait été formée pour l'exploitation d'un hôtel, l'associé qui se retire abandonne aux coassociés qui restent et forment une société nouvelle pour continuer ladite exploitation, son apport et sa part dans les bénéfices moyennant l'attribution de valeurs qui faisaient partie de l'actif social, c'est un acte de partage tarifé au droit fixe. Solut. de l'administr., du 15 septembre 1865 (D. P., 67, 3, 31).

en soit justifié, » c'est-à-dire qu'il soit justifié d'un titre commun. La preuve résulte de l'ouverture de la succession, lorsqu'il s'agit d'un partage après décès ; mais, en cas d'indivision conventionnelle, le titre commun qui l'établit doit être représenté[1]. Si cette précaution n'était pas exigée, il serait facile d'éluder la loi. Le propriétaire qui voudrait acheter un immeuble commencerait par en acquérir le centième pour entrer en indivision. On ferait ensuite une licitation qui donnerait lieu à des droits moindres que ceux de la mutation à titre onéreux. En l'absence d'un titre commun, le copropriétaire qui se porterait adjudicataire est donc tenu de payer les droits que supporterait un adjudicataire étranger.

Nous avons vu précédemment que le législateur, pour favoriser la formation des sociétés, n'a soumis leur constitution qu'à un droit fixe. Le payement du droit proportionnel est suspendu par une condition, et cette condition se réalise lorsque, à la suite du partage de l'actif, un des associés succède à des objets que d'autres ont apportés[2]. Au contraire, la condition serait censée défaillie si chaque associé gardait son apport, et aucun droit proportionnel ne serait exigible[3].

[1] Trib. de Toulon, jugement du 30 mai 1865 (D. P., 66, 3, 47).

[2] C. cass., ch. réunies, arr. du 16 juin 1842. — *Contrà*, C. cass. belge, arr. du 28 novembre 1844.

[3] L'associé qui a usé de la faculté à lui reconnue par l'acte de société de conserver le fonds, au décès de son coassocié, d'après un inventaire fait dans le mois du décès, peut être poursuivi en payement d'un droit de mutation pour vente mobilière, sans qu'il soit besoin de prouver la réalisation de la clause du contrat de société, en invoquant un acte émané de lui. Il suffit que les faits établissent qu'il a exercé son droit d'option, si, par exemple,

531. **Droit de retour.** — Le retour conventionnel (art. 951 C. Nap.) opère rétroactivement et anéantit tous les droits réels conférés sur la chose par le donataire. Le donateur rentre en possession *ex causâ primævâ et antiquâ*, et ne doit conséquemment pas de droit proportionnel pour retranslation de propriété. — Il en est autrement du retour légal (art. 352, 747 et 766 C. Nap.). Ledonateur reprend à titre de succession les biens qu'il avait donnés et, par conséquent, il est passible du droit de mutation pour décès.

532. **Substitution fidéicommissaire.** — Dans les cas où, par exception, la substitution fidéicommissaire est permise (art. 1048 et suiv. C. Nap.), le *grevé* est un propriétaire sous condition résolutoire. Le droit proportionnel est donc exigible au moment de la donation ou, s'il s'agit d'un legs, au décès du testateur, et n'est pas restituable à la mort du grevé, le droit ayant été régulièrement perçu. A l'ouverture de la substitution, l'*appelé* devrait être considéré, par suite de cette résolution, comme un successeur du donateur : *substitutus capit a gravante non a gravato.* Mais, conformément à l'ancienne jurisprudence, notre législation voit dans l'appelé un successeur du grevé, d'où résulte l'obligation de payer un droit proportionnel de mutation pour décès, du grevé à l'appelé.

533. **Transmission d'usufruit.** — Le droit pro-

on trouvait le prix mentionné dans le compte de tutelle rendu à ses enfants par la veuve de l'associé décédé. Trib. civ. de la Seine, jugement du 27 janvier 1866 (D. P., 67, 3, 31); C. cass., ch. req., arr. des 28 mai 1859 (D. P., 1, 370) et 5 décembre 1866 (D. P., 67, I, 127).

portionnel sur la transmission de l'usufruit est perçu d'après le même tarif que le droit de mutation sur la propriété. En réalité cependant, le droit sur l'usufruit n'est que de moitié, parce que la liquidation est faite sur une somme égale à vingt fois le revenu pour la propriété, et à dix fois le revenu pour la jouissance. L'évaluation de l'usufruit à la moitié de la propriété n'est pas absolue, et les textes ne la consacrent que pour les transmissions à titre gratuit (art. 14, n° 11, de la loi du 22 frimaire an VII). Pour les mutations à titre onéreux, cette estimation à forfait n'est pas applicable. La liquidation du droit aura donc lieu suivant les circonstances de l'affaire, c'est-à-dire en tenant compte de l'âge de l'usufruitier et de la durée probable de la jouissance.

Celui qui acquiert une propriété dont l'usufruit est réservé ou donné à un autre paye la mutation comme s'il était plein propriétaire. Mais le nu-propriétaire a un recours contre l'usufruitier à la décharge duquel il est censé avoir payé. En ce cas, aucun droit proportionnel n'est dû pour la réunion de l'usufruit à la propriété (loi du 22 frimaire an VII). Si l'acquéreur de la nue propriété n'avait, par une erreur des agents de la régie, acquitté qu'un droit sur la nue propriété, la réunion de l'usufruit serait l'occasion d'un supplément à la perception primitive.

Lorsque l'usufruit a été constitué à titre gratuit, la *renonciation pure et simple* n'est pas sujette à un droit de mutation ; c'est une extinction et non une transmission. Il en serait autrement si l'usufruitier donnait son droit au propriétaire, ou s'il y renonçait

à titre onéreux. Le nu-propriétaire recueillerait alors l'usufruit, non en vertu de son titre primitif, mais en vertu d'un titre nouveau.

Le titre de l'usufruitier ne contient pas une expectative de la nue propriété comne la nue propriété renferme virtuellement le droit à la jouissance, dans l'avenir. La réunion de la nue propriété à l'usufruit sur la tête de l'usufruitier ne peut donc se faire qu'en vertu d'un titre nouveau, pour lequel sera exigible un droit de mutation sur la propriété, déduction faite de l'usufruit qui déjà lui appartient.

534. **Déclaration et expertise.** — Lorsque l'acte ou le jugement qui est passible d'un droit proportionnel ne détermine pas les sommes ou valeurs, les parties sont tenues d'y suppléer, avant l'enregistrement, par une déclaration estimative certifiée et signée au pied de l'acte (art. 16 loi de frimaire an VII). Quelle garantie aura l'administration dans le cas où la déclaration sera insuffisante? L'art. 17 de la même loi porte que la régie pourra demander une expertise « dans le cas où le prix énoncé dans un acte « translatif de propriété ou d'usufruit à titre onéreux « paraît inférieur à leur valeur vénale à l'époque de « l'aliénation. » Le droit de provoquer une expertise sur la valeur vénale n'est donc pas consacré en termes généraux, et l'art. 17 en limite l'application au cas où il s'agit d'un acte à titre onéreux translatif de propriété ou de jouissance[1]. D'après l'art. 19, l'expertise peut également être requise, en cas de translation à

[1] Les formes ont été tracées dans l'art. 18 de la loi du 22 frimaire an VII.

titre gratuit. Mais l'expertise porte sur les revenus, quand il s'agit de mutations gratuites, tandis qu'elle porte sur la valeur vénale pour les actes à titre onéreux[1].

535. L'échange est régi par une disposition particulière; car c'est un contrat à titre onéreux, dont le titre ne contient l'énonciation d'aucun prix. L'art. 15, n° 4, porte que la liquidation du droit proportionnel dû en cas d'échange est « faite en capital d'après le revenu multiplié par 20, sans distraction des charges. » Cette évaluation ne doit cependant pas, malgré l'analogie, être faite suivant l'art. 19, mais conformément à l'art. 17 qui est spécial aux actes à titre onéreux. Ainsi l'expertise, en cas d'échange, devra être requise dans l'année de l'enregistrement, terme fixé par l'art. 17, tandis que pour les actes à titre gratuit, l'art. 61, n° 1, accorde deux ans par une disposition générale qui complète l'art. 19, muet sur ce point.

536. Une règle constante en procédure civile n'attribue au rapport des experts que la valeur d'un avis. *Nunquam dictum expertorum transit in rem judicatam*. La jurisprudence de la Cour de cassation s'est écartée de cette maxime, en matière fiscale; elle reconnaît un caractère obligatoire à l'expertise. Il est cependant impossible de citer un seul texte qui demande cette dérogation aux principes. A défaut de

[1] La mutation peut être prouvée par des actes extrajudiciaires présentés à l'enregistrement, spécialement par une sommation de passer un acte authentique avec des acquéreurs auxquels a vendu un premier acheteur qui n'avait pas été mis en possession. C. cass., Req., arr. du 11 juillet 1865 (D. P. 65, 1, 446).

texte, aucune raison tirée de la bonne administration de la justice ne commandait cette exception. Il y a même des inconvénients à transporter le pouvoir de juger à des experts dont la position accidentelle n'offre par les mêmes garanties que celle de magistrats choisis pour une fonction permanente [1].

537. C'est pour combattre la dissimulation frauduleuse des parties que l'expertise a été établie. Elle ne peut donc être demandée que dans le cas de ventes amiables. Si la vente avait été faite par autorité de justice, le prix serait définitivement fixé par l'adjudication ; car les enchères publiques, sous la surveillance de la justice, sont une garantie suffisante pour l'administration comme pour les parties [2].

538. L'expertise ne peut être demandée que pour les mutations immobilières. Est-ce à dire qu'en matière

[1] C. cass., arr. des 28 mars 1831, 17 décembre 1844, 24 avril 1850 (D. P., 1850, I, 127), 7 novembre 1859 (D. P., 1859, I, 499) — V. trib. de Lyon, 19 février 1845 (D. P., 1845, 5, 110); trib. de Nîmes, 28 avril 1845 (D. P., 1846, II, 242). Ces jugements ont rectifié le travail des experts en tenant compte, pour la fixation du revenu, des non-valeurs que l'art. 5 de la loi du 3 frimaire an VII fixe au quart du revenu : « Mais à supposer, dit M. Dalloz (D. P., 1859, I, 499, *note*), que l'expertise dût être rectifiée, ce n'était pas aux juges qu'il appartenait de faire cette rectification. Il ne pouvait y avoir lieu qu'à *une nouvelle expertise.* » Cette conséquence de la doctrine adoptée par la jurisprudence démontre, par l'énormité des effets, que l'application du droit commun était préférable. V. dans le sens de la jurisprudence Bonnier, *Preuves*, n° 88, et *contrà*, Gab. Demante, t. II, p. 725, n° 762.

[2] Lorsque la mise aux enchères d'un immeuble vendu à l'amiable est requise par un créancier hypothécaire, l'expertise commencée dans l'intervalle devient inutile par suite de la vente aux enchères. L'administration n'a plus d'action contre le premier acquéreur dont le titre est résolu. C. cass., arr. des 10 février 1852 et 15 mars 1854. Cependant l'acquéreur évincé est condamné aux frais de l'expertise. C. cass., arr. du 28 août 1854. Ces décisions n'impliquent pas contradiction. Quoique évincé, l'acquéreur n'en doit pas moins des dommages-intérêts pour avoir, en participant à une dissimulation frauduleuse, rendu l'expertise nécessaire.

d'actes portant sur des objets mobiliers, les agents de l'administration sont complétement désarmés contre les fraudes à la loi ? Il faut distinguer entre les *droits d'acte* et les *droits de mutation*. Les premiers sont perçus d'après les clauses du titre présenté à l'enregistrement, et le trésor n'a pas d'autre garantie que l'intérêt civil des parties. Il n'y aurait lieu à forcer la perception que si la dissimulation était découverte par les parties elles-mêmes ou par une contre-lettre (art. 40 de la loi du 22 frimaire an VII). Quant aux *mutations mobilières*, le droit est dû sur la transmission, et l'insuffisance de la déclaration peut être prouvée par l'administration. Seulement, la loi ne dit pas quels moyens de preuve pourront être employés. Le silence des textes nous conduirait à l'application des règles de droit commun, c'est-à-dire aux preuves écrite et testimoniale, aux présomptions et aux serments[1], à l'interrogatoire sur faits et articles. Mais plusieurs de ces preuves ont paru incompatibles avec la procédure en matière d'enregistrement; car, d'après les art. 65 de la loi du 22 frimaire an VII et 17 de la loi du 27 ventôse an IX, les procès d'enregistrement sont jugés sur mémoires, sans avoués et sans autres frais que ceux de papier timbré et de jugement. L'interrogatoire, le serment, l'enquête ne peuvent donc pas être ordonnés parce que ces formes impliquent soit la présence des parties, soit le concours des officiers ministériels. Il en est de même des présomptions judiciaires qui, d'après l'art. 1353 C. Nap., ne sont em-

[1] C. cass., ch. req., arr. de 24 mars 1846 (D. P., 1846, I, 321). — 29 décembre 1857, ch. req. (D. P., 1858, I, 133); trib. de Gourdon, 13 mai 1856 (D. P., 1856, III, 63).

ployées que dans les cas où la preuve testimoniale est admise[1]. L'administration ne pourra donc combattre la dissimulation que par des actes portant la preuve écrite de la fraude, tels que les inventaires, les liquidations, les partages, répertoires de notaires et généralement tous actes soumis au contrôle de l'administration de l'enregistrement[2]. La valeur constatée par l'inventaire pourrait ne pas coïncider avec le prix qui sera produit par les enchères; mais, pour la perception des droits, on ne s'en rapportera pas nécessairement aux enchères pour deux raisons : 1° parce qu'elles sont postérieures au décès et que depuis la déclaration, la valeur des objets a pu changer; 2° parce que la mode et le caprice donnent souvent aux objets d'art une valeur factice que les parties n'étaient pas en mesure de déclarer[3].

539. **Prescription.** — Quelques prescriptions spéciales ont été établies en matière d'enregistrement (art. 61 de la loi de frimaire an VII).

1° Il y a prescription après deux ans, à compter du jour de l'enregistrement, pour les droits non perçus sur les dispositions contenues dans un acte ou pour les suppléments, en cas de perception insuffisante. Le même délai s'applique aux demandes d'expertise, sauf celles qui ont pour but de constater les fausses

[1] C. cass., arr. du 29 février 1860 (D. P., 1860, I, 139); Merlin, *Répertoire*, v° FRAUDE, p. 387; Garnier, *Répertoire de l'enregistrement*, n° 6195; Championnière et Rigaud, *Supplément*, n° 1084; Gab. Demante, t. II, p. 730, n° 767.

[2] V. un jugement du tribunal de Versailles, du 22 avril 1858, qui admet des *présomptions judiciaires* (*Bull.*, J. Pal., n° 528).

[3] C. cass., ch. civ., arr. du 11 février 1867 (D. P. 67, I, 73).

évaluations dans un acte à titre onéreux (art. 17 de la loi du 22 frimaire an VII). La prescription de deux ans s'applique aussi aux amendes des contraventions en matière d'enregistrement et de timbre (loi du 16 juin 1824, art. 14). Se prescrivent également par deux ans les actions en restitution des droits irrégulièrement perçus (art. 61 de la loi de frimaire). Cette prescription s'applique à tous les cas de restitution, soit que le droit ait été irrégulièrement perçu, soit qu'il ait été régulièrement exigé, mais dans des circonstances où les textes formels accordent la dispense et autorisent la restitution, par exemple en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique[1].

2° Le délai de la prescription est de cinq ans pour les omissions de biens dans une déclaration faite après décès.

3° Il est de dix ans pour les actions relatives aux successions non déclarées (art. 61, nos 2 et 3, de la loi du 22 frimaire an VII, modifié par l'art. 11 de la loi du 18 mai 1850).

La prescription est suspendue[2] par des demandes signifiées et enregistrées avant l'expiration des délais. Mais la discontinuation des poursuites, pendant une année, opère une péremption *sui generis* qui fait que les droits sont irrévocablement acquis (art. 61, *in fine*).

La prescription est, en général, suspendue par l'effet du principe : *Contrà non valentem agere non currit præscriptio*. Cette règle profite à la régie en matière

[1] C. cass., ch. civ., arr. du 5 février 1867 (D. P. 67, I, 23).

[2] La loi dit *suspendue*, mais plusieurs écrivains font observer que c'est une erreur de terminologie. Suivant eux il aurait fallu dire que c'est une interruption qui rend inutile le temps écoulé jusqu'à la signification.

d'enregistrement. Ainsi, quoique le point de départ soit fixé *au jour de l'enregistrement*, la prescription ne courrait pas à partir de ce moment si le forcement de la perception était rendu nécessaire par suite d'une pétition d'hérédité formée contre l'héritier apparent par le véritable héritier.

Dans les autres cas, la prescription n'a lieu, conformément au droit commun, que par l'expiration du délai de trente ans (art. 2262 C. Nap.). La loi a même quelquefois rappelé expressément l'application de la règle générale. Ainsi la loi du 8 juillet 1852, art. 26, dispose que « les droits de mutation par décès des inscriptions de rentes sur l'État, et les *peines encourues en cas de retard ou d'omission de ces valeurs*, dans la déclaration des héritiers, légataires ou donataires, ne seront soumis qu'à la prescription de trente ans. »

540. **Actes à enregistrer en débet.** — L'enregistrement en débet a lieu toutes les fois que, par une disposition spéciale, le poursuivant est dispensé de faire l'avance des droits, sauf recouvrement ultérieur contre ceux qui, en définitive, doivent supporter l'impôt. Ainsi les actes et procès-verbaux des juges de paix en matière de police ; les actes et procès-verbaux des procureurs impériaux ; les actes et procès-verbaux des commissaires de police ; les actes et jugements qui interviennent sur ces procès-verbaux, généralement tous actes en matière de police ordinaire, sont enregistrés en débet, et les droits sont ensuite recouvrés contre les parties condamnées (art. 70 de la loi du 22 frimaire an VII et loi du 25 mars 1817, art. 74). Les procès-

verbaux des gardes des particuliers ne sont pas enregistrés en débet. Cette faveur cesse également toutes les fois qu'il y a une *partie civile poursuivante*. C'est cette partie qui doit avancer les frais. L'enregistrement en débet est accordé dans plusieurs cas qui sont prévus par des lois spéciales, notamment dans les affaires d'assistance judiciaire et pour celles qui sont de la compétence des conseils de prud'hommes (loi du 22 janvier 1851, art. 14 et 27[1]).

541. **Actes à enregistrer gratis.** — L'enregistrement gratuit ne donne lieu à aucun recouvrement ultérieur. Ainsi l'enregistrement a lieu *gratis* toutes les fois qu'il s'agit d'acquisitions faites par l'État ou de partages entre l'État et les particuliers (art. 70, § 1, de la loi du 22 frimaire an VII, 58 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation d'utilité publique). En cas de vente, l'acquéreur des biens domaniaux paye le droit de mutation d'après un tarif spécial qui fixe à 2 p. 100 le droit de mutation pour les ventes d'immeubles[2]. Les actes en recouvrement des

[1] Loi du 29 juin 1838, art. 29, pour les réclamations formées par les aliénés.

Loi du 25 mars 1817, art. 94, al. 2, pour les appels de police correctionnelle, *quand l'appelant est emprisonné*.

Code forestier, art. 104 et 170.

Loi du 15 avril 1829, art. 47, *pêche fluviale*.

Ordonn. du 17 avril 1839, art. 42, *poids et mesures*.

Loi du 15 juillet 1845, art. 24, *police des chemins de fer*.

