BnF

gallica
BIBLIOTHÈQUE NUMÉRIQUE

Traité général de droit administratif appliqué, ou Exposé de la doctrine et de la jurisprudence... par M. G. Dufour,...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Dufour, Gabriel Michel (1811-1868). Traité général de droit administratif appliqué, ou Exposé de la doctrine et de la jurisprudence... par M. G. Dufour,.... 1844.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF.Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
*La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
*La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer ici pour accéder aux tarifs et à la licence

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

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

*des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
*des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

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

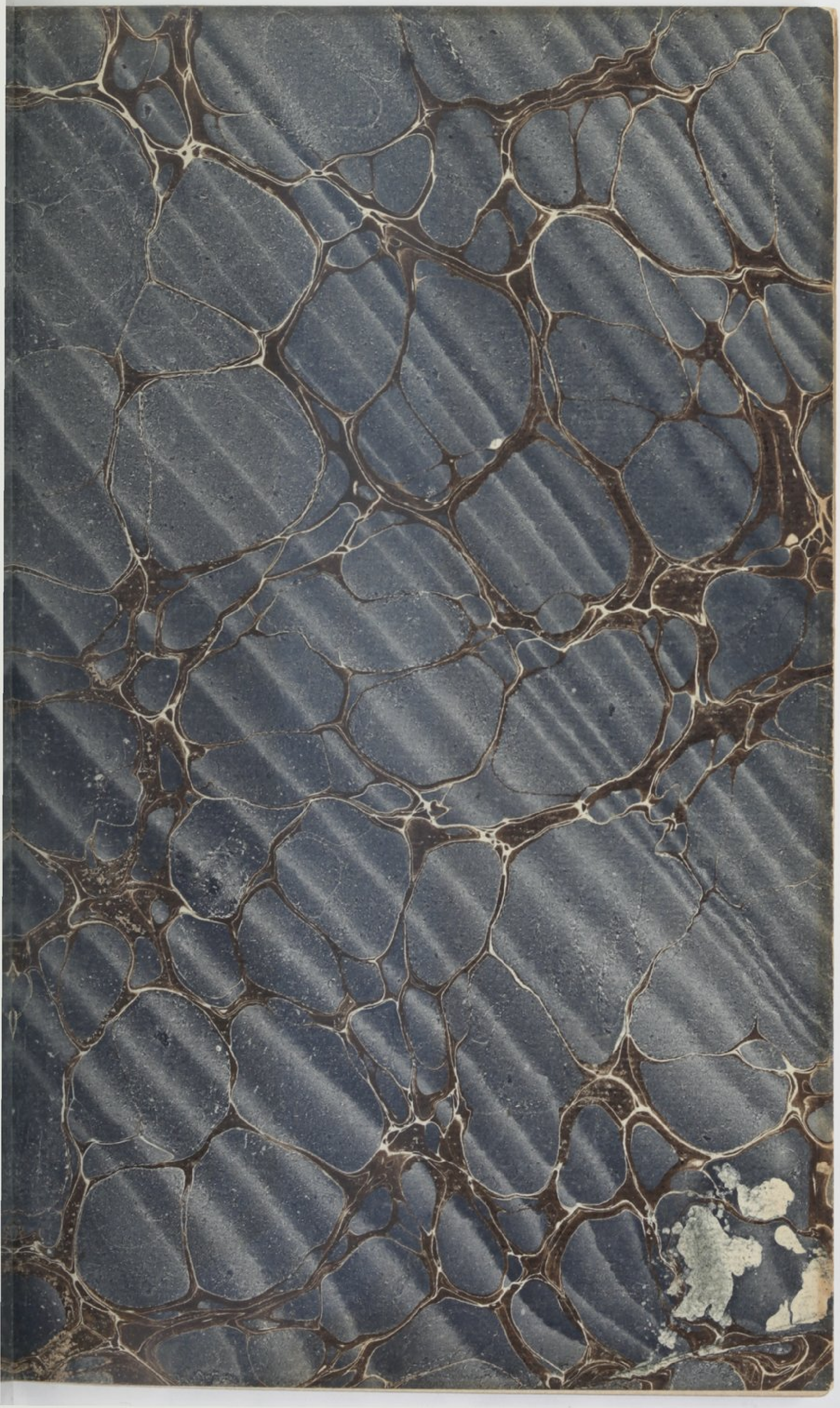
5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

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

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

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

e e



(c)

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ.

8°F
44595
(13)
8°- Ld. 1058

CORBEIL, IMPRIMERIE DE CRÉTÉ.

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

OU

EXPOSÉ DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE,

CONCERNANT

L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ DU ROI,
DES MINISTRES, DES PRÉFETS, DES SOUS-PRÉFETS, DES MAIRES,
DES CONSEILS DE PRÉFECTURE, DU CONSEIL D'ÉTAT,
LES ATELIERS INSALUBRES, LES BACS ET BATEAUX, LES BOIS ET FORÊTS,
LES CHEMINS VICINAUX, LES COMMUNES, LES CONFLITS,
LES CONTRIBUTIONS, LES COURS D'EAU, ETC., ETC.;

PAR M. G. DUFOUR,

Avocat à la cour de cassation et aux conseils du roi.

BIBLIOTHÈQUE ROYALE

TOME TROISIÈME.

PARIS,

DELAMOTTE ET Cie, IMPRIMEURS-ÉDITEURS,

Place Dauphine, nos 27 et 26;

ET CHEZ L'AUTEUR, RUE GODOT DE MAUROY, 25.

1844

1845

BIBLIOTECA

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ.

CHAPITRE DOUZIÈME.

DES DOMAINES ENGAGÉS.

1398. — Démembrement du domaine de la couronne. — Mesures destinées à faire rentrer dans ce domaine les biens qui en étaient sortis.

1399. — Analyse de la loi de ventôse an VII.

1400. — Loi du 12 mars 1820. — Il s'ensuit que la loi de ventôse n'est plus applicable qu'aux actions intentées avant le 4 mars 1829.

1401. — La question de savoir si les biens revendiqués ont une origine domaniale ou patrimoniale, ou s'ils ne tombent pas sous l'empire de l'une des exceptions imposées au principe de la révocation, est du ressort des tribunaux ordinaires.

1402. — Les questions de déchéance sont de la compétence de l'autorité administrative.

1403. — Les demandes en remboursement du prix d'engagement suivent le sort de toutes les demandes en remboursement des dettes de l'état.

1404. — La ratification obtenue par l'engagiste déclaré propriétaire incommutable aux termes de la loi de ventôse, constitue pour lui un titre participant des caractères des actes de ventes nationales.—Conséquences de cette assimilation.

1398. — Un grand nombre d'édits, et spécialement celui de 1566, qui érigea en règle fondamen-

tale de droit public le principe de l'inaliénabilité des biens de la couronne, témoignent de l'abus qu'on avait fait de la faculté d'en disposer. Les rois quelquefois pressés par la nécessité des temps, et le plus ordinairement, vaincus par l'exigence et la cupidité de ceux qui les entouraient, avaient démembré de toutes parts leur domaine par des donations déguisées sous la forme d'échanges, de ventes, ou de cessions avec clause de retour ou faculté de rachat.

A partir de 1566, il est vrai, il ne fut plus possible de vendre valablement les biens du domaine. Mais l'édit permettait l'aliénation à deniers comptants, pour la nécessité de la guerre, avec faculté de rachat (*Voy.* art. 1[er]); et d'un autre côté, il ne prohibait point les échanges, non plus que les abandons de jouissance, moyennant un prix et sous la condition expresse et perpétuelle de rachat, désignés sous le nom d'engagements.

En 1789, la valeur des domaines engagés ou échangés ne s'élevait pas à moins de 100 millions. C'est à cette époque que l'on commença de prendre des mesures efficaces pour faire rentrer dans le domaine les biens qui en étaient sortis malgré les prohibitions les plus formelles, sous clause de retour ou réserve de rachat, et dont on avait déjà, mais vainement, tenté d'opérer la réunion à diverses reprises. (*Voy.* édit de 1667.)

1399. — Arrivons, sans intermédiaire, à la loi du 14 ventôse an VII, qui est intervenue la dernière.

La loi, après avoir énoncé que les aliénations consommées antérieurement à 1566, sans clause de retour ni réserve de rachat, sont confirmées, et que

celles opérées dans les pays réunis avant leur réunions se règleront d'après les lois propres à chaque pays, proclame le principe de la réunion. Elle déclare que *toutes les aliénations antérieures à* 1566, *consenties avec clause de retour ou réserve de rachat, et toutes celles intervenues postérieurement avec ou sans clause de retour ou réserve de rachat sont et demeurent révoquées.* (*Voy.* art. 1, 2, 3 et 4.)

L'art. 5 a pour objet d'énumérer certaines aliénations qui, par exception, échappent à l'atteinte de la révocation. De ce nombre, sont les échanges consommés légalement et sans fraude, les aliénations spécialement confirmées par des décrets particuliers des assemblées nationales, et les inféodations et accensements de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus et marais, pourvu qu'ils aient été faits sans fraude et dans les formes prescrites, et que les fonds aient été mis et soient actuellement en valeur.

Les dispositions renfermées dans les art. 13 et 14 donnent le secret de l'esprit dans lequel a été conçue la loi de ventôse; elles règlent les conditions de la transaction qui en forme la base.

Il est prescrit par l'art. 13 aux engagistes placés sous le coup de la révocation de faire, dans le mois de la publication de la loi, à l'administration centrale du département où sont situés les biens ou la majeure partie des biens engagés ou échangés, la déclaration générale des fonds faisant l'objet de leur engagement, échange ou autre titre de concession. Et l'art. 14 porte que « ceux qui auront fait la déclaration ci-dessus pourront, dans le mois suivant, « faire, devant la même administration, la soumis-

« sion irrévocable de payer en numéraire métallique « le quart de la valeur desdits biens, estimés comme « il sera dit ci-après, avec renonciation à toute im- « putation, compensation ou distraction de finance « ou amélioration. — En effectuant cette soumis- « sion, ils seront maintenus dans leur jouissance..., « déclarés, en outre, et reconnus propriétaires in- « commutables, et en tout assimilés aux acquéreurs « de biens nationaux. »

La loi règle ensuite les formes des déclaration et soumission (*Voy.* art. 15 et 16), et le mode d'estimation de la valeur des biens dont les soumissionnaires auront à payer le quart. (*Voy.* art. 19.)

Enfin, les conditions relatives au paiement font l'objet de l'art. 20.

La loi du 14 ventôse an VII a donné lieu aux difficultés les plus nombreuses et les plus compliquées; mais on va comprendre que les litiges qui appellent son application s'éteignent chaque jour, et que, bientôt, elle n'offrira plus qu'un intérêt historique.

1400. — En 1820, le gouvernement sentit que les recherches auxquelles l'administration des domaines ne cessait de se livrer pour découvrir les biens que l'état était en droit de revendiquer, à défaut d'exécution des conditions imposées par la loi de ventôse, frappaient les propriétés d'incertitude et entravaient les mutations. L'attention du pouvoir législatif fut appelée sur la nécessité de ne plus troubler de longues possessions, et cette considération a amené la loi du 12 mars 1820. Elle porte à l'art. 9 :

« A l'expiration de trente années, à compter de la « publication de la loi du 14 ventôse an VII, les

« domaines provenant de l'état, cédés à titre d'en-
« gagement ou d'échange antérieurement à la loi
« du 1er déc. 1790, autres que ceux pour lesquels
« auraient été faites ou seraient faites, jusqu'à l'ex-
« piration desdites trente années, les significations
« et réserves réglées aux art. 7 et 8 ci-dessus, sont
« déclarés propriétés incommutables entre les mains
« des possesseurs actuels, sans distinction de ceux
« qui se seraient conformés ou non aux dispositions
« des lois des 14 ventôse an VII, 11 pluviôse an XII,
« 28 avril 1816 et 15 mai 1818. En conséquence,
« les possesseurs actuels desdits biens, engagistes,
« échangistes ou concessionnaires, ou leurs repré-
« sentants, seront quittes et libérés par l'effet seul
« de la présente loi, et sans qu'ils puissent être
« tenus de fournir aucune justification, sous pré-
« texte que lesdits biens proviendraient d'engage-
« ments, d'échanges ou de concessions, avant ou de-
« puis le mois de février 1566, avec ou sans clause
« de retour. »

D'après cette disposition, le 4 mars 1829 était le terme fixé pour les recherches de l'administration. Quand ce terme approcha, le ministre des finances, plus soigneux sans doute de mettre sa responsabilité à couvert que de se conformer à la pensée éminemment sage qui avait présidé à la loi de 1820, fit signifier plus de 10,000 sommations aux détenteurs de biens présumés engagés et forma, par ce moyen, une interruption à la prescription qu'ils étaient sur le point d'acquérir. (*Voy.* art. 2244 C. civ.) Les actions dont l'origine remonte à ces significations sont les seules qui puissent désormais

se rattacher à la loi du 14 ventôse an VII; à peine s'il s'en trouve encore quelques-unes sur lesquelles aient à statuer l'administration et les tribunaux. Nous croyons donc devoir nous borner à indiquer sommairement les principales règles qui conviennent à cette matière.

1401. — Dans l'ordre des questions que peuvent soulever les poursuites exercées en vertu de la loi du 14 ventôse, celles qui ont trait à l'origine des biens revendiqués se présentent les premières.

Ces biens sont-ils domaniaux, et, par suite, ont-ils pu être engagés? Voilà le premier point à examiner. La domanialité une fois reconnue ou établie, le mode d'aliénation qui a fait passer les biens du domaine de la couronne dans le domaine privé, appelle en second lieu l'attention du propriétaire actionné par l'état. S'il peut démontrer que le titre primitif le place sous la protection de l'une des exceptions imposées au principe de la révocation, tout est encore gagné pour lui.

Dans des questions de cette nature le débat, qui doit d'ailleurs se trancher par application des titres et règles du droit commun, porte trop directement sur le droit de propriété pour qu'on hésite à saisir le juge qui en a été constitué le gardien. La loi confirme expressément cette conséquence des principes généraux. « Si, dans le mois qui suivra la significa-
« tion des titres, dit l'art. 27 de la loi de ventôse,
« le détenteur les soutient inapplicables ou insuf-
« fisants, ou s'il prétend être placé dans les excep-
« tions de la présente, ou si, de toute autre manière,
« il s'élève des débats sur la propriété, il y sera pro-

« noncé par les tribunaux, après néanmoins qu'on « se sera adressé, par voie de mémoire, aux corps ad- « ministratifs, conformément à la loi des 28 octobre- « 5 nov. 1790 ; mais, en ce cas, soit le tribunal de « première instance, soit celui d'appel, devront, cha- « cun en ce qui le concerne, procéder au jugement, « sur simples mémoires respectivement remis dans « le mois, à dater de l'expiration des délais ordinai- « res de la citation (1). »

Nonobstant une disposition si formelle, le conseil d'état a souvent décidé qu'il appartenait à l'autorité administrative de statuer sur l'appréciation ou l'interprétation des actes d'engagements. Mais l'auteur des *Questions de droit administratif* n'hésite point à signaler ces décisions comme entachées d'excès de pouvoir. « On objecte, écrit-il, que les engagements « sont des actes émanés du conseil du roi..... Nous « répondrons que les engagements et échanges « étaient de véritables contrats passés entre le do- « maine et des particuliers, sous de certaines condi- « tions et avec de certaines formalités, et qui n'ont « rien en soi d'administratif, ni qui les doive enlever « à l'appréciation des tribunaux. » (*Voy.* t. 2, p. 442, 4e édit.) Nous sommes heureux de reproduire ce passage, parce qu'il met en lumière et réfute l'erreur, si souvent signalée et combattue dans cet ouvrage, qui consiste à confondre la forme avec l'essence du contrat.

1402. — Lorsqu'il est jugé ou reconnu que les biens sont d'origine domaniale et qu'ils ne rentrent

(1) Voyez l'article 3e du chapitre suivant.

dans aucune des classes d'aliénations exceptées de la révocation, le procès se réduit nécessairement à une question de déchéance. Le détenteur s'est-il conformé aux prescriptions de la loi de ventôse relativement à la déclaration, à la soumission, et enfin au paiement du prix? Telle est désormais la question à résoudre. Or, soit que l'on considère les actes en eux-mêmes, soit que l'on se reporte aux autorités désignées pour les recevoir, les constater et assurer leurs effets, l'autorité administrative est seule compétente. C'est au préfet et, après lui, au ministre des finances à prononcer.

1403. — La loi a prévu les demandes en remboursement des deniers comptés pour prix de l'engagement, et elle a déclaré que ces demandes et toutes celles de même nature que les engagistes pourraient former seraient liquidées *à la vue des quittances de finances, rapports d'experts et de tous autres titres et documents par la même autorité* et de la même manière que pour les autres créanciers de l'état. Il faut, par conséquent, se reporter pour cet objet aux règles applicables aux dettes de l'état.

1404. — Nous avons reproduit plus haut l'art. 14 de la loi de ventôse, mais il importe de revenir sur la partie de cet article qui a pour objet de disposer que les engagistes qui auront fait la déclaration et la soumission exigées seront *déclarés et reconnus propriétaires incommutables, et en tout, assimilés aux acquéreurs de biens nationaux*. On s'est emparé de cette assimilation pour considérer la ratification obtenue par l'engagiste comme un nouveau titre émané de l'administration locale et participant des

caractères des actes de ventes nationales ; et on en a conclu que son appréciation et son interprétation devaient être réservées aux conseils de préfecture, conformément à la loi du 28 pluviôse an VIII. (*Voy.* Ord. 15 mai 1835, commune de Bouguenais.)

Cette attribution est d'autant plus digne de remarque qu'elle est destinée, en quelque sorte, à survivre à la législation qui la renferme. Elle n'est point, en effet, bornée aux actions exercées en vertu de la loi de ventôse ; il suffit qu'une instance, même entre particuliers, ait pour objet un bien d'origine domaniale, pour que les tribunaux se trouvent dans la nécessité d'être fixés sur les actes intervenus en exécution de la loi sur les domaines engagés, et pour qu'ils renvoient, à cet effet, les parties devant le conseil de préfecture. Nous verrons de nombreux exemples de ces sortes de renvois dans le chapitre qui traitera des domaines nationaux.

CHAPITRE TREIZIÈME.

DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

1405. — Distinction entre les biens qui composent le *domaine public* et ceux qui composent le *domaine de l'état* proprement dit.

—

1405. — Il est dans la nature certains biens que leur destination commande de placer sous la main de la puissance publique, soit que leur nature ne comporte qu'un usage commun à tous, soit qu'il importe à la société d'en assurer et d'en régler la conservation ou l'exploitation en vue de l'intérêt général.

Le domaine de l'état comprend aussi des biens qui

seraient susceptibles de tomber dans le domaine privé et au regard desquels il est propriétaire à la manière des particuliers, et profite seulement de quelques exceptions au droit commun, dont les principales n'ont trait qu'aux formes de procéder.

Il convient de distinguer, pour les considérer d'abord séparément, les biens de la première espèce qui composent le *domaine public*, et ceux de la seconde qui forment, dans un sens plus restreint, le *domaine de l'état*. Les règles qui leur sont communes seront ensuite, exposées dans un troisième article, qui traitera des actions domaniales.

ART. 1er. — Du domaine public.

1406. — Les biens non susceptibles d'une propriété privée forment la première classe des objets compris dans le domaine public. — Quel est à cet égard le sort des chemins vicinaux et des routes départementales?

1407. — Les biens affectés à la défense de l'état viennent au second rang parmi les biens du domaine public.

1408. — Les mines forment aussi une dépendance de ce domaine.

1409. — Pour les biens que leur nature fait tomber dans le domaine public, les questions de revendication entre l'état et les particuliers sont de la compétence exclusive des tribunaux civils.

1410. — De la nature des actes d'affectation emportant attribution au domaine public des biens qui en font l'objet.

1411. — Application de ces actes par les juges civils. — Leur portée dans les questions étrangères à la juridiction administrative.

1412. — Renvoi pour les développements, aux chapitres spéciaux.

1413. — Le domaine public est réparti entre les divers ministres.

1414. — Attributions, à cet égard, du ministre de la guerre.

1415. — Attributions du ministre de la marine.

1416. — Attributions du ministère des travaux publics.

1417. — Participation de l'administration des domaines aux mesures relatives à la conservation de ces diverses portions du domaine public.

1418. — Transition à l'exposé des règles concernant l'exercice du droit de disposer du domaine public.

1419. — Les biens du domaine public sont inaliénables.

1420. — Le non-usage suffit-il pour faire cesser l'affectation d'un bien au service commun et le replacer dans le domaine privé?

1421. — Les actes dont l'objet est de faire cesser l'affectation qui retient un bien dans le domaine public sont des actes purement administratifs.

1422. — Du droit de concession. — Des actes de concession. — Appréciation et interprétation de ces actes.

1423. — Forme des demandes en concession. — Instruction de ces demandes. — Décision. — Opposition.

1424. — Concessions de mines. — Renvoi à un chapitre spécial.

1425. — Les mêmes règles de juridiction conviennent aux actes d'autorisation de pêcheries, d'usines et de prises d'eau.

1426. — Renvoi aux mots *Cours d'eau*, *Places de guerre* et *Grande voirie*, pour l'examen des dispositions destinées à protéger le domaine public, contre les entreprises des particuliers.

—

1406. — Les biens non susceptibles d'une propriété privée forment la première classe des objets tombant dans le domaine public. L'art. 538 C. civ. la détermine ainsi : « Les chemins, routes et rues « à la charge de l'état, les fleuves et rivières navi- « gables ou flottables, les rivages, lais et relais de « la mer, les ports, les havres, les rades, et géné- « ralement toutes les portions du territoire fran- « çais qui ne sont pas susceptibles d'une propriété « privée, sont considérés comme des dépendances « du domaine public. »

On a songé à s'emparer des mots, *à la charge de l'état*, pour soutenir que les chemins entretenus par l'état faisaient seuls partie du domaine public et que, par conséquent, il ne comprenait ni les routes départementales, ni les chemins vicinaux. Mais c'est là une doctrine qui ne repose que sur une confusion

d'idées. Toutes les fois que les dépenses publiques sont opposées aux dépenses privées, on ne doit s'attacher pour reconnaître les premières qu'à leur destination, quel que soit d'ailleurs le mode selon lequel elles s'opèrent. Les dispositions qui appellent les départements ou les communes à supporter certaines dépenses dans un intérêt commun à tous ne constituent que des mesures destinées à faciliter l'action de l'administration et n'enlèvent en aucune manière, aux dépenses qui en sont l'objet, le caractère de dépenses publiques. Les routes départementales et les chemins vicinaux ne profitent pas moins que les routes royales, aux nationaux, et même aux étrangers admis à pénétrer et à circuler dans l'intérieur du royaume : n'avait-on pas dès lors pour comprendre les premiers dans le domaine public, toutes les raisons qui y ont fait ranger les secondes? La pensée de la loi, au surplus, se révèle avec la plus grande clarté dans la rédaction de la disposition envisagée dans son ensemble. Elle indique manifestement que les objets énumérés ne sont cités qu'à titre d'exemple, que la destination à une jouissance commune forme le caractère distinctif des dépendances du domaine public, et que ce domaine embrasse tous les objets qui présentent ce caractère. La loi du 21 mai 1836, en tranchant la question pour les chemins vicinaux, par son art. 10, n'a fait autre chose que confirmer cette conclusion. M. Proudhon, en l'adoptant, n'hésite point à l'appliquer aux canaux de navigation intérieure et aux églises civilement et religieusement consacrées à un service public et divin. (*Voy. Traité du domaine public*, t. 1, p. 275.)

1407. — Après les biens qui appartiennent au domaine public parce qu'ils ne comportent qu'un usage commun à tous, viennent ceux qui, sans être destinés à une jouissance commune, se trouvent affectés à la défense de l'état : ce sont, d'après une disposition de la loi du 8–10 juillet 1791 que le code civil reproduit dans son art. 540, « les terrains de for-
« tification des places de guerre ou postes militai-
« res, tels que remparts, parapets, fossés, chemins
« couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés,
« terrrains vides, canaux, flaques ou étangs dépen-
« dants des fortifications et tous autres objets faisant
« partie des moyens défensifs des frontières du
« royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, re-
« tranchements, digues, écluses, canaux et leurs
« francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes
« défensives et qu'ils en tiennent lieu, quelque part
« qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre,
« soit sur les côtes et dans les îles qui les avoi-
« sinent. » (*Voy.* art. **13.**)

1408. — Nous croyons devoir, en troisième lieu, ranger les mines parmi les dépendances du domaine public. La loi n'accorde d'autre mission au gouvernement, à l'égard de ces biens, que de les attribuer à certains particuliers pour qu'ils forment entre leurs mains des propriétés privées, perpétuelles, et transmissibles comme toutes les autres, à la condition de les exploiter suivant des règles et à la charge de payer des droits et redevances déterminés ; mais il n'en est pas moins vrai que la disposition qui veut que « les mines ne puissent être exploitées qu'en
« vertu d'un acte de concession » (*Voyez* **L. 21**

avril 1810, art. 5), suppose qu'elles appartiennent naturellement au domaine public et qu'elles y demeurent tant qu'elles n'en sont pas sorties pour passer dans le domaine privé, selon le mode et aux conditions prévus et fixés par la loi.

1409. — La simple indication des divers objets qui composent le domaine public a dû suffire pour faire concevoir que les uns ne doivent cette condition qu'à la nature, tandis qu'elle n'est, pour les autres, que la conséquence d'une affectation créée par une décision de l'autorité.

Les rivages, lais et relais de la mer, et même les mines, tombent dans le domaine public en vertu de leur nature, sans qu'il soit besoin d'aucune déclaration ni constatation. D'après cela, toutes les fois qu'il s'agira de décider entre le gouvernement et des particuliers, si une portion de terrain avoisinant la mer, ou si un amas de substances minérales existant dans le sol, fait partie du domaine public, la question se réduira à une question de propriété, et devra se résoudre par une application des lois et principes qui caractérisent les rivages, lais et relais de la mer, ainsi que les mines, et qui les placent dans les mains de la puissance publique. Le litige sera de la compétence exclusive des tribunaux ordinaires, sans préjudice de ce que nous dirons bientôt relativement à l'interprétation des actes de concession.

1410. — Les actes dont l'objet est d'affecter un cours d'eau, une portion de terrain ou un édifice, à une destination qui le place virtuellement dans le domaine public ont dans leur but un rapport trop

direct avec la mission confiée à l'autorité administrative, pour qu'on hésite à les rattacher à l'exercice du pouvoir de pure administration. Le même caractère se révèle si l'on approfondit la nature de ces actes ; ils ne préjugent en aucune manière la question de propriété, ils ne mettent nul obstacle à ce qu'il soit amiablement ou juridiquement reconnu que le bien frappé par l'administration d'une déclaration tendant à le faire passer du domaine privé dans le domaine public, appartient à tel ou tel citoyen ; la déclaration ne décide et ne constate qu'une chose, qui est incontestablement du ressort de l'administration, à savoir : l'exigence de l'utilité publique. Il est vrai, néanmoins, que cette déclaration emporte, suivant des formes et à des conditions réglées par la loi, la résolution du droit de propriété en un droit à une indemnité pécuniaire ; qu'en un mot, elle a pour résultat plus ou moins immédiat, mais toujours inévitable, une expropriation de l'individu au profit de la société. Mais cet effet, qui explique et fait vivement ressortir l'intérêt que l'on peut avoir à éviter l'atteinte de la mesure, n'en change point le principe. La déclaration à laquelle il a plu au législateur de donner cette conséquence n'en repose pas moins sur une appréciation et n'en a pas moins pour but la satisfaction d'un besoin du domaine exclusif de l'administration ; or, ce sont là les circonstances décisives en matière de compétence. Disons donc, avec une entière certitude, que les actes opérant l'affectation d'un objet à une destination qui entraîne son incorporation au domaine public, sont des actes purement administratifs, et

que, par suite, ils ne sont pas susceptibles de recours par la voie contentieuse.

1411. — De ce principe dérive la règle à suivre pour l'interprétation de ces actes, lorsqu'ils sont invoqués devant le juge ordinaire.

Dans beaucoup de procès, il est indispensable de donner pour base à la décision les actes que nous examinons. Par exemple, dans une poursuite en contravention sur un cours d'eau que l'on prétend navigable ou flottable, tandis que le prévenu dénie ce fait, le juge saisi est bien contraint de se reporter à l'arrêté qui a dû intervenir à l'effet de déclarer la navigabilité. Cet arrêté est-il produit et se trouve-t-il clair et positif, point de difficulté; on l'applique. A-t-on, au contraire, omis de produire cet acte, ou manque-t-il de précision, il y a nécessité de s'adresser à l'autorité administrative pour en obtenir une déclaration qui supplée à l'absence ou à l'insuffisance de l'acte.

Dans les débats qui ont pour objet les droits de propriété, le juge ordinaire, seul compétent pour déclarer lequel est propriétaire, de l'état, qui réclame un terrain ou un édifice comme faisant partie du domaine public, ou d'un particulier, qui résiste à sa prétention, n'est pas tenu de puiser ses raisons dans l'acte qui a pu émaner de l'administration. Nous avons fait remarquer, en effet, que ces actes ne préjugeaient pas la question de propriété; cependant, il n'est pas difficile de concevoir que de tels documents, s'ils sont antérieurs à la naissance du procès, pourront être d'un grand secours pour compléter ou confirmer les preuves et moyens du droit commun. Ce

sera au juge d'apprécier leur importance sous ce rapport; mais leur interprétation, s'il en est besoin, devra toujours être demandée à l'autorité administrative:

1412. — Nous n'avons entendu poser ici que quelques principes généraux; les développements et les explications de détail appartiennent aux chapitres qui traitent spécialement des *Chemins vicinaux*, des *Cours d'eau*, des *Mines*, des *Places de guerre*, etc.

1413. — Le domaine public est réparti entre les divers ministres en raison de la nature des services compris dans le département attribué à chacun d'eux.

1414.—La portion confiée au ministre de la guerre se compose des objets énumérés par l'art. 13 de la loi des 8-10 juillet 1791 que nous avons reproduit plus haut (*Voy.* n° 1407), comme affectés à la défense du territoire national. Il est investi pour leur administration et leur conservation des pouvoirs les plus étendus.

C'est à lui, notamment, qu'il appartient de désigner les terrains dépendants des fortifications qui sont susceptibles d'être cultivés, et dont le produit peut être récolté sans inconvénient. Son autorisation spéciale est nécessaire pour pâturer ces terrains, de même que pour les cultiver autrement qu'en nature d'herbages. (*Voy.* art. 22 et 23.)

Il indique ceux des fossés, canaux, flaques ou étangs qui sont susceptibles d'être pêchés. (*Voy.* article 23.)

Nul ne peut, non plus, sans son autorisation planter des arbres dans le terrain des fortifications,

émonder, extirper ou faire abattre ceux qui s'y trouvent plantés. (*Voy.* art. 26.)

Enfin, ainsi qu'il sera expliqué plus au long dans le chapitre consacré aux places de guerre, il accorde pareillement la permission de faire certaines constructions à moins de 250 toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés. (*Voy.* art. 30 et 31.)

1415. — Le ministre de la marine a dans son département les ports de la marine militaire, les phares, fanaux et balises placés sur les côtes (*Voy.* arrêté consulaire du 22 prairial an x), les batteries des côtes et, en général, tous les ouvrages de défense à la mer. (*Voy.* L. du 15 février 1793, art. 3, et Décr. du 13 fruct. an XIII.)

1416. — La portion du domaine public affectée au ministère des travaux publics « se compose des « flèuves et rivières navigables ou flottables, des « grandes routes, des ponts, des canaux et écluses « de navigation, des écluses de chasse, des ports et « havres de commerce, des phares, fanaux et bali- « ses qui ne dépendent pas des ports de la marine « militaire, des rivages de la mer qui n'intéressent « pas cette marine, des digues, des épis et autres « ouvrages pour la conservation du littoral, des di- « gues contre les fleuves, les rivières ou les torrents. » (*Voy.* MM. Macarel et Boulatignier, *Traité de la fortune publique*, t. 1, p. 69.)

Une administration spéciale, sous le nom d'*administration centrale des ponts et chaussées*, est chargée de la direction immédiate de tous les services auxquels est affectée cette portion du domaine public.

Ainsi que nous venons de l'indiquer, elle agit aujourd'hui sous l'autorité du ministre des travaux publics, mais elle a été pendant longtemps et à diverses reprises, classée dans les attributions du ministre de l'intérieur.

Nous dirons quels sont les pouvoirs de l'administration en cette matière, et selon quelles formes elle les exerce, en exposant les règles concernant la *Grande Voirie*.

1417. — « La conservation des portions du do-
« maine public auxquelles, comme nous l'avons dit
« ci-dessus, on donne ou peut donner le nom de
« domaine militaire, maritime et des ponts et chaus-
« sées, est spécialement déléguée aux ministres de
« la guerre et de la marine, et à celui des travaux
« publics. Cependant, l'administration générale des
« domaines ne reste pas complètement étrangère aux
« soins de cette conservation. Chargée surtout de
« représenter les intérêts financiers de l'état, elle
« exerce une surveillance générale sur ces objets,
« que leur destination actuelle place dans une autre
« sphère d'intérêts, mais qui peuvent perdre cette
« destination. Aussi voyons-nous, d'une part, que la
« loi du 30 mars 1831 impose à l'administration des
« domaines le devoir et, par conséquent, lui donne
« le droit de concourir, avec le génie, à l'accroisse-
« ment du domaine militaire, par les acquisitions ou
« expropriations d'immeubles destinés aux fortifica-
« tions ; et, d'autre part, que l'ordonnance royale
« du 6 oct. 1833 comprend parmi les objets dont
« cette administration doit tenir inventaire, les por-
« tions du domaine public dont la conservation est

« spécialement confiée à ces trois ministères.

« Il y a plus : aucune aliénation ou concession, « aucune amodiation, aucun fermage, aucune per- « ception de produits, même dans le domaine mi- « litaire, ne peut se faire que par elle, ou, dans cer- « tains cas, par l'administration des contributions « indirectes qui, parfois, lui a été subrogée, pour la « plus grande facilité des perceptions.

« Nous dirons enfin qu'il est d'usage, au conseil « d'état, d'appeler le ministre des finances, comme « administrateur suprême du domaine national, à « donner son avis dans les affaires qui intéressent « celles des parties du domaine public qui se trouvent « ainsi placées en dehors de son action et de sa res- « ponsabilité directes. » (*Voy. Traité de la fortune publique*, t. 1, p. 77.)

1418. — A quelques mains que soient confiées les diverses portions de ce domaine, et quelles que soient les règles qui président à son administration, les actes de disposition dont il peut être l'objet sont dominés par des principes que nous devons faire connaître.

1419. — Nous ne rechercherons pas quelles vicissitudes a dû subir, dans le passé, le principe de l'inaliénabilité du domaine de l'état, principe si souvent opposé à des abus dont il ne put jamais triompher; qu'il nous suffise d'observer que les institutions nouvelles, en prévenant les dilapidations dont le scandale avait inspiré au chancelier de l'Hôpital l'édit de 1566, ne permettaient plus de conserver ce principe à titre d'exception au droit commun justifiée par une raison d'intérêt public, et de l'é-

tendre à tous les biens du domaine de l'état, sans distinction entre les biens productifs et ceux du domaine public. La loi du 1^er^ décembre 1790 avait déclaré l'aliénabilité du domaine de l'état pour tout ce qui le compose ; mais on ne tarda pas à se faire des idées plus nettes sur ses divers éléments. La distinction entre les propriétés nationales aliénables et les propriétés nationales inaliénables se rencontre dans plusieurs lois postérieures, notamment dans celle des 8-10 juillet 1791. (*Voy.* tit. 4, art. 1 et 2.) Elle a été expressément consacrée par les art. 538 et 541 du code civil, qui représentent toutes les dépendances du domaine public comme *non susceptibles de propriété privée*. Et enfin la loi du 21 mai 1836, en déclarant les chemins vicinaux imprescriptibles, pour trancher le doute qu'on avait tenté d'élever sur la question de savoir s'ils faisaient partie du domaine public, a pareillement reconnu que l'inaliénabilité est de droit pour tout ce qui est compris dans ce domaine.

Il en résulte que, tant que dure l'affectation qui a fait passer un bien du domaine privé dans le domaine public, ce bien n'admet aucun des actes ni moyens qui opèrent, d'après le droit commun, la transmission de propriété. On ordonnerait, sauf indemnité à l'acquéreur, la distraction de la portion d'un terrain dépendant du domaine public, qui aurait été comprise dans une vente nationale ; la vente serait nulle à l'égard de cet objet. C'est même en vain qu'on invoquerait la possession soit pour écarter l'action en revendication, soit seulement pour agir au possessoire. La prescription, on le sait, est impossible pour

les choses qui ne sont pas dans le commerce (*Voy.* art. 2226 C. civ.), et il n'y a de possession pour servir de base à l'action possessoire que là où il peut y avoir possession valable pour la prescription, car l'une doit réunir les mêmes caractères que l'autre.

1420. — M. Proudhon s'est demandé si le non-usage suffisait pour faire cesser l'affectation d'un bien au service commun et le replacer dans le domaine privé, et il enseigne qu'il en doit être ainsi « par la raison qu'il n'y a rien d'immuable dans nos « institutions civiles, et que la loi elle-même pou- « vant être tacitement abrogée par un usage con- « traire, il faut dire *à fortiori* que de même, l'usage « contraire à la destination exceptionnellement im- « primée sur un sol, par l'un des pouvoirs publics, « doit être assez puissant pour faire rentrer le fonds « sous l'empire du droit commun, qui est celui de « la prescriptibilité. » (*Voy. Traité du domaine public*, t. 1, p. 289.)

Mais les auteurs du traité *de la Fortune publique* (*Voy.* t. 1, p. 86) nous semblent avoir eu d'autant plus de raison de s'élever contre cette solution, en se fondant sur la mobilité des besoins publics qui exclura toujours l'idée d'un abandon définitif, qu'elle ne repose en réalité que sur une pétition de principe.

Pourquoi la loi qui n'a pas voulu que l'usage contraire à la destination pût opérer la prescription, aurait-elle admis que le défaut d'usage conforme à la destination créée par un acte exprès pût faire cesser cette destination et ramener par une voie détournée les effets de la prescription? La cour de cassation

s'est gardée de la même méprise, et son arrêt du 3 mars 1828, qui décide que le changement dans la destination de terrains affectés au service commun ne peut résulter que d'une déclaration expresse du gouvernement, confirme l'opinion contraire à celle du savant professeur de Dijon.

1421. — Quel que soit au surplus le parti que l'on prenne sur la nécessité d'actes exprès et positifs pour qu'un bien sorte du domaine public et retombe sous l'empire du droit commun, il ne saurait y avoir aucun doute sur la désignation de l'autorité compétente pour émettre ces actes, non plus que sur les règles à suivre dans leur application.

Les raisons qui justifient pour le gouvernement le droit de décider de la nécessité des affectations réclamées par les besoins communs doivent évidemment lui faire réserver la mission de juger et de déclarer que, l'affectation n'étant plus nécessaire, elle a pris fin et que, désormais, les biens qu'elle atteignait échappent à ses conséquences. Il en résulte aussi que les actes qui ont cet objet participent au plus haut degré de la nature d'actes administratifs, et conséquemment, que c'est à l'autorité administrative qu'on a à recourir toutes les fois que le juge civil sent le besoin d'être édifié sur leur existence ou leur sens et leur portée.

1422. — Après avoir établi que les objets compris dans le domaine public n'en peuvent sortir par aucun des moyens du droit commun, nous devons signaler un mode spécial de transmission applicable à certaines dépendances du domaine public, et dont l'effet est de les faire immédiatement passer dans le

domaine privé, sans qu'il soit besoin d'aucune déclaration préalable qui change leur destination.

Aux termes de la loi du 16 septembre 1807, article 41, le gouvernement est autorisé à concéder aux conditions qu'il aura réglées, « les marais, « lais, relais de la mer, le droit d'endiguage, les « accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, « rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui « forment propriété *publique* ou *domaniale* » (1).

Parmi ces objets les lais et relais de la mer dépendent évidemment du domaine public, c'est donc ici le lieu de s'arrêter sur le droit de concession.

Ce droit, envisagé dans son principe, dans son exercice et dans son objet, se distingue de tous les droits réglés par la loi civile. Il est créé par une loi qui se rapporte essentiellement à l'action administrative; le mode selon lequel il s'exerce n'a rien de commun avec les divers actes du droit civil; enfin il est destiné à servir des intérêts dont l'appréciation et la gestion sont du ressort souverain de l'administration. Un acte de concession, en effet, n'emprunte nullement sa force aux dispositions du droit civil, qui ne suppose même pas son existence, loin de prévoir et de régler ses effets; il n'intervient point comme contrat, l'ordonnance royale qui accueille une demande en concession est plutôt empreinte du ca-

(1) J'ai parlé, en traitant des cours d'eau, du principe que les eaux dans Paris, forment une dépendance du domaine public, et qu'aux termes des lettres patentes du 26 mai 1635 et de l'arrêt du conseil d'état du 26 nov. 1666, toutes les contestations relatives aux concessions d'eau dans les fontaines et aqueducs de Paris, sont réservées au roi en son conseil d'état. (*Voy.* Ord. 23 oct. 1833, Delorme.)

ractère de *permission*. Les motifs qui déterminent le gouvernement et dictent les conditions qu'il lui plaît d'imposer sont, d'ailleurs, tirés des intérêts de l'agriculture, de ceux de la navigation, et de la défense du territoire, ou bien ont rapport à la salubrité compromise par les exhalaisons de terrains marécageux ou à la sûreté de propriétés menacées par les eaux. Or, à tous ces titres, la règle qui veut que le juge ordinaire connaisse de l'exécution des actes auxquels l'administration procède selon les règles du droit commun et notamment des contrats qu'elle passe avec les particuliers ne saurait s'étendre aux actes de concession. Ce sont là des actes administratifs, dans le sens rigoureux de ce mot ; donc, les difficultés qu'ils font naître entre l'administration et les particuliers qui les ont obtenus appartiennent au contentieux administratif. (*Voy.* Ord. 15 mars 1838, Dumas.)

Le conseil de préfecture investi de la qualité de juge ordinaire, ainsi que nous croyons l'avoir établi, pour toutes les matières du contentieux administratif devrait, si l'on suivait une marche régulière, prononcer au premier degré, sur ces contestations ; les choses, néanmoins, ne se passent pas ainsi. Il est de jurisprudence qu'il n'appartient qu'au conseil d'état de connaître des difficultés relatives à l'exécution des ordonnances royales. Dans la pratique, on le saisit par voie de recours contre la prétention émise par le ministre ; l'acte qui l'exprime est alors censé constituer une décision.

Dans l'énoncé de la règle de compétence, nous n'avons envisagé que les contestations entre l'administration et les concessionnaires ; mais, la conces-

sion ayant pour effet immédiat de faire tomber les biens qui en sont l'objet dans le domaine privé et de les soumettre à toutes les règles du droit commun, rien n'est plus aisé que de comprendre que l'acte qui la constate peut avoir une grande portée dans un procès entre particuliers. Qu'il s'agisse par exemple de fixer les limites entre deux concessionnaires, le juge civil sera saisi; mais si les actes ne lui semblent point assez clairs pour recevoir une application pure et simple, il ordonnera un sursis pour que les parties obtiennent de l'autorité administrative une interprétation qu'elle seule est en droit de donner. Il en serait de même si, dans un procès en revendication entre l'administration et un particulier, il était excipé d'un acte de concession.

1423. — Les formalités à remplir pour obtenir les concessions ont été déterminées par une ordonnance royale du 23 sept. 1825.

La demande est adressée au ministre des travaux publics.

Les ingénieurs des ponts et chaussées lèvent le plan des terrains demandés, les mesurent et en font la description avec l'évaluation en revenu et capital.

Il est procédé à une enquête administrative *de commodo et incommodo;* le préfet prend un arrêté, les directeurs généraux des ponts et chaussées et des domaines émettent leur avis, le ministre de la guerre est lui-même consulté, s'il y a lieu, dans l'intérêt de la défense du royaume; le comité des finances examine ensuite les demandes ainsi que les charges et conditions proposées de part et d'autre, et c'est

sur le vu de toutes ces pièces qu'il est statué par le roi, en conseil d'état.

Toutes ces mesures n'ont trait qu'à l'instruction, les décisions qui ordonnent leur exécution ne sont que préparatoires et, par conséquent, les tiers agiraient prématurément en les attaquant. (*Voy.* Ord. 23 mai 1834, commune de Villandry.) Tant que l'ordonnance n'est pas intervenue, leurs efforts doivent tendre à éclairer l'administration par des observations, afin de la déterminer à rejeter la demande. Mais l'opposition demeure comme un moyen de dernière extrémité entre les mains de ceux qui n'ont pu empêcher la concession et qui se trouvent lésés dans des droits acquis. Seulement, dans l'usage de ce moyen, il importe souverainement de se bien fixer sur la juste portée de l'acte attaqué. Pour peu que son exécution fût susceptible de se concilier avec les droits des tiers, le conseil d'état manquerait d'autant moins de déclarer que l'acte de concession ne fait point obstacle à ce que les tiers fassent valoir devant qui de droit des droits que le gouvernement n'a pas entendu leur ravir, qu'il se décide toujours avec peine à recevoir les oppositions contre les actes de pure administration. (*Voy.* Ord. 15 mars 1838, Dumas.)

1424. — Les principes que nous venons d'exposer sur la nature des actes de concession s'appliquent aux concessions de mines; nous nous sommes abstenus d'en rien dire, parce que les *mines* doivent faire l'objet d'un chapitre particulier.

1425. — Les actes qui autorisent des particuliers à établir des pêcheries, à construire des usines et à effectuer des prises d'eau sur les cours d'eau du do-

maine public, n'ont pas pour effet, ainsi que nous l'expliquerons au mot *cours d'eau*, de détacher à jamais de ce domaine quelques-unes de ces dépendances. Il n'en est pas moins vrai cependant que les raisons qui nous ont fait attribuer aux actes de concession le caractère d'actes d'administration sont communes à ces actes d'autorisation. D'après cela, il faut étendre aux dernières toutes les règles de juridiction que nous avons établies pour les premiers.

1426. — Le législateur a pris des dispositions pour protéger le domaine public contre les entreprises des particuliers ; ces dispositions assurent la répression des usurpations et autres contraventions, mais ce n'est point ici le lieu de les examiner. Leur explication fera l'objet principal des observations que nous présenterons dans les chapitres relatifs aux *places de guerre* et à la *grande voirie*.

ART. 2. — Du domaine de l'état.

§ 1er. Liste civile.

1427. — Création de la *liste civile*.
1428. — Fixation de la liste civile.
1429. — Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens de la liste civile.
1430. — Des échanges et des baux.
1431. — La liste civile est soumise à la juridiction des tribunaux civils. — Exception pour les marchés passés avec l'intendant.

—

1427. — Sous l'ancienne monarchie, le roi réunissant dans ses mains tous les pouvoirs et réalisant dans sa personne la représentation nationale, on n'avait point à distinguer le trésor du prince du trésor de l'état. Mais cette séparation devait être la con-

séquence d'une organisation à laquelle on donnait pour base le principe de la division des pouvoirs politiques. L'assemblée constituante (*Voy.* décret du 4 janvier 1790) établit une dotation, qu'elle appela *liste civile* d'après une dénomination empruntée à l'Angleterre, et qui fut accordée au roi pour défrayer les dépenses de sa maison.

1428. — Depuis cette époque, la fixation de la liste civile a subi bien des vicissitudes; cependant elle n'a jamais cessé de comprendre tout à la fois une somme d'argent payée annuellement et la jouissance d'objets immobiliers tels que palais, châteaux, parcs, bois, etc., et d'objets mobiliers, tels que diamants, pierreries, tableaux et autres monuments des arts. Jusqu'à la restauration on ne fit nulle difficulté de désigner ces deux éléments sous une désignation commune; mais dans le titre et le préambule de la loi du 8 novembre 1814, l'expression *liste civile* est affectée à la désignation de la somme payable chaque année, tandis qu'on représente les meubles et immeubles comme formant la *dotation de la couronne;* et les esprits attentifs comprirent, après que les ministres eurent, en 1825, au commencement du règne de Charles X, saisi les chambres d'une loi sur la *liste civile* qui, en fixant la quotité de la somme annuelle, n'indiquait ni les meubles ni les immeubles dont le roi aurait la jouissance, qu'on s'était proposé de faire considérer comme affectés à perpétuité à la couronne ceux qui avaient été attribués au précédent roi. (*Voy.* L. du 15 janvier 1825.)

La question a été posée et tranchée de la manière la plus nette lorsqu'il s'est agi de régler la liste civile

en exécution de l'art. 23 de la Charte de 1830. On a pensé « que les mêmes raisons qui avaient fait régler « la liste civile pour le règne seulement militaient « pour que la dotation n'eût pas une plus longue « durée; qu'il y avait un immense avantage politique, « de la part du pays, à doter complètement le chef « qui le gouverne, de manière à resserrer le plus pos- « sible les liens qui unissent le prince et la nation. « Si cette dotation devait suivre la dynastie jusque « dans ses rejetons les plus reculés, elle pourrait de- « venir trop considérable ou n'être plus analogue à « ses besoins. » (*Voy.* le rapport de M. de Schonen, séance du 28 déc. 1831.) Et il a été déclaré que la liste civile *composée d'une dotation* et d'une somme annuelle, ne serait fixée que pour la durée du règne. (*Voy.* L. du 2 mars 1832, art. 1.)

1429. — Les avantages politiques de ce système sont incontestables, et c'est avec raison qu'il a prévalu; mais il n'est pas douteux que la fixité eût été plus favorable à la propriété ; car l'usufruitier ne saurait avoir à la conservation et à l'amélioration de la chose les mêmes intérêts que le propriétaire. Dans l'impossibilité d'échapper aux inconvénients qu'entraîne, sous ce rapport, la séparation des droits de jouissance et de propriété, on a au moins voulu faire en sorte de prévenir les dilapidations que l'avidité des gens de cour et la faiblesse des princes avaient portées si loin. Non content de proscrire les aliénations directes en déclarant les immeubles formant la dotation de la couronne *inaliénables*, et en n'autorisant la vente des meubles mêmes que pour ceux susceptibles de se détériorer et à la charge de remplacement, le

législateur a poussé la prévoyance jusqu'à fermer les voies susceptibles de conduire à une aliénation indirecte. Il a interdit l'engagement et l'hypothèque ; il a fait plus, il a placé tous les objets formant la liste civile sous la protection du principe de *l'imprescriptibilité*. (*Voy.* L. du 2 mars 1832, art. 8.) Nous retrouvons ici les priviléges du domaine public, seulement les motifs qui les ont fait consacrer ne sont plus les mêmes. Pour les choses du domaine public, l'*inaliénabilité* et l'*imprescriptibilité* ont lieu pour maintenir en commun l'usage nécessaire à tous ; pour la liste civile, l'*inaliénabilité* et l'*imprescriptibilité* ne sont destinées qu'à empêcher l'usufruitier de compromettre la propriété.

1430. — L'échange des biens de la couronne ne peut être autorisé que par une loi. (*Voy.* art. 9.) Quant aux baux, le concours du législateur n'est exigé que pour les baux de plus de dix-huit ans. (*Voy.* article 11.)

1431. — Aux termes de l'art. 27 de la loi du 2 mars 1832, les actions dans lesquelles la liste civile est partie sont soumises aux règles du droit commun. Le juge est par conséquent, le même que si le procès s'agitait entre particuliers.

Il est cependant une question à résoudre à cet égard.

L'art. 14 du décret du 11 juin 1806 sur l'organisation et les attributions du conseil d'état porte : « qu'il connaîtra de toutes contestations ou deman- « des relatives soit aux marchés passés avec nos mi- « nistres, *avec l'intendant de notre maison*, ou en leur « nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le

« service de leurs départements respectifs, *pour notre « service personnel ou celui de nos maisons.* » L'article 27 de la loi du 2 mars 1832 aurait-il retiré au conseil d'état la connaissance des contestations relatives aux marchés passés avec l'intendant du prince?

Nous ne le pensons pas. La loi de 1832 dispose dans des termes trop généraux pour qu'on puisse supposer qu'elle ait eu en vue de revenir sur une attribution éminemment spéciale, et dont il n'a été fait nulle mention dans la discussion. Quel aurait pu être d'ailleurs, le motif de l'abrogation, en ce point, de l'art. 14 du décret du 11 juin 1806? N'est-il pas évident que cet article ne repose, pour tous les objets qu'il embrasse, que sur un seul et même principe, et qu'il y aura toujours même raison de consacrer la compétence du conseil d'état pour les marchés de l'intendant de la liste civile que pour ceux des ministres? La cour de cassation, sans avoir eu à se prononcer directement sur la question, a néanmoins rendu une décision qui laisse voir que, dans sa pensée, l'attribution créée par le décret de 1806 subsiste encore. On prétendait faire considérer un traité passé en 1824 entre une actrice et le directeur de l'Opéra, comme un marché passé avec l'intendant de la maison du roi ou en son nom, et cela en vertu du règlement du 5 mai 1821, qui plaçait l'académie royale de musique sous sa direction immédiate. Or, la cour, loin de dénier la force du décret de 1806, a décidé que la question appartenait aux tribunaux ordinaires par le motif que les engagements passés avec des artistes dramatiques ne pouvaient être assimilés à des *marchés pour le service de la maison du roi.* (*Voy.* ar-

rêt du 3 janvier 1837 (1). Elle paraît donc avoir admis que ces marchés échappent à la juridiction du droit commun.

§ 2. Domaine de l'état proprement dit.

1432. — Énumération des biens composant le domaine de l'état proprement dit.

1433. — Renvoi pour ce qui concerne les bois et forêts et les divers droits incorporels.

1434. — En principe général, l'état, pour les biens de son domaine, ne jouit d'aucun privilége de juridiction. — Explication de ce principe.

1435. — De la conquête comme moyen d'accroissement du domaine de l'état. — Ses effets ne sont réglés que par le chef suprême de l'état.

1436. — Les droits que le code civil confère à l'état sur les biens vacants et sans maître dépendent du domaine de la juridiction civile.