Loi du 30 juillet 1851, art. 19, *police des messageries*.

Décret du 27 décembre 1851, *lignes télégraphiques*.

[2] Loi du 15 floréal an X; ordonn. du 10 décembre 1817, et loi du 18 mai 1850, art. 2. M. Gab. Demante critique cette législation par d'excellentes raisons économiques. Comme le vendeur supporte, par la loi de l'incidence, l'impôt qui est mis à la charge de l'acquéreur, il aurait été plus simple

contributions publiques sont aussi enregistrés gratuitement. Quelquefois cette faveur est accordée par des raisons d'humanité. A cette idée se rattachent la loi du 10 décembre 1850, art. 4; le décret du 26 mars 1852, art. 11; la loi du 17 avril 1832, art. 30.

542. **Actes dispensés de l'enregistrement** — Dans les cas où la loi accorde la gratuité, la formalité de l'enregistrement a lieu cependant, parce que la loi veut que les actes soient soumis au contrôle pour la garantie des parties. Il y a des actes, au contraire, pour lesquels la formalité elle-même n'est pas exigée. En parcourant l'énumération qui est faite par l'art. 70, § 3, de la loi du 22 frimaire an VII, on voit que ces dispenses procèdent de la même idée. Le législateur a pensé qu'il aurait été contraire aux règles de la hiérarchie de soumettre au contrôle des employés de l'enregistrement les actes émanés de l'autorité publique. Mais il ne faut pas considérer comme émanés de l'autorité publique les actes en la forme administrative qui constatent des contrats de droit commun. Quoiqu'ils soient en la forme administrative, au fond ce sont des actes soumis à l'enregistrement, sauf la gratuité dans les cas où elle est accordée[1].

DROIT COMPARÉ.

543. En Angleterre l'impôt de l'enregistrement est, en grande partie, remplacé, tant pour les droits d'acte

d'accorder, au lieu d'une réduction, la gratuité complète pour les ventes comme pour les acquisitions. (*Exposition raisonnée*, t. II, p. 836, n° 859.)

[1] Loi du 15 mai 1818, art. 78 et 80.

que pour les droits de mutation à titre onéreux, par le timbre proportionnel dont nous parlerons au paragraphe suivant. Mais cette confusion n'atteint pas les droits de mutation par décès ou donation. Avant 1853, les droits de mutation par décès ou par donation n'atteignaient que la fortune mobilière qui était frappée par une et souvent par deux des taxes suivantes : 1° les droits de preuves (*probate duties*) exigibles sur la succession mobilière dans le cas où il y avait un testament ; 2° les droits d'administration (*letters of administration*), également exigible sur la succession mobilière, mais dans le cas où le défunt était mort intestat ; 3° les droits de legs (*legacy duties*) qui atteignaient certaines valeurs mobilières épargnées par les droits de preuve. Chose digne de remarque ! Dans un pays où l'impôt sur le revenu est progressif, les taxes de succession se réduisent à partir d'une certaine somme. Ainsi le droit d'administration est de 3 p. 100 jusqu'à 2,000 liv. st., chiffre après lequel il descend à 2 p. 100. Pour un million de liv. st., le droit est de 22,500 livres, droit maximum qui n'est susceptible d'aucun accroissement quelle que soit la somme des valeurs transmises. C'est un véritable *impôt rétrogressif* dans une législation qui, à d'autres égards, admet *l'impôt progressif*. Une loi du 4 août 1853, tout en conservant les droits de preuve et d'administration, a étendu les droits de legs (*legacy duties*) aux propriétés immobilières, et compris les donations parmi les modes de transmission qui donnent lieu à la perception de cette taxe. D'après l'art. 10 de cette loi, le droit de legs est ainsi gradué :

Ligne directe ascendante ou descendante.	1 p. 100
De frère ou sœur à frère ou sœur.	3
Si le successeur est frère ou sœur ou descendant du frère ou de la sœur de l'aïeul ou de l'aïeul du défunt.	6
Succession entre tous autres collatéraux ou entre étrangers.	10

Dans le nouveau royaume d'Italie les droits multiples qui étaient perçus dans les anciens États ont été ramenés à un système uniforme par diverses lois du 21 avril 1863. Ces modifications ont augmenté le produit du *Registro* d'environ 50 millions, et porté le produit total à 95,915,999 livres. D'après cette législation, les droits de succession sont tarifiés de la manière suivante :

Pour la ligne directe.	1/2 p. 100
Entre époux.	1
Entre oncles, frères et sœurs.	5
Entre cousins germains.	7
Entre parents successibles.	9
Pour les autres héritiers, c'est-à-dire non parents.	10

Les établissements de bienfaisance et d'instruction ne payent que 5 p. 100 sur les successions qu'ils recueillent. — Le droit de vente est, pour les meubles, de 2 p. 100 et pour les immeubles de 4 p. 100.

En Belgique et en Hollande, la loi française n'a pas été abrogée après la fin de notre domination dans ces pays. C'est la loi du 22 frimaire an VII qui là, comme chez nous, est la base de la perception. Elle a cependant été modifiée par quelques lois postérieures sur des points de détail ; mais les règles fondamentales sont les mêmes.

En Allemagne, dans le grand-duché de Bade, le

droit de succession (*Erbschaft-Accise*) établi par une loi du 4 janvier 1812 exempte les descendants en ligne directe et ne demande aux ascendants, neveux et nièces, conjoints, frères et sœurs que 1/3 p. 100 de la succession. Le droit s'élève à 2 p. 100 pour les autres successeurs. Les ventes des immeubles et même des rentes foncières (*Grundgefællen*) acquittent une taxe de 2 1/2 p. 100 sous le nom *Verkaufs-oder-Immobilisen-Accise*. Il y a cependant exemption de ce droit pour les aliénations au profit des descendants, des époux, des établissements publics et pour les ventes forcées sur poursuite hypothécaire.

En Bavière, la loi du 25 mai 1852 exempte de tout droit la transmission de successions aux enfants. Elle taxe à 1 kreutzer par florin ou 5/6 p. 100 les successions entre frères et sœurs; à 1 kreutzer 1/2 entre parents du troisième degré; à 2 kreutzers entre parents du quatrième degré; à 3 kreutzers ou 5 p. 100 entre les autres héritiers.

En Autriche, depuis 1850, le droit de succession est de 1 p. 100 en ligne directe; de 4 p. 100 pour les collatéraux rapprochés et de 8 p. 100 pour les autres successeurs. La législation fiscale de l'Autriche frappe la vente des immeubles d'un droit de 3 1/2 p. 100 (*Veræusserung*).

En Prusse, la transmission des successions est exempte de tous droits : 1° entre toutes personnes, lorsque l'actif héréditaire ne dépasse pas 30 thalers; 2° les successions ou legs en ligne directe, quelle que soit la consistance de la succession. En dehors de ces exceptions, on perçoit un droit qui, suivant le degré de parenté, est de 1, 2, 4 et 8 p. 100.

En Russie, les collatéraux et les étrangers, seuls soumis aux droits de succession, payent 4 p. 100. Les ventes d'immeubles y sont frappées d'un droit de mutation (*poschlina*) qui a successivement été réduit de 10 p. 100, chiffre primitif, à 6, à 5 et enfin à 4 p. 100, taux actuel.

En Espagne, le droit de succession n'atteint pas la ligne directe tant ascendante que descendante. Quant aux collatéraux, ils ne sont grevés que de droits modérés; car le produit total ne dépasse pas 20 millions de réaux ou environ 4 millions de francs.

Les renseignements qui précèdent nous conduisent à deux remarques d'une grande importance : 1° Dans presque tous les États, la ligne directe est affranchie de taxes ou ne paye que des taxes qui sont inférieures aux droits établis par la loi française, sauf en Autriche où, comme chez nous, on perçoit 1 p. 100. 2° Les droits de vente sur les immeubles sont presque partout plus modérés que chez nous.

§ 14. — Timbre.

Sommaire.

544. Le timbre est un impôt de consommation sur l'emploi du papier destiné aux actes et aux imprimés. On distingue le *timbre de dimension* qui est un droit fixe, quelles que soient les sommes énoncées dans l'écrit; et le *timbre proportionnel* qui, pour certains actes, varie suivant l'importance des valeurs.

Le timbre de dimension avait été fixé par la loi du 28 avril 1816, art. 62, entre un maximum de 2 fr. et un minimum de 35 cent. Ce tarif a été modifié ainsi qu'il suit par la loi du 2 juillet 1862, art. 17 :

Feuille de grand registre.	3f,00
— grand papier.	2 ,00
— moyen papier.	1 ,50
— petit papier.	1 ,00
Demi-feuille de petit papier.	0 ,50

545. Le timbre de dimension est obligatoire pour tous les actes judiciaires et les écritures qui peuvent faire foi en justice. Les seules exceptions qui soient admises ont été énumérées par l'art. 16 de la loi du 13 brumaire an VII. Sont exemptés les actes, décisions, minutes des administrations de l'État; les pièces de comptabilité à l'usage exclusif de l'administration; les quittances délivrées aux particuliers pour secours divers; les engagements; les enrôlements et autres pièces du service de la guerre; les certificats d'indigence; les quittances et récépissés délivrés au public quand la somme y exprimée est inférieure à 10 fr. D'après l'art. 4 de la loi de finances du 8 juillet 1865, le timbre des quittances délivrées par les comptables des deniers publics est réduit à 20 cent. Mais la même

disposition déclare ces quittances obligatoires. Les quittances pour les contributions directes sont toujours régies par la loi du 13 brumaire an VII, art. 16; celles des douanes et contributions indirectes par les art. 19 et 243 de la loi du 28 avril 1816. En d'autres termes, les quittances des contributions directes sont dispensées du timbre, et celles des contributions indirectes soumises à un timbre de 10 cent. La loi du 11 juin 1865, sur les *chèques*, les exempte du droit de timbre pendant un délai de dix ans (art. 12 et 16 de la loi du 13 brumaire an VII et loi du 16 juin 1824).

546. Les journaux et affiches sont soumis à un timbre de dimension spécial. D'après le décret-loi sur la presse du 17 février 1852, le timbre de dimension pour les journaux est de 6 cent. par feuille de 72 décimètres carrés et au-dessous dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne. Il est de 3 cent. par feuille dans les autres départements. Chaque fraction de 10 décimètres en sus donne lieu à une addition de 1 cent. 1/2 dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne et 1 cent. dans les autres départements (art. 6 du décret-loi du 17 février 1852). Le droit ne s'applique pas aux journaux et écrits périodiques de lettres, de sciences ou d'arts, mais seulement à ceux qui traitent de matières politiques ou d'économie sociale. Quant aux écrits périodiques qui s'occupent de politique ou d'économie sociale, ils sont soumis à un timbre de 5 cent. par feuille lorsque leur publication est faite par livraisons ayant moins de dix feuilles de 25 à 32 décimètres carrés. Un droit supplémentaire de 1 cent. 1/2 est

exigible par fraction en sus de 10 décimètres carrés et au-dessus.

547. Les affiches autres que celles de l'autorité publique payent un timbre suivant leur dimension. A partir du 1er janvier 1867, la loi de finances les soumet au tarif suivant :

Par feuille de 12 déc. carrés et demi ou au-dessous.	0f,05
Au-dessus de 12 1/2 jusq'à 25.	0 ,10
Au-dessus de 25 jusqu'à 50.	1 ,15
Au-dessus de 50 décimètres carrés.	1 ,20

Si l'affiche contenait plusieurs annonces distinctes, on exigerait le maximum (20 cent.), et ce maximum pourrait être doublé dans le cas où il y aurait plus de cinq annonces (art. 4 de la loi de finances pour l'exercice 1867).

Les affiches peuvent être imprimées sur papier non timbré; mais le timbre doit être apposé avant l'affichage. Les affiches peuvent aussi être peintes sur les murs; elles doivent, d'après la loi de finances du 8 juillet 1852 :

50 cent. pour 1 mètre carré et au-dessous;

1 fr. pour les dimensions supérieures.

548. Le timbre proportionnel aux sommes est gradué de la manière suivante par la loi du 5 juin 1850 :

Effets de 100 fr. et au-dessous.	0f,05
— de 100 fr. à 200.	0 ,10
— de 200 fr. à 300.	0 ,15
— de 300 fr. à 400.	0 ,20
— de 400 fr. à 500.	0 ,25
— de 500 fr. à 1,000.	0 ,50
— de 1,000 fr. à 2,000.	1 ,00
— de 2,000 fr. à 3,000.	1 ,50

Ainsi de suite en suivant la même progression, sans fraction. En d'autres termes au-dessous de 500 fr., le droit est de 5 cent. par 100 fr. ou fraction de 100 fr.; il est de 50 cent. par 1,000 fr. ou fraction de 1000 fr., au-dessus de 1,000 fr.

La contravention aux lois sur le timbre est punie : 1° d'une amende[1]; 2° de la perte du recours contre les endosseurs. Lorsque l'effet est sur papier non timbré ou d'un timbre insuffisant, le porteur peut toujours actionner le souscripteur, mais non les endosseurs qui sont à l'abri de son action, comme dans le cas où le recours n'aurait pas été exercé dans le délai fixé par la loi (art. 5 de la loi du 5 juin 1850)[2].

549. Le timbre proportionnel a été appliqué par la loi de 1850 aux titres, actions, ou certificats d'actions des sociétés ou compagnies industrielles, à raison de 50 cent. par 100 fr. du capital nominal pour celles dont la durée n'excède pas dix années, et 1 fr. lorsque leur durée est au-dessus de dix ans. Le même droit est exigible sur les obligations des départements, communes et établissements publics, lorsque ces titres sont négociables sans application des art. 1690 et suivants du Code Napoléon. Quant aux effets publics étrangers, le droit, qui avait d'abord été fixé à 50 cent. par 100 fr. (loi du 13 mai 1863), a plus tard été élevé à 1 fr. par 100 fr. (loi du 8 juin 1864).

Un timbre fixe de 20 cent. est perçu : 1° sur les récépissés délivrés par les comptables publics, à l'ex-

[1] L'amende est de 6 p. 100. — Pour les journaux, elle est de 50 fr., et, en cas de récidive, de 100 fr.

[2] La loi anglaise est plus sévère; elle prononce la nullité de l'effet à ordre.

ception des quittances en matière de contributions (loi du 8 juillet 1865). Une disposition de cette loi oblige les parties intéressées à retirer la quittance; 2° sur les quittances délivrées par les compagnies des chemins de fer (loi du 13 mai 1863, art. 10); 3° sur les quittances au-dessus de 10 fr. envoyées par l'administration des postes (loi du 8 juin 1864).

Indépendamment du droit de timbre sur l'émission des actions et obligations, une loi du 23 juin 1857 a frappé leur circulation d'un droit proportionnel fixé à 20 cent. p. 100 fr. de la valeur négociée. La négociation n'est saisissable qu'autant qu'il s'agit de titres nominatifs. Aussi, pour les actions et obligations au porteur, le droit est-il converti en taxe annuelle de 12 cent. par 100 fr., sur le capital évalué d'après le cours moyen pendant l'année précédente.

550. La loi de brumaire autorise le *visa pour timbre* et le *timbre extraordinaire*. Le premier consiste dans une mention signée par le receveur, qui perçoit le droit de timbre correspondant avant de faire la déclaration. Les titres venant de l'étranger, les actes produits en justice et écrits sur papier non timbré, tous les actes faits en contravention sont visés pour timbre. Aujourd'hui les receveurs peuvent, au lieu de mentions écrites, appliquer des timbres mobiles (art. 5 de la loi du 8 juillet 1865). Le timbre mobile est également appliqué toutes les fois que les parties ne veulent pas, pour la rédaction des actes, employer le papier fabriqué par la régie. (Voir notamment pour les bordereaux des agents de change et courtiers, l'art. 19 de la loi du 2 juillet 1862).

551. Comme en matière d'enregistrement, on distingue :

1° Les actes timbrés *en débet*. — Exemple, ceux qui doivent être produits en justice par des parties pourvues de l'assistance judiciaire.

2° Les actes timbrés *gratis*. — Notamment les actes nécessaires pour l'expropriation d'utilité publique (loi du 3 mai 1841, art. 58); les actes nécessaires au mariage des indigents; les actes nécessaires pour la légitimation de leurs enfants.

3° Les actes *exempts de timbre*. — Tels sont les actes des administrations; les prospectus, avis, annonces, feuilles et écrits périodiques consacrés aux lettres, sciences et arts.

DROIT COMPARÉ.

552. En Angleterre, le droit de timbre varie suivant la nature des actes pour lesquels le papier est employé, et s'élève proportionnellement aux sommes. Il remplace l'enregistrement pour les obligations et pour les mutations à titre onéreux : « Le droit qui porte sur les ventes, dit M. de Parieu, et sur les mutations diverses comprises sous le nom de *conveyance* était, il y a quelques années :

« Pour une somme de	20 liv. st. de. . . .	10 sh.
—	de 20 à 50 liv.	1 liv.
—	de 50 à 150 liv.	1 liv. 10 sh.

et ainsi de suite jusqu'à la somme de 100,000 livres, pour laquelle le droit est de 1,000 liv. sterl. Au-des-

sus de cette somme, la taxe était invariable. Ce droit a été diminué en 1850 par l'acte daté des années 13e et 14e du règne de Victoria, ch. XCVII, d'environ moitié; mais il a été rendu plus élastique, et il suit toute la progression des valeurs auxquelles il est applicable. — Les *bills of exchange*, pour les transactions faites dans l'intérieur du pays, étaient soumis à un droit qui variait, par degrés, de 1 sh. à 1 liv. 5 sh. pour les billets de 40 sh. à 3,000 liv. et à deux mois de date; au delà de ce terme de payement, les droits étaient de 1 sh. 6 den. à 1 liv. 10 sh. pour les mêmes sommes. Quant aux *bills of exchange* avec l'étranger, ils ne payaient que 1 sh. 6 den. au-dessous de 100 liv., et à 3,000 liv. ils ne devaient que 15 sh. Ces droits ont été rendus proportionnels en 1854. — Les obligations (*bonds*), souscrites par une ou plusieurs personnes, étaient taxées d'après l'échelle progressive suivante :

« Pour les sommes de	50 liv.	le droit était de	1 liv.
—	100	—	1,10
—	200	—	2
—	300	—	3
—	500	—	4
—	1,000	—	5
—	2,000	—	6
—	3,000	—	7
—	4,000	—	8
—	5,000	—	9
—	10,000	—	12
—	15,000	—	15
—	20,000	—	20

« Une loi de 1850 a rendu ce droit proportionnel.

— Les pièces de procédure, jugements, copies, mémoires, et en général tous les actes du pouvoir judiciaire, sont soumis à un droit de timbre variant avec la nature de ces actes[1]. »

La perception des droits de timbre est garantie, en Angleterre, par des peines fort rigoureuses. En effet, la loi anglaise ne se borne pas à prononcer des amendes comme le fait notre loi fiscale; elle déclare nuls, dans certains cas, les actes qui sont écrits sur des papiers non timbrés ou portant un timbre insuffisant. Quand elle édicte l'amende, la loi anglaise en élève considérablement le chiffre. Ainsi un acte de Georges III (ch. CLXXXIV, année 53e, art. XI) punit de 50 liv. d'amende, ou 1,250 fr., ceux qui *émettent*, *acceptent* ou *payent* des lettres de change non timbrées.

L'administration du timbre a, pendant longues années, été confiée à un bureau spécial (*board*); elle a, dans ces derniers temps, été réunie aux taxes assises et à l'exercice, et depuis lors ces trois impôts sont dirigés par un bureau unique qui s'appelle le *bureau du revenu intérieur*.