1437. — Transition à l'examen des actes d'administration.

1438. — La jouissance des immeubles affectés à un service public ne comporte que des achats de denrées et de matières, des marchés d'entretien ou de réparation. — Renvoi pour ces deux objets.

1439. — De la jouissance des biens productifs de revenu. — Distinction, quant au mode de jouissance, entre les immeubles et les droits incorporels. — Renvoi pour ce qui concerne les droits incorporels.

1440. — Des baux pour la mise en ferme des immeubles. — Leur forme. — Leur durée. — Leurs principales conditions.

1441. — L'interprétation et l'exécution des baux sont désormais abandonnés à la juridiction des tribunaux civils.

(1) On fortifiait l'argument en faveur de la compétence administrative, d'une disposition du règlement de 1821, qui attribuait expressément au *ministre de la maison du roi* la connaissance des contestations relatives aux *engagements;* mais la cour a jugé que cette attribution n'ayant pas été reportée à l'intendant de la liste civile, lors de la suppression du ministère de la maison du roi, il y avait eu retour au droit commun.

1442. — Aliénabilité des biens du domaine. — Exception à ce principe pour les droits régaliens, et particulièrement les impôts. — Distinction à cet égard entre les impôts et les droits de péage concédés pour prix de travaux.

1443. — Énumération des divers modes d'aliénation applicables aux biens du domaine.

1444. — De la vente. — Doit-elle être autorisée par un acte du pouvoir législatif?

1445. — Formes et effets du contrat.

1446. — Tout ce qui tient à l'essence, à l'interprétation et à l'exécution du contrat se règle par le droit civil.

1447. — Du paiement du prix. — Qu'arrive-t-il si les acquéreurs sont en retard de payer aux termes convenus?

1448. — Calcul des intérêts à la charge de l'acquéreur en retard de payer, qui parvient à se faire relever de la déchéance.

1449. — Examen de la question de compétence pour tout ce qui tient à l'interprétation et à l'exécution des contrats de vente. — Réfutation de la jurisprudence qui, se fondant sur la loi du 28 pluviôse an VIII, se prononce en faveur de l'autorité administrative.

1450. — Conséquences pratiques du principe consacré sur ce point par la jurisprudence.

1451. — Des concessions. — Dans quels cas on a recours à ce mode d'aliénation.

1452. — Concession spéciale formant l'objet du décret du 9 avril 1811.

1453. — De l'exercice du droit de concession.

1454. — Compétence pour l'appréciation et l'exécution des actes de concession.

1455. — De l'échange. — Mode d'y procéder.

1456. — Compétence. — Distinction entre les contestations relatives aux formalités qui précèdent l'échange et celles qui s'élèvent sur l'exécution du contrat.

—

1432. — Le domaine de l'état proprement dit se compose de propriétés immobilières, de meubles et de droits incorporels de différents genres.

Le gouvernement a publié et fait distribuer aux chambres, dans le courant de l'année 1843, le ta-

bleau des propriétés immobilières de l'état. Nous ne saurions reproduire ici le résultat de cet immense travail, contentons-nous de faire observer que ces propriétés consistent notamment en palais, hôtels et autres édifices, avec cours et jardins ou autres dépendances, affectés aux chambres, aux ministères, aux services d'instruction, au culte des beaux-arts, et aux établissements agricoles tels que bergeries et haras ; en forges, fonderies, usines pour la fabrication des poudres et salpêtres, manufactures d'armes; que les eaux minérales, les salines et mines de sel gemme, et enfin des bois et forêts, sont aussi possédés par l'état ; que leur valeur approximative s'élève à 1,283,441,698 fr., et que, dans cette évaluation, les propriétés dépendant du ministère la guerre figurent pour 206 millions, et celles du ministère de la marine pour 125 millions, et que les forêts comptent pour 729,583,283 fr., et le domaine pour 8 millions.

Le mobilier de l'état comprend :

« 1° Le mobilier et le matériel des administrations, « établissements et services entretenus par l'état ;

« 2° Le matériel de l'imprimerie royale ;

« 3° Les livres, manuscrits, gravures et autres ob- « jets renfermés dans la bibliothèque nationale, ou « autres appartenant à l'état ;

« 4° Les pièces et documents de tout genre conte- « nus dans les diverses archives nationales ;

« 5° Les papiers et registres des différentes admi- « nistrations publiques ;

« 6° Les objets d'art et de science renfermés dans

« les musées , conservatoires , cabinets et dépôts « scientifiques formés et entretenus par l'état ;

« 7° Enfin, les armes qui sont confiées à la force « publique, les navires de l'état et toutes les matières « premières et fabriquées , qui, se rapportant aux « services des départements ministériels , et princi- « palement de ceux de la guerre et de la marine, « sont déposées et conservées dans les divers ate- « liers et magasins de l'état. » (*Voy.* MM. Macarel et Boulatignier, *Fortune publique*, t. 1, p. 423.)

Nous empruntons aux mêmes auteurs l'énumération des droits incorporels appartenant à l'état. Ils se composent :

« 1° Du droit de pêche dans les fleuves et rivières « navigables ou flottables ;

« 2° Des droits de bacs et bateaux de passage ;

« 3° Des droits de navigation ou de péage sur les « rivières et sur les canaux ;

« 4° Des droits de péage sur les ponts ;

« 5° Des droits de péage pour la correction des « rampes sur les routes royales et départementales ;

« 6° Du droit de chasse dans les forêts nationa- « les. » (*Voy. ibid.*, p. 304.)

1433.— Il a été traité des bois et forêts et des divers droits incorporels dans les chapitres relatifs aux *bois et forêts* et aux *bacs et bateaux ;* nous n'avons en vue ici que les autres espèces de biens.

1434.— L'état, relativement à son domaine , ne jouit d'aucun privilége de juridiction ; le principe, c'est que toute contestation intéressant le domaine de l'état appartient au même tribunal que si elle s'é-

levait entre particuliers et avait pour objet une chose du domaine privé.

Nous disons que c'est là le principe : qu'on se garde néanmoins d'en conclure qu'il n'est pas un seul cas dans lequel on doive saisir l'autorité administrative au lieu du juge civil. Il en résulte seulement que cette autorité administrative n'est jamais compétente qu'autant qu'elle a reçu de la loi une attribution dont la nature est toujours *exceptionnelle*, ou bien que la question se trouve appartenir, par sa nature, au contentieux administratif.

Les explications que suscitera l'application de cette règle aux différents actes se rapportant à l'accroissement, à l'administration, et enfin à la disposition des biens du domaine, la feront mieux comprendre.

1435. — La loi du 2 mars 1832, en déclarant que « tous les biens meubles et immeubles acquis par « droit de guerre ou par des traités patents ou se- « crets appartiendront à l'état » (*Voy.* art. 25), fait de la conquête un moyen d'accroissement pour le domaine ; c'est le seul dont la source soit étrangère au droit commun.

Les stipulations internationales naissent et se consomment en dehors de toutes les dispositions du droit privé. Leurs principes ne procèdent que de l'application aux rapports des peuples entre eux, des notions de justice que la Divinité a déposées au fond du cœur de l'homme. Les intérêts auxquels elles se rapportent sont, pour chaque état, du ressort exclusif de la souveraineté, et c'est aussi de la souveraineté qu'il faut attendre la garantie de leur exécution pa

l'exercice du droit de guerrre, qui est son apanage. Le dépositaire du droit de souveraineté, voilà donc l'unique appréciateur et juge de la validité, de la, force du sens et de la portée des actes d'occupation, et en général de toute convention diplomatique. De là la nécessité, sanctionnée par la jurisprudence, d'interdire au juge civil de prononcer sur ces difficultés, qu'elles se présentent comme questions principales ou comme accessoires devant lui, et de les réserver non point à l'autorité administrative procédant comme juge, mais au roi statuant en qualité de chef suprême de l'état. (*Voy. suprà*, n° 1331, t. 2, p. 531.)

1436. — Les droits que le code civil confère à l'état sur les biens qui n'ont pas de maître, et spécialement, en cas de déshérence, provenant du défaut d'héritiers, d'abandon de succession ou des effets de la mort civile (*Voy.* art. 539, 713, 723, 768, 33, du code civil), et en cas d'invention de trésor (*Voy.* art. 716), sont évidemment soumis à l'empire du droit commun. Il en faut dire autant des donations et legs, et des acquisitions faites au nom de l'état. Les difficultés que comportent ces matières réclament impérieusement et exclusivement les dispositions du droit civil, et on ne voit pas ce qui aurait pu déterminer le législateur à les retirer du domaine des tribunaux institués pour l'application de ces dispositions.

1437. — Les règles concernant les actes d'administration ne sont pas moins simples.

1438. — La jouissance des immeubles affectés à des services publics ne donne, en général, lieu qu'à des mesures de gestion intérieure ; il en est quelques-

uns néanmoins, dont l'exploitation nécessite des achats de denrées et de matières. Ces achats s'opèrent au moyen de marchés passés pour le compte des divers ministères. Il en est de même des travaux d'entretien ou de réparation. Nous consacrerons à chacun de ces deux objets un chapitre particulier.

1439. — Notre attention doit se porter immédiatement sur les biens qui donnent un revenu à l'état.

L'administration est tenue d'affermer tous les immeubles autres que ceux affectés à un service public; la loi des 23-28 oct.-5 nov. 1790 lui en fait une obligation. (*Voy.* tit 2, art. 1.) Pour les droits incorporels au contraire, la loi des 9-20 mars 1791 veut qu'ils soient perçus, régis et administrés pour le compte de la nation; la mise en ferme n'est permise qu'à l'égard de ceux dont la perception serait sujette à trop de difficultés, et seulement dans le cas où le droit est fixe et d'un taux inférieu à 20 fr.

On voit percer dans ces dispositions l'intention d'une part, de garantir l'état des abus inséparables d'une gestion, confiée à des préposés toujours si difficiles à surveiller, et de l'autre, de laisser le moins possible, les redevables à la merci de la cupidité de fermiers, dont la position rappelle les *traitants* de l'ancien régime.

Nous n'avons pas à nous occuper ici des droits incorporels; parlons de la mise en ferme des immeubles.

1440. — Les baux se passent, après des annonces, publications et affiches faites aux lieux et dans le temps déterminés par la loi, devant le préfet, ou,

sur sa délégation, devant le maire, à la chaleur des enchères.

Le ministère des notaires n'est point nécessaire. Le procès-verbal de l'adjudication est signé par le préfet ou le maire, suivant que l'un ou l'autre a présidé à l'opération, et par les adjudicataires présents, s'ils savent signer; et il constitue un titre emportant exécution parée. (*Voy.* L. des 28 oct.-5 nov. 1790, tit. 2, art. 13.)

Les baux ne sont passés que pour 3, 6, ou 9 années. (*Voy.* art. 15.) Peut-être serait-il à désirer, dans l'intérêt de l'agriculture, que leur durée pût être prolongée jusqu'à 18 ans, ainsi qu'on l'a autorisé pour les biens de la liste civile!

Quant aux conditions, les plus générales sont réglées par la loi et ont trait à l'expertise qui doit être faite pour l'énumération et l'évaluation des objets affermés, au moment de l'entrée en jouissance, à la renonciation à toute indemnité pour stérilité, inondation, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits, à l'obligation d'acquitter les charges annuelles, de supporter les réparations locatives, et enfin de fournir dans la huitaine une caution solvable, à défaut de quoi il est procédé à un nouveau bail à la folle-enchère de l'adjudicataire. (*Voy.* art. 17, 18, 19, 20.) Les conditions spéciales que le préfet croit en outre devoir imposer sont réglées de concert avec l'administration des domaines, et déposées au secrétariat de la préfecture ou à la municipalité du chef-lieu de la situation des biens, dès le jour de la première publication. (*Voy.* art. 16.)

1441.—Nous avons eu déjà l'occasion de signaler

la révolution qui s'est opérée dans la jurisprudence sur la question de savoir à qui de l'autorité judiciaire ou de l'autorité administrative, il appartient de prononcer sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des baux pour les biens de l'état. Nous avons dit que, dans l'origine, le conseil d'état, s'attachant à la forme tandis qu'il ne devait considérer que la nature des contrats, pour distinguer les règles applicables à leur exécution et par voie de conséquence, le juge compétent pour en connaître, avait posé en principe que c'était aux conseils de préfecture à juger les contestations relatives à la validité, à l'interprétation et à l'exécution des baux. (*Voy. suprà*, n° 422, t. 1, p. 360.) Des auteurs ajoutent qu'on avait été conduit à cette doctrine par l'idée que les contestations nées à l'occasion des baux rentraient dans le contentieux des domaines nationaux et tombaient sous le coup de l'attribution de la loi du 28 pluviôse an VIII. (*Voy. Fortune publique*, t. 1, p. 192).

L'opinion que l'on prête ainsi au conseil aurait eu contre elle, sans doute, l'esprit de la loi du 28 pluviôse, puisque cette loi exceptionnelle inspirée par une raison politique, n'avait en vue que les ventes nationales; mais, au moins, elle se fût appuyée sur la loi, et la jurisprudence serait vierge d'une erreur qui a sa source dans l'oubli des principes les plus élémentaires du droit. Mais nous ne croyons pas que la pensée d'assimiler les difficultés en matière de baux au contentieux des domaines nationaux ait jamais guidé le conseil d'état dans la solution de la question de compétence.

Son point de départ était toujours la forme *administrative* dans laquelle les baux avaient lieu ; cette forme administrative l'induisait à ne voir en eux que des actes purement administratifs, et il en concluait que les difficultés dont ils étaient l'objet rentraient nécessairement dans le contentieux administratif. Nous insistons sur ce point, parce que l'erreur tient d'une part, à ce qu'on a confondu deux choses dont la distinction est une des clefs de la science du droit, à savoir la forme et le fond des actes, et d'autre part, à ce qu'on s'est mépris sur les caractères du contentieux administratif, et que l'influence de cette erreur, ainsi que nous l'avons fait observer plusieurs fois et que nous le remarquerons bien fréquemment encore dans la suite de ce livre, se retrouve dans une foule de décisions appartenant à des matières diverses.

Aujourd'hui, on a fait un heureux retour aux saines doctrines. On reconnaît que l'acte par lequel l'administration afferme un immeuble de l'état ne constitue qu'un contrat privé dont les effets sont garantis par le droit civil, dont l'interprétation et l'exécution se règlent par les principes propres à ce droit, et qui, partant, ne relève que de la juridiction des tribunaux ordinaires. Il n'en est autrement que dans quelques matières spéciales et en vertu de dispositions formelles et éminemment exceptionnelles.

1442.— L'aliénabilité du domaine de l'état a été proclamée, nous l'avons dit en parlant du domaine public, par la loi des 22 novembre-1er décembre 1790, art. 8 ; le code civil confirme, d'ailleurs, le principe en étendant à ce domaine la prescriptibilité qui en est la conséquence. (*Voy.* art. **2227.**) Mais, indépen-

damment des biens composant le domaine public et ceux de la liste civile, il est une classe de biens qui se trouve encore sous l'empire du principe de l'inaliénabilité. Nous voulons parler des « droits utiles et « honorifiques, ci-devant appelés régaliens, et no- « tamment ceux qui participent de la nature de l'im- « pôt. » (*Voy.* L. des 22 nov.-1er déc. 1790, art. 9.) Les motifs qui ont porté le législateur à défendre d'en mettre, sans nécessité, la perception en ferme, les ont fait déclarer *non communicables ni cessibles*. Toute vente ou concession de droits de ce genre serait nulle, et il n'est pas douteux que les particuliers poursuivis par l'acquéreur ou concessionnaire, ne fussent recevables à opposer la nullité. Mais on doit prendre garde de ne point étendre l'exception au delà de ses justes limites. Les droits dont l'établissement a sa source dans le droit de souveraineté sont les seuls qu'atteigne la disposition de la loi de 1790. Elle est étrangère notamment, aux droits de péage que le gouvernement a la faculté d'établir sur les ponts, à l'effet de subvenir aux dépenses de confection ou d'entretien (*Voy.* L. du 14 floréal an x, art. 11), et sur les rivières navigables et les ports de commerce, pour subvenir aux frais de travaux extraordinaires qu'il peut être nécessaire d'entreprendre. (*Voy. suprà*, n° 830, t. 2, p. 53.) Les lois, en conférant une telle faculté à l'administration, ont prévenu la confusion de ces péages avec les impôts dont l'établissement est du ressort du pouvoir législatif, et dont les produits sont destinés à tomber dans le trésor national sans affectation spéciale. Les péages, dans la pensée du législateur ainsi que dans la réa-

lité, ne constituent que le prix d'un travail fait, d'un service rendu ; ce n'est qu'à ce titre qu'il a permis à l'administration, ce qu'elle fait journellement, d'en abandonner la perception aux entrepreneurs chargés d'effectuer les travaux.

1443. — Examinons successivement les divers modes d'opérer l'aliénation des biens du domaine ; on en peut distinguer trois, la vente, la concession, l'échange.

1444.— Pour la vente, la loi des 22 nov.–1er déc. 1790 exigeait le consentement et le concours de la nation ; elle devait être autorisée par un acte législatif ; en est-il de même aujourd'hui ?

Nous ne saurions partager l'opinion des auteurs du traité *de la Fortune publique*, qui supposent que, pour répondre à l'exigence des circonstances politiques, on rendit plusieurs lois, notamment celles des 16 brumaire an v, 15 et 16 floréal an x, et 5 ventôse an xii, d'après lesquelles les fonds ruraux, les maisons, bâtiments et usines purent être vendus lorsque le gouvernement le jugea convenable, et qui ajoutent que *tel est encore aujourd'hui l'état des choses*. Nous ne connaissons aucune loi qui ait modifié en ce sens la disposition de la loi de 1790 ; et quant à celles que l'on cite, elles nous semblent bien plutôt renfermer une confirmation de cette disposition. La loi du 16 brumaire n'autorise le gouvernement à vendre les domaines nationaux que jusqu'à concurrence de la quantité suffisante pour *compléter* le fonds affecté aux dépenses extraordinaires de la guerre. (*Voy.* art. 3.) Les lois des 15 et 16 flor. an x déterminent un nouveau mode pour la vente, sans parler du droit

de l'effectuer; et celle du 5 venîôse an XII, dans l'art. 107, le seul qui ait trait au droit de vendre, loin de reconnaître ce droit au gouvernement, ne le lui accorde que pour les domaines situés dans quelques départements d'au delà les Alpes, et seulement jusqu'à concurrence de 40 millions de valeur. N'en faut-il pas conclure qu'au sein même de la tourmente révolutionnaire, la nation, pour parler le langage de la loi de 1790, ne s'est pas dessaisie du droit de juger de l'opportunité des ventes de biens du domaine et d'autoriser l'administration à y procéder? On n'hésite point à déclarer que, pour l'échange et pour la concession, l'intervention de la législature est nécessaire (*Voy. ibid.*, p. 157 et 159); par quels motifs en serait-il autrement de la vente? Ne voit-on pas que le pouvoir que l'on prête au gouvernement est directement contraire aux principes fondamentaux de l'administration financière? Ne voit on pas que ce pouvoir exorbitant fournirait le moyen le plus commode de se procurer des fonds sans l'agrément des chambres? Disons-le, d'ailleurs, quant à l'état actuel des choses, la loi est positive; on lit dans l'art. 35 de la loi du 22 avril 1815, qui interdit tout moyen d'obtenir des fonds autrement que par l'impôt régulièrement voté : « aucun do-« maine ne peut être aliéné ni échangé qu'en vertu « d'une loi. » D'un autre côté, le conseil d'état ne proclame pas d'autre principe. Le département de la Dordogne se prévalant, entre autres actes émanés du gouvernement, de deux ordonnances des 6 et 20 août 1828 pour justifier sa propriété sur des dépendances du domaine de l'état, on l'a condamné,

en considérant que les actes invoqués n'avaient point effectué l'aliénation de l'immeuble litigieux « et « qu'une telle aliénation, même par voie d'échange, « n'aurait pu avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » (*Voy.* Ord. 6 mars 1835, Min. fin.) (1)

1445. — Les ventes se font par la voie de l'adjudication aux enchères, après les annonces, publications et affiches prescrites par des dispositions spéciales dont l'accomplissement est laissé aux soins du préfet.

Une fois l'adjudication faite, il y a contrat entre l'acquéreur et le vendeur, et ils sont placés sous l'empire de la règle que les conventions font la loi des parties. Le préfet qui stipule au nom de l'état, est, dès ce moment, sans aucun droit de modifier les clauses du cahier des charges ou les énonciations de l'acte d'adjudication. On annullerait l'arrêté pris par un préfet pour expliquer, et au besoin, rectifier les énonciations d'un procès-verbal d'adjudication passée devant lui. (*Voy.* Ord. 16 mars 1837, commune de Limetz.)

Cela n'empêche pas néanmoins que, l'effet du contrat ne puisse être subordonné à telle ou telle condition résolutoire ou suspensive ; le gouvernement n'a pas, sous ce rapport, moins de liberté que les particuliers. Voici un exemple assez remarquable du

(1) M. Dumon énonce comme incontestable le principe que le domaine de l'état ne peut être aliéné que par une loi, dans son rapport fait à la chambre des députés dans le cours de la session de 1843, sur l'organisation du conseil d'état. Qu'il nous soit permis, en citant ce travail, aussi remarquable par sa clarté que par sa profondeur, d'exprimer notre regret de n'avoir pu nous en éclairer lorsque nous avons eu à traiter du conseil d'état.

refus fait par le ministre d'user du droit qu'il s'était réservé, d'improuver une adjudication, si le prix teignait pas une certaine élévation.

Un sieur Ducros qui s'était rendu adjudicataire des salins domaniaux de Peccais, au prix de 450,000 fr., jugea à propos d'écrire au ministre des finances qu'il n'avait enchéri que pour déjouer une coalition formée contre l'état, que son intention n'était pas de demeurer adjudicataire, et qu'il le priait en conséquence, d'exercer le droit qu'il s'était réservé d'improuver l'adjudication si le prix ne montait pas à 571,108 fr.

Le ministre ayant refusé de résoudre le contrat, une demande en résolution fut portée devant le conseil de préfecture, et ensuite devant le conseil d'état, mais sans succès. On répondit « que les con-
« ventions font la loi des parties ; qu'aucune loi n'in-
« terdit à l'administration la faculté de se réserver le
« droit de ne pas approuver les adjudications faites
« par ses délégués, et que cette faculté ne donne
« pas aux adjudicataires le droit de se départir des
« engagements qu'ils ont pris en portant des enchè-
« res. » (*Voy.* Ord. 5 déc. 1835, Ducros.)

1446. — Tout ce qui regarde les conditions qui peuvent être insérées au contrat, leur interprétation, leur exécution, se règle par les principes du droit commun ; il en est de même de tout ce qui tient à l'essence du contrat.

1447. — Mais il importe d'appeler l'attention sur quelques dispositions spéciales destinées à assurer à l'état le paiement de son prix.

Dans le but d'introduire quelque ordre dans la

réalisation de ces ventes innombrables que le gouvernement eut à effectuer en exécution des lois révolutionnaires, le législateur avait pris soin de déterminer lui-même, à titre de conditions générales, les époques de paiement. Le prix s'acquittait par cinquièmes, le premier cinquième était payable dans les trois mois de l'adjudication, le second un an après le premier, et les trois autres successivement, d'année en année. (*Voy.* L. des 15 et 16 flor. an x, et 5 ventôse an xii.) Aujourd'hui, ces conditions n'ont plus rien d'obligatoire pour l'administration, elle règle à son gré les époques du paiement dans le cahier des charges de l'adjudication.

Mais qu'arrive-t-il, si les acquéreurs sont en retard de payer aux termes convenus?

L'administration a, d'abord, le droit incontestable d'user des voies de contrainte ouvertes par le droit commun pour amener l'adjudicataire à l'exécution de son obligation. Il lui est, de plus, conféré par la loi du 15 flor. an x une faculté toute particulière. « Les acquéreurs en retard de payer « aux termes fixés, porte l'art. 8 de cette loi, de- « meureront déchus de plein droit, si, dans la « quinzaine de la contrainte à eux signifiée, ils ne se « sont pas libérés : ils ne seront point sujets à folle- « enchère, mais ils seront tenus de payer, par forme « de dommages et intérêts, une amende égale au « dixième du prix de l'adjudication, dans le cas où « ils n'auraient encore fait aucun paiement, et au « vingtième, s'ils ont délivré un ou plusieurs à-comp- « tes; le tout sans préjudice de la restitution des « fruits. » D'après cette disposition, l'acquéreur est

exposé à se voir opposer une déchéance qu'il serait non recevable à invoquer lui-même. S'il prétend trouver dans les faits ou dans les clauses de l'acte d'adjudication quelque circonstance qui le mette à l'abri de son atteinte, le recours devant le ministre des finances et ensuite au conseil d'état, lui est ouvert contre l'arrêté pris par le préfet pour la prononcer. (*Voy.* Ord. 4 nov. 1821, Soufflot.) Mais dans le cas où l'exercice de la faculté laissée à l'administration, sous ce rapport, est incontestable, il n'a de ressource que dans sa bienveillance pour obtenir du ministre soit d'être relevé de la déchéance s'il offre une solvabilité certaine, soit la modération ou la remise de l'amende. (*Voy.* Ord. 5 déc. 1837, Ducros.)

1448. — Il est certain que l'acquéreur qui parvient à se faire relever de la déchéance est tenu des intérêts du prix qu'il est en demeure de payer, mais comment calculera-t-on ces intérêts? Jusqu'en 1808, les décomptes non soldés produisirent un intérêt à cinq pour cent, qui était lui-même capitalisé d'année en année, pour produire un intérêt des intérêts. A cette époque, il est vrai, on fit un pas vers le droit commun. Il est dit dans un décret du 22 octobre, qu'à l'avenir, « ce qui resterait dû tant en principal « qu'intérêts, après chaque échéance fixée par le « contrat, ne serait susceptible que d'un intérêt « simple de cinq pour cent par an jusqu'au jour de « l'acquittement. » (*Voy.* art. 2.) Mais nonobstant ce tempérament apporté dans le mode de l'effectuer, la capitalisation des intérêts n'en demeura pas moins contraire à l'art. 1154 du code civil.

On est parti de là pour soutenir que, depuis 1814,

le décret était sans application possible, qu'il n'avait en vue que les décomptes de biens révolutionnairement vendus.

Voici une contestation à l'occasion de laquelle la question a été soulevée et jugée.

La compagnie Adam se rendit adjudicataire en 1825, de l'ancien hôtel du ministre des finances, pour élever sur son emplacement la galerie Colbert et ses dépendances. Le cahier des charges annonçait que la vente se ferait conformément aux lois des 15 et 16 flor. an x, 5 ventôse an XII et 10 juillet 1822 (cette dernière était intervenue à l'effet d'autoriser l'aliénation); et quant aux intérêts du prix, il portait simplement: « L'adjudicataire payera en outre, les intérêts « à raison de cinq pour cent par année, à compter du « jour de son entrée en jouissance. »

Les travaux de la compagnie nécessitant de grands capitaux, le gouvernement se montra peu exigeant aux époques des échéances.

En 1828 un décompte fut notifié; et, dans ce décompte, l'administration capitalisait les intérêts dus à chaque échéance, et leur faisait ainsi produire de nouveaux intérêts. La compagnie réclama, en signalant dans cette capitalisation un calcul usuraire contraire aux principes du droit commun et proscrit par l'art. 1154 du code civil.