En Italie, le droit de timbre (*carta bollata*) a été établi sur des bases analogues à celles qui sont adoptées en France (lois des 21 avril 1862 et 14 septembre 1862). On en pourra juger par le tableau suivant, qui indique le produit total de cet impôt en Italie, en décomposant les éléments dont il est formé :

[1] *Traité des impôts*, t. III, p. 90.

Détail du produit des droits de timbre pour 1864.

Proportionnel ordinaire.	4,347,913 fr.
— mobile. — Effets de commerce.	1,305,416
— — Rentes étrangères. .	1,165
De dimension. — Ordinaire.	36,120,445
— Mobile.	2,115,502

Timbre extraordinaire et visa pour timbre.

Proportionnel.— Actions et obligatious.	6,483,549
— Titres de rentes des gouvernements étrangers.	2,630,986
— Autres titres.	5,407,296
De dimension. — Journaux et écrits périodiques.	7,258,630
— Écrits non périodiques. . . .	38,826
— Récépissés de chemin de fer.	4,003,246
— Autres papiers de dimension.	6,526,692
Droits d'affichage.	6,107
Total.	76,245,779

Le droit de timbre est perçu dans presque tous les États : en Prusse (loi du 7 mars 1822), où il est toujours proportionnel, c'est-à-dire levé à raison de tant pour 100, quelle que soit la somme; en Autriche (loi du 20 janvier 1840), où il est exigé en suivant une échelle de 12 degrés, depuis 3 kr. pour 20 fl. jusqu'à 20 fl. quand la somme est de 8,000 fl., somme au delà de laquelle le tarif ne s'élève plus; en Espagne (décr. du 8 août 1851); en Hollande et en Belgique, deux pays où, comme chez nous, le droit de timbre est combiné avec les taxes d'enregistrement.

CHAPITRE TRENTE-NEUVIÈME.

IMPÔTS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX.

Sommaire.

553. Le système financier des départements se compose exclusivement d'impôts directs et de revenus domaniaux; on n'y trouve pas, comme dans les budgets de l'État et de la commune, une combinaison des con-

tributions directes avec les contributions indirectes. L'impôt direct départemental se réduit même aux centimes additionnels dont nous avons traité plus haut. (V. *suprà*, t. V, p. 64 à 81.) Le budget de la commune, au contraire, nous offre des particularités qui le distinguent du budget départemental. Nous ne reviendrons pas sur les centimes additionnels communaux (V. *suprà*, t. V, p. 152 à 167); mais nous aurons à nous occuper de quelques impôts directs spéciaux à la commune et des octrois, qui représentent les contributions indirectes dans le budget communal.

§ 1er. — Impôts directs communaux. — Prestations pour les chemins vicinaux.

554. Avant 1789, les chemins vicinaux étaient considérés comme la propriété des seigneurs, qui en avaient la police et l'administration. Les communautés pourvoyaient à leur entretien soit par des taxes spéciales, soit par des corvées. Les lois de la Révolution[1] déclarèrent que les chemins faisaient partie du domaine national, et pourvurent à leur entretien par une addition à la contribution foncière[2]. Malgré l'abolition légale des corvées, il paraît que l'usage se conserva de consacrer des prestations en nature à l'entretien des chemins; mais ce service était fort irrégulier, et ne donnait que de fort petits résultats. Des tentatives furent faites sous le Consulat et l'Empire pour lui imprimer une marche régulière (arrêté consulaire du 4 thermidor

[1] Loi du 1er décembre 1790.
[2] Loi du 6 octobre 1791.

an X et instruction du 7 prairial an XIII). Il résulte même des mesures qui furent prises à cette époque que la prestation n'avait jamais cessé d'être employée; car, sous le Consulat, l'administration se bornait à lui donner une meilleure organisation. Ce mode de contribution fut à peu près abandonné dans les premières années de la Restauration. Une loi du 15 mai 1818, art. 39 à 41, avait disposé que les contributions extraordinaires communales ne pourraient être levées qu'en vertu d'une délibération prise par le conseil municipal réuni avec les plus imposés et approuvée par une ordonnance royale. Or les prestations furent, par une interprétation erronée peut-être, mais pratiquée, mises au nombre des impositions extraordinaires. C'était anéantir cette ressource par la multiplication des formalités. Aussi les travaux sur les chemins vicinaux furent-ils arrêtés à partir de 1818, et leur abandon fut tellement général que des plaintes ne tardèrent pas à s'élever dans les Chambres[1]. Différents projets furent présentés, et de cette longue élaboration sortit la loi du 28 juillet 1824. L'ordre établi par ces dispositions, pour la création des ressources spéciales destinées aux chemins vicinaux, mettait en première ligne les prestations en nature; encore ne devait-on y recourir qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune. Si les prestations elles-mêmes ne suffisaient pas, les conseils

[1] En 1821 — Proposition de M. du Hamel et projet du gouvernement; — Rapport de M. du Hamel à la séance du 4 juin 1821. — Ce projet ne fut pas discuté. — Nouveau projet en 1824. — Rapport de M. du Hamel à la Chambre des députés, le 29 juin 1824. — Exposé des motifs à la Chambre des pairs, le 8 juillet 1824. — Rapport à la Chambre des pairs par le comte de Breteuil, le 17 juillet 1824.

municipaux pouvaient voter des cent. additionnels spéciaux. Enfin, lorsque les prestations en nature et les centimes spéciaux ne donnaient pas les ressources nécessaires, des impositions extraordinaires pouvaient être votées ; mais l'approbation spéciale de l'administration supérieure était exigée. Le conseil municipal n'avait donc pas la faculté de choisir entre les prestations en nature et les centimes additionnels ; ces derniers ne devaient être imposés qu'après épuisement des premiers. Au reste, la dépense avait un caractère facultatif, et si le conseil municipal ne la votait pas, elle ne pouvait pas être imposée d'office. L'efficacité de la loi fut médiocre, et la pratique de ces dispositions démontra jusqu'à l'évidence que l'intérêt bien entendu n'est pas toujours un stimulant assez actif du progrès. La question fut reprise après la révolution de 1830, et à la suite de délibérations qui durèrent deux années (de 1834 à 1836) fut adoptée la loi du 21 mai 1836, qui est encore le Code de la matière[1]. Cette loi a modifié celle du 28 juillet 1824 en plusieurs points. Ainsi le nombre des journées de prestation a été porté de deux à trois. Le conseil municipal peut, à son choix, voter les centimes additionnels et les prestations dans l'ordre qu'il lui convient de déterminer ou les imposer

[1] 28 janvier 1834, proposition de M. Vatout à la Chambre des députés. — Le 7 mars 1834, proposition à la Chambre des pairs par M. Humblot-Conté. — Les deux propositions ne furent pas discutées, mais le gouvernement forma une commission dont les travaux préparèrent le projet de loi qui fut présenté à la Chambre des pairs, le 24 mars 1835. M. Vatout fut chargé du rapport et le déposa le 22 avril 1835. Le comte Roy fit le rapport à la Chambre des pairs le 25 avril 1836. Amendée par la Chambre des pairs, la loi fut renvoyée à la Chambre des députés, qui l'adopta, sur le rapport de M. Vatout.

concurremment. Il est cependant dans l'esprit de la loi que les centimes spéciaux soient combinés avec les prestations en nature, afin que toutes les facultés contributives soient appelées à concourir. Ainsi, au lieu de voter 2 cent. spéciaux sans journées de prestations ou inversement, il serait juste et conforme à la volonté du législateur d'imposer 1 cent. et une journée[1]. La loi de 1836 n'exige pas, comme la loi de 1824, la réunion des plus imposés en nombre égal à celui des conseillers municipaux[2]. Enfin la dépense est obligatoire, et là est la disposition véritablement importante; car c'est par elle que la vicinalité a véritablement été transformée[3].

555. La prestation en nature a été critiquée sous plusieurs rapports. On lui reproche d'être un reste de l'ancienne corvée, et cette qualification est tellement odieuse qu'elle entraînerait, si elle était justement appliquée, la condamnation définitive du système. Mais l'analogie n'est réelle, soit que l'on compare la prestation aux corvées royales, soit qu'on la compare aux

[1] Un rapport à l'Empereur, par le ministre de l'intérieur, en date du 18 juin 1863, dit avec raison que la loi du 21 mai 1836 doit être rangée au nombre de celles qui ont le plus contribué à développer la richesse publique. De 1837 à 1861, il a été dépensé, tant en argent qu'en nature, 1,717,687,756 fr. pour la construction et l'entretien des chemins vicinaux. Les ressources annuelles qui, en 1837, étaient de 44 millions, s'élevaient, de 1857 à 1861, à une moyenne de 87 millions. En 1863, la somme avait monté à 122 millions. — Dans l'espace de vingt-cinq ans, on a construit :

66,000 kilom. de chemins vicinaux de grande communication;

38,000 kilom. de chemins vicinaux d'intérêt commun;

116,000 kilom. de chemins vicinaux ordinaires;

Plus de 140,000 ponceaux et aqueducs et 6,000 ponts ont été établis sur ces voies publiques.

Nombre des hommes imposables : 5,720,108.

[2] Instruction du 24 juin 1836.

[3] Art. 2, paragraphe *ult.* de la loi du 21 mai 1836.

corvées seigneuriales. Les corvées royales étaient requises pour les travaux de grandes routes; elles ne grevaient que les habitants voisins des travaux, et n'étaient point imposées aux habitants éloignés. Indépendamment de cette exemption inhérente à la situation topographique des intéressés, la corvée épargnait les nobles et le clergé, dont la qualité était exclusive de tout travail corporel. Au contraire, la prestation en nature étant affectée à une destination locale atteint, en général, tous les habitants, et, comme elle est employée à des travaux dont l'utilité profite à tous, on la supporte sans répugnance comme un impôt justement réparti. Elle ne peut pas davantage être assimilée aux corvées seigneuriales; car celles-ci avaient un caractère d'assujettissement dans un intérêt privé, tandis que la prestation en nature est d'utilité publique.

D'après une autre critique, la prestation en nature est une capitation directe qui demande à tous la même contribution, sans faire aucune distinction suivant la fortune. Elle a aussi l'inconvénient d'accorder aux femmes riches une exemption contraire à la justice. Cette objection n'est pas mieux fondée que la précédente. Tout habitant profite des chemins vicinaux, et la loi lui demande trois journées de travail, contribution qui est à la portée de tous les contribuables comme l'impôt personnel levé au profit du trésor. Les propriétaires concourent à la dépense proportionnellement à leur fortune en acquittant les centimes additionnels. Les femmes riches elles-mêmes contribuent par les centimes additionnels d'après leur fortune; elles payent, d'ailleurs, aussi la prestation pour leurs

domestiques, pour leurs chevaux et pour leurs charrettes. Ainsi par la combinaison de la prestation en nature avec les centimes additionnels, tous les habitants sont à peu près atteints proportionnellement à leurs facultés.

556. Les centimes spéciaux et les prestations en nature ne sont votés qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires. Aussi les communes sont-elles, au point de vue de la vicinalité, divisées en deux catégories, dont l'une peu nombreuse comprend celles qui pourvoient à cette dépense sans recourir aux ressources spéciales créées par la loi du 21 mai 1836; dont l'autre est formée des communes qui, pour créer des ressources spéciales, s'imposent des prestations ou des centimes additionnels. La dernière catégorie embrasse la presque totalité du territoire de la France. — La question de l'insuffisance des revenus se rattache à l'utilité relative des dépenses; car il est évident que les revenus ordinaires seront suffisants ou non, suivant que la dépense des chemins vicinaux passera la première ou ne viendra que dans un rang inférieur. C'est là une difficulté administrative qui n'est pas susceptible de recevoir une solution générale; elle ne peut qu'être tranchée *in concreto*, suivant la situation spéciale de chaque commune[1].

557. Les communes qui pourvoient aux dépenses de la vicinalité sur leurs revenus ordinaires sont régies

[1] L'art. 51 du modèle de règlement est ainsi conçu : « Dans le cas où les « revenus ordinaires de la commune seront insuffisants pour pourvoir, en « tout ou en partie, aux besoins du service vicinal, le conseil municipal af- « fectera à ces besoins la portion de ces revenus que d'autres *dépenses plus* « *urgentes ne réclameraient pas.* »

par la loi du 18 juillet 1837 ; la loi du 21 mai 1836 ne s'applique qu'à celles dont les conseils votent les ressources spéciales. On a cependant soutenu qu'il fallait établir entre elles une assimilation dans la mesure de ce qui est possible. D'après cette doctrine, le préfet ne pourrait pas ordonner le prélèvement d'office, sur les revenus ordinaires, d'une somme dépassant le produit de trois journées de travail et de 5 cent. additionnels. Mais cette assimilation n'est écrite dans aucune disposition, et elle est condamnée par l'économie générale de la loi sur la matière. La dépense des chemins vicinaux est déclarée obligatoire par la loi de 1836 ; elle peut donc être imposée d'office d'après l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837, sans autre limitation que celle qui résulte de l'étendue des ressources. Des ressources extraordinaires pourraient même être créées par ordre de l'administration supérieure, conformément à l'art. 39 de la loi du 18 juillet 1837, en cas d'insuffisance soit des recettes ordinaires, soit des ressources spéciales[1].

558. La prestation en nature est due pour deux causes, d'après l'art. 3 de la loi du 21 mai 1836 : 1° à raison de l'*habitation*. Tout *habitant*, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de fermier, de régisseur ou de colon partiaire, mâle, *valide*, âgé de dix-huit à soixante ans, inscrit au rôle des contributions directes, doit pour sa personne trois journées de travail. La loi a évité le mot *domicile* pour bien exprimer que l'obligation est attachée à la résidence. Celui qui habite dans l'année plusieurs communes doit cette partie de

[1] Circulaire du 30 avril 1839.

l'imposition au lieu de son principal établissement[1]. La loi exige l'inscription au rôle des contributions directes, afin d'exonérer les indigents. Cependant si telle a été la pensée du législateur, il ne faut pas en conclure que l'indigence soit une condition *sine quâ non*. Par conséquent l'homme riche qui, par erreur, n'aurait pas été porté au rôle des contributions directes, ne devrait pas être imposé à la prestation. Mais une fois qu'il est inscrit au rôle des contributions directes, tout habitant doit les prestations, quelle que soit la profession qu'il exerce et alors même que son exercice serait incompatible avec le travail effectif sur les chemins. L'option entre le payement en argent et le payement en nature donne à chacun le moyen de se libérer[2].

559. 2° A raison de la *possession*. L'habitant doit la

[1] La question d'âge est facile à résoudre par la représentation de l'acte de naissance, ou à défaut par un acte de *notoriété*. Quant *à la validité*, elle donne lieu à plus de difficulté. On entend par homme valide, au point de vue qui nous occupe, l'homme qui est en état de se livrer habituellement aux travaux des champs. Celui qui travaillerait effectivement ne serait pas admis à prouver son invalidité par son inspection corporelle. — Arr. du Cons. d'Ét. des 1er août 1834 (aff. *Thomas*) et 19 avril 1854 (aff. *Perrin*).

[2] Ne sont pas dispensés notamment : 1° les ecclésiastiques. Arr. du Cons. d'Ét. des 1er juillet 1840 (aff. *Vial*), 31 décembre 1841 (aff. *Delpy*), 2 juin 1843 (aff. *Guernier*), 3 décembre 1846 (aff. *Roumette*), 28 décembre 1850 (aff. *Puppinck*).

2° Les gardes forestiers. Arr. du Cons. d'Ét. du 7 décembre 1843 (aff. *Scheiyer*).

3° Les facteurs ruraux. Arr. du Cons. d'Ét. des 16 mars 1842 (aff. *Lucat*), 5 juin 1845 (aff. *Tomasini*), 8 avril 1863 (aff. *Andréani*) et 31 août 1865 (aff. *Le Digabel*).

4° Officiers sans troupes, ayant une résidence fixe, tels que le commandant d'un fort. Arr. du Cons. d'Ét. du 18 juillet 1838 (aff. *Courtois*).

5° Les officiers généraux en non-activité. Arr. du Cons. d'Ét. du 18 février 1839 (aff. *de Vénevelle*).

Il en est autrement des militaires en activité, parce qu'ils sont exempts de tout impôt personnel, et conséquemment de la prestation en nature. Mais, pour obtenir l'exemption, il ne suffit pas de justifier qu'on est porté sur les registres de l'inscription maritime. Arr. du 7 avril 1866 (aff. *Bideau*).

prestation non-seulement pour lui-même, mais pour tout individu mâle, valide, âgé de dix-huit à soixante ans, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune. S'il occupe habituellement ces personnes sur une propriété située dans une commune voisine, c'est dans cette commune que, de ce chef, il devra payer la prestation. La loi suppose — c'est le cas ordinaire — que les serviteurs et membres de la famille habitent avec le redevable ; mais si, par exception, les serviteurs étaient établis dans une commune voisine, le prestataire payerait, dans celle-ci, pour les serviteurs, et, au lieu de sa résidence, pour lui-même.

La loi exige que les serviteurs ou membres de la famille soient mâles, valides, âgés de dix-huit à soixante ans ; elle ne demande pas qu'ils soient imposés aux contributions directes ; cette condition ne concerne que l'habitant pour la prestation afférente à sa personne. Si même l'habitant avait été omis au rôle des contributions directes, il n'en serait pas moins tenu aux prestations du chef des serviteurs ou membres de la famille[1].

560. L'habitant doit aussi, à raison de la possession,

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 13 février 1840 (aff. *Saint-Oyent*). — On entend par *serviteurs* ceux qui reçoivent des gages et font un service permanent. Ainsi, d'après l'art. 66 du modèle de règlement, « ne sont pas considérés comme serviteurs : 1° les ouvriers à la journée ou à la tâche, ou qui ne sont employés que passagèrement pendant le temps de la moisson ou d'un travail temporaire ; 2° les employés, contre-maîtres, chefs d'atelier et maîtres-ouvriers attachés à l'exploitation des établissements industriels ; 3° les postillons titulaires de relais de poste. » Ces personnes ne sont pas des serviteurs, et elles pourraient être imposées pour leur propre compte. Alors même que les ouvriers ou employés seraient logés et nourris par le patron, ils ne seraient pas considérés comme *serviteurs ;* car cette qualité implique le service du patron ou de la famille. Arr. du Cons. d'Ét. des 5 juillet 1865 (aff. *Naud*), 18 juillet 1866 (aff. *Salgues*) et 20 décembre 1866 (aff. *Cantel*).

trois journées de travail pour chacune des charrettes ou voitures attelées et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de selle ou de trait au service de la famille ou de l'établissement dans la commune. On n'entend par voitures ou charrettes *attelées* que celles dont le propriétaire possède, d'une manière permanente, le nombre de chevaux ou d'animaux nécessaires pour qu'elles puissent être employées simultanément [1].

Tous les chevaux de trait ou de selle ne sont pas sujets à la prestation, la loi exigeant qu'ils soient au *service de la famille ou de l'établissement* (art. 3 *in fine* de la loi du 21 mai 1836). C'est en partant des termes de cette disposition que la jurisprudence a exempté des bêtes qui sont énumérées dans le règlement modèle, art. 67 :

« Ne donnent pas lieu à l'imposition de la prestation en nature : 1° les bêtes de somme, de trait ou de selle que leur âge ou toute autre cause ne permet pas d'assujettir au travail ; 2° celles qui sont destinées à la consommation, à la reproduction et celles qui ne sont possédées que comme objet de commerce, à moins que, nonobstant leur destination, le possesseur n'en retire du travail ; 3° les chevaux des relais de poste, mais seulement dans les limites du nombre fixé pour chaque relai par le règlement d'administration des postes ; 4° les chevaux des agents du gouvernement tenus, par les règlements émanés de leur administra-

[1] Art. 68 du règlement modèle. — Arr. du Cons. d'Ét du 22 avril 1842 (aff. *Ferrand de la Comté*). Les voitures qui ne sont attelées qu'avec des chevaux de louage ne doivent pas la prestation. Arr. du Cons. d'Ét. des 22 juin 1845 (aff. *Hesse*) et 23 avril 1852 (aff. *Épailly*).

tion, de posséder un cheval pour l'accomplissement de leur service[1]. »

561. La prestation en nature est exigible pour les faits d'habitation ou de possession au 1er janvier. Les états-matrices sont formés et revisés, chaque année, avant l'ouverture de l'exercice, et les contrôleurs y font entrer tous les éléments dont la réalisation peut être prévue ; ils y portent notamment les habitants qui, au 1er janvier, auront l'âge de 18 ans. C'est d'après ces matrices révisées que le directeur des contributions directes dresse les rôles qui sont rendus exécutoires par le préfet. Il arrivera souvent qu'entre le 1er janvier et la revision des matrices, l'état des choses aura été modifié et que des prestations se trouveront indûment imposées par suite de ces changements. Le contri-

[1] Sont dispensés en conséquence : 1° les animaux trop jeunes pour être appliqués au travail, à moins que, par exception, on ne les fasse travailler prématurément. Arr. du Cons. d'Ét. du 28 décembre 1850 (aff. *Deplanque*).

2° Les animaux destinés à la consommation, à la reproduction ou au commerce. Arr. du Cons. d'Ét. des 9 juin 1842 (aff. *Bourru*), 24 janvier 1855 (aff. *Erigard*), 22 juin 1848 (aff. *Velliad*). — Les vaches qui ne sont employées ni comme bêtes de somme ni comme animaux de trait. Arr. du Cons. d'Ét. du 18 juillet 1855 (aff. *Clément*). La prestation serait due si les vaches étaient habituellement employées aux travaux agricoles. Arr. du Cons. d'Ét. des 27 mars 1865 (aff. *Petavi*) et 19 janvier 1866 (aff. *Daries*). — Les chevaux entretenus dans un pâturage pendant la saison des herbes, achetés dans cette saison pour être revendus à l'automne. Arr. du Cons. d'Ét. du 9 juin 1856 (aff. *Barriol*).

3° Chevaux des relais de poste. Arr. du Cons. d'Ét. des 27 juin 1833 (aff. *Pagart*), 18 juillet 1838 (aff. *Esmain*), 25 janvier 1839 (aff. *Gurgot*), 16 juillet 1840 (aff. *Trépagne*), 29 juillet 1841 (aff. *Buttet*), 12 avril 1844 (aff. *Collin*), 18 avril 1845 (aff. *Narbonne*), 3 juillet 1848 (aff. *Decrept*), 22 mars 1854 (aff. *Lefèvre*).

4° Sont dispensés les chevaux entretenus par un ingénieur. Arr. du Cons. d'Ét. des 24 juillet 1845 (aff. *Lefranc*) et 22 mars 1845 (aff. *Tourvieille*) ; — par un garde général des forêts. Arr. du Cons. d'Ét. du 27 juillet 1853 (aff. *Roux*) ; — par un contrôleur des contributions directes. Arr. du Cons. d'Ét. du 8 avril 1842 (aff. *Gromard*).

buable alors réclamera dans les trois mois (avant le 31 mars), devant le Conseil de préfecture et, en appel, devant le Conseil d'État, comme en matière de contributions directes, c'est-à-dire sans frais, et par conséquent sans le ministère des avocats au Conseil d'État. Ainsi le contribuable qui habitait la commune au moment de la révision de l'état-matrice, et qui ne l'habitait plus au 1er janvier obtiendra sa décharge[1]. Il en serait de même pour le fait de possession si, au 1er janvier, le prestataire n'avait pas le même nombre de serviteurs, d'animaux ou de voitures et charrettes attelées[2].

Le conseil de préfecture, en prononçant la décharge au profit d'un habitant qui a quitté la commune, pourrait-il charger de cette imposition l'habitant qui a remplacé le réclamant? Ce serait un dégrèvement par mutation de cotes. Or la loi a expressément indiqué dans quels cas le conseil de préfecture pourrait statuer de cette manière, et aucun texte ne lui attribue le pouvoir de prononcer par mutation de cotes en matière de prestations[3]. — Les fermiers ou colons partiaires, nouvellement installés, ne doivent la prestation qu'autant qu'ils sont portés au rôle nominativement. Il est vrai qu'ils pourraient être repris par un rôle supplémentaire ; mais, dans la plupart des cas, ce nouveau rôle coûterait plus que ne rapporterait le recouvrement, et le défaut d'intérêt fait que les communes renoncent à poursuivre les nouveaux habitants.

La prestation pour les serviteurs attachés à la per-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 13 août 1851 (aff. *de Piperey*).
[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 18 février 1854 (aff. *Huet*).
[3] Arr. du Cons. d'Ét. des 23 décembre 1844 (aff. *Briant*) et 8 mars 1851 aff. de *Saint-Aignan*).

sonne et pour les voitures ou chevaux employés au service de la famille est due au lieu du domicile ou principal établissement. Ainsi le redevable qui a son domicile dans une ville, et qui ne passe que la belle saison à la campagne, ne doit pas les prestations dans la commune rurale[1].

562. Les rôles énoncent le nombre des journées dues pour les diverses catégories (personnes, animaux, voitures ou charettes attelées), et, en outre, « le montant « en argent de la cote, d'après le tarif de conversion « arrêté, pour chaque espèce de journée, par le conseil « général du département[2]. » Le prestataire, en effet, a l'option entre le payement en nature et le payement en argent. Il faut que le choix soit, dans le mois, déclaré devant le maire. Faute de se prononcer dans ce délai, la prestation est de droit exigible en argent (art. 4 de la loi du 21 mai 1836). Ainsi, au point de vue de l'assiette de cette contribution, le législateur considère la capacité de travail. Mais, pour le payement, la loi ne voit plus dans le travail en nature qu'une *facultas solutionis*, et c'est la libération en argent qui est de règle. La prestation en nature sert de base *ad constituendam obligationem;* mais la cote en argent, une fois le rôle formé, est l'objet de l'obligation, et le travail est seulement *in facultate solutionis*, à la condition de déclarer l'option dans le mois[3].

[1] Arr. du Cons d'Ét. du 7 février 1866 (aff. *Martin*).

[2] Art. 70 du règlement-modèle.

[3] Règlement-modèle, art. 71, 72, 76. Les poursuites sont exercées comme en matière de contributions directes. Les oppositions au commandement sont, en vertu de cette règle, portées devant le conseil de préfecture et non devant le tribunal civil. Arr. du Cons. d'Ét. du 19 novembre 1837 (aff. *Moquet c. commune de Marcilloles*).

§ 2. — Subventions extraordinaires.

563. Puisque l'entretien des chemins vicinaux est à la charge de tous, parce que tous en profitent, il était juste de faire contribuer extraordinairement les établissements qui les dégradent par un usage exceptionnel. L'art. 14 de la loi du 21 mai 1836 permet d'imposer cette subvention spéciale toutes les fois qu'un chemin entretenu à l'état de viabilité est dégradé par des exploitations de carrières, de mines, de forêts ou de tout autre établissement industriel appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne, à l'État. Ces subventions sont réglées annuellement par le conseil de préfecture, sur la demande des communes, après expertise faite conformément à l'art. 17 de la loi du 21 mai 1836. Elles peuvent, au choix des redevables, être acquittées en argent ou en nature. L'art. 14 accorde aussi à ces prestataires le droit de remplacer la subvention extraordinaire par un abonnement moyennant une somme annuelle. La subvention par abonnement était, d'après l'art. 14 de la loi du 21 mai 1836, réglée par le préfet en conseil de préfecture; mais est-ce là une matière contentieuse qui ait été restituée au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi des 21-26 juin 1865, sur les conseils de préfecture?

La circulaire du 24 juin 1836 dit que l'abonnement annuel n'est pas une matière contentieuse : « En effet,

« dit-elle, le mot *abonnement* emporte l'idée d'une con-
« vention amiable entre les parties; convention que le
« préfet est seulement appelé à homologuer pour lui
« donner force exécutoire, comme en matière de con-
« tributions directes. A défaut de cet accord, il y au-
« rait lieu à faire régler la subvention par le conseil
« de préfecture. »

564. En soumettant à la subvention spéciale toute exploitation *d'établissement industriel quelconque*, la loi s'est servie de termes généraux auxquels il est difficile d'échapper. Des tentatives, cependant, ont fréquemment été faites pour éviter cette disposition, ainsi qu'on en peut juger par le grand nombre d'arrêts rendus sur cette matière[1]. La pensée générale qui ressort de ces décisions, c'est que la subvention spéciale n'est due que pour les dégradations extraordinaires occasionnées par les établissements industriels. Ainsi,

[1] Le Conseil d'État a décidé que cet article était applicable :

1° Aux forêts qui font partie du domaine de l'État et de la Couronne. Arr. du Cons. d'Ét. des 19 novembre 1837 (aff. *commune Fontenay-le-Comte*), 5 décembre 1837 (aff. *commune de Saint-Eullien*).

2° Aux forêts communales. Arr. du Cons. d'Ét. du 11 mai 1850 (aff. *commune de Savigny*).

3° Aux étangs salins. Arr. du Cons. d'Ét. du 15 mars 1849 (aff. *Agard*).

4° Aux bois exploités en charbonnage et à ceux qui sont débités en nature de bois. Arr. du Cons. d'Ét. du 31 mars 1847 (aff. *de Coislin*).

5° Aux entrepreneurs de travaux publics, soit qu'ils exercent une industrie privée, soit qu'ils agissent pour le compte de l'État, des départements ou des communes. Arr. du Cons. d'Ét. des 9 janvier 1843 (aff. *Aubelle*) et 25 janvier 1843 (aff. *Bilot*).

6° Aux transports faits pour un brasseur qui était en même temps marchand de charbons. Arr. du Cons. d'Ét. du 16 avril 1856 (aff. *Moret*).

7° A un moulin travaillant à fabriquer de la farine pour le public. Arr. du Cons. d'Ét. du 8 février 1864 (aff. *Démollon*). *Secus*, s'il ne servait qu'à fabriquer de la farine pour la consommation des personnes attachées à l'établissement. Arr. du Cons. d'Ét. des 9 février 1850 (aff. *Vuillet*), 27 avril 1850 (aff. *Milon*), 18 janvier 1851 (aff. *Morlet*), 8 mars 1851 (aff. *Roger-*

l'agriculteur qui transporte ses produits d'un point à un autre de son exploitation ne doit pas de subvention spéciale pour les dégradations extraordinaires qu'il cause aux chemins par ces transports[1]. D'un autre côté, la subvention spéciale n'est exigible que dans les cas où le dégât est causé par les transports que l'exploitant lui-même exécute ou fait faire par ses agents; on ne pourrait pas la lui imposer à raison du dommage occasionné aux chemins par les chalands qui fréquentent l'établissement industriel[2]. L'art. 14 dit, en effet, que la subvention est due toutes les fois qu'un chemin entretenu à l'état de viabilité sera *dégradé par des exploitations*. Or, ces termes impliquent que l'établissement est la *cause* et non-seulement *l'occasion* des dégradations extraordinaires.

565. La subvention spéciale n'est exigible qu'autant qu'il s'agit de chemins vicinaux *entretenus à l'état de viabilité*. A quels caractères reconnaîtra-t-on que cette condition est remplie? Tous les ans, il doit être publié

Hutin), ou même s'il s'agissait d'un *moulin au petit sac*, qui se bornerait à fabriquer pour la consommation locale le blé apporté par les chalands. Arr. du Cons. d'Ét. du 8 février 1864 (aff. *Demollon*).

8° Au transport de grains achetés dans un but de spéculation. Arr. du Cons. d'Ét. du 28 juillet 1849 (aff. *Cléry-Dernyane*).

9° Aux fabriques de sucre de betteraves. Arr. du Cons. d'Ét. du 12 février 1849 (aff. *Mormon-Leroy*) et 22 décembre 1863 (aff. *Mariuge*).

10° A l'adjudicataire des travaux d'entretien des rues d'une ville. Arr. du Cons. d'Ét. du 22 février 1865 (aff. *Nicoullaud*).

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 12 janvier 1850 (aff. *Martiné*) et 29 novembre 1850 (aff. *Choumert*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 14 décembre 1854 (aff. *Leconte-Dufour*) et 19 juin 1856 (aff. *Waxin-Plaquet*). Il s'agissait, dans les espèces de ces arrêts, de marchands de charbon dont les établissements étaient l'occasion de dégâts extraordinaires par suite de la fréquentation des chalands. Voyez aussi arr. du Cons. d'Ét. des 25 mars 1865 (*Chemin de Lyon à la Méditerranée*) et 15 février 1866 (*Chemin de fer de Paris à Lyon*).

et affiché, dans chaque commune, un tableau des chemins vicinaux de petite et grande communication entretenus à l'état de viabilité. Le tableau des chemins de la première catégorie est arrêté par le maire, sur une délibération du conseil municipal. Celui de la deuxième catégorie est arrêté par le préfet, sur un rapport de l'agent voyer en chef. Les industriels qui se servent de ces chemins sont admis à réclamer dans la quinzaine de la publication du tableau. En cas de contestation, il est procédé à une reconnaissance contradictoire entre les agents de l'administration et les parties intéressées. Le résultat de cette reconnaissance sera constaté par un procès-verbal, et servira de base au jugement des réclamations fondées sur le défaut d'entretien des chemins[1].

566. La subvention spéciale n'est due que pour *dégradation extraordinaire*. Elle n'est donc pas exigible lorsque le dommage ne dépasse pas la mesure ordinaire du dégât causé par l'usage normal du chemin[2]. Mais elle est exigible tant pour les *dégradations temporaires* que pour les *dégradations habituelles*. « Un « propriétaire ou exploitant d'usine, dit la circulaire « du 24 juin 1836, ne pourrait pas prétendre qu'il « n'y a pas de son fait dégradation extraordinaire « parce que son exploitation n'aurait pas dégradé le « chemin en 1836 plus qu'en 1835, et qu'ainsi les « dégradations qu'il cause chaque année sont des dé- « gradations ordinaires et non point extraordinaires.

[1] Art. 104 à 107 du règlement-modèle.

[2] Arr. du Cons. d'Ét. des 15 mai 1848 (aff. *Longuet*), 12 février 1849 (aff. *de la Pouzaire*), 9 février 1850 (aff. *Vuillet*).

« Cette prétention serait facile à repousser par cela « seul que l'art. 14 commence par parler des *dégra-* « *dations habituelles*. »

567. La dégradation est constatée par des experts nommés conformément à l'art. 17 de la loi du 21 mai 1836. L'expertise doit être contradictoire[1]; le travail qu'auraient fait les experts avant que le conseil de préfecture fût saisi ne pourrait donc pas servir parce qu'il est purement administratif[2]. Si l'exploitant néglige de nommer son expert, il en est nommé un d'office; car, le caractère contradictoire de l'expertise ne permet pas que l'expert de l'administration procède seul[3]. Si la subvention est demandée à l'État par la commune, l'expert de l'État est nommé par le préfet représentant le Domaine. Celui de la commune sera-t-il également nommé par le préfet? Il serait juste de faire nommer cet expert par le maire, représentant de la commune. Mais la jurisprudence décide que la nomination doit être faite par le préfet qui est chargé de l'*administration* dans le département et tuteur des communes[4].

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 28 juillet 1849 (aff. *Fayard*).
[2] Arr. du Cons. d'Ét du 10 décembre 1840 (aff. *Coster*).
[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 19 juin 1848 (aff. *Collomb*).
[4] Arr. du Cons. d'Ét. du 23 novembre 1850 (aff. *ministre des finances*).— Les experts sont tenus de prêter serment, à peine de nullité de la décision qui serait rendue sur l'expertise. Arr. du Cons. d'Ét. des 13 février 1839 (aff. *baronne de Feuchères*), 30 juillet 1840 (aff. *Détouillou*), 9 janvier (aff. *Aubelle*), 6 juillet 1843 (aff. *Chantreaux*), 6 mars 1856 (aff. *Genty*). — Si, après l'annulation d'une expertise, les experts procèdent à une seconde, celle-ci doit, à peine de nullité, être précédée d'une nouvelle prestation de serment. Arr. du Cons. d'Ét. des 17 juin 1848 (aff. *Deguerre*), 18 juin 1848 (aff. *Parquin*), 22 février 1849 (aff. *administration des forêts*). Le serment est prêté devant le conseil de préfecture ou devant une autorité déléguée par lui, par exemple devant un sous-préfet. Le Conseil d'État, arr. du 19 mai

Les experts apprécieront le dommage tel qu'il est effectivement, et non d'après des inductions tirées du nombre des voitures qui ont été envoyées sur le chemin par l'exploitation[1]. Ils ne sont pas liés par la fixation qu'aurait faite antérieurement un arrêté du préfet de la portion à supporter, dans la réparation du chemin, par les exploitants[2]. En cas de désaccord, le tiers expert est nommé par le conseil de préfecture.

568. Le conseil de préfecture statue pour chaque année, et c'est d'après le dégât de l'année qu'il doit fixer la subvention. Il commettrait un excès de pouvoir si la subvention était fixée suivant une moyenne des dégradations extraordinaires commises pendant plusieurs années précédentes[3]. Néanmoins le conseil de préfecture pourrait prononcer par un seul arrêté sur plusieurs demandes dont il aurait été simultanément saisi en temps utile. Il peut, en effet, adopter la même solution pour chacune des années auxquelles se réfèrent les réclamations[4]. La séparation des années fait que, sans porter atteinte à l'autorité de la chose jugée, le conseil peut accorder la subvention pour une année et la refuser pour la suivante[5].

1835, a même décidé que la prestation devant un sous-préfet (aff. *Tramoy*) était valable sans qu'il apparût que dans cette espèce il y eût délégation.

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 16 janvier 1828 (aff. *Brisson et Gougeon*).

[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 20 juillet 1832 (aff. *de la ville de Troyes*).

[3] Arr. du Cons. d'Ét. des 18 février 1840 (aff. *Maudet*), 9 février 1850 (aff. *Vuillet*), 26 juillet 1851 (*ministre des finances*).

[4] Arr. du Cons. d'Ét. du 3 juillet 1851 (aff. *Grimaldi*).

[5] Arr. du Cons. d'Ét. du 30 mai 1854 (aff. *Sibend de Saint-Ferréol*).

§ 3. — Taxe des chiens.

Sommaire.