Le préfet fit droit à cette réclamation; mais le ministre des finances refusa d'approuver son arrêté, adoptant en cela un avis émis par le comité attaché à son ministère, le 27 oct. 1830, dans les termes suivants :

« Considérant que le droit commun n'est pas ap-

« plicable aux ventes des domaines nationaux qui « sont régis par des lois spéciales ;

« Considérant qu'il résulte de différentes lois, notamment de celle du 6 sept. 1792, que les intérêts « dus par les acquéreurs en retard de payement « devaient être capitalisés chaque année pour produire des intérêts ;

« Considérant que la loi du 15 flor. an x est venue « apporter des changements dans le mode de vente « de ces biens, ainsi que celle du 5 ventôse an XII, « qui n'a astreint les acquéreurs qu'au payement « d'intérêts à cinq pour cent ; qu'à la vérité ces dernières lois n'ont pas prévu le cas, la première, des « relevés de déchéance, la deuxième, de retard dans « les payements ; que, néanmoins, l'un et l'autre cas « se sont présentés ; que ces lois n'ayant pas défendu « de capitaliser les intérêts, l'administration a suivi « la règle tracée pour la confection des décomptes, « qui imposait aux acquéreurs en retard le payement « des intérêts capitalisés chaque année ; que ce mode « d'opérer a reçu une constante application jusqu'à « l'époque à laquelle est intervenu le décret du 22 octobre 1808 ; que ce décret, concernant la confection des décomptes des acquéreurs de domaines « nationaux, a statué, non-seulement pour les décomptes non soldés, mais encore pour ceux à dresser à l'avenir ; que ces dispositions sont générales « et n'ont fait aucune dérogation aux lois des 15 floréal an x et 5 ventôse an XII, alors en vigueur ; « que depuis, ce décret, qui fait corps avec la législation, a été constamment appliqué sans récla- « mation ;

« Considérant que d'après le cahier des charges « rédigé pour la vente de l'ancien hôtel du Trésor, « rue Vivienne, cette vente a eu lieu aux termes des « lois des 15 floréal an x et 5 ventôse an xii; que « dès lors ces lois, interprétées par le décret de 1808, « sont le contrat des parties; que, dans le décompte « présenté, le domaine n'a ajouté aux capitaux que « les intérêts dus à chaque échéance fixée par le « contrat, qui n'avaient pas été acquittés, et qu'il « n'a fait produire au tout que l'intérêt simple de « cinq pour cent, qui sera dû jusqu'au jour de l'ac- « quittement, ce qui est conforme au décret de 1808;

« *Est d'avis* que le décret du 22 oct. 1808 est ap- « plicable à toutes les ventes de domaines de l'état, « faites en vertu des lois des 15 flor. an x et 5 ven- « tôse an xii, et de toutes les lois postérieures qui « n'auront pas porté de dérogation au mode fixé « par ce décret; que l'arrêté du préfet de la Seine, « du 31 mars 1829, n'est pas susceptible d'être ap- « prouvé. »

Le conseil d'état, saisi d'un recours contre la décision rendue par le ministre conformément à cet avis, l'a rejeté par le motif « que le cahier des charges « joint à l'adjudication du 5 avril 1825 avait soumis « l'acquéreur à l'application de la législation géné- « rale des ventes de domaines nationaux. » (*Voy.* Ord. 12 avril 1832, comp. Adam.)

Cette décision fait naître plusieurs observations.

D'abord il en résulte que la simple énonciation que la vente sera faite conformément aux lois de l'an x et de l'an xii suffit pour soumettre le contrat, non-seulement dans sa forme, mais même quant au

fond des obligations de l'acheteur et du vendeur, à l'ancienne législation sur les ventes des domaines nationaux.

Il en résulte, en second lieu, que c'est le décret du 22 octobre 1808 qui fait la loi des parties pour les décomptes. Et par suite, il nous paraît certain qu'on devrait appliquer, de même qu'on a appliqué dans cette espèce l'art. 2, les dispositions des art. 4, 5 et 6.

Le premier veut que, pour les décomptes *définitifs* (la rédaction de l'article suivant indique qu'il faut entendre par là ceux dressés pour le dernier terme), l'intérêt à cinq pour cent ne commence à courir qu'un mois après la notification.

Le second et le troisième déclarent que les quittances délivrées, dans le passé, pour solde ou dernier terme, vaudront comme décomptes définitifs, s'il n'est signifié un décompte à l'acquéreur avant l'expiration de six ans à partir du 22 oct. 1808, et ajoutent qu'il en sera de même des quittances pour solde données à l'avenir, à défaut de signification de décompte dans un pareil délai de six ans à partir de la date de la quittance.

1449. — La vente, comme le bail à ferme, ne constitue manifestement qu'un contrat, dont la formation, la force et les effets sont déterminés, prévus et réglés par les dispositions du droit civil. L'administration, en usant de ce contrat, ne fait rien autre chose que recourir, en vertu de la faculté qu'elle en a reçue de la loi, à un mode d'aliénation du droit commun. L'acte appelle ainsi par sa nature, l'application des règles et, par conséquent, la juridiction du droit

commun. Demandons-nous s'il existe un texte exprès et formel qui fasse exception à son empire, et ait démembré le domaine du juge ordinaire au profit de l'autorité administrative.

Quant au passé, point de doute, l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII charge positivement les conseils de préfecture de prononcer sur le contentieux des domaines nationaux. Toute la difficulté se réduit ainsi, à la question de savoir si cette attribution exceptionnelle subsiste encore, ou bien si son application ne doit pas être restreinte aux biens saisis et vendus en exécution des lois révolutionnaires.

La jurisprudence, nous devons le dire, a adopté et maintient très-fidèlement la première opinion; le conseil d'état a constamment admis, en principe, que l'interprétation des actes de vente des immeubles compris dans le domaine de l'état et l'examen des questions qui se rattachent à leur exécution appartenaient exclusivement à la juridiction administrative, sans aucune distinction entre les ventes opérées par suite des lois révolutionnaires et celles qui se font journellement. (*Voy.*, entre autres fort nombreuses, Ord. 5 août 1841, Min. fin.)

Mais approuverons-nous cette doctrine?

Quelque respect que doive inspirer une opinion dans laquelle le conseil d'état persévère avec tant de constance, nous n'hésitons pas à la considérer comme entachée d'erreur; voici nos raisons.

Ce serait mettre l'histoire en oubli que de refuser un caractère politique à la disposition de l'art. 4 de la loi de pluviose. Le soin même que le conseil d'état a toujours pris de ne comprendre dans le *con-*

tentieux dont parle cette loi, que les questions se rattachant à la portée ou à la validité des opérations faites par les autorités administratives, et surtout le soin de distinguer entre les baux et les ventes, pour n'appliquer l'exception qu'à ces dernières, attestent qu'il est impossible de se soustraire à l'évidence du fait. On ne voit même pas où prendre un autre motif qui fournisse, nous ne disons pas la justification, mais l'explication de l'attribution faite par la loi de pluviose. A coup sûr, ce n'est pas sérieusement qu'on répondra qu'il s'agit là d'actes qui doivent être interprétés par l'autorité administrative, parce qu'ils n'émanent que d'elle. Ce serait tomber dans cette confusion entre la forme et le fond des actes, dont on a reconnu le vice en matière de baux administratifs. Il suffit d'ailleurs, de rapprocher les actes de vente des contrats d'échange et des contrats de bail à ferme, pour que la fausseté de cette idée devienne éclatante. Les contestations qui ont pour objet les échanges et les baux domaniaux doivent se vider par l'interprétation d'actes d'une nature identique à celle des actes qui préparent ou consomment les ventes. Or, puisque, ainsi que nous l'avons vu pour les baux et que nous le dirons bientôt pour les échanges, les contestations en matière d'échange ou de bail sont demeurées dans le droit commun, n'est-ce pas la preuve que la nature de ces actes n'a été pour rien dans les motifs de l'attribution exceptionnelle faite en matière de ventes?

Vainement les auteurs ont-ils, en constatant la jurisprudence que nous discutons, sans présenter d'ailleurs aucune raison pour la justifier, prétendu emprunter une sanction à l'art. 26 du code fores- -

tier, qui soumet au conseil de préfecture les contestations sur la validité des surenchères en matière de vente de coupes de bois. (*Voy. Fortune publique*, t. 1, p. 183.) L'analogie n'existe vraiment pas, car le code forestier ne parle que d'une question spéciale dont la solution exigeait une rapidité qu'on n'obtient que de la procédure administrative. Il est bien vrai que ces auteurs font observer qu'on étend la compétence du conseil de préfecture aux questions d'interprétation de la vente même; mais l'ordonnance qu'ils citent ne se fonde pour le décider ainsi, que sur la loi du 28 pluviôse an VIII; et partant, elle reste étrangère à l'argument puisé dans le code forestier. (*Voy.* Ord. 12 janv. 1835, Deleau.)

Nous disons donc que, quelque effort que l'on fasse pour s'en écarter, on est fatalement ramené à réduire à l'intérêt politique la pensée de la loi de pluviôse, et que la conséquence irrésistible, c'est que cette loi est inapplicable aux ventes nationales qui ont pris naissance et dont les effets se produisent en dehors de cet intérêt. Peut-être est-il permis d'espérer que cette vérité aura son heure et que la jurisprudence subira en ce point, une transformation comparable à celle que nous avons été si heureux de signaler à l'égard des baux administratifs !

1450. — Nous n'en accepterons pas moins son état actuel comme un fait, et nous indiquerons les conséquences du principe qu'elle consacre.

On remarquera premièrement, que la disposition de la loi de pluviôse n'a pour objet que les domaines nationaux, d'où il suit que les meubles sont restés sous l'empire du droit commun.

On remarquera, en second lieu, que, pour les immeubles eux-mêmes, la compétence des conseils de préfecture n'est fondée que sur une attribution spéciale et formelle, de telle sorte que sa juridiction en ces matières, est éminemment exceptionnelle. Il en résulte que, pour déterminer l'étendue et les limites de sa compétence, il faut considérer non l'objet de la demande ou la question principale du procès, mais simplement la nature des documents invoqués dans le débat et devant fournir les éléments de la décision. Le conseil de préfecture doit toujours trancher les questions d'interprétation et de validité des actes émanés de l'administration pour préparer ou réaliser la vente, mais il est tenu de s'abstenir de rien décider autre chose.

A-t-il été saisi par action directe d'une difficulté relative à l'exécution de la vente, s'agit-il, par exemple, de décider si l'acquéreur a droit ou non, à un terrain qu'il prétend en avoir fait partie? Le conseil interroge les actes émanés de l'administration et se rapportant à la vente; et, si ces actes lui paraissent aussi clairs que positifs, il juge le procès. Dans le cas contraire, il lui est interdit de compléter ou d'éclaircir leurs énonciations par l'examen de titres privés, il n'a pas même la faculté de recourir à aucune des mesures d'instruction mises à sa disposition, lorsque sa compétence a pour objet le fond du litige. Sa mission se borne alors, à constater les énonciations contenues aux actes émanés de l'administration; et les parties se présentent armées de cette déclaration devant le juge ordinaire pour qu'il puise dans les titres, renseignements, expertise et

tous autres moyens du droit commun, des preuves suffisantes, et qu'il tranche le procès. (*Voy.* Ord. 3 mars 1837, commune de Franchesse; 2 juin 1837, commune de Voray; 21 juin 1839, Min. fin.)

On comprend d'après cela, que l'action directe et principale, qu'en un mot le procès sera bien souvent porté immédiatement devant le juge de l'ordre civil; que ce juge ne s'arrêtera devant l'acte d'adjudication qu'autant qu'il ne lui paraîtra pas assez clair pour recevoir une application pure et simple, et qu'il reconnaîtra l'impossibilité de prononcer sans être fixé sur sa validité ou sa juste portée; et que, même dans ce cas, il n'aura garde de se dessaisir absolument et se contentera d'ordonner un sursis, pour que les parties sollicitent du conseil de préfecture et rapportent l'appréciation et l'interprétation des actes relatifs à l'adjudication.

Ce serait ici le lieu de se livrer au développement de ces règles, de montrer notamment, quels sont les actes qui doivent être considérés comme relatifs à la vente, et d'entrer dans le détail des questions que le conseil de préfecture doit réserver au juge civil, et de celles dont le juge civil est tenu d'attendre la solution de l'autorité administrative; mais nous renvoyons cette exposition au chapitre suivant, qui traitera des domaines nationaux régis par les lois révolutionnaires; nous y sommes déterminés par la considération que c'est à l'égard de ces biens que se sont produites la plupart des règles que nous aurons à expliquer.

1451. — Ce qui a été dit des *concessions* autorisées pour certains biens du domaine public nous dispense

d'insister sur l'application de ce mode d'aliénation aux choses du domaine de l'état proprement dit.

On a recours à la concession, lorsqu'un intérêt commande de renoncer aux avantages de la concurrence, pour transmettre la chose à telle personne plutôt qu'à telle autre. Des villes et même des particuliers ont obtenu de l'état une aliénation dans cette forme en raison de l'utilité que promettait un établissement, dont on voulait se procurer l'emplacement. D'autres fois, les villes se sont prévalues de la circonstance qu'il s'agissait d'un terrain enclavé dans leur sein. Le plus souvent, on a pris ce parti pour des terrains dont la revendication, par le domaine, devait jeter la perturbation au milieu de détenteurs nombreux et anciens. (*Voyez* les exemples cités par les auteurs du traité *de la Fortune publique*, t. 1, p. 153.)

1452. — Le décret du 9 avril 1811 a eu pour but d'opérer une concession qui mérite d'être remarquée, tant à cause de sa généralité qu'en raison des questions qui se rattachent journellement à son exécution. Ce décret est ainsi conçu :

« Napoléon, etc., sur le rapport de notre ministre des finances, relatif aux bâtiments nationaux occupés par les corps administratifs et judiciaires,

. . . . . .

« Considérant que les bâtiments dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'état ;

« Voulant néanmoins donner une nouvelle marque de notre munificence impériale à nos sujets de ces départements, en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient tant l'acquisition desdits édi-

« fices que le remboursement des sommes avancées « par notre trésor impérial pour les réparations. .

. . . . . .

« Art. 1er. Nous concédons gratuitement aux dé- « partements, arrondissements ou communes, la « pleine propriété des édifices et bâtiments natio- « naux actuellement occupés pour le service de « l'administration, des cours et tribunaux et de « l'instruction publique.

« Art. 2. La remise de la propriété desdits bâti- « ments sera faite par l'administration de l'enregis- « trement et des domaines aux préfets, sous-pré- « fets ou maires, chacun pour les établissements « qui les concernent (1).

« Art. 3. Cette concession est faite à la charge, « par lesdits départements, arrondissements ou « communes, chacun en ce qui le concerne, d'ac- « quitter, à l'avenir, la contribution foncière et « de supporter, aussi à l'avenir, les grosses et me- « nues réparations, suivant les règles et dans « les proportions établies pour chaque local, par « la loi du 11 frimaire an VII, sur les dépenses dé- « partementales, municipales et communales, et « par l'arrêté du 27 flor. an VIII, pour le payement « des dépenses judiciaires. »

1453. — En principe, l'intervention de la légis-

(1) Il a été jugé que cette formalité de la remise par l'administration des domaines n'avait pas été nécessaire pour rendre la transmission de propriété complète, au moins à l'égard des établissements dont le département, l'arrondissement ou la commune concessionnaire se trouvait déjà en possession. (*Voy.* Ord. 26 août 1842, de Rohan-Rochefort.)

lature est nécessaire pour chaque concession du domaine de l'état. L'administration se montre fidèle à suivre, sous ce rapport, la prescription de la loi du 1er déc. 1790. Cependant, il est certains genres de concessions pour lesquelles le gouvernement a reçu du législateur une délégation plus ou moins générale.

Ainsi, l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807, que nous avons déjà cité, l'autorise à concéder, aux conditions qu'il aura réglées, les marais domaniaux.

Ainsi, la même loi du 16 sept. 1807 autorise à concéder aux propriétaires riverains de la voie publique les terrains abandonnés par suite d'alignements.

Ainsi, la loi du 20 mai 1836, dont l'examen et la discussion ont fait l'objet d'observations étendues au chapitre des *bois et forêts*, autorise le gouvernement, pour dix ans, à concéder, sur estimation contradictoire, les terrains usurpés sur l'état, d'une étendue de 5 hectares au plus.

Nous omettons à dessein de mentionner la disposition de l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, et l'avis approuvé par l'empereur, du 21 février 1808. (*Voy.* Duvergier, vol. de 1831, p. 47.) Le pouvoir conféré au gouvernement par ces dispositions tient de trop près aux règles de l'expropriation pour que son exercice ne doive pas se concilier avec les principes qui leur servent de base.

1454. — Que la concession soit intervenue avec le concours spécial de la législature ou en vertu d'une délégation plus ou moins générale de la loi, la nature de l'acte est toujours la même. C'est un acte *sui generis*, qui est propre à l'administration et auquel le

droit civil reste étranger. La jurisprudence qui réserve à l'autorité administrative l'appréciation et l'interprétation des actes de concession nous paraît donc conforme aux vrais principes. Il est seulement à regretter, selon nous, que le conseil d'état, se refusant à souscrire aux conséquences de la doctrine qui veut que le conseil de préfecture soit juge ordinaire du premier degré pour le contentieux administratif, exige que le débat dans ces matières, soit porté directement devant lui et interdise au conseil de préfecture d'en connaître. (*Voy.* Ord. 6 mai 1836, département du Pas-de-Calais; 17 mai 1837, ville et fabr. de Villers-Coterets; 15 mars 1838, préfet de la Somme.)

Lorsque le procès, qu'il s'agite entre deux particuliers ou entre l'état et un particulier ou un établissement public ou une commune, se réduit à une question d'interprétation, d'appréciation ou d'exécution de l'acte de concession, rien de plus simple que de suivre la règle de compétence. Mais supposons que le conseil d'état, s'il a été saisi de l'action, reconnaisse que l'acte de concession ne suffit point pour résoudre la question de propriété, et qu'il faut interroger les titres privés, ou bien supposons que l'acte de concession se trouve invoqué dans un procès civil comme l'un des éléments du débat, qu'arrivera-t-il? Le conseil d'état consultera-t-il les moyens de preuve du droit commun? Le juge civil se dessaisira-t-il de la contestation portée devant lui? Non certainement. La compétence administrative n'a sa raison que dans la nature particulière de l'acte de concession; ses limites seront dès lors, marquées par la portée de cet

acte dans la cause à juger. Dans le premier cas, le conseil renverra les parties devant les tribunaux ; dans le second, le juge civil se bornera à ordonner un sursis pour que les parties fassent apprécier ou interpréter l'acte administratif. (*Voy.* Ord. 14 février 1834, séminaire d'Évreux.)

1455. Passons à l'échange.

L'échange constituant une véritable aliénation, a toujours lieu en vertu d'une loi. Voici le mode de procéder :

La demande d'échange est adressée au ministre des finances, avec les titres de propriété et une déclaration authentique des charges, servitudes et hypothèques, dont est grevé l'immeuble offert en échange. (*Voy.* Ord. roy. du 12 sept. 1827, art. 1.)

Le ministre, s'il juge devoir donner suite à la demande, la communique au préfet du département de la situation des biens offerts et de ceux demandés en échange. Il est procédé par ses soins à une instruction sur les avantages et les inconvénients de l'opération proposée, et il retourne les pièces au ministre. (*Voy. ibid.*, art. 2.)

Dans le cas où le ministre approuve la proposition d'échange, il charge le préfet de faire procéder à l'estimation des biens. A cet effet, le particulier propriétaire nomme un expert, le préfet un autre, et le président du tribunal de la situation de la plus grande partie des terrains domaniaux à échanger, en désigne un troisième. Seulement, s'il s'agit de bois ou forêts ou de terrains enclavés dans les bois ou forêts, l'expert du préfet doit être pris parmi les conservateurs de l'arrondissement.

Ces experts, avant d'opérer, prêtent serment devant le tribunal civil. Et une fois leur opération terminée, ils remettent le procès-verbal au préfet.

Enfin, le ministre soumet la proposition à l'examen du conseil de l'administration des domaines et même, au besoin, à l'examen du conseil d'administration des forêts. Le comité des finances émet ensuite son avis.

Toutes ces formalités remplies, il suffit d'une ordonnance royale pour autoriser le ministre des finances à passer l'acte d'échange. Toutefois l'échangiste n'entre en jouissance qu'après que la loi a sanctionné le contrat. (*Voy. ibid.*, art. 3, 4, 5 et 6.)

L'art. 12 porte que « la loi approbative de l'échange ne fera point obstacle à ce que les tiers, « revendiquant tout ou partie de la propriété des « immeubles échangés, puissent se pourvoir par « les voies de droit devant les tribunaux ordinaires.»

Nous ne pensons pas que le rédacteur de l'ordonnance ait eu la pensée de mesurer la force ou la portée de l'acte législatif. Nous préférons croire qu'il s'est plu à rappeler un principe vrai en lui-même; c'est à ce titre que nous reproduisons la disposition.

1456. — Les auteurs du traité de la *Fortune publique* disent qu'en matière d'*échanges*, il faut distinguer les contestations relatives aux formalités qui précèdent la loi d'échange et celles qui s'élèvent sur l'exécution du contrat sanctionné par cette loi. Suivant eux, « la jurisprudence du conseil reconnaît que « les premières sont de la compétence de l'autorité « administrative..... Mais lorsqu'une loi a autorisé « définitivement l'échange d'une portion du domaine

« de l'état avec une propriété privée, s'il s'élève des « difficultés entre l'échangiste et l'administration, « tant sur l'exécution des conditions de l'échange « que sur la résolution du contrat, c'est l'autorité « judiciaire qui doit prononcer sur les contestations. « *Voy.* Ord. 6 nov. 1822. Rambourg. » (*Voy.* t. 1, p. 187 et 188.)

Cette distinction nous paraît très-juste. Les actes du chef suprême de l'administration qui ont pour objet d'autoriser les agents de l'administration, ministre ou préfet, de leur donner pouvoir et qualité pour consentir à un échange au nom de l'état, sont en effet empreints du caractère d'actes administratifs; tandis que, par l'intervention de la loi qui le sanctionne, l'échange prend le caractère d'un *contrat*, il sort de la sphère administrative pour passer dans le domaine du droit commun; ce sont désormais les dispositions du droit civil qui font sa force et qui doivent présider à son exécution.

Mais est-il bien exact de dire que la jurisprudence garde cette distinction?

La commune de Prétin avait actionné le général Bachelu pour se faire réintégrer dans la propriété d'un terrain que celui-ci prétendait détenir en exécution d'un acte d'échange passé avec l'état, en vertu d'un décret impérial, et plus tard approuvé par une loi.

Sur une exception proposée par l'échangiste, les tribunaux se déclarèrent incompétents pour statuer sur les effets de l'acte d'échange.

Le conseil de préfecture du Jura, ayant été saisi, décida, entre autres points, que l'échangiste était en possession en vertu de l'acte d'échange.

Mais, sur le recours, le conseil d'état ne s'est pas contenté de déclarer que le conseil de préfecture avait excédé ses pouvoirs en statuant sur l'interprétation d'un décret qui ne pouvait être interprété qu'en conseil d'état; il a décidé « qu'il résultait des « actes *administratifs*, susvisés (à savoir le décret « d'autorisation et le contrat d'échange approuvé « par une loi postérieure), que le terrain litigieux « était compris dans l'échange. » (*Voy.* Ord. 23 avril 1837, commune de Prétin.)

Il est bien difficile de ne pas voir là une décision sur l'interprétation du contrat d'échange.

ART. 3. — Des actions domaniales.

1457. — Les actions relatives à la liste civile sont intentées par et contre l'intendant, et suivies et jugées suivant les règles ordinaires.

1458. — Les actions relatives au domaine public et au domaine de l'état sont soumises à quelques règles particulières.

1459. — Actions à suivre devant les tribunaux civils.

1460. — Obligation de remettre un mémoire préalable au préfet pour les particuliers qui ont à actionner l'état.

1461. — Le préfet est libre dans l'exercice des actions; il n'a à attendre ni avis, ni autorisation.

1462. — De la faculté de se dispenser du ministère de l'avoué.

1463. — Les actions domaniales ne sont pas soumises au préliminaire de conciliation.

1464. — L'état est aussi représenté par le préfet devant le conseil de préfecture.

1465. — Devant le conseil d'état, ce n'est plus le préfet mais le ministre des finances qui représente l'état. Il n'est pas moins que les particuliers, soumis à la règle qui veut que le recours ait lieu dans les trois mois de la décision attaquée.

—

1457. — Nous n'avons rien à dire des actions

concernant les biens de l'état qui font partie de la liste civile. Ces actions sont intentées par et contre l'intendant général administrateur de la liste civile, depuis la loi de 1832 qui a dérogé en ce point, à l'art. 69 du code de procédure civile, selon lequel le roi était représenté pour ses domaines, par le procureur du roi. A cela près, elles sont instruites et jugées dans les formes ordinaires. (*Voy.* art. 27.)

1458. — Quant aux actions relatives aux biens demeurés dans le domaine national, elles sont soumises à quelques règles communes au domaine public et au domaine de l'état proprement dit.

1459. — Considérons d'abord les actions à suivre devant les tribunaux civils.

Le préfet a le droit exclusif d'exercer les actions domaniales; c'est en sa personne que l'état doit être assigné. (*Voy.* LL. des 28 octobre-5 novembre 1790, tit. 3, art. 13; 15-27 mars 1791, art. 13 et 14; 19 nivôse an IV, art. 1 et 2, et l'art. 69 C. proc. civ.)

Toutefois, il importe de distinguer les actions qui ont pour objet le fond même d'un droit et celles qui tendent simplement au recouvrement d'un revenu. Les premières sont seules réservées au préfet, car la loi des 19 août, 12 septembre 1791 charge expressément la direction des domaines de poursuivre le payement de tous les revenus et droits échus. Aux termes de l'art. 4 de cette loi, les préposés de la régie de l'enregistrement actionnent les débiteurs, et ce n'est qu'autant qu'il y a contestation sur le fond de la créance, qu'ils se trouvent sans qualité pour agir. (*Voy.* arrêts de la cour de cassation des 30 juin et 6 août 1828.)

1460. — La loi du 28 octobre 1790, art. 15, imposait aux particuliers qui voulaient *intenter* une action contre l'état en la personne du procureur général syndic, aujourd'hui le préfet, l'obligation de se pourvoir préalablement par simple mémoire, d'abord au directoire du district, pour provoquer son avis, ensuite au directoire du département, pour provoquer une décision, et cela à peine de nullité.

D'un autre côté, la même loi déclarait par son art. 14, que le procureur général syndic ne pourrait lui-même *intenter* aucune action qu'ensuite d'un arrêté du directoire du département, pris sur l'avis du directoire de district, à peine de nullité et de responsabilité.

En présence des lois nombreuses qui ont successivement modifié les règles de l'administration des biens domaniaux, et surtout par suite du changement de système d'administration départementale, les doutes les plus sérieux s'étaient élevés sur l'application des deux règles de procédure consacrées par la loi de 1790. Mais le conseil d'état, après s'être livré à un examen solennel, a émis, à la date du 23 août 1828, l'avis : « 1° que, conformément à « l'art. 15 de la loi des 23, 28 octobre-5 novembre « 1790, nul ne peut intenter une action contre l'é- « tat, sans avoir préalablement remis à l'autorité « administrative le mémoire mentionné en cet arti- « cle 15, et que ce mémoire doit être adressé, non « au conseil de préfecture, mais au préfet, qui statue « dans le délai fixé par la loi; 2° que, dans l'exer- « cice des actions judiciaires que la loi leur confie, « les préfets doivent se conformer aux instructions

« qu'ils recevront du gouvernement, et que les « conseils de préfecture ne peuvent, sous aucun « rapport, connaître de ces actions. »

La doctrine énoncée dans cet avis fait aujourd'hui la règle.

La remise du mémoire est constatée par un récépissé du conseiller faisant les fonctions de secrétaire général; et s'il n'a pas fait l'objet d'une décision dans le mois, il est permis de saisir les tribunaux à l'expiration de ce délai.

Le fait de la remise du mémoire et de son enregistrement à la préfecture suffit, d'ailleurs, pour interrompre la prescription. (*Voy.* L. de 1790, art. 15.)

1461. — Quant au préfet, son action est aujourd'hui parfaitement libre, il n'a à demander ni à attendre aucun avis ni autorisation du conseil de préfecture.

1462. — Un arrêté du 10 therm. an IV a dispensé l'état, à titre de privilége, de constituer avoué, et lui a donné pour avocat le ministère public, à qui le préfet est tenu de remettre un mémoire contenant les moyens. Mais l'expérience a enseigné que son intérêt bien entendu ne permettait pas de priver la nation de la garantie que les particuliers trouvent dans le secours des avoués et des avocats. On en est venu à faire observer que l'arrêté de thermidor n'accordait qu'une simple faculté; et, dans le fait, le représentant du domaine, a, le plus ordinairement, soin de se faire assister d'un avoué et d'un avocat. Il semblerait que, lorsqu'il prend ce parti, le préfet devrait être dispensé d'adresser un mémoire au ministère public ; mais l'usage est contraire.

1463. — La dernière règle propre aux actions domaniales est écrite dans l'art. 49 du code de procédure civile, qui veut que ces actions soient dispensées du préliminaire de conciliation.

1464. — Nous n'avons parlé jusqu'ici que des actions portées devant l'autorité judiciaire; celles de nature à s'exercer devant la juridiction administrative ne comportent que de courtes observations.

Dans l'origine, on ne reconnaissait qualité, pour représenter l'état devant le conseil de préfecture, qu'aux directeurs des domaines, de telle sorte que, pour les délais du recours par exemple, la signification faite au préfet était impuissante à faire courir le délai; il fallait une signification au préposé de l'administration des domaines. (*Voy.* Ord. 28 février 1827, Min. fin.) Plus tard, le ministre des finances lui-même a prétendu que le préfet était le représentant légal de l'état devant les conseils de préfecture comme devant les tribunaux, et que, par conséquent, une signification faite à l'administration des domaines n'avait pu, sans notification au préfet, faire courir contre l'état le délai du recours. Or, le conseil a, d'après ce principe, repoussé l'exception de déchéance opposée à l'état. (*Voy.* Ord. 23 déc. 1835, Minist. fin.) Le même principe a été invoqué et maintenu contre l'état dans une ordonnance postérieure. On a rejeté comme tardif, contrairement à la doctrine soutenue par le ministre, un recours formé dans l'intérêt de l'état plus de trois mois après la notification faite au préfet. (*Voy.* Ord. 18 mai 1837, Min. fin.) Il faut donc tenir désormais pour certain, que devant les tribunaux administratifs aussi bien

que devant ceux de l'ordre civil, c'est le préfet qui représente l'état.

1465. — Néanmoins, devant le conseil d'état, ce n'est plus le préfet, c'est le chef de l'administration, le ministre des finances, qui procède au nom de l'état.

On a vu, par les ordonnances citées dans le numéro précédent, qu'il n'est pas moins tenu que les particuliers, de saisir le conseil dans les trois mois de la notification régulière de la décision à attaquer.

CHAPITRE QUATORZIÈME.

DES DOMAINES NATIONAUX.

1466. — Objet spécial de ce chapitre.

1467. — Distinction entre les questions de validité ou d'interprétation des actes de vente et les contestations sur la domanialité des biens vendus. — Principe de la compétence relativement à chacun de ces objets antérieurement à la loi de pluviose.

1468. — Détermination de la portée de la loi du 28 pluviose an VIII

1469. — Charte de 1814. — Ses effets relativement aux attributions réglées par la loi de pluviose.

1470. — Validité de la vente. — Les questions qu'elle fait naître sont du ressort du juge administratif.

1471. — Questions d'interprétation. — Limites de la juridiction administrative.

1472. — Conséquences pratiques des principes qui la restreignent. — Renvoi devant les juges civils en cas d'insuffisance des éléments empruntés aux actes qui ont préparé ou consommé la vente.

1473. — Quels actes doivent être réputés avoir préparé ou consommé la vente.

1474. — Renvoi par les tribunaux civils, lorsque la question d'interprétation surgit dans une instance engagée devant eux.

1475. — Obligation pour les conseils de préfecture de s'abstenir, même dans l'examen des questions qui leur appartiennent, de tout moyen auxiliaire d'interprétation.

1476. — Réserve au profit du juge civil, des questions relatives à l'application des droits déclarés par le conseil de préfecture, dans les litiges de son domaine.

1477. — Nouvelles observations tendant à établir que l'attribution consacrée par la loi du 28 pluviose ne doit point s'appliquer aux contrats de vente journellement passés par l'état.

—

1466. — Nous ne nous proposons point d'apprécier sous leur point de vue économique ou politique, les nombreuses lois qui se sont succédé de 1790 à 1814, pour autoriser et organiser la vente des biens appartenant à la nation, ou pour en maintenir les effets. Notre unique but est de découvrir et de marquer la juste portée de la disposition de la loi du 28 pluviose an VIII, qui appelle le conseil de préfecture *à statuer sur le contentieux des domaines nationaux*.

1467. — La compétence de l'autorité administrative, sous l'empire des lois révolutionnaires, embrassait, d'une part, toutes les questions de validité ou d'interprétation des procès-verbaux ou contrats de vente, et, d'une autre part, les réclamations formées par les tiers qui contestaient la domanialité des biens vendus et les revendiquaient comme propriétés privées. Mais la compétence ne procédait pas du même principe, suivant qu'elle s'appliquait à l'un ou à l'autre de ces deux objets.

On ne rencontre avant la loi de pluviose an VIII, aucune disposition qui soit intervenue pour placer dans le domaine de la juridiction administrative les questions de validité ou d'interprétation des actes d'adjudication. La compétence de l'administration relativement à ces sortes de questions, n'a jamais été

mise en doute ; on l'a acceptée comme une conséquence des principes généraux. On a supposé que le procès-verbal ou le contrat de vente nationale constituait un acte d'administration, et on en a conclu que les tribunaux ne pouvaient connaître des contestations relatives à sa régularité et à ses effets, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. (*Voy.* arrêté du 2 nivôse an VI.) Nous avons eu, il est vrai, plus d'une occasion de signaler la fausseté de ce raisonnement et de montrer qu'il ne repose que sur une confusion entre la forme et l'essence des actes, et qu'il étend aux contrats passés par l'administration, d'après les règles et sous la garantie du droit commun, des principes qui ne conviennent qu'aux mesures propres à l'autorité administrative ; mais ce n'est point ici le lieu de revenir sur cette démonstration.

Les demandes en revendication de la part des tiers n'ont point eu le même sort. En l'an VI, le ministre de l'intérieur dut soumettre à la décision du directoire exécutif la question de savoir s'il appartenait *à l'autorité administrative de statuer, à l'exclusion de l'autorité judiciaire, sur la validité ou l'invalidité de la vente d'un domaine réputé national, aliéné comme tel, contre laquelle on réclamait sur le fondement que le domaine vendu était une propriété particulière*. L'affirmative fut décidée, mais non point comme une conséquence des principes généraux. Le ministre établit, et le directoire reconnut que le droit pour l'administration de juger seule la validité ou l'invalidité des ventes des domaines nationaux, résultait d'une attribution expresse et formelle écrite dans di-

verses lois de la république et, notamment, dans celle du 1er fructidor an III. (*Voy.* arrêté du 2 nivôse an VI.)

1468. — La loi du 28 pluviose an VIII n'a point eu pour but de modifier les règles qui avaient été suivies jusqu'alors. En déclarant que les conseils de préfecture statueraient *sur le contentieux des domaines nationaux*, le législateur n'a point entendu changer les limites qui circonscrivaient l'attribution : il a simplement voulu déterminer quelle autorité serait désormais appelée à remplir une mission juridique que les agents du gouvernement, les ministres, avaient, jusque-là, retenue pour eux-mêmes. La compétence administrative, telle qu'elle a été reconnue par la loi du 28 pluviôse an VIII, ne diffère donc ni dans son principe, ni dans son objet de celle admise antérieurement.

La portée de cette loi ainsi définie, voyons les règles qui doivent présider à son application.

1469. — Le conseil d'état décide que la Charte de 1814 a fait cesser l'attribution relative aux questions de propriété des biens vendus par l'état et revendiqués par les tiers, et que ces sortes de questions sont retombées dans le domaine des tribunaux. (*Voy.* Ord. 27 fév. 1835, Minist. fin.)

D'après cela, nous n'avons intérêt à considérer la compétence administrative qu'en ce qui concerne les questions de validité ou d'interprétation des contrats d'adjudication.

Cette compétence, ainsi qu'on l'a vu, n'est point fondée sur une disposition expresse et dérogatoire au droit commun ; elle a sa source dans la séparation

des pouvoirs administratif et judiciaire. La contestation n'est du ressort de l'autorité administrative qu'en tant qu'elle est dirigée contre un contrat d'adjudication, auquel on prête les caractères d'un acte administratif proprement dit, et soulève, par suite, une question du contentieux administratif. C'est à ce principe, quelle que soit la fausseté de son point de départ, qu'il faut se reporter pour distinguer les questions réservées aux conseils de préfecture, les documents dans lesquels il leur est permis de puiser les éléments de leurs décisions, et enfin les moyens d'instruction mis à leur disposition.

1470. — Les questions de validité se présentent au premier rang, parmi celles qui doivent être soumises au conseil de préfecture. Les contestations qui ont trait à la régularité des actes, à leur sincérité et à la qualité des fonctionnaires qui les ont produits, sont, en effet, celles qu'il importe le plus, de soustraire à l'examen des tribunaux, pour préserver l'action administrative de toute entrave. Dans ces sortes de difficultés, les documents et tous les moyens de preuve propres à fournir les éléments de la décision émanent de l'administration; le litige, par conséquent, est toujours tranché d'une manière définitive devant le juge administratif.

1471. — Viennent en second lieu, les questions d'interprétation, soit qu'il s'agisse de fixer le sens de l'une des clauses insérées dans l'acte d'adjudication, soit qu'il s'agisse de déterminer exactement les objets compris dans la vente. Ces questions ne se lient jamais qu'à l'appréciation et à l'application des titres, et conséquemment, elles ne sauraient surgir dans les

litiges qui n'ont pour objet que la possession. Toutes les actions possessoires et celles en restitution de fruits se trouvent ainsi, rejetées en dehors du domaine de la compétence de l'administration.

A l'égard des questions de propriété qui réclament l'interprétation des actes de ventes nationales, la juridiction administrative est certaine, mais son exercice doit se renfermer dans d'étroites limites. Cette juridiction n'a point sa source dans la nature des biens qui donnent lieu au procès, non plus que dans la nature des droits en contestation. On est parti, nous l'avons établi, de l'idée que les contrats d'adjudication constituaient des actes administratifs, et on n'a entendu interdire aux tribunaux la connaissance des contestations en matière de domaines nationaux, que dans leur rapport avec ces actes.

1472. — Les conséquences pratiques de cette doctrine sont fort simples.

Supposons qu'une contestation s'élève entre les adjudicataires de terrains limitrophes, ou bien entre un adjudicataire et le propriétaire d'un héritage avoisinant le bien nationalement vendu, et qu'il s'agisse de décider à qui appartient tout ou partie d'un champ à la propriété duquel chacun prétend. L'action en revendication pourra, sans doute, être portée devant le conseil de préfecture ou devant le tribunal civil, juge ordinaire des questions de propriété, au choix du demandeur. Cependant, si le débat surgit entre deux adjudicataires de biens nationaux, la décision devra si évidemment se fonder sur les actes d'adjudication que l'on sera naturellement porté à saisir directement le conseil de préfecture; tandis

que, dans le cas où le défendeur sera seul à puiser ses droits dans une adjudication nationale et où le demandeur ne s'armera que des titres et moyens du droit commun, ce dernier s'adressera plus volontiers au tribunal civil.

Suivons-le d'abord devant le conseil de préfecture.

On sait comment s'introduisent les actions et comment elles s'instruisent. Mais, sans revenir sur les détails de procédure, nous devons faire observer qu'en raison même du principe qui sert ici de base à la compétence, il convient de n'embrasser dans les conclusions, que les droits de propriété résultant de la vente consentie par l'état, et de ne leur donner pour appui, que des moyens puisés dans les actes émanés de l'administration. Quelque compte, au surplus, que les parties fassent de cette règle, le devoir du conseil de préfecture est toujours le même. C'est pour lui une obligation de ne statuer que sur les moyens et exceptions empruntés aux actes qui ont préparé ou consommé la vente.

Lorsque ces moyens et exceptions suffisent pour l'appréciation de la demande formant l'objet de l'action, rien de plus simple que la décision. Le conseil de préfecture tranche la contestation ; il déclare quel est le propriétaire du terrain litigieux. Mais, quelque nette et quelque positive que soit sa déclaration à cet égard, elle demeure toujours subordonnée, dans sa portée et dans ses effets, à l'appréciation de la demande dans ses rapports avec les titres privés et les règles du droit commun.

Expliquons notre pensée. La partie qui a triomphé

devant le conseil de préfecture ne retire pas de l'autorité de la chose jugée la protection invincible que lui procurerait la décision d'un tribunal civil. La partie condamnée a le droit de faire valoir devant les tribunaux les titres privés, tels que les cessions et transactions, et les moyens et exceptions du droit commun, tels que la prescription ; et peut obtenir, en vertu de ces titres et moyens, une décision qui, sans atteindre directement ni modifier en aucune manière la déclaration de droit émanée du juge administratif, la frappera néanmoins d'une complète stérilité, en ne lui laissant nul effet possible. C'est ce qui arriverait, par exemple, si le demandeur déclaré propriétaire de l'héritage litigieux, par application des contrats d'adjudication, succombait ensuite devant le juge civil sur la question de prescription trentenaire. (*Voy.* Ord. 21 déc. 1837, commune de Pimprez.)

Le plus ordinairement, les moyens et exceptions du droit commun sont exposés dans les requêtes et mémoires présentés au conseil de préfecture. Toutefois, même dans ce cas, il n'est point indispensable pour lui d'en réserver expressément l'appréciation à qui de droit. Il suffit que le dispositif de l'arrêté expliqué par les motifs qui l'accompagnent, leur reste étranger pour que le conseil de préfecture soit réputé s'être renfermé dans les limites de sa compétence, et que sa décision ne fasse nul obstacle à l'exercice de la juridiction civile à l'égard des choses de son domaine. Cette juridiction ne serait liée que si l'arrêté statuait positivement sur la question portée devant elle ; mais, dans ce cas, son action demeu-

rerait impossible, tant que la décision du juge administratif, quelle que fût d'ailleurs son incompétence, n'aurait pas été annulée par le conseil d'état.

Lorsque les actes qui ont préparé ou consommé la vente sont insuffisants pour éclairer le conseil de préfecture et qu'il reconnaît la nécessité, pour statuer sur la contestation, de recourir à des titres privés, à la possession et, en un mot, aux actes et aux principes du droit commun, il est tenu de renvoyer les parties devant les tribunaux civils (*Voy.* Ord. 19 déc. 1838, Lelagat du), après avoir levé tous les obstacles que leur examen pourrait éprouver de l'obscurité des actes, dont l'appréciation est réservée à l'autorité administrative. A cet effet, en même temps qu'il prononce le renvoi devant les juges civils, il fixe le sens des actes d'adjudication dans leur rapport avec l'objet du litige, il déclare ce que contiennent et expriment ces actes, de manière à prévenir toute nécessité d'interprétation et à ne plus laisser aux tribunaux qu'à procéder à l'application de mentions désormais claires et positives. Tel est l'esprit de la règle, qui circonscrit en ce point, la mission du juge administratif, qu'en fait il est, le plus souvent, réduit à reproduire purement et simplement les termes mêmes des procès-verbaux d'adjudication, pour se borner à faire la déclaration de leur contenu. (*Voy.* Ord. 3 mars 1837, commune de Franchesse ; 2 juin 1837, commune de Voray.)

1473. — Mais quels sont les actes qui doivent être réputés avoir préparé ou consommé la vente, et qui à ce titre, peuvent servir de base à la décision des conseils de préfecture ?

Pour les rapports, procès-verbaux d'expertise, publications, affiches, procès-verbaux d'adjudication et, en un mot, pour tous les actes intervenus à la diligence ou de la part des agents de l'administration dans le but de conduire à la vente ou de la réaliser, point de doute. Ce sont incontestablement des actes dont la destination a été de préparer ou de consommer la vente. (*Voy.* Ord. 19 juill. 1837, Boussac.) Mais l'examen du conseil de préfecture ne peut-il jamais s'étendre à d'autres actes et, spécialement, aux baux dont les biens vendus ont pu être l'objet antérieurement à la vente? La jurisprudence admet positivement que dès que l'acte d'adjudication se réfère à un bail pour l'indication des objets vendus, *ce bail se trouvant former un des éléments de l'acte de vente,* il est loisible au juge administratif d'y puiser ses moyens d'interprétation. (*Voy.* Ord. 12 juin 1835, Archambault.)

Au premier coup d'œil, cette doctrine semble reposer sur une raison solide; en réalité cependant, elle est peu conciliable avec le principe de l'attribution conférée à l'autorité administrative. Le conseil de préfecture n'a mission que d'interpréter les actes qu'on a cru devoir soustraire à l'appréciation des tribunaux pour les empêcher de contrôler des opérations effectuées à la diligence ou par les soins de l'administration, et leur compétence est si rigoureusement limitée à l'examen des actes relatifs à ces opérations qu'ils doivent réserver aux tribunaux le jugement des moyens étrangers à ces actes. Or, la circonstance que l'acte de vente qui est, seul, émané de l'administration se réfère à un bail ne change pas la nature

de ce bail et n'en fait point un acte dont l'appréciation doive désormais appartenir au juge administratif. Pourquoi donc n'en pas laisser l'application et l'appréciation au tribunal civil, comme on le ferait en l'absence de toute mention dans le procès-verbal d'adjudication ?

1474. — Les développements dans lesquels nous venons d'entrer à l'égard des demandes portées devant le conseil de préfecture par action directe et principale, ne laissent à dire que bien peu de choses sur les règles à suivre lorsque la question relative à l'adjudication nationale surgit dans une instance engagée devant les tribunaux civils.

L'appréciation pure et simple des actes de ventes nationales n'est nullement interdite aux tribunaux. Ce n'est qu'autant que ces actes nécessitent une appréciation dans leur validité, ou une interprétation dans leurs clauses, et qu'ils jugent devoir y puiser quelques éléments de la décision à rendre, que les tribunaux ont à renvoyer les parties devant l'autorité administrative. D'un autre côté, ce renvoi n'entraîne point pour eux le dessaisissement; ils retiennent, au contraire, la cause pour la décider, eu égard à la déclaration que les parties devront rapporter. Toutefois, si les moyens et exceptions étaient exclusivement puisés dans les actes intervenus pour préparer ou consommer la vente, le débat se réduirait nécessairement à une question de nature à se résoudre tout entière devant le conseil de préfecture, et la raison commanderait au juge civil, pour éviter un circuit parfaitement inutile, de se déclarer purement et simplement incompétent.

Quelles que soient, au surplus, les conditions du renvoi, il est bien certain que la mission du conseil de préfecture est rigoureusement circonscrite dans les limites marquées par la décision qui l'a ordonné. Elle constitue un acte qui, relativement aux parties en cause et à l'objet du litige, est revêtu de toute l'autorité de la chose jugée. L'annulation de son arrêté serait inévitable s'il venait à la méconnaître.

1475. — Dans l'examen même des questions qui lui sont réservées, le conseil de préfecture est enchaîné par le principe qui sert de base à sa compétence. Sa mission n'étant que de préserver les actes d'adjudication du contrôle des tribunaux civils, il n'a à se préoccuper que de leur contexte. Ce n'est point un litige qu'il est appelé à trancher, on ne lui demande que d'apprécier la régularité ou de fixer le sens d'un document, dans son rapport avec l'objet d'un débat du ressort d'une autre juridiction. A la différence de ce qui a lieu pour les procès qu'il lui appartient de trancher, il est de son devoir de s'interdire tout moyen auxiliaire d'interprétation, tels que les enquêtes, les visites de lieux, les plans, les usages locaux et les expertises. Le motif qui veut qu'il n'appartienne qu'aux tribunaux de statuer d'après les titres et moyens du droit commun, commande de leur laisser le soin de recourir à ces mesures d'instruction, pour confirmer ou compléter les éléments de décision que fournissent les actes de vente.

1476. — Dans les questions de revendication tranchées par une interprétation pure et simple des procès-verbaux d'adjudication, l'interprétation se

confond le plus souvent avec l'application de l'acte. Quand un arrêté a déclaré laquelle des deux parties est propriétaire d'un terrain exactement déterminé, il ne reste plus rien à régler. Le conseil de préfecture, en interprétant les actes, les a virtuellement appliqués. Il n'en faut pas conclure néanmoins que la question d'application était de son domaine. Le résultat prouve simplement que l'application des désignations contenues aux actes ne comportait, par elle-même, aucune difficulté. Pour voir la compétence se partager, il suffit que cette application donne lieu à une question distincte. Supposons que le procès tranché relativement à la propriété d'un héritage contesté, il reste à reconnaître ses limites (*Voy.* Ord., 5 juin 1838, Hévin), ou à effectuer le bornage. L'opération destinée à procurer l'application du droit se distinguera de la déclaration dont il aura fait l'objet, et les parties, après avoir obtenu la seconde du conseil de préfecture, devront se retirer devant les tribunaux pour faire procéder à la première.

1477. — Nous ne quitterons pas ce chapitre sans revenir sur une question examinée dans le chapitre précédent et confirmer en peu de mots, la solution qui lui a été donnée.

On vient de le voir, la domanialité des biens n'est pour rien dans les motifs qui ont fait attribuer au conseil de préfecture le contentieux des domaines nationaux. Cette attribution n'a jamais été fondée, en principe, que sur l'idée que les contrats d'adjudication rentraient dans la classe de ces actes administratifs, dont les tribunaux sont tenus de s'interdire la con-

naissance, aux termes de la loi séparative des pouvoirs. Or, la fausseté de cette idée démontrée en tant d'endroits de ce livre, et reconnue en certaines matières par la jurisprudence elle-même (1), est désormais certaine.

D'un autre côté, les considérations politiques qui, à l'époque de la loi de pluviose, pouvaient justifier une exception au droit commun relativement à l'interprétation des ventes, de même qu'elles la justifiaient relativement à leur validité contestée par des tiers *déniant la domanialité des biens vendus*, étaient essentiellement transitoires et ont dû cesser en ce qui a trait à l'interprétation, comme on a jugé qu'elles avaient cessé en ce qui regarde les questions de domanialité. (*Voy. suprà*, n° 1469.)

Quelle est donc la raison qui a pu faire décider et qui fait encore décider, chaque jour, que les contrats de vente nouvellement passés par l'état pour les immeubles de son domaine ne peuvent être appréciés et interprétés que par les conseils de préfecture, tandis que les contrats de baux à ferme, et même d'échange (Voy. *suprà*, n° 1456), restent soumis à la juridiction du droit commun? Il nous est impossible de la soupçonner, et telle est notre conviction que, quelque positive et unanime que soit la jurisprudence, nous n'hésitons point à déclarer qu'elle nous semble entachée d'une erreur que la crainte de la voir subsister longtemps ne doit point empêcher de signaler.

(1) Voyez le chapitre qui traite *des baux administratifs*.

CHAPITRE QUINZIÈME.

DES ÉLECTIONS COMMUNALES.

PRÉLIMINAIRES.

1478. — Définition du sujet.
1479. — Des bases du système électif établi par la loi municipale. — Sources du droit électoral.
1480. — Suite. — Conditions d'éligibilité.
1481. — Suite. — Fixation du nombre de mandataires à élire. — Organisation de l'élection.
1482. — Division.

—

1478. — J'ai dit, lorsqu'il s'est agi de faire connaître l'organisation de la commune, que le corps municipal, qui se compose du maire, de ses adjoints et des conseillers municipaux, sortait de l'*élection ;* que les membres du Conseil de la commune étaient choisis par leurs concitoyens ; et que le roi ne pouvait prendre les maires et adjoints que parmi ces membres. Le moment est venu d'appeler l'attention sur les élections municipales et d'entrer dans l'examen de la loi qui les régit.

L'intérêt de ce sujet ne vient pas seulement de son rapport avec les libertés municipales ; car les graves questions qu'il a fallu débattre et trancher pour établir le système électoral applicable à la commune, sont les mêmes qui se présentent pour les élections destinées à donner les membres de la représentation nationale. Dans notre conviction d'ailleurs, la réforme la plus prochaine en matière d'élections parlementaires, ne saurait avoir pour tendance et pour résultat que de leur conférer les bases infiniment plus larges sur lesquelles est assise l'élection municipale.

1479. — Dans tout système électoral, la détermination du nombre et de la qualité des électeurs fait la condition principale. Pour les élections parlementaires, on n'a cherché la mesure que dans la richesse. Le taux de la contribution payée à l'état, qui est le signe du revenu, engendre le droit. Il n'est d'électeurs que ceux dont la participation à l'impôt est exprimée par un chiffre, qui constitue le cens électoral. On a considéré la fortune comme un indice de la capacité, parce que l'aisance fait présumer l'instruction. D'un autre côté, on a cru ne pouvoir donner trop de prix aux garanties d'attachement à l'ordre qu'offre la propriété, dans les mains de ceux à qui sont confiées les destinées du pays. Mais nous ne saurions dissimuler qu'il suffit de jeter les regards sur la société, pour reconnaître que la propriété accompagne trop rarement la capacité, pour en devenir l'unique indice, et qu'en dehors de la fortune, il est mille autres garanties non moins sûres. Nous sommes également contraint d'avouer que s'en remettre exclusivement à l'argent, c'est bannir l'élément moral de la loi, qui choisit les citoyens appelés à recevoir le mandat le plus étendu et le plus élevé que comporte l'état social.