569. La taxe des chiens est municipale en ce sens que le produit profite à la commune; mais elle est générale parce qu'elle est établie par une loi qui l'applique à toutes les communes. C'est en quelque sorte une recette forcée, et le conseil municipal n'est pas appelé à se prononcer sur son établissement mais seulement sur le tarif. D'après la loi du 2 mai 1855, la taxe est de 10 fr. au plus et de 1 fr. au moins. La taxe la plus élevée porte sur les chiens de luxe ou d'agrément; la moins élevée sur les chiens de garde, et cette catégorie comprend ceux qui servent à guider les aveugles, à garder les habitations, les troupeaux, les magasins et les ateliers (art. 1er du règlement du 4 août 1855). Des décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, sur la proposition des conseils municipaux et après avoir pris l'avis des conseils généraux, fixent les tarifs à appliquer dans chaque commune. Ces tarifs peuvent être revisés tous les trois ans. La taxe est due pour les chiens possédés au 1er janvier de l'année, à l'exception de ceux qui, à cette époque, sont encore nourris par la mère; elle est due pour toute l'année (art. 8 du règlement du 4 août 1855). Elle est imposée d'après la déclaration

des parties[1], et la sincérité de cette déclaration est garantie par une surtaxe, qui est du double en cas de déclaration inexacte ou incomplète, et du triple en cas d'omission totale. Le contribuable qui, après avoir payé un droit double, récidive l'année suivante, paye le triple, et celui qui avait payé le triple est soumis à payer le quadruple s'il tombe en récidive l'année qui suit.

570. D'après le système adopté par le règlement du 4 août 1855, les contribuables étaient tenus de faire chaque année une déclaration, à peine de surtaxe, alors même qu'aucun changement n'était survenu depuis la déclaration précédente. Un décret du 3 août 1861 a disposé que la perception sera continuée jusqu'à déclaration contraire. « Les changements de résidence du contribuable, dit l'art. 1er, § 2, de ce décret, ainsi que toute modification dans le nombre et la destination des chiens entraînant une aggravation de taxe, rendront une nouvelle déclaration obligatoire[2]. »

[1] La déclaration, dans une commune autre que celle où l'animal est resté pendant l'année précédente et où il se trouvait encore au 1er janvier, ne peut soustraire le contribuable à la triple taxe qu'il a encourue pour défaut de déclaration dans la commune où le chien est imposable. Arr. Cons. d'Ét. du 4 mai 1864, aff. *Carrère*. (D. P. 64, Ve partie. col. 350.) — Lorsqu'un chien a été déclaré comme appartenant à la deuxième catégorie, c'est à l'administration à prouver que la déclaration est inexacte et, faute de cette preuve, le conseil de préfecture doit accorder la réduction au contribuable qui se pourvoit contre le rôle qui l'impose à la première catégorie. Arr. Cons. d'Ét. des 4 mai 1864, aff. *Brun* et *Pinot*. (D. P. 64, Ve partie, col. 351 et 352.)

[2] Cet article est applicable au possesseur de chiens qui a été inscrit d'office aussi bien qu'au possesseur de chiens qui avait fait sa déclaration. Arr. Cons. d'Ét. du 24 juillet 1863, aff. *Morin*. (D. P. 66, Ve partie, col. 457.)

571. La déclaration par les propriétaires doit être faite du 15 octobre au 15 janvier, avec indication du nombre des chiens ainsi que des usages auxquels ils sont destinés. Au 15 janvier le maire et les répartiteurs, assistés du percepteur, dressent les états-matrices des personnes imposables. Ces états relatent les déclarations faites par les propriétaires avec les détails nécessaires pour apprécier les différences entre les déclarations et les faits constatés (art. 5, 7 et 8 du règlement du 4 août 1855)[1].

§ 4. — Patentes.

Sommaire.

572. Part attribuée aux communes sur le produit des patentes.

572. La loi attribue à la commune une portion des sommes produites par l'impôt des patentes. Cette portion est fixée à 8 cent. p. 100 du principal.

§ 5. — Taxe de pavage et autres taxes assimilées.

Sommaire.

573. Taxe de pavage. — Historique.
574. Conditions nécessaires pour l'établissement de la taxe de pavage.

[1] L'impôt semble avoir amené la destruction d'un certain nombre de chiens. En 1856, il y avait 1,870,875 chiens soumis à l'impôt, et le montant des taxes simples s'élevait à 5,470,000 fr., avec les taxes doubles et triples, à 6,046,000 fr. En 1860, il ne restait que 1,746,000 chiens, donnant une taxe totale de 5,345,000 fr. Le rapport à l'Empereur sur la situation financière des communes, présenté en 1865 par le ministre de l'intérieur, évalue le produit de 1862 à 4,975,000 fr.

575. Taxe de pavage à Paris.— Lettres patentes du 30 décembre 1785.
576. Trottoirs.
577. L'utilité publique doit être reconnue.
578. Taxe de pâturage.
579. Taxe pour l'entretien d'un pâtre commun.
580. Les taxes précédentes ne sont pas, à proprement parler, des impôts, mais la rémunération de services spéciaux.

573. **Pavage.** — L'obligation imposée aux propriétaires riverains de contribuer aux frais de pavage est d'origine fort ancienne. On la trouve dans la loi 1re, § 3, au Dig., *De viâ publicâ* et, chez nous, elle était, avant 1789, consacrée par de nombreux règlements (ord. du prévôt de Paris, du 22 décembre 1600, art. 20; édit de décembre 1607). Deux ordonnances du bureau des finances de la généralité de Paris avaient réglementé cette obligation. C'étaient, il est vrai, au moment où elles furent faites, des ordonnances locales, uniquement applicables dans la généralité de Paris. Mais une ordonnance royale administrative du 10 février 1821 a décidé que ces dispositions s'étendraient à toute la France [1].

La loi du 11 frimaire an VII, qui distingue les dépenses à la charge de l'État et celles qui doivent être supportées par la commune, met au nombre de ces dernières l'entretien du pavage pour les parties de chemin qui ne sont pas grandes routes. On avait tiré de cette disposition la conséquence que les anciens usages étaient abolis, et que les propriétaires n'étaient plus imposables. Mais un avis du Conseil d'État approuvé par décret et inséré au *Bulletin des lois*, le 25 mars 1807, a décidé que par la loi du 11 frimaire

[1] *Contrà*, *Travaux publics*, par M. Husson, t. II, p. 64, n° 6. Dans le sens énoncé au texte, *Servitudes d'utilité publique*, par Toulsselin, t. II, p. 333, n° 79.

an VII la question avait été tranchée entre l'État et les communes, non entre les communes et les particuliers. Il résulte de cette interprétation officielle que les particuliers sont toujours soumis à cette servitude. C'est une charge pécuniaire qui grève l'immeuble lui-même. Aussi est-elle exigible du détenteur, quel qu'il soit, de la maison riveraine.

574. Deux conditions sont nécessaires pour que les propriétaires soient tenus de supporter les frais de pavage. Il faut : 1° que les ressources de la commune soient insuffisantes, et 2° qu'il existe un usage. Le défaut de l'une ou de l'autre des conditions fait que la taxe est mal imposée, et que le propriétaire pourrait se fonder sur cette raison pour demander son dégrèvement. Le conseil de préfecture serait compétent pour juger si ces conditions sont réalisées, puisqu'elles sont indispensables pour constituer l'obligation du détenteur de maisons[1]. Quant à l'étendue de la taxe, il faudra consulter l'usage et se guider d'après ses prescriptions. Les taxes sont réparties entre les détenteurs de maisons par délibération du conseil municipal que le préfet rend exécutoire (art. 44 de la loi du 18 juillet 1837). L'obligation des riverains peut d'ailleurs, en vertu d'une délibération du conseil municipal et sur un tarif arrêté par décret, être convertie en une taxe semblable aux cotisations municipales (art. 28 de la loi de finances du 25 juin 1841).

[1] Jousselin, *Servitudes* (t. II, p. 480, n° 52), considère la question d'insuffisance des revenus comme purement administrative et point contentieuse. Il nous semble cependant que l'insuffisance n'est que la condition *sine quâ non* de l'obligation, et, par conséquent, un élément de la discussion au contentieux.

575. A Paris, l'usage est écrit dans les lettres patentes en date du 30 décembre 1785. Les propriétaires sont obligés de supporter les frais de premier établissement, aux conditions que fixe l'administration. Chaque riverain ne doit le pavage que sur la moitié de la chaussée en face de sa propriété, et si les travaux n'étaient exécutés que sur le côté opposé, il ne pourrait pas être forcé à contribuer[1].

576. **Trottoirs.** — La taxe de pavage ne peut être établie que dans les communes où elle est consacrée par l'usage. Il en est autrement de celle qui est destinée à la dépense des trottoirs; car la loi du 7 juin 1845 donne à l'administration un droit général qui s'étend sur toutes les communes. Il y a cependant, même pour les trottoirs, une grande différence entre le cas où des usages locaux existent et celui où il n'y en a pas. S'il existe des usages qui mettent toutes les dépenses à la charge des particuliers, on peut en continuer l'observation et faire supporter toute la dépense par les riverains, tandis que dans les communes où l'établissement

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 21 juillet 1864 (aff. *Cottin*). Cet arrêt a consacré un changement de jurisprudence. — V. en sens contraire arr. du Cons. d'Ét. des 17 avril 1856 (aff. *Chollet*) et 29 décembre 1859 (aff. *Saint-Salvi*).

Les magasins et bâtiments qui dépendent d'une gare de chemin de fer sont, quand ils longent une voie publique, assujettis à la taxe de pavage. Arr. du Cons. d'Ét. du 28 juillet 1864 (aff. *du chemin de fer de l'Est*). V. cependant arr. des 24 mai 1860 (*chemin d'Orléans*) et 12 décembre 1861. — L'objection était tirée de ce que les gares et leurs dépendances font elles-mêmes partie de la grande voirie, et qu'il serait extraordinaire de soumettre la voie publique à une taxe de pavage pour une autre partie de la voirie. Mais, dans l'espèce du chemin de l'Est, l'art. 63 du cahier des charges assimilait les magasins et bâtiments aux propriétés bâties de la localité.

des trottoirs est nouveau, la part à supporter par les propriétaires ne doit pas dépasser la moitié de la dépense (art. 2 et 4 de la loi du 7 juin 1845).

577. Pour faire contribuer les particuliers à cette dépense, il faut que l'utilité publique ait été reconnue suivant certaines formes. La demande est faite par une délibération du conseil municipal qui désigne les rues et places où les trottoirs seront établis, arrête les devis des travaux d'après la nature des matériaux entre lesquels les particuliers sont autorisés à faire un choix, et répartit les frais entre la commune et les propriétaires.—On procède ensuite à une enquête *de commodo et incommodo*, et un arrêté du préfet prononce tant sur la déclaration d'utilité publique que sur les autres parties de la délibération du conseil municipal. D'après la loi du 7 juin 1845, c'est par un acte du gouvernement qu'il devrait être statué sur la déclaration d'utilité publique; mais la compétence a été transportée au préfet par le décret de décentralisation (décr. du 13 avril 1861, tabl. A, § 60).

L'observation de ces formalités n'est cependant pas la seule condition qui soit exigée. Il faut de plus qu'il s'agisse de rues et de places dont le plan d'alignement ait été arrêté (art. 1er de la loi du 7 juin 1845). S'il n'y avait pas de plan général, la commune ne pourrait établir des trottoirs qu'en supportant toute la dépense.

Le recouvrement des taxes pour l'établissement des trottoirs est fait comme en matière de contributions directes (art. 3 de la loi du 7 juin 1845 combiné avec l'art. 28 de la loi des finances du 25 juin 1841).

578. **Taxe de pâturage.** — D'après l'art. 17, n° 3, de la loi du 18 juillet 1837, les conseils municipaux « *règlent* le mode de jouissance et la répartition des pâturages communaux, autres que les bois, ainsi que les *conditions à imposer aux parties prenantes.* » Les conseils peuvent notamment, comme condition, imposer l'établissement d'une taxe de pâturage. Aux termes de l'art. 44 de la même loi, cette taxe est recouvrée d'après les formes suivies en matière de contributions directes; par conséquent, le conseil de préfecture sera compétent pour connaître des demandes en décharge ou réduction. Le recours au conseil de préfecture ne serait pas recevable s'il était formé contre la délibération qui établit la taxe de pâturage; car c'est là un acte d'administration qui n'a aucun caractère contentieux, et ne donne lieu qu'à l'annulation par le préfet (art. 18 de la loi du 18 juillet 1837). Les contribuables ont seulement le droit de se pourvoir en décharge ou réduction contre le rôle annuel pour la part qui leur est demandée individuellement [1].

579. Une taxe pourrait être imposée pour l'entretien d'un pâtre commun, et toutes les personnes qui enverraient leurs troupeaux aux pâturages seraient tenues d'acquitter cette contribution. Un particulier aurait-il le droit de s'affranchir de cette charge en confiant ses troupeaux à un pâtre particulier? Une distinction doit être faite suivant que le propriétaire envoie ses

[1] Arr. du Cons. d'Ét. des 22 décembre 1863 et 21 avril 1864 (aff. *Piquesnal*). Dans l'espèce de cet arrêt, il s'agissait de communes ayant un intérêt commun et syndiquées conformément à l'art. 71 de la loi du 18 juillet 1837.

animaux sur des terrains livrés au parcours et à la vaine pâture, ou sur des terrains de vive et grasse pâture appartenant à la commune. Dans le premier cas, l'emploi du pâtre commun n'est pas obligatoire, et il appartient à chaque habitant d'avoir son pâtre privé (loi du 6 octobre 1791, tit. I, section IV, art. 1er). Mais pour les vives pâtures appartenant à la commune, le propriétaire ne peut pas se dispenser de contribuer à l'entretien du pâtre commun par la raison que le conseil municipal a le droit de fixer les conditions de la jouissance des fruits communaux[1].

580. Les taxes dont nous venons de parler ne sont pas, à proprement parler, des impôts; car elles manquent de généralité et n'atteignent que certaines personnes déterminées. Ce sont des charges imposées à quelques habitants en compensation d'avantages spéciaux qu'on leur procure. Aussi n'étaient-elles pas comptées pour le cens électoral, sous le régime politique qui subordonnait l'exercice des droits électoraux au payement d'une certaine somme de contributions directes[2]. La décision était fondée sur cette raison que ces charges ne sont que la rémunération d'un service déterminé, et qu'il est impossible d'y voir un signe de la richesse qui était la base du cens électoral.

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 9 juin 1849 (aff. *Lefèvre*).

[2] C'est au moins ce que la Cour de cassation a décidé pour les taxes de pavage. Arr. du 25 mai 1846 (aff. *Séjourné-Dubois*).

§ 6. — Des octrois [1].

Sommaire.

581. Plusieurs communes et villes furent, avant 1789, autorisées par des ordonnances royales à établir des taxes locales de consommation, sous le nom d'*octrois*, mot qui exprimait la permission donnée par le

[1] *Ottroium, licentia vasallo data*, dit Ducange. C'est un mot de basse latinité qui vient, par corruption, de *auctoritas*, dont on a fait *octorisare, octorisar* et enfin *octroyer;* en espagnol, *otorgar*.

souverain. Dans plusieurs circonstances les rois, pressés par le besoin d'argent, firent contribuer les villes au moyen d'un prélèvement sur le produit de leurs octrois. C'est ce qui eut lieu sous Mazarin, en 1663, en vertu d'un édit qui attribua au trésor la moitié des recettes de l'octroi [1]. La législation de la Constituante supprima les octrois comme toutes les taxes qui formaient, à l'intérieur, des barrières fiscales entre les parties du même pays. Cet état de choses dura jusqu'au Directoire. Une loi du 27 vendémaire an VII rétablit à Paris un octroi dit *municipal et de bienfaisance*. Bientôt après une loi générale (la loi du 11 frimaire an VII) détermina les règles à suivre pour l'établissement des taxes indirectes et locales qu'elles permettaient de créer, pour suppléer à l'insuffisance des recettes ordinaires, dans les villes *formant à elles seules un canton*. Plusieurs communes profitèrent de la faculté écrite dans la loi du Directoire, et deux ans après on comptait 293 octrois. Le nombre augmenta peu à peu et en l'an XIII, lorsque la France était composée de 108 départements, il y avait 3,262 octrois. Les réductions de notre territoire et la suppression de l'octroi dans quelques villes avaient, en 1863, ramené ce nombre à 1,434 établis dans les départements et donnant un produit brut de 72 millions environ. Dans ce chiffre n'est pas compris l'octroi de Paris qui, à la même époque, rapportait brut 80 millions.

Les lois et règlements déterminèrent d'abord sur quels objets porteraient les taxes d'octroi, et certaines

[1] En 1323, un édit avait fixé le prélèvement aux deux tiers.

consommations furent exceptées, à cause de la faveur spéciale qu'elles méritaient. Ainsi, l'ordonnance du 9 décembre 1814 interdisait l'imposition des *grains et farines, beurre, lait, légumes et autres menues denrées.* La même ordonnance divisait en cinq catégories les matières qui pourraient être taxées à l'octroi : 1° les boissons et liquides; 2° les comestibles; 3° les combustibles; 4° les fourrages; 5° les matériaux. Cette division est encore de fait conservée dans les décrets qui autorisent l'établissement d'un octroi; mais elle n'est pas obligatoire, et les tarifs pourraient être composés d'une suite d'articles sans classification.

582. L'exception écrite dans l'art. 16 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 n'a pas été reproduite dans l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816, qui permet, sans aucune exception, d'imposer à l'octroi « *les objets de consommation locale.* » Des termes généraux de cette disposition la jurisprudence a conclu avec raison : 1° qu'on peut légalement imposer les farines et les blés; 2° qu'on peut soumettre aux taxes d'octroi les objets qui sont employés, par l'industrie locale, à la fabrication de produits destinés à sortir de la ville pour entrer dans le commerce général. Il est vrai que généralement les farines et les blés ne sont pas taxés à l'octroi[1], et qu'on introduit ordinairement dans le

[1] Les blés sont imposés à l'octroi de Marseille parce que, en raison de la situation de cette ville, le droit d'octroi est une espèce de droit de douane (observations de M. Thiers dans l'*Enquête sur les boissons*, p. 201). A l'octroi de Paris, les blés et farines ont été imposés pour alimenter la caisse de la boulangerie, lorsque, après le décret du 22 juin 1863, les règlements sur la boulangerie de Paris étant abrogés, il a fallu modifier aussi l'organisation de la caisse de la boulangerie (C. cass., arr. des 18 juillet 1834, 18 février 1852 et 19 juillet 1854).

décret une clause qui dispense la consommation industrielle[1]. Mais la question de légalité diffère de la question d'opportunité.

583. Des décisions ou ordonnances ministérielles ont exempté des taxes d'octroi les matières suivantes :

1° Les consommations faites à bord des bâtiments de l'État ;

2° Les matières servant à la fabrication des poudres ;

3° Les papiers imprimés du gouvernement ;

4° Les médicaments ;

5° Les morues.

Généralement, on ne soumet pas au droit d'octroi les matières qui sont atteintes par les droits de douane, tels que les sucres et les cafés. Les sucres, cependant, ont été taxés et le sont encore dans quelques villes de l'ouest, du centre et du midi de la France[2].

584. Les droits d'octroi ne sont établis que dans un but fiscal, et ce serait en altérer le caractère que de s'en servir pour favoriser un produit au détriment de pro-

[1] Dans les décrets qui autorisent l'établissement d'un octroi, on insère ordinairement une clause ainsi conçue : « Ne seront pas soumis aux droits établis par les présentes les matières destinées à entrer dans la fabrication des produits manufacturés pour le commerce général. » Mais si cette clause manquait, la taxe serait exigible sur toutes les matières portées au tarif, sans distinction entre la consommation domestique et la consommation industrielle ; car la loi ne fait aucune distinction, et la question d'opportunité ne se confond pas avec celle de légalité (C. cass., arr. des 8 mars 1847, 20 mai et 6 décembre 1847, 18 février 1852). La jurisprudence paraît être définitivement fixée sur la question de légalité concernant les blés ou farines, et les objets destinés à la consommation industrielle. La question en ce qui touche la consommation industrielle a été discutée à l'occasion des charbons, dont l'emploi sert à tant d'industries, et des soudes qui sont employées pour la fabrication des savons. La plupart des décrets exemptent les bois qui entrent pour le charbonnage et la tonnellerie.