Le législateur dans la loi municipale s'est montré plus libéral. Délivré de la crainte de voir les assemblées trop nombreuses et animées de trop d'intérêts divers, il a cru pouvoir élargir les bases du système électif. Pour découvrir et admettre à concourir à l'élection les personnes réunissant à la fois, et le plus de lumières et le plus d'intérêt à l'ordre, il ne s'est pas seulement adressé à la propriété; il a attaché le

droit de suffrage aux professions et aux grades scientifiques, qu'on n'achète qu'au prix de l'étude et du travail. Tandis que le premier paragraphe de l'art. 11 de la loi du 21 mars 1831 consacre la puissance de la fortune en appelant les citoyens les plus imposés, la cause de la morale et de l'intelligence triomphe dans le second paragraphe, qui ouvre l'assemblée à de nombreuses classes de citoyens, dont la *qualité* fait le titre.

1480. — Les dispositions relatives aux conditions d'éligibilité ne sont pas moins progressives, dans leur rapport avec les dispositions qui règlent le même point pour la députation.

Non contente de n'avoir admis à élire les députés que ceux qu'elle présumait *capables* de bien remplir cette mission, la loi a encore voulu présider à leur choix, en circonscrivant le cercle des éligibles. C'est une seconde précaution qui suppose l'insuffisance de la première. Une fois engagé dans ce système, on devait naturellement se laisser entraîner à soumettre la capacité d'être élu à des conditions du même genre que celles adoptées pour la capacité d'élire. La question était simplement de savoir jusqu'à quel point on les ferait plus rigoureuses. Le cens décide et décide seul de l'éligibilité pour la représentation nationale, mais il est beaucoup plus élevé que le cens d'électorat ; il est de 500 fr., tandis que le dernier n'est que de 200. Nous n'avons pas besoin de faire remarquer que les inconvénients inhérents au signe pécuniaire augmentent à mesure que le taux devient plus fort. Il est bien évident que plus le cercle qui renferme les éligibles est étroit, moins on a de ressources pour

suppléer, par la liberté du choix, au défaut de garanties qu'implique le principe d'après lequel il a été tracé.

Dans la loi sur les élections municipales, on n'a pu se résoudre à s'en rapporter absolument au discernement des électeurs; mais on a donné à la désignation des éligibles la plus notable étendue. Tout électeur est par cela même éligible, pourvu qu'il ait accompli sa vingt-cinquième année.

1481. — La question de l'électorat et celle de l'éligibilité réglées, il reste à fixer le nombre des mandataires à élire et à organiser les opérations électorales.

Quant au nombre et à la répartition des mandataires à élire, il n'est point de rapprochement possible entre les élections parlementaires et les élections communales, puisque la division de l'état en arrondissements, n'a rien d'analogue dans la commune. La division des électeurs en sections, dans le cas où la population excède un chiffre déterminé, n'a rien de commun dans son principe, non plus que dans ses effets, avec le fractionnement du corps électoral qu'entraîne l'élection par arrondissement. La division en sections, établie pour empêcher que les assemblées ne soient tumultueuses et les opérations trop longues, n'a point pour effet d'ouvrir le conseil municipal à la médiocrité ambitieuse et remuante, au préjudice du vrai mérite, et de transformer ses membres en représentans d'intérêts rivaux. Grâce au peu d'étendue de la commune, l'intrigue a peine à voiler ses manœuvres, et les oppositions d'intérêts sont rares. L'expérience enseigne, au contraire, que la règle de l'élection par arrondissement fait subir à la

représentation nationale l'altération la plus regrettable. Elle écarte les hautes candidatures au profit des candidatures de canton et assure dans les débats parlementaires, aux intérêts de localités, la place et l'influence qui ne devraient appartenir qu'aux intérêts généraux du pays.

L'appréciation des dispositions qui règlent les opérations électorales viendra plus tard. Il faut simplement observer ici qu'elles tendent à garantir leur liberté et leur sincérité.

1482. — On connaît maintenant les principes fondamentaux sur lesquels repose le système établi pour les élections municipales, il est temps de pénétrer dans les détails. Nous traiterons successivement des listes électorales dressées pour la détermination des électeurs, des règles concernant l'éligibilité, et enfin de celles tracées pour présider aux opérations électorales.

ART. 1er. — Des listes électorales.

1483. — Confection annuelle des listes.
1484. — Conditions à remplir pour être porté sur les listes.
1485. — Suite. — Quotité des contributions. — Dispositions relatives à leur attribution.
1486. — Suite. — Des difficultés que peut soulever l'application de la loi, en matière d'attribution et délégation de contributions.
1487. — De la population comme élément de la composition des listes.
1488. — Énumération des fonctions auxquelles est attachée la qualité d'électeur.
1489. — Les juges suppléants doivent être considérés comme *membres* des tribunaux.
1490. — Condition, sous ce rapport, des greffiers et commis-greffiers.

1491. — Les officiers de la garde nationale ne perdent ce titre que par leur remplacement effectif.
1492. — Des médecins reçus suivant les anciennes formes.
1493. — Du silence gardé par la loi sur les conditions d'âge, d'état civil et de domicile.
1494. — Suite. — Le nombre des électeurs *domiciliés* ne doit pas descendre au-dessous d'une certaine limite.
1495. — Des électeurs qui figurent sur la liste et comme fonctionnaires, et comme plus imposés. — Mention sur la liste de la quotité des impôts et du chiffre de la population.
1496. — Publication et dépôt de la liste à la mairie.
1497. — Réclamations.
1498. — Le maire prononce.
1499. — Des formes qui doivent présider à l'exercice de son pouvoir.
1500. — Notification des décisions.
1501. — Expiration du temps accordé au maire pour rectifier la liste.
1502. — L'autorité a-t-elle le pouvoir de tenir compte, pour la rectification de la liste, des changements réalisés dans la position de ceux qui y figurent, jusqu'au jour de sa clôture définitive?
1503. — Rédaction et publication du tableau des rectifications.
1504. — Appel des décisions du maire.
1505. — Formes de la procédure devant le préfet.
1506. — Rectifications à faire en vertu des décisions préfectorales.
1507. — Publication de ces rectifications.
1508. — Le recours est-il ouvert contre les arrêtés émanés du préfet?
1509. — L'exercice en est interdit au maire.
1510. — Compétence des tribunaux civils. — Art. 42 de la loi du 21 mars 1831.
1511. — Difficultés relatives à l'attribution des contributions.
1512. — La compétence des tribunaux civils s'étend-elle aux difficultés relatives à l'admission de telle ou telle nature d'impositions, pour la formation du cens électoral?
1513. — Que faut-il penser de la doctrine qui réserve à l'autorité administrative de statuer sur l'assiette de la patente?
1514. — Les actions doivent être intentées contre le maire.
1515. — A quel instant les tribunaux doivent-ils être saisis?

1516. — En cas d'inertie du maire, il est loisible de s'adresser directement à la juridiction supérieure.
1517. — Notification et exécution des jugements.
1518. — Clôture définitive de la liste.
1519. — Permanence de la liste. — Elle constitue le titre le plus irrévocable et le plus incontestable. —Conséquences de ce principe.
1520. — Des actions pendantes devant les tribunaux, au moment de la clôture. — Exécution des jugements qui statuent sur ces actions.

—

1483.—Chaque année, le maire, assisté du percepteur et des commissaires répartiteurs, doit procéder, du 1^er^ au 8 janvier, à la confection des listes électorales pour l'année. Cette opération consiste à dresser la liste de tous les contribuables appelés par la loi à faire partie de l'assemblée communale. (*Voy.* **L. 21 mars 1831, art. 32 et 40.**)

Aux termes de l'art. **11** de la loi, les premiers à inscrire sont « les *citoyens* les plus imposés aux rô-
« les des contributions directes de la commune,
« âgés de vingt et un ans accomplis, dans les pro-
« portions suivantes :

« Pour les communes de mille âmes et au-dessous
« un nombre égal au dixième de la population de
« la commune.

« Ce nombre s'accroîtra de cinq par cent habitants,
« en sus de cinq mille, jusqu'à quinze mille.

« De trois par cent habitants au-dessus de quinze
« mille. »

1484. — La première condition à remplir, c'est d'être *citoyen*. Une longue et vive discussion s'est engagée dans la chambre des députés sur la question de savoir ce qui constitue l'état de citoyen. Il en ré-

sulte que cet état suppose la réunion des droits civils et des droits politiques; que, quant aux droits civils attachés à la qualité de Français, ils sont définis et régis par le code civil; et que les droits politiques attachés à la même qualité se doivent régler par application de celles des dispositions de la constitution du 22 frimaire an VIII qui peuvent encore se concilier avec les lois en vigueur. La disposition que renferme l'art. 5 notamment est de ce nombre: elle porte que « l'exercice des droits de citoyen fran-« çais est suspendu par l'état de débiteur failli, ou « d'héritier immédiat, détenteur à titre gratuit de la « succession totale ou partielle d'un failli; par « l'état de domestique à gages, attaché au service de « la personne ou du ménage; par l'état d'interdic-« tion judiciaire, d'accusation ou de contumace. » A l'égard des étrangers, on a pour se guider les lois sur la naturalisation.

L'âge de vingt et un ans doit, par assimilation avec l'art. 19 de la loi du 19 avril 1831, pour les élections parlementaires, être accompli à l'époque de la clôture des listes. (*Voy.* Circ. du 10 mai 1831.)

Quelques députés ont tenté de faire porter le domicile au nombre des conditions nécessaires pour voter dans une commune. Mais on a considéré qu'il importait surtout pour les petites communes, d'ouvrir le collége électoral et, par suite, le conseil municipal aux personnes éclairées qui peuvent se rencontrer parmi les propriétaires forains; et on a pensé que leur petit nombre et l'éloignement de la plupart d'entre eux empêcheraient toujours que les élections ne fussent dominées par les contribuables

non domiciliés. La proposition d'exiger le domicile a été rejetée, et les art. 12 et 15 font mention des électeurs *domiciliés*, ce qui suppose qu'il y en a qui ne sont pas domiciliés.

1485. — L'esprit manifeste de la loi indique qu'il ne faut s'attacher qu'aux contributions portées au rôle de la commune et que nul ne peut se prévaloir de celles payées au dehors. (*Voy.* Circ. du 10 mai 1831.) D'après cela, les redevances sur les mines et le droit de diplome universitaire à la charge des chefs d'institution et maîtres de pension ne figurant pas sur les rôles, il est juste de se refuser à les compter dans le cens communal (*Voy. ibid.*) ; tandis qu'il doit, au contraire, comprendre les contributions, telles que le droit de vérification des poids et mesures et le droit fixe de 1 fr. 25 c., prix de la feuille de timbre des patentes, qui sont acquittées dans la commune et appartiennent, d'ailleurs, à la classe des contributions *directes*.

Aux termes de l'art. 41, « les dispositions relatives « à l'attribution des contributions contenues dans « les lois concernant l'élection des députés sont ap- « plicables aux élections réglées par la loi munici- « pale. » Ainsi, les art. 4, 6, 7, 8 de la loi du 19 avril 1831 sont applicables aux électeurs communaux, en ce qui concerne les contributions payées dans la commune.

On me saura gré de reproduire ces articles : ils sont ainsi conçus :

« Art. 4. Les contributions directes qui confèrent « le droit électoral sont la contribution foncière, les « contributions personnelle et mobilière, la contri-

« bution des portes et fenêtres, les redevances fixes
« et proportionnelles des mines (1), l'impôt des pa-
« tentes, et les suppléments d'impôt de toute nature
« connus sous le nom de centimes additionnels.

« Les propriétaires des immeubles temporaire-
« ment exemptés d'impôts pourront les faire ex-
« pertiser contradictoirement et à leurs frais, pour
« en constater la valeur de manière à établir l'impôt
« qu'ils payeraient, impôt qui alors leur sera compté
« pour les faire jouir des droits électoraux.

« La patente sera comptée à tout médecin ou chi-
« rurgien employé dans un hôpital ou attaché à un
« établissement de charité et exerçant gratuitement
« ses fonctions, bien que, par suite de ces mêmes
« fonctions, il soit dispensé de la payer.

« Art. 6. Pour former la masse des contributions
« nécessaires à la qualité d'électeur, on comptera à
« chaque Français les contributions directes qu'il
« paye dans tout le royaume (2); au père, les con-
« tributions des biens de ses enfants mineurs dont il
« aura la jouissance; et au mari, celles de sa femme,
« même non commune en biens, pourvu qu'il n'y
« ait pas séparation de corps.

« L'impôt des portes et fenêtres des propriétés
« louées est compté, pour la formation du cens élec-
« toral, aux locataires ou fermiers.

« Les contributions foncières, des portes et fenê-
« tres et des patentes, payées par une maison de

(1) On vient de voir que les redevances sur les mines restaient en dehors du cens communal.

(2) Pour le cens communal, on n'a à compter que celles payées dans la commune.

« commerce composée de plusieurs associés, seront,
« pour le cens électoral, partagées par égales por-
« tions entre les associés, sans autre justification
« qu'un certificat du président du tribunal de com-
« merce énonçant les noms des associés. Dans le
« cas où l'un des associés prétendrait à une part
« plus élevée, soit parce qu'il serait seul proprié-
« taire des immeubles, soit à tout autre titre, il
« sera admis à en justifier devant le préfet en pro-
« duisant ses titres.

« Art. 7. Les contributions foncière, personnelle
« et mobilière, et des portes et fenêtres, ne sont comp-
« tées que lorsque la propriété foncière aura été pos-
« sédée, ou la location faite, antérieurement aux pre-
« mières opérations de la révision annuelle des listes
« électorales. Cette disposition n'est point applicable
« au possesseur à titre successif ou par avancement
« d'hoirie. La patente ne comptera que lorsqu'elle
« aura été prise, et l'industrie exercée, un an avant
« la clôture de la liste électorale (1).

« Art. 8. Les contributions directes payées par une
« veuve, ou par une femme séparée de corps ou di-
« vorcée, seront comptées à celui de ses fils, petits-
« fils, gendres ou petits-gendres, qu'elle désignera.

L'art. 9 de la même loi porte : « Tout fermier à
« prix d'argent ou de denrées qui, par bail authentique
« d'une durée de 9 ans au moins, exploite par lui-
« même une ou plusieurs propriétés rurales, a droit
« de se prévaloir du tiers des contributions payées

(1) On a appliqué cette disposition aux élections municipales, notamment pour la patente. (*Voy.* Ord. du 5 déc. 1837, élect. de Tournay; 25 avr. 1842, élect. de Pourrières.)

« par lesdites propriétés, sans que ce tiers soit retran-
« ché au cens électoral du propriétaire.

« Dans les départements où le domaine congéable
« est usité, il sera procédé de la manière suivante
« pour la répartition de l'impôt entre le propriétaire
« foncier et le colon :

« 1° Dans les *tenues* composées uniquement de
« maisons ou usines, les six huitièmes de l'impôt
« seront comptés au colon, et deux huitièmes au pro-
« priétaire foncier;

« 2° Dans les *tenues* composées d'édifices et de ter-
« res labourables ou prairies, et formant ainsi un
« corps d'exploitation rurale, cinq huitièmes comp-
« teront au propriétaire et trois huitièmes au colon;

« 3° Enfin, dans les *tenues* sans édifices, dites *te-*
« *nues sans étage*, six huitièmes seront comptés au
« propriétaire et deux huitièmes seulement au colon,
« sauf, dans tous les cas, la faculté aux parties inté-
« ressées de demander une expertise aux frais de celle
« qui la requerra. »

Cet article doit être également appliqué aux élections municipales, mais il faut le rapprocher de l'article 14 de la loi du 21 mars 1831, qui a eu pour objet de conférer plus d'étendue au droit qu'il consacre, en en donnant le profit au colon partiaire et en le dégageant des conditions de forme et de durée pour le bail. « Le tiers de la contribution du domaine exploité
« par un fermier à prix d'argent, ou à portion de
« fruits, dit cet article, lui est compté pour être in-
« scrit sur la liste des plus imposés de la commune,
« sans diminution des droits du propriétaire du do-
« maine. »

1486. — Les difficultés que peut soulever l'application de ces dispositions offrent surtout de l'intérêt, sous le rapport des règles de compétence; il en sera parlé plus loin.

Nous devons seulement faire observer ici, que c'est aux mentions portées sur les rôles qu'il convient de s'attacher pour se fixer, et sur la quotité des contributions et sur l'identité de ceux qui sont fondés à se les attribuer. On a appliqué ce principe en matière de patente, en décidant qu'elle ne doit être comptée qu'à celui sous le nom de qui elle a été prise, sans qu'on ait à rechercher si, en réalité, l'industrie n'est pas exercée par un autre que lui-même, par exemple par son gendre ou son fils. (*Voy.* Ord. 5 fév. 1841, Comerès.)

La faculté de déléguer est consacrée au profit de la veuve ou de la femme séparée de corps en termes si clairs et si positifs, que son exercice comporte peu de difficultés. Il en résulte, d'une part, que la délégation ne peut intervenir qu'au profit d'un seul, et, d'autre part, que le choix du délégataire est abandonné à l'auteur de la délégation.

On a demandé si celui qui se trouve électeur au moyen d'une délégation, n'a pas besoin, pour être porté sur la liste électorale, d'avoir la possession annale du cens; mais on a jugé pour les élections municipales (*Voy.* Ord. 25 avr. 1842, élect. de Pourrières), comme pour les élections parlementaires (*Voy.* arrêt de la cour de cass., 19 fév. 1835), qu'il suffisait que l'auteur de la délégation eût lui-même la possession annale des biens soumis à l'impôt. La raison est la même que celle qui a fait dispenser de la possession

annale le possesseur à titre successif ou par avancement d'hoirie.

Quant à la réalisation de la délégation, la cour de cassation a jugé par arrêt du 28 juin 1830, qu'elle pouvait se faire par acte sous seing privé, et on voit par une décision de la régie, du 10 juillet de la même année, qu'elle n'est assujettie qu'à un droit d'enregistrement d'un franc.

1487. — La population est un élément indispensable de la composition des listes d'électeurs communaux. La régularité des opérations exige que l'on suive le dernier recensement officiel, le dernier qui ait reçu un caractère légal.

La loi veut, d'ailleurs, que « les plus imposés « soient inscrits sur la liste dans l'ordre décroissant « de la quotité de leurs contributions. »(*Voy.* art. 34.) Mais il n'est pas rare que deux citoyens payent la même cote contributive. Dans ce cas, il est d'usage que le plus âgé soit inscrit de préférence. (*Voy.* circulaire du 10 mai 1831.)

1488. — Le deuxième paragraphe de l'art. 11 contient l'énumération des fonctions, professions ou qualités qui donnent par elles-mêmes, le droit de prendre part aux élections ; il mentionne :

« Les membres des cours et tribunaux, les juges « de paix et leurs suppléants ;

« Les membres des chambres de commerce, des « conseils de manufactures, des conseils de pru- « d'hommes ;

« Les membres des commissions administratives « des colléges, des hospices et des bureaux de bien- « faisance ;

« Les officiers de la garde nationale ;

« Les membres et correspondants de l'institut, les « membres des sociétés savantes instituées ou autori- « sées par une loi ;

« Les docteurs de l'une ou de plusieurs des facul- « tés de droit, de médecine, des sciences, des let- « tres, après trois ans de domicile réel dans la com- « mune ;

« Les avocats inscrits au tableau, les avoués près « les cours et tribunaux, les notaires, les licenciés « de l'une des facultés de droit, des sciences, des « lettres, chargés de l'enseignement de quelqu'une « des matières appartenant à la faculté où ils auront « pris leur licence, les uns et les autres après cinq « ans d'exercice et de domicile réel dans la com- « mune :

« Les anciens fonctionnaires de l'ordre adminis- « tratif et judiciaire, jouissant d'une pension de « retraite ;

« Les employés des administrations civiles et mi- « litaires jouissant d'une pension de retraite de 600 fr. « et au-dessus ;

« Les élèves de l'école polytechnique qui ont été, « à leur sortie, déclarés admis ou admissibles dans « les services publics, après deux ans de domicile « réel dans la commune ; toutefois, les officiers ap- « pelés à jouir du droit électoral en qualité d'anciens « élèves de l'école polytechnique, ne pourront l'exer- « cer dans les communes où ils se trouveront en « garnison qu'autant qu'ils y auraient acquis leur « domicile civil ou politique, avant de faire partie de « la garnison ;

« Les officiers de terre et de mer jouissant d'une « pension de retraite ;

« Les citoyens appelés à voter aux élections des « membres de la chambre des députés ou des con- « seils généraux des départements, quel que soit le « taux de leurs contributions dans la commune (1). »

1489. — Les juges suppléants sont *membres* des tribunaux auxquels ils sont attachés ; ils doivent par conséquent être portés sur la liste des électeurs. La loi elle-même, s'il en était besoin, offrirait sur ce point un argument décisif. Et, en effet, après avoir déclaré, dans l'art. 6, que les fonctions de maire sont incompatibles avec les fonctions de *membres* des cours et tribunaux, elle ajoute aussitôt, dans l'art. 7, que, *néanmoins*, les suppléants pourront être nommés maires, ce qui montre que, dans la pensée du législateur, ils sont bien au nombre des membres des cours et tribunaux.

1490.—Les greffiers en chef ont également rang de membres de la cour, ou du tribunal auquel ils sont attachés (*Voy.* décrets des 6 juillet 1810 et 30 janvier 1811 ; arrêté du 2 niv. an XI ; décr. du 24 messidor an XII, et loi du 27 vent. an VIII) ; mais il n'en est

(1) La loi prescrit formellement de mentionner sur la liste la date des diplomes, les inscriptions, le domicile, et les autres conditions exigées par le § 2 de l'art. 11. (*Voy.* art. 38.) Du reste, le droit n'est attaché qu'à la *qualité* déterminée par la disposition qu'il renferme ; et toutes les fois que cette qualité existe, fût-elle jointe à une autre susceptible de se concilier avec elle, le droit reste incontestable. C'est ce qu'on a jugé, en décidant que l'inscription d'un membre du bureau de bienfaisance ne pouvait être critiquée par le motif qu'il était en même temps, secrétaire de la mairie. (*Voy.* Ord. 14 août 1837, Souviron.)

pas de même des commis-greffiers. Ces derniers ne sont donc pas fondés à réclamer leur inscription sur la liste électorale. (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Rochon.)

1491.— A l'égard des officiers de la garde nationale, on a dû décider à quel instant se réalisent les remplacements par suite des élections triennales, et on s'est contenté d'appliquer en cela, le principe que l'organisation de la garde nationale, aux termes de l'art. 5 de la loi du 22 mars 1831, est permanente, tant qu'elle n'a pas été suspendue ou dissoute par une ordonnance royale. On a reconnu que les officiers remplacés devaient continuer à remplir leurs fonctions, jusqu'au moment de la reconnaissance et de l'installation des officiers nouvellement élus; et on en a conclu que les premiers ne devaient céder la place aux seconds sur les listes électorales, qu'à partir de ce moment. (*Voy.* Ord. 27 août 1840, élect. de Saint-Clair; 30 mars 1842, Dupin.) (1)

1492. — Je dois me borner à mentionner une décision qui règle la position des médecins reçus suivant les anciennes formes. Il en résulte que les maîtres en chirurgie reçus sous l'empire des lois et règlements anciens, qui ont accompli les formalités prescrites par la loi du 19 vent. an XI, art. 22, doivent jouir du droit conféré aux docteurs. (*Voy.* Ord. 2 août 1838, élect. de Cazouls-lès-Beziers.)

1493. — Ces questions de détail résolues, il convient de signaler, pour chercher ensuite à les combler,

(1) Il est bien certain, d'après cela, que les officiers réélus ne doivent pas disparaître un seul instant de la liste. (*Voy.* Ord. 28 janv. 1841, Pujo-ju.)

les lacunes que présente le deuxième paragraphe de l'art. 11, envisagé dans sa disposition générale.

Ce paragraphe ne dit rien des conditions d'âge, d'état civil ou politique et de domicile, en ce qui concerne les électeurs qu'il adjoint aux électeurs censitaires, et cependant la raison se refuse à prêter à ce silence un sens exclusif; il faut nécessairement y suppléer.

Quant à l'âge, on ne voit pas pourquoi la condition des électeurs adjoints serait autre que celle des électeurs censitaires. Le premier paragraphe de l'art. 11 n'appelle à l'élection que l'électeur consitaire âgé de vingt-un ans accomplis; nous en conclurons, par analogie, que les électeurs adjoints doivent avoir atteint cet âge.

Nous n'hésitons pas davantage à exiger pour ces derniers la jouissance des droits civils et politiques. La pensée de la loi sur ce point, se trouve encore exprimée dans le premier paragraphe, et elle n'a omis d'en reproduire l'expression dans le second, que par suite d'une préoccupation due à cette circonstance, que la plupart des fonctions qu'il énumère impliquent la jouissance de ces droits. « On doit con-
« sidérer d'ailleurs, que la participation à l'élection
« municipale est l'exercice d'un droit politique,
« puisque les fonctions municipales auxquelles les
« conseillers municipaux sont appelés, soit comme
« remplaçant les adjoints et les maires, soit comme
« candidats à ces dernières fonctions, comprennent
« non-seulement la gestion des intérêts communaux,
« mais aussi une partie de la puissance publique
« (quant à l'exécution des lois, à la police judiciaire,

« et aux jugements en matière de police) ; qu'on ne « pourrait concevoir comment des fonctions politi- « ques seraient conférées, par suite du vote de per- « sonnes qui ne jouiraient pas elles-mêmes, des « droits politiques. »

La circulaire du 10 mai 1831 à laquelle j'emprunte ce passage, ajoute que le comité de l'intérieur du conseil d'état, ayant été consulté sur les deux questions de l'âge et des droits civils et politiques, a, dans sa séance du 4 mai, émis l'avis que, pour être électeur communal, il faut *être majeur de vingt-un ans et jouir des droits civils et civiques dans toute leur plénitude*. Cette autorité confère une force irrésistible à l'opinion que nous avons présentée.

Si l'on s'en tenait à l'analogie pour résoudre la question relative au domicile, il faudrait dire que le domicile dans la commune ne fait point une condition pour les électeurs adjoints, puisque les propriétaires *forains* sont, ainsi qu'on l'a vu, admis à faire partie des électeurs appelés par le cens. Mais « l'en- « semble de la discussion de la loi du 21 mars éta- « blit suffisamment que le législateur, en autorisant « des adjonctions, n'a eu en vue d'appeler dans « l'assemblée communale *que des habitants de la « commune*, que des citoyens ayant leur *domicile réel* « sur son territoire. Quelque doute pourrait s'élever « à l'égard des électeurs qui concourent à l'élection « des députés. Mais, en consultant la séance de la « chambre des députés, du 14 février (*Moniteur* du « 15, p. 316), on reconnaît que l'auteur de l'amen- « dement qui avait pour objet de comprendre ces « électeurs dans le deuxième paragraphe de l'art. 11,

« et un autre membre qui a parlé après lui, ont
« formellement énoncé qu'il s'agissait d'appeler les
« membres des colléges électoraux à faire partie de
« l'assemblée des électeurs de la commune *où ils*
« *résident*. Ainsi, un membre du collége électoral ne
« peut être inscrit comme adjoint, indépendamment
« de la quotité de sa contribution, que dans la com-
« mune de son domicile réel. » (*Voy.* circulaire du 10 mai 1831.)