[2] V. *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. IV, p. 17.

duits analogues. Ainsi des avis du Conseil d'État ont repoussé des différences proposées entre la taxe des fourrages artificiels et celles des fourrages naturels[1]; entre les bœufs et les vaches[2]; entre les agneaux de saisons différentes[3].

585. Par respect encore pour la liberté de la concurrence, il faut que les produits venant du dehors soient taxés comme ceux qui sont fabriqués à l'intérieur (ord. du 9 décembre 1814, art. 24). Il y a cependant exception en ce qui concerne les bières (art. 14 [4]). On a vu aussi se glisser, dans quelques tarifs d'octroi, des droits protecteurs en faveur des productions locales, et c'est ainsi que dans le midi, les bières sont surtaxées pour diminuer la concurrence qu'elles font aux vins. Ce procédé est contraire au principe de l'octroi; car cette taxe ne doit être qu'une mesure fiscale prise dans le cas où les ressources de la commune sont insuffisantes, et c'est par abus qu'on l'a transformée en droit protecteur ou douane intérieure.

586. Les boissons étant déjà frappées, au profit du trésor, de droits à l'entrée des villes, le législateur a limité le chiffre des taxes d'octroi qui pourraient être établies sur cette denrée. L'art. 149 de la loi du 28 avril 1816 avait disposé qu'on ne pourrait pas lever

[1] Avis du Cons. d'Ét. des 4 et 25 juin 1846.

[2] Avis du Cons. d'Ét. des 25 février et 13 juillet 1847.

[3] Avis du 24 août 1847.

[4] « On a vu aussi, dit M. de Parieu, des droits différentiels établis sur certains objets d'après le lieu de leur fabrication, par exemple pour les tuiles et carreaux (*octroi de Melun*, 12 août 1847). On a même admis en Corse la faculté d'imposer sur les vins, d'après leur provenance, des tarifs différentiels dont les octrois de Bastia et d'Ajaccio montrent l'application. » (*Traité des impôts*, t. IV, p. 17 et 18.)

pour la commune une somme supérieure à celle qui est perçue par l'État. Le même article cependant admettait qu'il pourrait être dérogé à la règle générale par une ordonnance royale. Une loi du 11 juin 1842, tout en maintenant la règle et les dérogations, décida qu'au lieu d'une ordonnance royale il faudrait une loi spéciale pour la validité de l'exception. La même loi portait qu'après une période de dix années (au 31 décembre 1852), toutes les taxes seraient ramenées aux limites du droit d'entrée; cependant des dérogations ont été consacrées par des dispositions formelles qui ont prorogé le délai de dix années. D'ailleurs, avant l'expiration du délai, un décret-loi du 17 mars 1852 a diminué de moitié les droits d'entrée au profit du Trésor, diminution qui entraînait comme conséquence une réduction de l'octroi dans les villes où les taxes avaient été poussées jusqu'à la limite du droit d'entrée[1]. Mais la loi de finances du 22 juin 1854, art. 18, est revenue sur cette concession en portant le maximum des droits d'octroi au double des droits d'entrée qui sont levés dans les villes de 4,000 âmes et au-dessus. Aucune dérogation à ce maximum ne peut être établie que par une loi spéciale.

587. La fraude serait très-fréquente dans les grandes villes si les communes des faubourgs n'étaient pas comprises dans le périmètre de l'octroi.

[1] « L'effet de ces dispositions du décret du 17 mars 1852 a été un remaniement assez profond dans les octrois d'un grand nombre de communes. Déjà les dispositions de la loi du 11 juin 1842 atteignaient 371 localités. On a calculé que la seconde réduction de 1852 réduirait de 3,558,303 fr. les recettes de 941 communes en France. » (De Parieu, *op. cit.*, t. IV, p. 21.)

L'art. 152 de la loi du 28 avril 1816 a prévu ce cas. « Des perceptions pourront être établies, dans les banlieues, autour des *grandes villes*, afin de restreindre la fraude, mais les recettes faites dans ces banlieues appartiendront toujours aux communes dont elles seront composées. » C'est là une disposition exorbitante puisqu'elle fournit le moyen de soumettre une commune à l'octroi, sans son consentement. Aussi faut-il qu'elle soit rigoureusement restreinte aux cas pour lesquels elle a été faite. Or l'art. 152 n'admet cette exception que pour les banlieues autour des *grandes villes*. Ce serait donc sortir des termes de cette disposition que de l'appliquer à de *petites villes*[1].

Quoique l'extension de l'octroi à la banlieue puisse être faite sans le consentement de la commune du faubourg, cependant il faut que le conseil municipal de cette dernière soit appelé à délibérer. Son avis ne sera pas obligatoire, mais il faut le demander, à peine de commettre un excès de pouvoir, ce qui rendrait annulable le décret approuvant l'établissement de l'octroi[2].

L'art. 26 de l'ordonnance de 1814 dispose que « les « dépendances rurales entièrement détachées du lieu « principal sont affranchies des droits d'octroi. » Cet article paraît être confirmé par l'art. 21 de la loi du 28 avril 1816, qui dispense aussi les habitations

[1] Un arrêt du Conseil d'État, du 23 août 1836 (*octroi de Mont-de-Marsan et commune de Saint-Pierre*) a décidé que Mont-de-Marsan, n'ayant qu'une population de 3,774 habitants, ne pouvait pas être considéré comme une grande ville donnant lieu à l'application de l'art. 152 de la loi, et que son octroi ne pouvait pas être étendu au delà de son territoire.

[2] Décret du 17 mai 1809 combiné avec l'art. 152 de la loi du 28 avril 1816. Cette opinion a été consacrée par la jurisprudence du Conseil d'État. Arr. du Cons. d'Ét. du 28 décembre 1854.

rurales des droits d'entrée. Il semble résulter de la combinaison de ces deux dispositions qu'on ne doit soumettre aux taxes que la partie agglomérée et non les dépendances rurales. Mais l'art. 21 de la loi du 28 avril 1816 ne s'occupe que du droit d'entrée levé sur les boissons au profit du trésor, droit qui n'est exigible qu'à la barrière, tandis que l'octroi peut être établi même dans les villages non fermés. D'un autre côté, la restriction écrite dans l'ordonnance de 1814 n'a pas été reproduite par la loi du 28 avril 1816. L'art. 147 permet d'imposer les objets de consommation locale, sans aucune restriction ; il contient donc une abrogation virtuelle de l'ordonnance sur ce point, comme sur l'imposition des blés et farines. En résumé, l'art. 21 de la loi du 28 avril 1816 n'est pas applicable puisqu'il ne s'occupe que des droits d'entrée perçus par l'État, et quant à l'art. 26 de l'ordonnance de 1814, les termes généraux de l'art. 147 l'ont implicitement abrogé[1].

588. Une commune ne peut recourir à l'octroi qu'en cas d'insuffisance de ses ressources. Il résulte de là que, pour l'autoriser à s'imposer les taxes de cette espèce, il faut examiner sa situation financière. C'est pour cela que l'affaire est instruite par deux sections du Conseil d'État : par la section de l'intérieur, au point de vue des ressources de la commune, et par la section des finances, au point de vue des tarifs.

[1] La jurisprudence du Conseil d'État décide que les *dépendances rurales* peuvent être comprises dans l'octroi. Arr. des 1er septembre 1819 et 11 février 1836. Elle est d'accord avec celle de la Cour de cassation. C. cass., arr. des 26 mai 1827 et 19 mai 1836.

589. L'initiative appartient aux conseils municipaux. « La désignation des objets exposés, dit l'art. 147 de « la loi de 1816, le tarif, le mode et les limites de la « perception sont délibérés par les conseils municipaux. » L'autorité supérieure ne pourrait donc pas modifier les propositions, mettre une taxe à la place d'une autre en changeant la matière imposable. Elle n'a que le pouvoir d'empêcher ou d'approuver, c'est-à-dire d'exercer les attributions inhérentes à la tutelle administrative. Le droit d'empêcher comprend celui de réduire une taxe proposée, la réduction n'étant pas autre chose qu'un empêchement partiel. Mais l'autorité supérieure dépasserait ses pouvoirs si elle mettait, à la place d'un article non approuvé, un autre droit que le conseil municipal ne propose pas. Décider autrement serait contrevenir au texte de l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816 et porter une grave atteinte au droit d'initiative qui, en règle générale, appartient à la commune sur toutes les parties de son budget[1].

[1] La législation a varié sur cette question. D'après la loi du 11 frimaire an VII, l'initiative appartenait à l'administration municipale, et l'autorité supérieure n'était investie que du pouvoir d'annuler ou d'approuver. Au contraire, le décret du 17 décembre 1809, tout en appelant (art. 2) les conseils municipaux à délibérer sur la proposition des tarifs d'octroi, confère au gouvernement le droit d'établir d'office cette taxe locale dans le cas où le conseil municipal négligerait de la voter. Ce régime fut conservé par l'ordonnance du 9 décembre 1814. Mais ces dispositions ont été abrogées par la partie de l'art. 147 qui permet d'établir des droits *sur la demande des conseils mnnicipaux*. Cette abrogation fait d'autant moins doute que, par elle, la législation se trouve ramenée au système de l'initiative municipale, c'est-à-dire à la règle générale qui a prévalu dans la loi du 18 juillet 1837. Cette doctrine a été consacrée par la jurisprudence du Conseil d'État. Arr. des 16 décembre 1842 (*ville de Troyes*) et 5 juin 1848 (*ville d'Auch*). Mais l'autorité supérieure peut rejeter un article du tarif ou le réduire. Arr. du Cons. d'Ét. des 18 juillet 1838 (*ville de Commercy*) et 25 avril 1845 (*ville d'Amboise*).

La délibération du conseil municipal portant proposition d'établir un octroi est envoyée par le sous-préfet au préfet, qui le transmet, avec son avis, au ministre de l'intérieur. La section de l'intérieur du Conseil d'État est appelée à délibérer et donne son avis sur la situation financière de la commune. Après avoir pris cet avis, le ministre autorise, s'il y a lieu, le conseil municipal à délibérer sur les tarifs. Une nouvelle délibération du conseil municipal propose les tarifs, et le préfet transmet le dossier au directeur général des contributions indirectes, avec l'avis du directeur des contributions indirectes dans le département. Le ministre des finances consulte la section des finances du Conseil d'État. L'assemblée générale est même appelée à délibérer d'après l'art. 13, n° 17, du règlement du 30 janvier 1852. Le décret est ensuite rendu par le chef de l'État, sur la proposition du ministre des finances qui le contre-signe. Pour abréger, le conseil municipal pourrait, par la même délibération, demander l'établissement de l'octroi et proposer les tarifs. Le dossier serait ensuite transmis avec les avis exigés par les règlements au ministre de l'intérieur, qui arrêterait le projet dans le cas où la situation financière de la commune ne demanderait pas l'établissement de l'octroi. Au contraire, dans le cas où il approuverait la proposition, le dossier serait transmis au ministre des finances, qui le renverrait au Conseil d'État (section des finances et assemblée générale). En suivant cette marche, on abrégerait l'instruction de l'affaire et on mettrait la section de l'intérieur à même de faire officieusement, sur les

tarifs, des observations qui pourraient éclairer la délibération de la section des finances.

590. La suppression d'un octroi est précédée d'une instruction analogue (ord. du 8 déc. 1814, art. 23 et 24). La délibération par laquelle le conseil municipal demande à supprimer son octroi est transmise au préfet, qui l'envoie au ministre de l'intérieur. Après avis du Conseil d'État en section (section de l'intérieur) et en assemblée générale, la suppression est ordonnée par un décret (loi du 11 juin 1842, art. 8, et règlement du Conseil d'État du 30 janvier 1852, art. 13, n° 17). Si, au lieu d'une suppression pure et simple, le conseil municipal demandait à remplacer l'octroi par un autre mode de perception, il faudrait consulter le ministre des finances et faire délibérer la section des finances du Conseil d'État[1].

[1] Le décret qui autorise l'établissement d'un octroi peut-il être attaqué par la voie contentieuse? Oui, lorsqu'il y a violation de la loi ou excès de pouvoir. Ainsi, lorsque l'art. 152 de la loi du 28 avril 1816 a été appliqué au faubourg d'une petite ville, le pourvoi contentieux a été jugé recevable. Arr. du 23 août 1836 (*ville de Mont-de-Marsan*). — Il en serait de même si le pourvoi était fondé sur l'inobservation des formes exigées pour l'établissement de l'octroi; car de cette inobservation résulte l'excès de pouvoirs. Arr. du Cons. d'Ét. du 25 avril 1845 (*ville d'Amboise*). — Avant le décret qui a supprimé le prélèvement du dixième au profit du trésor, le Conseil d'État a examiné au fond ce qui impliquait la recevabilité des pourvois tendant à faire écarter le prélèvement comme indûment imposé. Arr. du Cons. d'Ét. des 16 décembre 1842 (*ville de Troyes*), 20 novembre 1845 (*ville de Versailles*), 8 avril 1846 (*ville d'Orléans*), 21 mai 1847 (*ville de Melun*), 5 juin 1848 (*ville d'Auch*), 5 février 1849 (*ville de Nancy*) et 26 juillet 1851 (*ville de Bourges*). — Dans les affaires dont nous venons de parler, le pourvoi était formé par la commune elle-même, et la qualité de la commune n'a pas été contestée lorsqu'elle attaquait le décret, en se fondant sur la violation de la loi ou l'excès de pouvoir. La question a fait plus de doute en ce qui concerne le pourvoi des particuliers. Après avoir, pendant longtemps et à plusieurs reprises, décidé que les particuliers étaient irrecevables pour attaquer au contentieux des dispositions réglementaires (V. arr. du Cons. d'Ét. des 30 novembre 1836, aff. *Anglade*, 28 août 1837, 2e aff. *An-*

591. La loi du 24 juillet 1867, sur les conseils municipaux, a modifié les formes à suivre pour la création, la modification et la suppression des octrois dans certains cas qu'elle détermine[1]. En règle générale, un décret impérial est nécessaire toutes les fois qu'il s'agit : 1° d'établir un octroi dans une commune où cette taxe n'existe pas ; 2° de modifier les périmètres existants ; 3° d'établir ou de renouveler une taxe sur des objets non compris dans le tarif général ; 4° d'établir ou de renouveler une taxe excédant le maximum fixé par le tarif général. — L'approbation de la délibération du conseil municipal par le préfet est suffisante : 1° pour la prorogation des taxes additionnelles actuellement existantes ; 2° pour l'augmentation des taxes principales au delà d'un décime, à la condition de ne pas dépasser le maximum fixé par le tarif général. — Enfin la délibération du conseil municipal est exécutoire par elle-même, sauf le droit d'annulation par le préfet, mais sans être soumise à l'approbation préalable dans les cas suivants : 1° la suppression ou la diminution des taxes d'octroi ; 2° la prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ; 3° l'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans

glade, et 15 juillet 1842, *octroi de Douai*), le conseil a admis le pourvoi formé par les habitants de la banlieue d'une ville qui attaquaient le décret par le motif que le conseil municipal n'avait pas été appelé à délibérer (arr. du Cons. d'Ét. du 28 février 1854). « Par ce dernier décret, dit M. Vuatrin, le Conseil nous paraît abandonner la doctrine de ses arrêts précédents. Il résulte, en effet, de cette dernière décision que les simples particuliers peuvent attaquer, par la voie contentieuse, les décrets portant approbation des taxes d'octroi. » (*Dictionnaire* de M. Block, v° Octroi, article de M. Vuatrin.)

V. le *Journal de droit administratif* de M. Chauveau (Adolphe) cahier de juillet 1867, p. 330 et suiv. (article de M. Amb. Godoffre).

au plus [1]. En cas de désaccord entre le maire et le conseil municipal, la délibération n'est exécutoire qu'en vertu de l'approbation préalable du préfet [2]. Quant aux surtaxes sur les boissons supérieures au double du droit d'entrée, elles continuent à ne pouvoir être établies qu'en vertu d'une loi (loi du 22 juin 1854, art. 18) [3].

592. Le périmètre de l'octroi est fixé par le règlement, sur la proposition du conseil municipal approuvée par l'administration supérieure. D'après l'art. 26 de l'ordonnance de 1814, les dépendances rurales entièrement détachées du lieu principal ne devraient pas être comprises dans ce rayon. Mais nous avons déjà fait observer que la loi du 28 avril 1816 n'ayant pas reproduit cette restriction, la jurisprudence en a conclu avec raison qu'elle était abrogée comme les articles qui exigeaient la classification des matières sujettes et excluaient les matières alimentaires [4]. Il est vrai que l'art. 21 de la loi du 28 avril 1816 déclare que les dépendances rurales détachées du lieu principal sont affranchies du droit d'entrée perçu sur les boissons au profit du trésor.

[1] Art. 8, 9 et 10 de la loi du 24 juillet 1867. Ces articles ont été votés dans la séance du 10 avril 1867. (V. *Moniteur* du 11 avril.)

[2] Art. 9, paragraphe dernier. Ce paragraphe est le seul qui ait donné lieu à quelques observations. Les art. 8, 9 et 10 ont, à part le dernier paragraphe de l'art. 9, été votés sans discussion.

[3] Le tarif général est établi par un décret portant règlement d'administration publique, après avoir pris l'avis des conseils généraux. (Art. 9 de la loi du 24 juillet 1867.) M. Pagézy avait proposé de faire arrêter le tarif par le conseil général sous l'approbation du ministre de l'intérieur. Cet amendement fut repoussé par la raison que le règlement d'administration publique aurait l'avantage de porter à la connaissance des communes les règles générales adoptées par le gouvernement.

[4] Arr. du Cons. d'Ét. des 1er septembre 1819 et 11 février 1836. — C. cass., arr. des 26 mai 1827 et 19 mai 1836.

Mais cette exemption spéciale à une taxe de l'État ne doit pas être étendue à la matière des octrois, d'autant qu'il est juste de faire contribuer tous les habitants aux dépenses de la commune.—Le règlement fixe également les bureaux de perception, ainsi que les obligations et les formalités à remplir par les redevables ou par les employés. Dans le silence des règlements spéciaux, il faut suivre l'ordonnance réglementaire du 9 décembre 1814. Les prescriptions de ce règlement peuvent être modifiées suivant les localités, à l'exception cependant des dispositions prohibitives qui sont obligatoires dans toutes les villes. Ainsi l'art. 30 de l'ordonnance porte que les personnes, voyageant à pied, à cheval ou en voitures suspendues, ne peuvent pas être *arrêtées à la barrière, questionnées ou visitées.* Cette prohibition a été abrogée par la loi du 24 mai 1834, art. 9, en ce qui concerne les voitures suspendues; mais elle subsiste pour les personnes voyageant à pied ou à cheval. Un règlement local n'y pourrait pas déroger, tandis qu'il établirait valablement les distinctions suivant lesquelles les voitures suspendues seront soumises à la visite des employés. Au reste, les personnes voyageant à pied ou à cheval sont tenues de faire la déclaration des matières sujettes à la taxe qu'elles portent avec elles. En cas d'infraction, les denrées introduites en fraude pourraient être suivies et saisies au déchargement, sans préjudice du procès-verbal et de la poursuite en simple police [1]. Tout individu soupçonné de faire la fraude peut être conduit

[1] On entend par *voyageur* toute personne qui entre, d'où qu'elle vienne, C. cass., arr. des 25 août 1827 et 22 mars 1834.

devant le maire, qui l'interroge et, s'il y a lieu, ordonne la visite de ses effets[1].

593. Les courriers chargés du service des postes ne peuvent pas être arrêtés à leur passage; mais l'administration a le droit d'assister au déchargement des malles et bagages. Des agents spéciaux sont chargés d'accompagner les courriers, et le surcroît de frais qui en résulte est à la charge de la ville. Il en est autrement pour les diligences publiques, autres que les courriers ou malles-postes. Sans doute, l'administration de l'octroi n'use pas du droit qu'elle a de les arrêter et, au moins pour les plus importantes d'entre elles, elle envoie des agents spéciaux au moment de l'arrivée; mais la dépense qui en résulte est supportée par l'entreprise de diligence au lieu de l'être par la ville, comme elle l'est pour les courriers ou malles-postes[2]. Quant aux chemins de fer, il a été jugé[3] que le service spécial de l'inspection des malles et bagages, à l'arrivée des trains, devait être payé par la ville, et non par la compagnie. Tous les chemins de fer font le service de *courriers*, et rien n'indique, dans la disposition où cette exemption est consacrée, qu'elle soit limitée au cas où le courrier est réellement porteur de dépêches. Cette vérification serait difficile; il y aurait lieu d'ailleurs à une répartition de frais compliquée entre la ville et la compagnie si le chemin de fer était traité comme courrier pour certains trains, et comme messageries pour les autres.

[1] Ord. du 9 décembre 1814, art. 31.
[2] Ord. du 9 décembre 1814, art. 33.
[3] Arr. du Cons. d'Ét. du 17 juillet 1843.

594. Dans les communes ouvertes, les taxes ne pouvant pas être exigées à la barrière, il y a un bureau central où doivent être déclarées les matières sujettes, avant d'être portées au domicile des destinataires[1]. De même toute personne qui prépare ou récolte, dans l'étendue d'un lieu sujet, des matières soumises à la taxe, doit en faire la déclaration au bureau et acquitter le droit qui serait payable à l'entrée si la matière venait du dehors[2].

595. L'octroi ne peut porter que sur les objets de *consommation locale* (art. 147 de la loi du 28 avril 1816). Aussi ne doit-on pas atteindre ceux qui traversent la commune pour aller à une destination plus éloignée; d'où les règles spéciales au passe-debout et au transit. D'un autre côté, il n'est pas juste, pour les approvisionnements considérables, de faire acquitter le droit avant que ces objets n'entrent effectivement dans la consommation; d'où est venue la faculté d'entrepôt.

596. Le *passe-debout* est délivré au conducteur toutes les fois qu'il déclare vouloir traverser la commune, ou au moins ne pas séjourner plus de vingt-quatre heures. Il donne caution de payer les droits pour le cas où il ne justifierait pas de la sortie dans le délai ou, ce qui est plus simple, il les consigne. Si la sortie a lieu dans le délai, la caution est déchargée ou le droit restitué. Sinon, la caution est tenue de payer ou la somme consignée est définitivement acquise à la caisse municipale. Lorsque l'administration a un personnel suffisant

[1] Art. 34 de l'ord. du 9 décembre 1814.
[2] Art. 36, *ibid.*

pour accompagner les voitures, les conducteurs sont dispensés soit de consigner, soit de fournir caution.

Si le conducteur a l'intention de séjourner plus de vingt-quatre heures, il doit faire une déclaration de *transit*. Les droits sont consignés ou cautionnés, comme pour le passe-debout. Ce qu'il y a de particulier en cas de transit, c'est que pendant la durée du séjour les objets doivent être représentés aux employés à toute réquisition[1].

597. L'*entrepôt* consiste à déposer provisoirement les marchandises dans un local où les choses soumises à la taxe sont emmagasinées sous la surveillance de l'administration, de manière qu'elles n'acquittent les droits qu'au fur et à mesure de leur entrée dans la consommation. L'entrepôt est réel ou fictif. Il est réel lorsque les marchandises sont reçues dans un magasin public sous la clef de la régie; le propriétaire les en retire au fur et à mesure du besoin qu'il en a, et acquitte les droits sur les quantités retirées. L'entrepôt fictif a lieu dans le magasin même du redevable. Les marchandises sont entreposées à domicile, sous la surveillance de la régie, qui a le droit d'exercer les magasins pour constater les *manquants*. C'est sur les manquants que le droit d'octroi est exigible. Dans les communes où est établi un entrepôt réel, l'entrepôt fictif est supprimé sur la demande du conseil municipal[2]. Quant aux matières pour lesquelles la faculté d'entrepôt sera accordée et aux quantités au-

[1] Ord. du 9 décembre 1814, art. 37 et 38; loi du 27 frimaire an VIII, art. 22, et décret de 1809, art. 60.

[2] Ord. de 1814, art. 41 à 45.

dessous desquelles on ne l'admettra pas, elles sont déterminées par les règlements locaux[1].

598. La perception des droits d'octroi a lieu de quatre manières :

1° *Le bail à ferme* moyennant un prix à forfait déterminé par des enchères publiques. Si le produit de l'octroi est supérieur au prix augmenté des dépenses de gestion, il y a bénéfice pour le fermier. Lorsque le produit, au contraire, est inférieur, il y a perte et le fermier la supporte. L'adjudicataire ne peut pas transférer son bail à un cessionnaire sans le consentement de l'autorité municipale et l'approbation du ministre des finances.

2° *La régie* par des préposés de la commune, agissant sous l'administration immédiate du maire. Les frais d'exploitation et de premier établissement sont réglés par l'autorité locale et soumis à l'approbation du ministre des finances, qui ne la donne qu'après avoir pris l'avis du ministre de l'intérieur. Le directeur des contributions indirectes est consulté.

3° *La régie intéressée*. C'est une combinaison qui consiste à traiter avec un préposé moyennant un prix fixe qu'il s'engage à payer, en y ajoutant un partage du produit au delà d'une somme déterminée. C'est donc un contrat mixte qui tient du bail et de la société.

[1] D'après la loi du 24 mai 1834, art. 9, les contraventions sont punies des peines que prononce l'art. 46 de la loi du 28 avril 1816 contre ceux qui introduisent en fraude des boissons soumises au droit d'entrée au profit du trésor. Cependant, l'amende, qui est de 1,000 fr. pour l'infraction au droit d'entrée, par voitures suspendues, n'est que de 100 à 200 fr. lorsqu'il s'agit de fraude aux taxes d'octroi.

Pour déterminer la somme après laquelle commencera le partage, on ajoute au prix de ferme les frais de gestion par abonnement. Cet abonnement ne doit pas dépasser 12 p. 100 du prix fixe qui a été stipulé pour le bail.

4° L'abonnement avec la régie des contributions indirectes. Cette administration est autorisée à traiter avec les communes, mais les traités ne sont définitifs qu'après avoir été approuvés par le ministre des finances. L'abonnement ne porte que sur le traitement des préposés; car les frais sont supportés intégralement par la commune sur le produit brut de l'octroi. Le maire conserve le droit de surveillance sur les agents au point de vue spécial de l'octroi. Il a le pouvoir de transiger[1].

599. Le bail à ferme et la régie intéressée ont des côtés communs, puisqu'ils sont adjugés aux enchères, et que toute la différence consiste dans la participation aux bénéfices qui se trouve dans une des combinaisons et pas dans l'autre. L'adjudication est faite devant le maire ou le sous-préfet, à l'extinction des bougies, au dernier et plus offrant enchérisseur[2]. En cas de collusion ou de fraude soupçonnée, les soumissions cachetées sont substituées à l'adjudication au plus offrant[3]. Le bail ou la régie intéressée ne peuvent pas être faits pour plus de trois ans. En tout cas, ils doivent finir au 31 décembre. La surenchère est admise à la

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 158, et ord. du 9 décembre 1814, art. 95, 96 et 98.
[2] Art. 110-113 du décret de 1809.
[3] Circul. minist. du 6 novembre 1816.

condition : 1° qu'elle sera déposée dans les vingt-quatre heures; 2° que le surenchérisseur prendra l'engagement d'élever le prix d'un douzième en sus de la première adjudication.

600. L'adjudication n'est d'ailleurs jamais définitive que si elle est approuvée par le ministre des finances. Celui-ci, avant de donner son approbation, examinera si les formalités ont été remplies, et particulièrement si l'adjudicataire remplit les conditions; car les enchères ont lieu entre personnes d'une moralité, d'une capacité et d'une solvabilité qui doivent être reconnues par le maire, sauf recours au préfet[1]. Or, dans le cas où l'adjudication aurait été prononcée au profit d'une personne qui n'avait pas été régulièrement admise, l'approbation serait, par le ministre, refusée à cette adjudication irrégulière. Le ministre pourait-il aller jusqu'au refus d'approuver sans motif? La jurisprudence décide que le refus *ad nutum* est conforme au système de la loi. Il pourrait se faire que des faits eussent, postérieurement au commencement des enchères, révélé l'incapacité ou l'immoralité de l'adjudicataire, et il faut que, jusqu'au dernier moment, le ministre puisse refuser son approbation sans expliquer ses motifs; car l'obligation de manifester des raisons blessantes pour le fermier serait propre à gêner la décision du ministre[1].

601. Le preneur est tenu, avant d'entrer en fonctions, de fournir un cautionnement dont le chiffre est fixé

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 16 janvier 1828. — Il résulte de cet arrêt que le refus ne peut pas être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse.

par le cahier des charges[1]. Il paye, chaque mois et d'avance, un douzième du prix du bail; en cas de retard, la commune peut le contraindre à payer par toutes les voies de droit[2]. Si le retard se prolonge, l'administration municipale a le droit de faire revendre à la folle enchère du premier adjudicataire[3]. Le preneur doit donner communication de tous les procès-verbaux de contravention, et il ne peut transiger avec les contrevenants qu'à la condition d'y être autorisé par le maire[4]. C'est le preneur qui nomme et révoque les employés; mais le préfet a aussi le droit d'en ordonner la révocation sur la plainte du sous-préfet, du maire ou du directeur des contributions indirectes[5].

602. Les adjudicataires ont droit à indemnité toutes les fois que, dans un intérêt public, l'administration prend une mesure qui diminue le produit de l'octroi, par exemple, si la longueur du délai accordé aux entrepositaires retarde trop les recouvrements[6]. Il en serait de même si l'administration avait apporté un retard préjudiciable à la mise en possession de l'adjudicataire[7]. A plus forte raison, y aurait-il lieu à indemnité si l'octroi était supprimé[8]. Toute demande d'indemnité serait repoussée si, dans le cahier des charges, il avait été dit qu'aucune réclamation ne

[1] Décret de 1809, art. 121.
[2] Décret de 1809, art. 123.
[3] *Id.*, art. 131.
[4] *Id.*, art. 124.
[5] *Id.*, art. 119.
Arr. du Cons. d'Ét. des 17 juin 1818, 2 juin 1819 et 8 septembre 1819.
[7] Arr. du Cons. d'Ét. des 20 juin 1820 et 23 août 1820.
[8] Arr. du Cons. d'Ét. du 10 février 1816.

pourrait être élevée par le fermier. Cependant l'effet de cette clause serait limité aux événements que l'adjudicataire aurait pu prévoir. Ainsi les troubles populaires donneraient ouverture à une indemnité, nonobstant la clause générale du cahier des charges. Il faudrait, pour décider autrement, que le cahier des charges eût spécifié *la non-indemnité pour tous événements prévus ou imprévus*[1]. Le fermier ne peut d'ailleurs que réclamer des indemnités, et il ne lui appartiendrait pas de demander la résiliation du bail lui-même, quelle que fût la diminution des recettes[2].

§ 7. — Impositions départementales et communales. — Droit comparé.

Sommaire.

603. **Angleterre.**— Les ressources principales des comtés et des communes sont demandées à la contribution directe, à l'inverse de ce qui est pratiqué pour alimenter le trésor public. Tandis que l'Échiquier s'alimente surtout par les douanes et le timbre, les recettes provinciales et communales viennent presque exclusivement de taxes spéciales sur la propriété im-

[1] Arr. du Cons. d'Ét. du 27 novembre 1835.
[2] Arr. du Cons. d'Ét. du 22 juin 1836.

mobilière (*the real visible property in the parish*). Les contributions indirectes, et particulièrement les octrois, auraient l'inconvénient d'entraver le commerce intérieur, et, d'un autre côté, c'est une idée répandue en Angleterre qu'il ne serait pas juste de faire contribuer aux dépenses locales ceux qui n'ont pas les avantages de la résidence. Aussi les taxes indirectes au profit des villes ne sont-elles qu'un fait assez rare. « A part de rares exceptions, comme à Londres, les droits sur les charbons, les grains, les fruits et les vins; comme à Douvres, les droits insignifiants sur la chaux et le houblon; comme à Newcastle, les droits sur les marchandises entrant ou sortant par terre, et à Édimbourg, le droit de commutation et le droit sur le bétail, les taxes indirectes ne sont autre chose au fond que des *droits de port* affectés aux dépenses spéciales faites dans l'intérêt de la navigation et du commerce maritime. Du reste, en Angleterre l'opinion publique se montre peu favorable à ce genre de taxes. C'est ainsi qu'à Londres, par exemple, on ne cesse depuis longtemps de réclamer la suppression du droit sur les charbons, qui a rapporté 90,000 livres en 1861. La perception de ce droit devait cesser en 1862; mais un acte de 1861 en a autorisé le maintien pour une nouvelle période de dix ans[1].

Un caractère remarquable des taxes provinciales et communales de l'Angleterre, c'est leur *spécialité*. Au lieu d'une contribution générale dont le produit serait affecté aux dépenses de toute nature, on lève des

[1] *Rapport aux Chambres belges*, p. 384.

taxes multiples dont chacune correspond à une espèce particulière de dépenses. Il en résulte de grandes complications dans l'assiette et la répartition, ainsi que des frais de perception relativement considérables. Quelquefois les frais de perception menaçaient de dépasser le produit de la taxe et, pour éviter ce résultat, les juges de paix, renonçant à lever cette contribution, ont reporté la dépense sur la taxe des pauvres. « Qui pourrait croire, dit M. Robert de Mohl[1], que dans l'Angleterre et le pays de Galles, il n'y a pas moins de vingt-quatre diverses taxes, qui sont imposées et levées, d'après les dispositions de 173 lois différentes, par 180,000 fonctionnaires le plus souvent gratuits ? Que pour plusieurs de ces taxes un mode de perception très-prodigue, une supputation incertaine, une comptabilité défectueuse accompagnent un luxe exagéré dans les dépenses que l'impôt doit couvrir ? Qu'il en est de même en Écosse et en Irlande, bien qu'à un moindre degré ? Qu'enfin il se lève de cette manière environ 12 millions de livres sterl., soit 300 millions de francs ? »

Il existe cependant une taxe générale de comté (*county rate*) dont le produit n'a pas d'affectation déterminée. Elle est répartie tous les trois mois par les juges de paix siégeant en assemblée trimestrielle, suivant les besoins pour le trimestre à venir, entre les paroisses situées dans l'étendue du comté. Le recouvrement en est confié aux agents qui lèvent la taxe des pauvres, et il est même loisible aux inspecteurs

[1] *Histoire et littérature des sciences politiques*, t. II, p. 104.

d'en faire l'avance sur le produit de la taxe des pauvres, sauf à recouvrer le montant de cette avance par une augmentation de l'imposition l'année qui suit.

A côté de cette taxe générale on lève dans les comtés les taxes spéciales suivantes : 1° pour les asiles d'aliénés (*county rate for lunatic asylums*); 2° pour l'enterrement des cadavres laissés sur le rivage (*burial of dead bodies rate*). Elle est inusitée et n'est d'ailleurs applicable que dans les contrées maritimes; 3° pour la police (*police rate*). L'assiette, la répartition et le recouvrement de la taxe de police se font de la même manière que pour la taxe du comté. (V. *suprà*, t. V, p. 81 à 86.)

La spécialité et la multiplicité des taxes locales se montrent surtout dans le budget des bourgs et paroisses. Pour nous en faire une idée claire et exacte, il faut suivre la division suivante : 1° la taxe des pauvres; 2° les taxes établies sur la même base que la taxe des pauvres; 3° quelques taxes reposant sur des bases diverses.

I. La taxe des pauvres est due par tout habitant de la paroisse qui occupe des biens soumis à l'impôt, et l'expression d'occupant (*occupier*) s'applique à quiconque a l'usage, la jouissance ou la possession réelle du bien, n'importe où il réside; cependant la même propriété ne peut pas être taxée deux fois, et si le propriétaire est imposé, le locataire est exempt. Quels biens sont soumis à la taxe? Elle a pour base le revenu net des terres, carrières, sources, etc., etc. (*lands*); des maisons et constructions quelconques pouvant servir d'abri (*houses*); les dîmes ou les rentes qui ont été

substituées aux anciennes dîmes; les houillères (*coal-mines*); les bois destinés à la vente et exploités par coupes périodiques (*saleable underwoods*); enfin les fonds engagés dans le commerce (*stocks in trade*). Les rôles sont dressés par les inspecteurs des pauvres et rendus exécutoires par ordonnance de deux juges de paix. Le premier dimanche qui suit l'ordonnance, la mise en recouvrement est publiée par affiches apposées sur toutes les églises et chapelles de la paroisse. Le recouvrement se fait à domicile par les inspecteurs qui, au besoin, sont assistés d'agents spéciaux nommés par l'assemblée de la paroisse ou *vestry*.

II. Les taxes paroissiales établies sur les mêmes bases que la taxe des pauvres sont les suivantes : 1° la taxe des dépôts de mendicité (*Workouse building rate*); 2° la taxe d'arpentage et d'évaluation (*Survey and valuation rate*). Le produit est employé aux frais d'arpentage et d'évaluation du revenu pour la répartition des taxes. Dans la plupart des paroisses, cette contribution spéciale n'est pas perçue séparément, et la dépense est prélevée sur la taxe des pauvres; 3° taxe pour les frais de prison (*Gaol fees rate*); elle est destinée au remboursement des frais qu'occasionne la détention des vagabonds dans les prisons du comté, frais que la loi met à la charge de la paroisse à laquelle ces vagabonds appartiennent; 4° taxe des constables (*Constables rate*); elle n'est plus levée que dans les paroisses où n'existe pas la taxe des pauvres. Là où la taxe des pauvres est établie, les dépenses du service des constables sont supportées sur les fonds qui en proviennent; 3° taxe des grandes routes (*Highway rate*); 6° taxe d'éclairage

et de surveillance (*Lighting and Wachting rate*; quoique cette taxe soit établie sur les mêmes bases que celle des pauvres, elle offre cependant cette particularité que les propriétés bâties sont imposées trois fois autant que les propriétés non bâties. Au reste, depuis l'organisation de la police dans les comtés, on ne perçoit plus cette taxe que pour l'éclairage, sauf dans les bourgs où la *Wacht rate in borough* est toujours exigée pour couvrir les frais de la police locale. (*Suprà*, t. V, p. 73.)