1494. — Du reste, le législateur a pris soin de stipuler que « le nombre des électeurs domiciliés
« dans la commune ne pourrait être moindre de
« 30, sauf le cas où il ne se trouverait pas un
« nombre suffisant de citoyens payant une contribu-
« tion personnelle. » (*Voy.* art. 12.) Ainsi, le nombre des électeurs (*censitaires et adjoints*) domiciliés dans la commune devra, autant que possible, ne pas descendre au-dessous du *minimum* de 30, et ce *minimum* devra être complété en prenant les citoyens les plus imposés au-dessous de la limite déterminée par l'art. 11. A cet égard, la circulaire du 10 mai 1831 propose quelques exemples. « Si
« une commune a 250 habitants, dit-elle, et si, ou-
« tre les 25 censitaires désignés par le premier pa-
« ragraphe (et que l'on suppose tous domiciliés),
« elle renferme un électeur *adjoint* (qui nécessaire-
« ment est domicilié dans la commune), il faudra
« compléter le nombre de 30 au moyen des 27e, 28e
« 29e et 30e citoyens domiciliés, selon l'ordre décrois-
« sant des contributions.

« Si parmi les 25 censitaires, il y en avait trois qui
« ne fussent pas domiciliés, le nombre des domici-

« liés ne serait plus que de 23, en comptant l'élec-
« teur adjoint, et l'on devrait inscrire sept citoyens
« domiciliés, les plus imposés après le 25e censi-
« taire.

« Si une commune renferme 350 habitants, elle de-
« vra avoir 35 électeurs censitaires pris parmi les plus
« imposés : si neuf de ceux-ci ne sont pas domici-
« liés, et s'il y a deux électeurs adjoints (nécessai-
« rement domiciliés), les électeurs ayant domicile
« dans la commune, ne seront qu'au nombre de 28;
« il faudra donc y appeler les deux citoyens *domici-*
« *liés* les plus imposés après le 35e des censitaires. »

Mais il importe de remarquer que ce choix ne peut toujours avoir lieu que parmi les habitants inscrits aux rôles des contributions et que, par conséquent, dans le cas où il n'y aurait pas 30 citoyens inscrits sur ce rôle, le nombre de 30 électeurs demeurerait inévitablement incomplet.

1495. — Pour compléter ce qui a trait à l'ordre d'inscription sur les listes, je n'ai plus qu'à mentionner les dispositions contenues dans les art. 13 et 33 de la loi. La première porte que « les citoyens « qualifiés pour voter dans l'assemblée des élec-
« teurs communaux, conformément au § 2 de l'ar-
« ticle 11, et qui seraient en même temps inscrits
« sur la liste des plus imposés voteront en cette der-
« nière qualité. » La seconde veut que *la liste pré-sente la quotité des impôts de chacun de ceux qui y sont portés, et énonce le chiffre de la population de la commune.*

1496. — Le 8 janvier, la liste doit se trouver dressée et être affichée dans la commune et déposée

au secrétariat de la mairie, pour être communiquée à tout requérant, pendant un mois. (*Voy.* art. 33, 34 et 40.) Ces prescriptions ont pour but d'assurer à tous la possibilité de contrôler la désignation des citoyens appelés à exercer les droits électoraux, et par conséquent, de garantir la sincérité des élections. C'est donc avec raison qu'il a été décidé que le fait que la liste électorale a été affichée moins d'un mois avant l'époque fixée pour sa clôture définitive, et qu'ainsi les électeurs n'ont pas eu pour réclamer contre sa confection, le délai entier d'un mois, constitue une irrégularité de nature à vicier les élections (*Voy.* Ord. 23 juin 1841, Pinaud.)

1497. — Pendant un mois à dater de l'affiche, tout électeur omis peut présenter sa réclamation à la mairie, à l'effet d'être porté sur la liste. Dans le même délai tout électeur inscrit sur la liste peut réclamer contre toute inscription qu'il croirait indûment faite (*Voy.* art. 34), y compris la sienne (*Voy.* Circ. du 10 mai 1831), et demander la radiation.

L'économie de la loi sur ce point, est précieuse à remarquer. Pour les omissions, la réclamation n'est reçue que de ceux qu'elles concernent (1). Les radiations, au contraire, peuvent être demandées par les tiers, pourvu qu'ils figurent sur la liste des électeurs. Mais on n'a aucune distinction à faire entre les diverses questions que peut soulever la réclamation. Qu'il s'agisse d'une erreur de fait, d'un

(1) Ce qui, néanmoins, ne fait pas obstacle à ce que la demande d'inscription soit présentée par un fondé de pouvoir (*Voy.* Ord. 20 fév. 1835, Darmin.)

faux calcul ou d'une difficulté relative soit à l'attribution des contributions, soit à la jouissance des droits civiques ou civils et au domicile réel ou politique, c'est toujours et seulement à la mairie que la réclamation doit se porter. (*Voy.* Ord. 21 juin 1833, élect. de Clérey ; 7 avril 1841, Maillard.) Dans les petites communes, il n'est point de formes particulières, mais, dans les villes, on a soin de faire tenir un registre de réclamations, et il est délivré au réclamant un *récépissé* signé du maire.

1498. — Le maire prononce sur chaque réclamation, dans le délai de huit jours, après avoir pris l'avis d'une commission de trois membres délégués à cet effet par le conseil municipal (1). (*Voy.* art. 35.)

1499. — La loi ne dit rien de la procédure, ni de l'instruction, ni même des formes de la décision ; la raison est le seul guide à suivre.

Elle conseille évidemment, lorsque la radiation d'un électeur est réclamée, de lui faire connaître la demande pour qu'il y puisse répondre. Une lettre du maire, adressée à la résidence de l'électeur, ou, s'il est éloigné, à son fermier, locataire ou correspondant habituel sera suffisante. (*Voy.* Circ. 10 mai 1831.) Mais, dans le silence de la loi, on ne saurait faire de cette formalité une obligation rigoureuse ni pour le maire, ni pour l'auteur même de la demande. (*Voy.* Ord. 25 avril 1842, élect. de Pourrières.)

On serait mieux fondé à exiger, à peine de nullité,

(1) Les préfets autorisent les maires à réunir les conseils municipaux, pour nommer cette commission au scrutin et à la majorité absolue des suffrages.

que la décision soit motivée, car il est de l'essence de toute disposition juridique d'être accompagnée de motifs. Dans tous les cas, le maire est incontestablement *tenu* de faire mention que la commission du conseil municipal a été entendue. L'exercice de son pouvoir est subordonné à cette condition.

1500. — L'art. 35 ajoute que *les décisions* qui doivent intervenir dans le délai de huit jours *seront notifiées dans le même délai*. Cette disposition n'a pas pour effet d'accorder, pour la notification, un nouveau délai de huit jours. Le sens de l'art. 35, dont l'esprit est d'imprimer une grande rapidité au règlement des contestations, est que, dans les huit jours après la réception d'une réclamation, la décision du maire doit être *rendue et notifiée*.

« Les notifications seront faites par le garde-
« champêtre ou par l'appariteur de la commune,
« ou bien par le maire ou l'adjoint, s'il n'y a pas
« d'appariteur ou de garde-champêtre.

« Elles seront effectuées à la résidence des parties
« domiciliées dans la commune; et, s'il s'agit d'un
« contribuable qui n'y a pas de domicile, chez son
« fermier, locataire ou correspondant habituel. En
« cas de demande en radiation, la décision sera no-
« tifiée à l'électeur qui demandait la radiation et à
« celui qui sera maintenu ou rayé. » (*Voy.* Circulaire du 10 mai 1831.)

1501. —A l'expiration du mois, à dater de l'affiche, les réclamations cessent de pouvoir être adressées au maire, mais il lui reste huit jours pour prononcer sur celles qui ont pu être formées au dernier

moment ; la durée de son pouvoir de rectification est ainsi d'un mois et huit jours.

1502. — Le ministre, dans sa circulaire de 1831, a prévu le cas où pendant cet intervalle des citoyens, par suite de changements réalisés dans leur position, viendraient à perdre ou à acquérir les avantages d'où naissent les droits électoraux ; et il a cru devoir décider que le maire assisté de la commission du conseil municipal, avait le droit de rayer d'office les électeurs qui auraient vendu les biens, ou quitté les fonctions ou l'industrie qui leur donnaient la capacité électorale, et cela tout en lui refusant le droit d'inscrire d'office les citoyens qui, soit par succession ou avancement d'hoirie, soit par la nomination à des fonctions désignées au deuxième paragraphe de l'art. 11, acquerraient, dans le même intervalle, la capacité électorale. Mais je ne découvre aucune base sur laquelle se puisse appuyer ce droit de radiation d'office. La loi, dont le vœu est que les listes une fois dressées soient fixes et permanentes, a expressément déterminé durant quel temps et suivant quel mode il pourrait être procédé à leur rectification. Ne doit-on pas admettre qu'en dehors de ce temps et de ce mode, l'autorité préposée à leur confection est sans pouvoir pour les modifier ? Le conseil d'état ne paraît pas avoir eu l'occasion de se prononcer sur ce point en ce qui regarde le maire. Mais il a eu a décider s'il appartenait au préfet d'ordonner, sur la demande du maire et en l'absence de toute réclamation régulièrement formée dans le délai fixé par l'art. 34, la radiation d'un citoyen qui avait, postérieurement à la confection de la liste,

vendu l'immeuble sur lequel reposait son cens électoral; et il n'a fait nul doute d'annuler, comme entaché d'excès de pouvoir, l'arrêté qui ordonnait la radiation et était cependant intervenu avant le jour de la clôture définitive. (*Voy.* Ord. 23 juillet 1840, Lenfant.) Le conseil a donc protesté contre la doctrine qui consisterait à laisser à l'autorité, jusqu'au jour de la clôture définitive, le pouvoir d'écarter de la liste, sans attendre la provocation des intéressés, ceux qui ne se trouveraient plus remplir les conditions voulues.

1503. — Dès l'instant que la liste subit un changement, il est indispensable qu'il en soit fait une publication, pour bannir jusqu'au soupçon d'erreur et de fraude. Toutefois, il n'est pas nécessaire que le maire fasse afficher chaque décision. Il doit simplement réunir dans un tableau, à l'expiration du délai d'un mois et huit jours qui lui est accordé pour revenir sur la composition des listes, le résultat de toutes les rectifications qu'elles ont subies, et faire afficher ce tableau. (*Voy.* Circ. 10 mai 1831.)

1504. — « Toute partie qui se croirait fondée à « contester une décision rendue par le maire, dans « la forme ci-dessus, peut en appeler, dans le délai « de quinze jours, devant le préfet, qui, dans le « délai d'un mois, prononcera en conseil de préfec- « ture et notifiera sa décision. » (*Voy.* art. 36.)

Le préfet est constitué *juge d'appel.* On ne pourrait, par conséquent, s'adresser à lui directement, *omisso medio* (*Voy.* Ord. 7 avril 1841, Maillard); et son action n'a lieu que sur la provocation des électeurs, il lui est, ainsi qu'on vient

de le voir, interdit d'agir d'office ou sur une simple demande du maire. (*Voy.* Ord. 23 juillet 1840, Lenfant.)

1505. — La loi, dans l'art. 36, s'abstient de tracer les règles de la procédure, et s'en remet à cet égard, à la prudence et à la sagesse de l'autorité du soin de ménager tous les droits.

Le ministre s'en est préoccupé dans sa circulaire du 10 mai 1831. « Les réclamations qui seraient portées devant vous, dit-il aux préfets, et que vous « auriez à juger en conseil de préfecture, devront « être inscrites sur un registre, et vous leur appliquerez les garanties établies, pour les listes de « membres des colléges électoraux, par la loi du 19 « avril, qui les a empruntées à celle du 2 juillet « 1828. Mais cette application, n'étant pas prescrite « textuellement par la loi du 21 mars, ne pourra « être faite que par voie administrative, et vous n'a- « vez pas le droit de l'imposer aux parties. Ainsi, lors- « qu'un tiers réclamera contre une décision du maire « qui aura rejeté une demande en radiation qu'il au- « rait formée, vous ne devrez pas lui demander la « preuve qu'il a notifié sa demande à l'intéressé, « ainsi que le prescrit l'art. 26 de la loi du 19 avril, « mais vous communiquerez vous-même cette de- « mande à l'intéressé, en l'invitant à répondre dans « le délai de dix jours.

« S'il s'agit d'un contribuable non domicilié dans « votre département, vous ferez la communication « au domicile indiqué ci-dessus, à moins qu'il ne « vous paraisse plus prompt de lui écrire à sa résidence habituelle. »

La communication des pièces est donnée sans déplacement.

Les arrêtés sont motivés, et le préfet les notifie au maire et aux parties intéressées.

1506. — « Le maire, sur la notification de la dé- « cision intervenue, fera sur la liste la rectification « prescrite. » (*Voy.* art. 37.) (1)

Cette rectification a pour objet l'application du § 2 de l'art. 11, ou bien elle est relative à un censitaire.

Dans le premier cas, elle ne comporte qu'un acte simple, le maire n'a qu'à rayer le nom de l'un des inscrits ou à inscrire le nom d'un nouvel électeur adjoint.

Dans le second cas, au contraire, le changement est nécessairement complexe. Après que le maire a rayé ou inscrit le nom d'un électeur censitaire, il lui reste à pourvoir à ce que le nombre des censitaires et des domiciliés se trouve toujours en rapport avec les nombres exigés par les art. 11 et 12. A cet effet, il prend l'assistance de la commission municipale et désigne l'électeur qui doit être inscrit ou rayé, et fait en sorte que la mesure soit notifiée à ceux qu'elle intéresse directement.

Mais la loi n'ayant prescrit textuellement aucune règle, c'est au résultat plutôt qu'à la forme qu'il faut

(1) La loi ayant subordonné la rectification des listes à la notification de la décision réformatrice, on ne peut arguer des élections de nullité, sous prétexte que des électeurs auraient voté, quoique un jugement eût ordonné leur radiation, lorsque ce jugement n'a été notifié avant l'élection, ni au maire, ni aux parties intéressées. (*Voy.* Ord. 10 juin 1835, élect. de Saint-Nazaire.)

s'attacher pour apprécier la validité de l'opération confiée sur ce point à l'autorité municipale. Le conseil d'état s'est inspiré de cette pensée pour décider, qu'encore bien que le maire, au lieu de recourir immédiatement à la commission municipale pour maintenir la liste dans ses limites légales, eût attendu l'époque de la clôture définitive pour réaliser les changements devenus nécessaires, et se fût abstenu de les notifier, ce retard et ce défaut de notification, signalés postérieurement aux élections, n'étaient point suffisants pour les faire annuler. (*Voy.* Ord. 14 juillet 1838, élect. de Ronchin.)

La raison enseigne d'ailleurs, que, dans cette désignation, on est enchaîné par l'ordre établi entre les citoyens, qui figurent sur la liste ou qui viennent après le dernier inscrit. L'opération est toute matérielle ; il ne saurait être loisible au maire et à la commission qui l'assiste de faire un choix, et par exemple, s'il s'agit d'un retranchement à effectuer, de conserver celui qui porte le dernier numéro pour en écarter un autre, jugé moins digne ou moins capable. (*Voy.* Ord. 22 avril 1842, élect. de Bricqueville.)

1507. — La publication des modifications résultant des décisions émanées du préfet n'est pas moins nécessaire que pour les rectifications du fait du maire. On l'obtient également, par l'affiche d'un tableau de rectification. (*Voy.* Circ. 10 mai 1831.)

1508. — La loi garde le silence sur le recours contre les arrêtés préfectoraux, relatifs à la confection des listes ; en faut-il conclure que nulle voie de réformation n'est ouverte contre ces actes, si ce n'est pour cause d'incompétence et d'excès de pou-

voir? On peut se prévaloir en ce sens : 1° de la nécessité d'une prompte décision ; 2° de ce que la loi a réglé le délai dans lequel le préfet doit prononcer, et ne s'est nullement occupée de régler les délais dans lesquels le recours devrait être formé et jugé ; 3° de l'analogie avec ce qui a lieu pour les questions que l'art. 42, ainsi que nous l'expliquerons bientôt, réserve aux juges civils, le tribunal d'arrondissement prononçant alors en dernier ressort. Néanmoins, nous pensons qu'en l'absence d'une disposition expresse, le principe général, qui ne fait du préfet qu'un agent essentiellement subordonné pour toutes ses attributions, et qui accorde aux citoyens la garantie du recours d'abord au ministre, et en second lieu, au conseil d'état, contre ceux de ses actes qui participent du caractère juridique, garde son empire. Les retards qui pourraient naître du défaut de délai spécial assigné à la formation et au jugement du recours, sont prévenus suffisamment et par la règle qui lui refuse l'effet suspensif, et par la rapidité qui distingue la procédure administrative. Cette double circonstance enlève également toute sa force à la considération d'analogie empruntée à la disposition qui investit le tribunal du droit de prononcer en dernier ressort sur les questions définies par l'art. 42.

Nous montrerons bientôt que la même question s'est présentée, relativement aux décisions du conseil de préfecture concernant la validité des opérations de l'assemblée électorale, et que le conseil d'état a cru devoir, en l'absence de toute dérogation, maintenir la règle du double degré de juridiction. On découvre d'ailleurs, dans les considérants qui ac-

compagnent une ordonnance du 21 juin 1833 (Lamblin), l'expression fort claire d'une pensée conforme à l'opinion que nous soutenons. Le conseil d'état, saisi d'une demande en annulation d'élections fondée, notamment, sur ce que la liste électorale n'avait pas été régulièrement dressée, s'est refusé à statuer sur ce grief par le motif « qu'aux termes des « art. 34, 35 et 36 de la loi du 21 mars 1831, les « questions relatives à la confection des listes élec- « torales doivent être jugées par le maire, et en « appel, par le préfet en conseil de préfecture ; « qu'il ne peut être statué par le roi en conseil d'é- « tat sur lesdites questions relatives à la confection « des listes électorales, qu'autant qu'il y aurait re- « cours contre un arrêté du préfet pris conformé- « ment aux articles ci-dessus visés, ce qui n'a pas « eu lieu dans l'espèce... » Le conseil a donc reconnu formellement, bien qu'implicitement, que l'arrêté préfectoral était susceptible du recours.

1509. — Dans tous les cas, il est bien certain que le maire est non recevable à s'armer de ce recours pour protéger ses décisions. (*Voy.* Ord. 5 déc. 1837, élect. de Tournay ; 23 juillet 1840, Cheux.) Elles impliquent en lui la qualité de *juge* et non celle de *partie*.

1510. — Le moment est venu d'appeler l'attention sur la compétence donnée au juge civil.

L'art. 42, qui se réfère à l'art. 41 dont l'objet est d'étendre aux élections municipales les dispositions de la loi sur l'élection des députés, relatives à l'attribution des contributions, s'exprime ainsi :

« Les difficultés relatives, soit à cette attribution,

« soit à la jouissance des droits civiques ou civils et « au domicile réel ou politique, seront portées devant « le tribunal civil de l'arrondissement, qui statuera « en dernier ressort suivant les formes établies par « l'art. 18 de la loi du 2 juillet 1828. »

1511. — L'attribution des contributions est le premier et sans contredit, le plus important des objets que cet article place dans le domaine de la juridiction civile.

Il comprend, en premier lieu, toutes les questions que peut susciter l'application des art. 4, 6, 7, 8, 9 de la loi du 19 avril 1831, et 14 de celle du 21 mars. Ainsi il appartient aux tribunaux d'apprécier, dans son rapport avec la législation électorale, la nature et les effets de tout acte par lequel un citoyen s'est dépouillé de ses biens au profit de ses enfants. (*Voy.* Ord. 5 février 1841, Comerès.) Il leur est également réservé de décider jusqu'à quel point un mari peut se prévaloir des contributions afférentes à sa femme, comme ayant droit à une succession encore indivise (*Voy.* Ord. 27 août 1840, élect. de Tournay), ou s'il est permis au père de compter à son profit les contributions d'une maison que le décès de la mère a fait passer à son fils, sous le prétexte qu'elle est restée au rôle sous son nom et qu'il y a fait d'importantes réparations. (*Voy.* Ord. 27 août 1840, élect. de Tournay.)

Nous n'éprouvons pas plus de difficulté pour les questions qui consistent à savoir si un citoyen est réellement fermier en tout ou en partie des terres dont les contributions servent à former son cens (*Voy.* Ord. 27 août 1840, élect. de Tournay), et spé-

cialement, s'il les exploite par lui-même. (*Voy.* Ord. 14 juillet 1841, Jouvencel.) Elles ne doivent être soumises qu'aux tribunaux.

1512. — En 1840, un sieur Guilton, électeur municipal de la commune de Saint-Herblain dans le département de la Loire-Inférieure, fit assigner devant le tribunal un certain nombre de citoyens inscrits sur la liste des électeurs, pour voir juger qu'attribution devait être faite à 11 autres contribuables de Saint-Hermine et, généralement, à tous les électeurs des prestations auxquelles ils étaient imposés pour les chemins vicinaux (1).

Sur cette action, le préfet fit présenter un déclinatoire fondé sur ce que l'attribution des contributions, dont la connaissance était renvoyée par la loi aux tribunaux civils, n'était pas l'admission dans le cens électoral de telle ou telle nature d'imposition, mais seulement l'application au profit de tel ou tel électeur, plutôt que de tel autre, de tout ou partie des contributions inscrites sous d'autres noms, ou perçues à raison d'immeubles indivis, et que, dans l'espèce, il ne s'agissait pas d'attribution de contributions dans le sens ainsi défini de la loi, mais seulement de l'admission, pour former le cens électoral, des prestations dues pour les chemins vicinaux.

Par jugement en date du 30 avril 1840, le tribu-

(1) Cette attribution devait donner un chiffre de contributions plus élevé aux 11 contribuables pour lesquels elle était réclamée et entraîner la radiation des électeurs assignés, qui allaient se trouver moins imposés.

nal a rejeté le déclinatoire. Les motifs sont conçus ainsi : « Considérant que l'art. 42 de la loi du 21 mars « 1831, sur l'organisation municipale, renvoie aux « tribunaux civils la connaissance des difficultés re- « latives à l'attribution des contributions dans la « formation des listes des électeurs communaux ; « que cette disposition, conçue dans les termes les « plus généraux, doit nécessairement s'entendre de « toutes les difficultés qui s'élèveraient sur la ques- « tion de savoir si une portion quelconque de contri- « bution doit être ou n'être pas comptée ou attribuée « à un individu, quel que soit le motif pour lequel « cette attribution est contestée ; que peu importe « que la difficulté naisse de ce que, suivant les ré- « clamants, la portion de contribution attribuée à « un individu doit l'être à un autre, ou de ce que la « portion attribuée à cet individu n'est pas du nom- « bre des contributions qui, suivant la loi, doivent « concourir à former le cens électoral ; que, dans « l'un comme dans l'autre cas, il y a difficulté sur « l'attribution faite ou à faire d'une portion de con- « tribution à un individu pour la formation des listes « d'électeurs communaux, et dès lors compétence « des tribunaux civils ; que l'on ne doit pas distin- « guer là où la loi n'a pas distingué ; que dans l'es- « pèce, il s'agit de savoir si c'est à tort ou à raison « que l'adjoint faisant les fonctions de maire de la « commune de Saint-Herblain, a refusé de compter « ou attribuer à un certain nombre d'habitants de « cette commune la valeur estimative des prestations « qu'ils payent pour l'entretien des chemins vici- « naux, afin de faire figurer cette valeur dans le

« montant de leur cens électoral ; que cette difficulté « est évidemment une difficulté relative à l'attribu- « tion des contributions, et rentre dans la compé- « tence des tribunaux civils... »

En présence de ce jugement, le préfet s'est empressé de prendre un arrêté de conflit. Mais son arrêté a été annulé. Le conseil d'état a considéré que *l'action tendait à faire déclarer que les prestations, tant en nature qu'en argent, pour les chemins vicinaux devaient être comptées dans le cens des électeurs de la commune de Saint-Herblain, et qu'aux termes de l'article 42 de la loi du 21 mars 1831, l'autorité judiciaire était seule compétente.* (*Voy.* Ord. 8 juill. 1840, Guilton.)

J'ai pensé qu'il convenait de reproduire ce précédent, parce qu'il met en pleine lumière une prétention dirigée contre la compétence des tribunaux civils et les raisons qui l'ont fait écarter. Il en résulte qu'il n'y a point à distinguer entre les difficultés relatives à l'appropriation des contributions et celles relatives à l'admission de telle ou telle nature d'impositions pour la formation du cens électoral, et que les tribunaux seuls sont appelés à connaître des unes et des autres.

Cette règle que la cour de cassation a elle-même, sanctionnée en matière d'élections parlementaires, par arrêt du 10 mai 1837, se confirme par diverses autres décisions (*Voy.* Ord. 18 déc. 1840, Osbornes), dont la plus remarquable a eu pour objet d'interdire aux conseils de préfecture de statuer sur la question de savoir si les taxes résultant de la vérification des poids et mesures et du droit de timbre de la feuille

de patente devaient compter pour le cens électoral. (*Voy.* Ord. 6 août 1840, Mercier.)

1513. — Les principes sur lesquels elle s'appuie nous paraissent s'élever contre une exception établie par le conseil d'état. C'est celle qui consiste à décider qu'il *n'appartient qu'à l'autorité administrative d'apprécier tous les faits relatifs à l'assiette de la patente* (*Voy.* Ord. 5 fév. 1841, Comerès), et à imposer ainsi, en ce qui concerne cette contribution, une restriction à la généralité de l'attribution écrite dans l'art. 42 de la loi (1).

Le conseil d'état a été amené à cette décision par une doctrine que nous envisagerons dans toute son étendue, lorsque nous traiterons des réclamations dirigées contre les opérations électorales. Il a supposé que l'attribution consacrée par l'article 42 au profit des tribunaux civils n'avait sa raison que dans la complication que les questions d'imputation de contributions offrent, assez ordinairement, avec les questions d'hérédité et de partage; et il en a conclu qu'il était sage d'en écarter les contestations relatives à l'assiette de la patente, parce qu'elles échappent aux complications de ce genre par la nature même de l'objet sur lequel frappe cette contribution.

Mais, sans examiner jusqu'à quel point il est vrai de dire que le législateur a été inspiré par cette pensée et non par le désir de confier les droits

(1) Cette jurisprudence a son premier monument dans une décision rendue en matière d'élections départementales (*Voy.* Ord. 4 juillet 1834, Miquen), sur l'interprétation de l'art. 32 de la loi du 22 juin 1833, dont les termes sont beaucoup moins explicites que ceux de la loi municipale.

électoraux à la garde du juge du droit commun, il nous semble qu'on ne peut se dispenser de condamner toute distinction entre la patente et les autres contributions directes. On ne saurait, en effet, l'admettre sans faire violence à la lettre de la loi qui est éminemment générale dans ses termes.

1514. — La cour de cassation n'a point eu de peine à préciser la portée du renvoi à l'art. 18 de la loi du 2 juillet 1828 prononcé par l'art. 42 de la loi du 20 mars 1831, et à décider qu'il n'a trait qu'à la procédure sommaire et expéditive due aux contestations électorales; et que, tandis que les réclamations prévues et réglées par la loi de 1828 doivent être formées contre le préfet, celles en matière d'élections communales doivent être dirigées contre le maire, que sa position appelle à remplir pour ces élections, le rôle assigné au préfet, pour les élections départementales. (*Voy.* arrêts des 15 janvier 1838 et 22 juillet 1840.)