III. Les taxes municipales pour lesquelles n'ont pas été adoptées les bases de la taxe des pauvres sont au nombre de cinq : 1° la taxe d'église (*Church rate*); elle est assise sur les mêmes biens que la taxe des pauvres, et son recouvrement se fait de la même manière. Mais elle présente quelques caractères particuliers. Ainsi elle ne peut pas dépasser 1 shill. ou 1 fr. 25 par livre sterling du revenu annuel des propriétés imposables. D'un autre côté, les réclamations des contribuables sont portées devant la *Vestry* pour la première instance, et, en appel, devant les cours ecclésiastiques[1]; 2° taxe pour réparation ou construction d'église (*Church rate for repairs*, *New churchs*); comme elle a une destination analogue à celle de la précédente, qu'elle est assise et recouvrée de la même manière, il arrive fréquemment qu'elle est levée au moyen d'une addition à la taxe d'église; 3° taxe des cimetières (*Burial Ground rate*); 4° taxe des égouts (*Sewer's rate*). Indépendamment des terres, sont impo-

[1] Les quakers ont plusieurs fois résisté, et notamment en 1840, au payement de la taxe d'église. (Gneist, t. II, p. 476.)

sables à la taxe des égouts les droits de pâturage, les droits sur les tourbières et les profits de la pêche. La propriété mobilière, cependant, n'est pas imposable pour cette dépense ; 5° taxe de drainage et de clôture (*Drainage and Enclosure rate*)[1].

604. **Belgique.** — La loi provinciale du 30 avril 1836, art. 68, 69 et 70, détermine les dépenses qui seront supportées par les provinces et celles qui sont payables sur le budget général de l'État. La première catégorie se subdivise en dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Celles qui sont obligatoires peuvent, lorsqu'elles ne sont pas portées avec un crédit suffisant au budget de la province, être inscrites d'office par ordonnance royale.

A l'aide de quelles ressources est-il pourvu à ces dépenses? Le conseil provincial a un pouvoir absolu pour créer les taxes de toute nature qu'il lui paraîtra convenable d'établir. Il n'est limité par aucun maximum[2] ni par aucune classification légale. Mais comme le budget de la province est soumis à l'approbation du pouvoir central, la nécessité de cette autorisation sert de frein à l'excès des contributions locales, et suffit pour écarter les taxes qui ne seraient pas justement assises ou réparties. Ainsi, récemment, le roi a refusé d'approuver une taxe votée par le conseil provincial du Hainaut

[1] V. *suprà*, t. V, p. 67 à 81.

[2] D'après la loi du 12 juillet 1821, chaque province percevrait 6 centimes additionnels aux contributions foncière, personnelle et des patentes, et ce chiffre était un maximum qui ne pouvait pas être dépassé sans une autorisation expresse du roi. Cette limite n'a pas été conservée par la loi du 30 avril 1836, d'après laquelle le droit du conseil provincial n'est plus restreint que par le pouvoir général d'homologuer le budget.

sur les propriétés qui, d'après la loi, étaient dispensées de payer l'impôt foncier à l'État.

A côté des centimes additionnels qui forment la ressource principale des provinces, se perçoivent les *taxes de barrières* pour la construction des routes. Cette contribution est fort attaquée dans presque toutes les provinces; elle a été supprimée dans celle de Luxembourg, et la question est à l'étude dans les autres.

La *taxe des chiens*, qui est établie en Belgique depuis environ quarante ans, est graduée d'après les catégories de lévriers, chiens de chasse, chiens de garde. Les chiens d'aveugle sont exemptés. Le produit de cette taxe est tantôt abandonné tout entier aux communes, à la charge de supporter certaines dépenses de voirie; et tantôt partagé entre les communes et les provinces, suivant la proportion que fixe le conseil provincial.

Les provinces de Liége et de Hainaut ont imposé les voitures de luxe et les voitures mixtes. On trouve aussi dans le budget de quelques provinces une taxe sur les bestiaux, taxe dont le produit est employé à venir en aide aux fermiers qui ont été victimes de maladies épizootiques. C'est plutôt, comme on le voit, une assurance mutuelle imposée par l'administration provinciale qu'un impôt destiné aux dépenses publiques.

La Flandre orientale, le Hainaut et Liége ont voté une imposition sur les permis de chasse.

Enfin il faut compter parmi les ressources des provinces : 1° les revenus patrimoniaux, recette peu importante puisqu'elle ne dépasse pas 7,000 fr. pour les

neuf provinces; 2° les contributions qui, pour certaines dépenses, sont payées aux provinces par l'État ou les communes (V. *suprà*, t. V, p. 86 et suiv.).

Nous avons vu plus haut (t. V, p. 174 et suiv.) comment se divisent les dépenses communales en Belgique. A l'aide de quelles recettes est-il pourvu à ces dépenses? La principale ressource est tirée des centimes additionnels ordinaires, extraordinaires et spéciaux. L'art. 15 de la loi du 12 juillet 1821 fixait à cinq le nombre des centimes qui pourraient être ajoutés au principal des contributions directes. Au-dessus de ce chiffre, une autorisation expresse du roi était exigée, et c'est là ce qui faisait la différence entre les centimes additionnels ordinaires et les centimes additionnels extraordinaires. Ce maximum a été supprimé, après 1830, par la loi communale du 30 mars 1836, et cependant on distingue toujours dans les budgets communaux les centimes ordinaires et les centimes extraordinaires. D'après la loi du 30 juin 1865, art. 2, n° 5, § 2, l'approbation de la députation permanente ou du conseil provincial suffisent toutes les fois que le nombre des centimes additionnels ne dépasse pas vingt. C'est seulement au-dessus de ce chiffre que commence l'obligation d'obtenir l'autorisation du roi.

La dépense des chemins vicinaux est à la charge des communes en vertu de la loi du 10 avril 1841. Elle est couverte au moyen des revenus ordinaires des communes et, en cas d'insuffisance, avec les ressources spéciales suivantes : 1° une prestation d'une journée de travail à fournir par chaque chef de famille

non indigent, mais inscrit au rôle des contributions directes pour une somme inférieure à 3 fr. 2° Deux journées de travail à fournir par chaque chef de famille ou d'établissement inscrit au rôle des contributions directes pour une somme supérieure à 3 fr. 3° Une prestation de deux journées de travail pour chaque bête de somme, de trait ou de selle au service de la famille ou des établissements dans la commune, à fournir avec conducteurs et moyens de transport par les propriétaires usufruitiers et détenteurs. — Ces diverses prestations sont de droit converties en argent si le contribuable n'a pas, dans le délai d'un mois, déclaré qu'il entendait les exécuter en nature. 4° Des centimes spéciaux additionnels aux contributions directes levées dans la commune, patentes comprises. Afin d'assurer la répartition proportionnelle de cette dépense, la loi exige qu'un tiers au moins soit supporté par les centimes additionnels. — Les ressources spéciales affectées aux chemins vicinaux ne doivent pas excéder le dixième du produit des contributions directes qui sont levées dans la commune, à moins qu'une ordonnance royale n'ait autorisé l'administration municipale à dépasser cette limite.

La loi n'ayant pas fixé la classification des taxes communales, la tutelle administrative a laissé s'introduire dans le système des communes des taxes très-variées. Dans un très-grand nombre, on lève des cotisations personnelles qui sont payables par « quiconque habite « dans une commune, soit pendant l'année entière, « soit pendant trois mois de l'année, avec ou sans « interruption, quand même il serait domicilié ail-

« leurs » (art. 5 de l'arrêté royal du 4 octobre 1816). Mais cette contribution tend à décroître, et des propositions formelles ont été faites pour en demander la suppression. On a constaté dans plusieurs communes l'existence des impositions suivantes :

Des taxes de répartition basées sur le revenu des propriétés foncières ;

Des taxes de répartition basées sur les propriétés bâties ;

Des taxes sur les fours à brique ;

Des taxes sur l'exploitation des carrières ; et un grand nombre de taxes de compensation pour certains services locaux, analogues à nos droits de voirie, de pavage, de trottoirs et de pâturage.

Quelques villes ont imposé certaines jouissances. Ainsi à Gand et à Spa, la commune taxe les voitures de luxe ; et à Bruxelles, Dison et Verviers, les voitures servant au transport des personnes sont imposées au profit de la caisse municipale.

Une loi du 18 juillet 1860 a prononcé la suppression des droits d'octroi qui arrêtaient les voyageurs à la porte des 78 villes principales du royaume. Comme cette mesure avait pour effet de diminuer les ressources des communes urbaines, pour une somme totale d'environ 13 millions, la même loi a créé un fonds communal qui est destiné à en tenir lieu. Il est formé au moyen : 1° de l'abandon par l'État de 40 p. 100 dans le produit brut de l'administration des postes ; 2° de l'abandon par l'État de 75 p. 100 dans le produit du droit d'entrée sur le café ; 3° de l'abandon par l'État de 34 p. 100 dans le produit des droits d'accise sur les

vins et eaux-de-vie provenant de l'étranger, sur les eaux-de-vie indigènes, sur les bières et vinaigres, sur les sucres. Le minimum du fonds communal est fixé à 15 millions, et en cas d'insuffisance des parts abandonnées dans les revenus de l'État, la différence devrait encore être couverte par le Trésor public.

Le fonds communal n'est pas attribué par la loi du 18 juillet 1860 aux villes à octroi seulement; mais à toutes les communes soit urbaines, soit rurales au prorata du principal de la contribution foncière sur les propriétés bâties du principal de la contribution personnelle et du principal des patentes.

Il est à remarquer qu'en Belgique le nombre des villes à octroi était de 78 dans un pays qui ne compte que 2,538 communes. La répartition du fonds communal au prorata des contributions foncière, personnelle et des patentes devait donner la plus grosse part aux villes dont l'octroi était supprimé et leur procurait un remplacement efficace. Si la même mesure était adoptée chez nous, les conditions seraient bien différentes; car, il n'y a que 1,534 communes à octroi sur un total de 37,000 communes. La répartition d'un fonds de remplacement sur un aussi grand nombre de communes ne donnerait aux 1,534 villes à octroi qu'une somme insuffisante pour combler la lacune faite par la suppression.

605. **Allemagne.** — Dans les États où une partie des dépenses publiques est mise à la charge des provinces, on distingue ordinairement entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Il est pourvu

aux premières par des sommes prises sur le budget général. Quant aux secondes, elles sont payées au moyen de centimes additionnels aux contributions tant directes qu'indirectes. Ces centimes sont votés par les conseils locaux sous l'approbation du ministère. On les nomme *Provincial-Umlagen* ou *Kreis-Umlagen*, suivant qu'ils sont levés sur la province ou sur le cercle.

Les communes peuvent également, lorsque les revenus de leurs domaines ne suffisent pas au payement de leurs dépenses, créer des taxes communales (*Gemeinde-Umlagen*), soit par addition aux impôts qui sont levés pour l'État, soit par création de contributions communales spéciales. Ainsi en Prusse, d'après les ordonnances des 30 mai 1853 et 19 mars 1856, organiques du régime municipal, les conseils communaux peuvent imposer des droits additionnels aux contributions de l'État, tantôt avec l'approbation de la Régence, tantôt avec celle du gouvernement central. L'approbation du gouvernement central est nécessaire : 1° pour les suppléments à l'impôt sur le revenu ; 2° pour les additions excédant 50 p. 100 au principal des autres taxes directes; 3° pour les additions aux taxes indirectes. Quant aux contributions communales spéciales, soit directes, soit indirectes, elles ne sont pas classifiées par la loi; mais comme elles ne peuvent pas être établies sans une autorisation expresse du gouvernement, cette nécessité d'homologation est, en Prusse comme en Belgique, la garantie des contribuables. Enfin la loi détermine certaines matières sur lesquelles ne peut porter aucune addition

au profit des communes. Telles sont le papier timbré, le sel, le commerce ambulant, le sucre de betteraves, l'eau-de-vie et le tabac [1].

En Autriche, lorsque les revenus patrimoniaux des communes sont insuffisants, les autorités municipales peuvent voter des droits additionnels au principal des contributions directes, et ce n'est qu'après avoir épuisé cette ressource qu'on peut ajouter des droits aux taxes indirectes. Les surtaxes aux impôts de consommation ne peuvent d'ailleurs avoir lieu que dans les villes fermées, et la loi ne les admet pas dans les pays ouverts.

« A Darmstadt, dit M. de Parieu, il y a un octroi perçu sur le vin, le cidre, l'eau-de-vie, la bière, la farine, le pain, les légumes en grains, le bétail, les lièvres, les chevreuils, les oies, la houille, la tourbe et les bois de chauffage. Dans le même État, à Mayence, il y a un octroi municipal (*städtisches Octroi*), et le même mot se retrouve avec la même institution au chef-lieu de la Bavière Rhénane, à Spire, où sur une population de 11,000 âmes, le produit de cet impôt est d'environ 18,000 florins [2]. »

607. **Espagne.** — Les recettes des provinces, en Espagne, se divisent en *ordinaires* et en *extraordinaires*. Les premières se composent : 1° des produits généraux, tels que rentes, cens, redevances de greniers publics ; 2° des droits de péages sur les routes et

[1] Ces dernières matières ont été imposées par les lois des 26 mai 1818 et 8 février 1819. C'est aux taxes établies par ces lois que l'addition ne peut pas être faite.

[2] V. dans le *Traité des impôts*, par M. de Parieu, t. IV, p. 214, les budgets des villes de Berlin et de Vienne.

ponts (*portazgos*, *pontazgos*, *barcajes*) ; 3° de taxes locales (*arbitrios*) ; 4° des produits de l'instruction publique ; 5° des produits des établissements de bienfaisance. En cas d'insuffisance de ces recettes, le déficit du budget provincial est couvert dans l'ordre suivant :

1° Par des taxes additionnelles à la contribution foncière ; et, en cas d'insuffisance,

2° Par une surtaxe de même nature sur la contribution industrielle et commerciale ; si cette dernière elle-même ne produit pas assez,

3° Par des surtaxes sur les objets de consommation compris dans les tarifs des droits du trésor sur ces objets ; ensuite,

4° Par des taxes sur les objets de consommation non atteints par le trésor ;

5° Enfin par des impôts sur d'autres objets, qu'ils soient ou non de consommation, établis avec l'homologation de l'autorité compétente.

La loi ne fixe pas de maximum aux taxes additionnelles ; mais, dans la pratique, le gouvernement espagnol s'est imposé la règle suivante qui a été généralement observée : le supplément à la contribution foncière et à la contribution industrielle ou commerciale ne dépasse pas le dixième du contingent total imposé à la province. Quant aux taxes de consommation, l'addition ne peut pas dépasser le tarif des droits perçus pour l'État[1].

Le système des taxes communales ressemble à celui des taxes provinciales. Les *ayuntamientos*, comme les

[1] Colmeiro, *Derecho administrativo español*, t. II, p. 258.

diputaciones, peuvent lorsque le revenu des biens communaux est insuffisant, augmenter, au profit de la commune, les contributions levées par le trésor. Quoique la loi n'établisse pas de maximum infranchissable, le gouvernement observe, dans la pratique, la limite suivante : l'addition aux contributions foncière, commerciale et industrielle, ne doit pas dépasser le quart du contingent payable à l'État et, quant aux taxes de consommation, l'addition au profit de la commune ne doit pas dépasser le tarif des droits perçus par l'État.

Les droits *d'entrée et de consommation* (puertas y consumos) sont composés d'une partie qui profite à l'État et d'une autre qui est levée par les communes. Les *consumos* portent sur neuf espèces de matières : le vin, le vinaigre, l'eau-de-vie, les liqueurs, l'huile d'olive, la glace, les viandes vivantes, les viandes mortes, le savon. Quelques-unes de ces matières sont taxées uniformément (par exemple, la bière, le cidre et le chacoli) ; mais la plupart d'après un tarif à sept degrés proportionnellement au chiffre de la population. Quant aux droits d'entrée (*puertas*), ils ne peuvent être établis que sur 99 articles qui sont énumérés par le décret du 31 décembre 1851. Ces 99 articles sont divisés en neuf classes : 1° les cires et graisses; 2° les oiseaux et menu gibier; 3° les combustibles; 4° les confitures et sucreries; 5° les fruits; 6° les graines, semoules et farines; 7° les légumes; 8° les poissons; 9° les articles divers.

D'après M. Conte, le plus grand grief élevé contre les droits d'entrée vient de ce que dans les villes ayant

moins de 2,000 habitants, le gouvernement pour assurer la perception des droits peut exiger que la vente soit faite dans des lieux publics, sous la surveillance de l'administration. « Ce qui, dit cet écrivain, constitue un attentat inouï à la liberté des transactions et un monopole odieux exercé sur les articles les plus nécessaires à la vie humaine[1]. » M. Colmeiro condamne également cette mesure comme contraire à la liberté du commerce; mais il signale comme remède ou palliatif la pratique qui a été adoptée de l'abonnement avec le trésor. Moyennant le payement d'une somme déterminée, les petites villes et les villages jouissent de la liberté commerciale pour les matières sujettes[2].

[1] M. Conte, p. 170.
[2] *Derecho administrativo español*, t. II, p. 252 et 253, nos 1673 et 1674.

FIN DU SIXIÈME TOME.

TABLE DES MATIÈRES.

DROIT ADMINISTRATIF.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU SIXIÈME TOME.

Paris. — Imprimé par E. Thunot et Cᵉ, rue Racine, 26.

OUVRAGES DE M. BATBIE.

NOUVEAU COURS D'ÉCONOMIE POLITIQUE, professé à la Faculté de droit de Paris. 1866, 2 vol. in-8. 15 fr.

MÉLANGES D'ÉCONOMIE POLITIQUE. 1866, 1 vol. in-8. 7 fr. 50

NOTA. — Ce volume des *Mélanges d'économie politique* contient deux Mémoires : 1° *Mémoire sur le prêt à intérêt* (couronné par l'Institut, Sciences morales et politiques) ; 2° *Mémoire sur l'impôt avant et après* 1789.

TURGOT PHILOSOPHE, ÉCONOMISTE ET ADMINISTRATEUR. Ouvrage couronné par l'Institut (Académie des sciences morales et politiques). 1861-1866, 1 vol. in-8. 9 fr.

Les trois ouvrages, pris ensemble, 4 vol. in-8. 30 fr.

NOTA. — Le prix de *Turgot philosophe*, etc., qui est de 9 fr. *pris isolément*, sera *baissé* à 8 fr. pour quiconque en fera la demande avec l'un des ouvrages de M. Batbie.

TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE DU DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF, contenant l'examen de la Doctrine et de la Jurisprudence, la comparaison de notre Législation avec les lois politiques et administratives des principaux pays de l'Europe, etc. 1861-67, 7 vol. in-8. 56 fr.

PRÉCIS DU COURS DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF, professé à la Faculté de droit de Paris. 2e édit., entièrement refondue. 1864, 1 vol. in-8. 9 fr.

Ce volume contient : le Programme des Facultés de droit, une Table des matières, une Table alphabétique et le Programme des concours pour le Conseil d'État et la Cour des comptes.

LE CRÉDIT POPULAIRE, avec une Préface de M. HORN. Ouvrage couronné par l'Institut (Académie des sciences morales et politiques). 1864, 1 vol. in-18. 5 fr.

Le système de banques fondées sur la mutualité qui, en Allemagne, a rendu de notables services à l'industrie, est encore chez nous à l'état d'essai. Il faut donc de fortes convictions en la vitalité de ce principe et une connaissance spéciale de la matière pour chercher à faire pénétrer dans les classes industrielles ce nouvel agent financier.

M. BATBIE, dans une étude que l'Institut vient de couronner, a exposé le système du crédit populaire, tel qu'il fonctionne en Allemagne.

Une introduction de M. HORN, qui, par sa position spéciale et ses travaux sur la matière, jouit en Allemagne d'une grande autorité, complète cette œuvre que voudront lire tous ceux qui cherchent l'émancipation du travail par les principes du crédit populaire.

DOCTRINE ET JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'APPEL COMME D'ABUS. 1851, 1 vol. in-18. 1 fr. 50

Paris. — Imprimé par E. THUNOT et Ce, 26, rue Racine.