1515. — Une question infiniment plus grave est celle que fait naître le silence de la loi sur le moment auquel elle peut s'exercer. Le tribunal sera-t-il saisi dès que le maire aura statué dans les termes de l'art. 35, ou seulement après que l'appel aura été jugé par le préfet, en conformité de l'art. 362? Au premier coup d'œil, c'est ce dernier sens qui paraît convenir à la loi, car l'art. 36 dit en termes généraux que *toute partie peut en appeler devant le préfet,* et ne distingue pas entre les questions mentionnées à l'art. 42 et les autres questions qui peuvent se présenter. Néanmoins, la cour de cassation se prononce en sens contraire; elle juge que la voie de l'appel de-

vant le préfet n'est point ouverte contre les décisions rentrant dans la compétence du tribunal (*Voy.* arrêts des 21 mai 1834 et 15 juillet 1840) ; et elle décide, par suite, que le tribunal doit être saisi, *à peine de nullité*, dans les 10 jours de l'arrêté du maire et non de l'arrêté du préfet. (*Voy.* arrêt du 21 mai 1834.) On invoque à l'appui de cette jurisprudence l'art. 18 de la loi du 2 juillet 1828 (devenue le 33e de la loi du 19 avril 1831), et on s'efforce de la justifier, en faisant observer qu'il est rationnel que la juridiction d'appel suive la juridiction du premier degré dans son élévation hiérarchique, et que, les cours royales connaissant des arrêtés des préfets, les tribunaux de première instance soient appelés à connaître de ceux des maires. (*Voy.* arrêt du 8 janvier 1838.)

1516. — Il n'est pas sans exemple que le maire se soit montré oublieux de statuer dans les délais déterminés par l'art. 35 ; mais on a compris que l'inertie de ce fonctionnaire ne pouvait paralyser l'action judiciaire, et on a autorisé les parties, dans ce cas, à s'adresser directement à la juridiction supérieure. (*Voy.* arrêts des 9 juillet 1832 et 23 juillet 1839.)

1517. — Les jugements du tribunal peuvent avoir pour effet de modifier la liste communale. Ils doivent donc être notifiés au maire, qui fait en conséquence, sur la liste des électeurs, les changements prescrits.

1518. — A l'époque du 31 mars, ou le 82e jour après l'affiche, le maire est tenu de procéder, sans se préoccuper des actions pendantes devant le tribunal civil, à la clôture définitive de la liste. (*Voy.*

art. 40, L. 21 mars 1831). Il convoque à cet effet, les membres de la commission du conseil municipal, dresse avec leur concours un tableau de rectification destiné à présenter le résultat des arrêtés du préfet pris en conseil de préfecture, et des jugements des tribunaux civils, complète ou réduit la liste des censitaires et des domiciliés, pour la mettre en rapport avec la population (1), et enfin consomme l'opération par un arrêté de clôture, qui énonce le chiffre de la population de la commune. (*Voy.* Circ. du 10 mai 1831.)

1519.—La liste une fois close, ne peut plus éprouver de changements dans le cours de l'année. Elle constitue pour tous et chacun de ceux qui y figurent, un titre incontestable. C'est là un principe rigoureux dont les conséquences sont aisées à déduire.

Il en résulte qu'on ne saurait, sans excès de pouvoir, refuser, sous quelque prétexte que ce soit, le droit de voter à tout électeur inscrit, de même qu'on ne pourrait opposer contre la validité des élections auxquelles il aurait pris part, l'illégitimité de son inscription. Vainement se fonderait-on sur ce que l'électeur inscrit n'est pas français (*Voy.* Ord. 8 mai 1841, Griotteray), ou sur ce qu'il a changé de domicile depuis la confection de la liste (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Cossé), ou même sur le fait que la liste porte le nombre des électeurs au delà du nombre légal. (*Voy.* Ord. 14 juillet 1841, Abbadie.) Toute irrégularité dans la confection des listes, quelle qu'en

(1) Si un nouveau recensement est terminé à l'époque de la clôture, le maire doit y conformer son travail. (*Voy.* Circul. 10 mai 1831.)

soit la nature, est couverte par cela seul qu'on a négligé d'en faire l'objet d'une réclamation en temps utile (*Voy.* Ord. 30 déc. 1842, élect. de Roubaix); et dès l'instant de leur clôture définitive, il n'y a, en aucune circonstance, lieu d'examiner si les conditions voulues pour l'inscription ont été ou non remplies. (*Voy.* Ord. 28 janv. 1841, Kammel.) (1)

Il en résulte également que tout citoyen non inscrit se trouve par cela même, sans aucun droit de prendre part aux opérations électorales. C'est ainsi qu'il a été jugé qu'un citoyen qui ne figurait point personnellement sur la liste, n'avait pu être admis à concourir à l'élection sous prétexte que son beau-père, décédé depuis six ans sans autre héritier, n'avait pas cessé d'être porté sur la liste, et que déjà il avait voté sous son nom et avait même été membre du conseil municipal. (*Voy.* Ord. 17 janvier 1838, élect. de Saint-Salvy.)

1320. — La clôture de la liste intervient, nous l'avons dit, nonobstant l'existence des actions qui peuvent encore être pendantes devant les tribunaux, à l'époque du 31 mars. Il ne s'ensuit cependant pas que ces actions soient frappées de stérilité. Si les jugements qui interviennent ultérieurement, ont pour effet de modifier la liste communale, ils doivent être notifiés au maire, qui fera en conséquence, sur cette

(1) D'après ce même principe, si postérieurement à la clôture des listes il y a eu reconnaissance et prestation de serment pour de nouveaux officiers de la garde nationale, le droit de voter n'en reste pas moins aux anciens qui se trouvent seuls inscrits. (*Voy.* Ord. 24 fév. 1842, élect. de Saint-Clar.)

liste, les changements prescrits. (*Voy.* Ord. 18 mars 1842, élect. d'Omessa.) (1)

M. le ministre de l'intérieur n'hésite point à donner ses instructions en ce sens, dans sa circulaire du 10 mai 1831, mais il ajoute : « C'est une question de « savoir si, après l'époque de la clôture, le maire « pourrait faire les changements consécutifs résul- « tant médiatement de jugements des tribunaux ; si, « par exemple, il pourrait, en cas de radiation d'un « censitaire, appeler le plus imposé en dehors de la « liste, ou réciproquement, exclure le dernier cen- « sitaire, à raison de l'inscription d'un contribuable « plus imposé que lui.

« Le texte de l'art. 40 paraît opposé à cette inter- « prétation, puisqu'il porte qu'après la clôture il ne « sera plus fait de changement aux listes dans le « cours de l'année. Il semble donc résulter de là que « si des jugements interviennent après le 31 mars, « conformément à l'art. 42, ces jugements ne doi- « vent avoir d'autre suite que celle qui résulte im- « médiatement de leur dispositif, et qu'ainsi il y a « lieu d'inscrire ou de rayer l'individu qui en est « l'objet, sans avoir aucun égard à la disproportion « que cette inscription ou cette radication établit en- « tre les nombres effectifs d'électeurs et ceux qu'exi- « gent les art. 11 et 12. »

L'esprit de la loi confirme en effet, cette conclu-

(1) Il paraît inutile de faire observer qu'il n'appartient point à l'autorité administrative de rechercher si les jugements rendus ne sont pas entachés d'excès de pouvoir. Le principe de la séparation des pouvoirs lui fait une loi de les respecter, tant qu'ils n'ont pas été annulés par la cour de cassation. (*Voy.* Ord. 18 mars 1842, élect. d'Omessa.)

sion. Son intention a été de placer et maintenir les droits des électeurs inscrits hors de toute atteinte de la part des agents du gouvernement. Or, il suffirait pour qu'elle fût trompée, d'autoriser le maire à modifier la liste et cela sans contrôle, sous prétexte d'en mettre l'ensemble en harmonie avec les changements que les tribunaux peuvent avoir imposés à l'une ou l'autre de ses parties.

La jurisprudence, sans avoir eu à se prononcer directement sur la question, l'a cependant préjugée dans ce sens, en décidant que des électeurs *suppléants* ne pouvaient être admis à voter en remplacement des électeurs décédés postérieurement à la clôture définitive des listes. (*Voy.* Ord. 3 avril 1841, Belin.) Car elle a ainsi proscrit tout changement qui ne serait pas la conséquence immédiate et directe de l'un des faits prévus et déterminés par l'art. 40.

Ici se terminent les observations relatives à la désignation des électeurs, je passe aux éligibles.

ART. 2. — De l'éligibilité.

1521. — Restriction du principe que tout électeur est éligible.
1522. — Suite. — Incompatibilité.
1523. — Incompatibilité frappant les ministres du culte.
1524. — Incompatibilité frappant les comptables.
1525. — Incompatibilité frappant les agents salariés par la commune.
1526. — Les percepteurs des contributions directes tombent-ils sous le coup d'une incompatibilité?
1527. — Les fonctions confiées aux femmes ne sauraient préjudicier aux droits électoraux de leurs maris.
1528. — Des empêchements. — Définition de l'alliance.
1529. — Règles de compétence. — Renvoi.
1530. — Du moyen de faire cesser l'incompatibilité.
1531. — Cessation de l'empêchement.

1532. — De la préférence entre les deux parents ou alliés simultanément élus.

1521. — Nous avons dit que tout électeur était par cela même, éligible (1). C'est là en effet, le principe posé par la loi. (*Voy.* art. 15.) Mais l'organisation qu'il a reçue en a singulièrement restreint la portée.

D'abord, les conseillers municipaux ne peuvent être choisis que parmi ceux des électeurs qui ont l'âge de vingt-cinq ans accomplis (*Voy.* art. 17), au jour de l'élection.

En second lieu, on a voulu qne les trois quarts au moins, fussent pris parmi les électeurs domiciliés dans la commune. (*Voy.* art. 15.)

Troisièmement, il faut que les deux tiers des membres du conseil municipal appartiennent à la classe des électeurs déterminée par le § 1^er^ de l'art. 11, c'est-à-dire à la classe des électeurs inscrits en qualité de plus imposés (*Voy.* art. 16), sans qu'on en doive d'ailleurs distinguer les électeurs inscrits, en vertu de l'art. 12, pour porter à 30 le nombre des électeurs domiciliés dans la commune. (*Voy.* Ord. 18 mars 1841, Saint-Sébastien.)

(1) Et il n'y a d'éligibles que parmi les citoyens *inscrits* sur la liste des électeurs communaux. C'est vainement qu'on se prévaudrait de l'inscription sur les listes dressées pour les élections parlementaires ou pour la formation des jurys (*Voy.* Ord. 12 avril 1838, élect. de St-Mihiel), à l'appui des preuves fournies pour justifier, en fait, de la réunion des conditions d'éligibilité exigées par la loi. Nous ferons remarquer plus tard que l'inscription n'a pas le même degré d'importance pour l'élection des membres des conseils de département ou d'arrondissement, parce que les termes de la loi du 22 juin 1833 ne sont pas aussi rigoureux sur ce point que ceux de la loi municipale.

Quelle que soit la sagesse des motifs qui ont présidé à la stipulation de chacune de ces conditions, quelque garantie qui en résulte pour la composition du corps municipal, il n'en est pas moins vrai qu'elles constituent autant d'entraves mises à la liberté des choix.

1522.— Ce ne sont pas cependant, les plus importantes. Il faut attribuer plus de gravité aux exclusions qui empruntent à leur raison même le caractère de la personnalité ; je veux parler des incompatibilités et des empêchements.

Aux termes de l'art. 18, « les préfets, sous-préfets,
« secrétaires généraux et conseillers de préfecture,
« les *ministres* des divers cultes en exercice dans la
« commune, les *comptables* des revenus commu-
« naux et tout agent *salarié* par la commune, ne peu-
« vent être membres des conseils municipaux ; nul
« ne peut être membre de deux conseils munici-
« paux. »

Appelons l'attention sur quelques-unes de ces incompatibilités.

1523. — Pour les ministres des cultes, la loi n'exclut du conseil que ceux des cultes *en exercice dans la commune*. Elle est par conséquent, plus favorable ici que dans l'art. 6, dont l'objet est de consacrer certaines exclusions particulières aux fonctions de maires et d'adjoints. Cet article ne fait aucune distinction entre les cultes exercés dans la commune et ceux qui lui sont étrangers et interdit ainsi, les fonctions de maire ou d'adjoint, même aux ministres des cultes étrangers à la commune qui auraient été nommés conseillers municipaux.

1524. — Suivant l'acception constante du mot, les *comptables* des revenus municipaux sont ceux qui sont chargés de percevoir et recouvrer ces revenus, ou d'en faire emploi sur les mandats des ordonnateurs compétents, et d'en rendre compte à la commune. On a essayé de prétendre, et l'administration appuyait cette prétention, qu'il fallait appliquer cette qualification, dans le sens de la disposition que nous examinons, à tous ceux qui sont redevables envers la commune d'un produit ou d'un revenu quelconque, à quelque titre que ce soit, et spécialement au locataire d'un immeuble communal. On disait, pour justifier ce système, que l'admission des fermiers et locataires des communes, dans le conseil municipal, aurait pour résultat de restreindre le droit laissé au gouvernement de choisir parmi ces membres, les maires et adjoints (1), et qu'en second lieu, elle compromettrait, dans plusieurs cas, les intérêts de la commune, puisque les conseils municipaux délibèrent sur les conditions de la mise à ferme ou du bail, ainsi que sur les contestations susceptibles de s'élever entre la commune et le fermier. Mais le conseil d'état s'est évidemment refusé à considérer comme *comptables* des redevables autres que ceux qui sont chargés du maniement et de l'emploi des revenus ou deniers communaux, en décidant que « le bail par suite « duquel un habitant était devenu locataire d'une « portion d'immeuble appartenant à la commune, ne

(1) On partait de l'idée que le représentant de la commune ne pouvait être exposé à diriger des poursuites contre lui-même. Mais, dans le fait, le maire est en pareil cas, remplacé par l'adjoint et, à défaut, par l'un des conseillers municipaux.

« le constituait pas comptable de revenus commu-
« naux. » (*Voy.* Ord. 8 mai 1841, Fouque.) Et en effet, dans le silence de la loi, il n'était pas permis de supposer qu'elle eût voulu changer la signification du mot *comptable*. D'autre part, il fallait bien reconnaître que la loi n'avait eu d'autre intention que de prévenir toute impossibilité et toute gêne dans le contrôle, la surveillance et la reddition du compte que tout comptable est obligé de présenter à la commune, et que ce motif n'était pas moins inapplicable aux locataires et fermiers qu'à tous les autres citoyens simplement débiteurs de la commune.

1325. — La disposition qui ferme l'entrée du conseil municipal aux agents salariés par la commune, est destinée à soustraire ses membres aux influences de l'intérêt personnel; elle devient par conséquent, applicable dès que l'agent tombe sous la dépendance du corps municipal en ce qui regarde la fixation ou le payement de son salaire. Les secrétaires des mairies se présentent au premier rang parmi ceux que frappe l'exclusion; tandis qu'on ne saurait s'en armer contre un inspecteur des eaux thermales d'une commune, dont la nomination est faite et le traitement fixé par l'état. (*Voy.* Ord. 19 avril 1838, élect. d'Encausse.)

Une erreur assez ordinaire est celle qui consiste à étendre l'incapacité aux employés de tous les établissements affectés à l'utilité publique dans le sein de la commune. Il faut distinguer ceux d'entre ces établissements qui sont soumis à une administration particulière, indépendante de l'autorité municipale, et considérer leurs employés comme étrangers aux

prévisions de l'art. 18 de la loi de 1831. C'est ainsi qu'on s'est refusé à placer sous son empire les membres des conseils de fabrique (*Voy.* Ord. 19 avril 1838, élect. d'Encausse) et les économes attachés aux hospices. (*Voy.* Ord. 18 mai 1841, Griotteray.) (1)

1526. — La perception des centimes additionnels communaux a fait naître une difficulté que la jurisprudence a d'ailleurs, tranchée conformément aux principes que nous venons d'exposer. Il s'est agi d'examiner jusqu'à quel point le percepteur des contributions directes, qui, sans être en même temps receveur municipal, est seulement chargé du recouvrement des centimes additionnels communaux, pouvait être considéré soit comme agent comptable, soit comme agent salarié de la commune. Le ministre de l'intérieur a émis son avis en ces termes :

« Ce n'est pas comme agent ou employé de la com-
« mune que le percepteur reçoit les centimes com-
« munaux compris dans les rôles, et dont il verse
« ensuite le montant dans la caisse du receveur mu-
« nicipal. Il n'est assujetti pour ces versements à au-
« cun contrôle, à aucune décision libératoire soit du
« conseil de préfecture, soit de la cour des comptes.
« Il n'est donc point comptable de la commune dans
« la véritable acception du mot. Quant à ses remises,
« elles sont établies sur le total des rôles, sans dis-
« tinction du principal et des accessoires, et la
« portion afférente aux centimes communaux ne
« saurait être considérée comme un salaire qu'il

(1) Toutefois, si l'hospice recevait une allocation sur les revenus communaux, il pourrait fort bien s'ensuivre pour l'économe, la qualité de comptable de la commune. (*Voy.* ibid.)

« reçoit ou qui lui est alloué par la commune. Enfin, « le percepteur, qui n'est point en même temps re- « ceveur municipal, me paraît être dans la même « position que les receveurs particuliers et les rece- « veurs généraux des finances, qui n'ont jamais été « regardés comme compris dans l'exclusion. » Le conseil d'état s'est prononcé dans le même sens que le ministre. (*Voy.* Ord. 17 septembre 1838, élect. d'Orange.)

1527. — La nécessité de borner les exclusions aux personnes directement désignées par la loi municipale ne saurait être mise en doute. Mais je dois faire mention de l'application aux femmes de ce principe général. Il est bien certain que l'exercice par celles-ci des fonctions déterminées par l'art. 18 n'est nullement susceptible de préjudicier aux droits électoraux de leurs maris. (*Voy.* Ord. 18 mai 1837, élect. de Dieppe.)

1528.— Après les incompatibilités, se présentent les empêchements. Le premier est consacré par l'art. 19 d'où il résulte que tout individu dont les droits civiques auraient été suspendus ne pourrait être élu qu'autant qu'il aurait recouvré ces droits. Les autres ont leur source dans la disposition de l'art. 20, qui est ainsi conçu : « Dans les communes de 500 « âmes et au-dessus, les parents au degré de père, « de fils, de frère, et les alliés au même degré, ne « peuvent être en même temps, membres du même « conseil municipal. »

La loi s'est référée au droit commun, en ce qui concerne la définition de la parenté et de l'alliance. Contentons-nous de rappeler que l'allié d'une fa-

mille est l'individu uni par un mariage encore existant, ou qui l'a été par un mariage dont il reste des enfants avec une personne de cette famille ; mais que l'alliance ne s'entend qu'avec la personne même qu'on a épousée, et non point avec ses alliés, de telle sorte que les maris des deux sœurs ne sont pas alliés dans le sens légal.

1529. — L'examen des règles de compétence relatives aux incompatibilités et aux empêchements viendra, lorsque nous traiterons des réclamations dirigées contre les opérations électorales ; nous n'avons à prévoir ici que le cas où l'incompatibilité ou l'empêchement ne fait l'objet d'aucune dénégation.

1530. — L'élu est le maître de faire cesser l'incompatibilité qui l'écarte du conseil municipal. Il n'a pour cela, qu'à se démettre des fonctions qui la font naître, dans le sein de l'assemblée. (*Voy.* Ord. 18 juillet 1838, élect. de Castet.) Il suffirait même qu'il eût déclaré y renoncer avant d'avoir été installé comme conseiller municipal, pour que cette circonstance eût fait cesser son incapacité. (*Voy.* Ord. 19 avril 1838, élect. d'Encausse.)

1531. — En cas d'empêchement pour cause de parenté ou d'alliance, le moyen de le faire disparaître n'appartient plus à l'élu lui-même. Mais la validité de son élection sous ce rapport, ne dépend que de son parent ou de son allié. L'empêchement s'évanouit dès que celui-ci renonce au bénéfice de son élection. (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Barenne-Concouré.)

Quant à la forme dés démissions, la raison dit qu'elles doivent se produire par écrit.

1532. — Mais lorsque la persistance des deux parens ou alliés met dans la nécessité de prononcer entre eux, à quelle cause de préférence doit on se rattacher?

On voit par l'esprit de la loi, que la priorité de nomination doit d'abord être prise en considération, qu'il faut en second lieu, tenir compte du nombre des suffrages, et qu'enfin, à défaut de ces deux causes de préférence, c'est par l'âge qu'il convient de se décider. On est entraîné à suivre l'ordre des nominations parce que le fait qui a été consommé le premier est celui qui doit être maintenu et que la nomination une fois faite, est irrévocablement acquise à celui qui l'a obtenue. L'importance attribuée au plus grand nombre des suffrages se justifie par l'intention qu'a manifestée le législateur d'appeler à la gestion ou à la surveillance des intérêts de la communauté ceux qui sont désignés pour cette fonction par le plus grand nombre d'électeurs. (*Voy.* art. 5.) Quant à l'âge, il faut bien reconnaître qu'il a été pris également comme garantie, puisque pour élire et pour être élu, il est nécessaire qu'il ait atteint certaines limites. Le conseil d'état a d'ailleurs sanctionné tout ce système, car il a décidé que la préférence devait être déterminée par l'antériorité des élections, toutes les fois qu'elles avaient fait l'objet d'opérations distinctes (*Voy.* Ord. 31 juill. 1833, élect. de Solignac; 25 octobre 1833, élect. de Saint-Flour; 25 mai 1841, Jolicler); qu'entre deux conseillers élus par une même section et au même tour de scrutin, on devait maintenir l'élection de celui qui avait obtenu le plus de suffrages (*Voy.* Ord. 9 mars 1836, élect. de Campou-

riez) ; et qu'à défaut d'inégalité dans le nombre des suffrages, c'était l'élection du plus jeune qui devait être annulée. (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Barenne-Concouré.)

ART. 3. — Des opérations électorales.

1533. — Division.

1533. — Pour être complet et clair dans l'exposé des règles relatives aux opérations électorales, il est indispensable de considérer séparément la détermination du nombre de conseillers à élire, la convocation des électeurs, les opérations de l'assemblée électorale, et enfin, les réclamations contre ces opérations.

§ 1er. — Détermination du nombre de conseillers à élire.

1534. — L'élection est destinée à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal ou au renouvellement triennal de la moitié de ses membres.

1535. — Des vacances. — Exclusions.

1536. — Suite. — Révocation pour cause d'absences répétées.

1537. — Exclusion pour cause d'incompatibilité ou d'empêchement.

1538. — Exclusion pour refus de prestation de serment.

1539. — Distinction, quant à l'effet des empêchements et incompatibilités, entre ceux qui ont précédé l'élection et ceux qui n'ont pris naissance que postérieurement.

1540. — Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion ne sauraient être étendues.

1541. — Application de ces dispositions. — Des arrêtés pris à cet effet, par le préfet.

1542. — Des règles de préférence qu'il a à suivre à l'égard des conseillers qui deviennent *alliés*.

1543. — Du droit pour l'administration, de compléter le conseil municipal, au fur et à mesure des vacances.

1544. — Du renouvellement triennal. — Partage des conseillers municipaux en deux séries.

1545. — Le renouvellement triennal constitue une mesure éminemment générale pour tout le royaume.

1546. — Conséquences de ce principe, au regard des conseillers élus dans le cours d'une période triennale.

1547. — Suite. — Du tirage au sort pour la détermination, lorsqu'il y a lieu, des membres qui doivent sortir pour le renouvellement.

1548. — Réclamations suscitées par le tirage au sort. — Compétence.

1549. — De l'influence des variations dans la population, sur la fixation du nombre de conseillers à élire.

1550. — Du mode à suivre pour mettre la composition du conseil municipal en harmonie avec le chiffre de la population.

1551. — Répartition du nombre de conseillers à élire dans les communes divisées en plusieurs sections. — Constitution des sections.

1552. — Des changements dans le nombre ou la limite des sections par suite des variations dans le chiffre de la population,

1553. — Du cas où le nombre des conseillers à élire n'est pas divisible par le nombre des sections.

1554. — De la répartition des conseillers à élire par suite de vacances existantes dans la série qui reste étrangère au renouvellement.

1555. — De la répartition des conseillers à élire par suite du renouvellement triennal, lorsque ce nombre, en raison des variations de population, ne correspond pas à celui des conseillers sortants.

1556. — Observation relative à la distinction entre les cas où le remplacement nécessité par des vacances concourt avec le renouvellement triennal, et celui où les deux opérations se présentent isolées l'une de l'autre.

1557. — La fixation et la répartition du nombre des conseillers à élire est réservée au préfet.

1558. — Des arrêtés pris à cet effet. — Recours.

—

1534. — L'élection est destinée soit à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal, soit à remplacer ceux des membres atteints par la disposition qui prescrit le renouvellement triennal des conseillers municipaux.

Les causes les plus ordinaires de vacances sont les

décès ou les démissions; viennent ensuite les exclusions qu'il est du devoir du préfet de prononcer par un arrêté spécial, dès qu'il a pris connaissance des circonstances qui les font naître.

1535. — La loi du 21 mars 1831 déclare que la qualité de conseiller municipal se perd par la privation des droits civiques. (*Voy.* art. 19, et *suprà* n° 1484.) C'est là un premier fait qui entraîne l'exclusion et dont on se prévaut journellement contre les particuliers déclarés, par jugement, en état de faillite. (*Voy.* Ord. 2 mars 1839, élect. de Saint-Esprit.)

1536. — La même portée appartient à l'art. 26, qui autorise le préfet à déclarer démissionnaire le conseiller qui a manqué à trois convocations successives, *sans excuses reconnues légitimes par le conseil.* Si l'on en croit les instructions ministérielles, on ne doit pas entendre par *convocations successives* les séances consécutives d'une même session, mais *trois sessions consécutives*, soit ordinaires, soit extraordinaires : « C'est ainsi, écrit M. le ministre de l'inté-
« rieur dans une circulaire du 27 avril 1843, qu'a
« toujours été appliquée, quand le gouvernement
« avait le droit de révoquer les conseillers munici-
« paux, la règle administrative qu'il avait adoptée,
« de prononcer la révocation pour trois absences.
« Le même principe a dicté l'art. 7 de la loi du 22
« juin 1833, à l'égard des conseillers de départe-
« ment, article qui est rédigé avec plus de précision
« que l'art. 26 de la loi du 21 mars 1831, puisqu'il
« contient les termes *sessions consécutives*. » Dans tous les cas, il est reconnu que l'effet des absences d'un conseiller est couvert par le seul fait de son

assistance, sans opposition ni réserve, à une réunion postérieure. (*Voy.* Ord. 22 juillet 1839, cons. municip. de Chenerailles.)

1537. — Enfin, les dispositions des art. 18 et 20 sur certains empêchements et incompatibilités, et celles de la loi du 31 août 1830 sur le serment (*Voy.* Ord. 1er sept. 1832, Genoude), ne permettent pas de laisser dans un conseil municipal les membres atteints par ces incompatibilités ou empêchements, ou qui ont refusé de prêter le serment.

1538. — L'élimination fondée sur le défaut de prestation de serment ne saurait être circonscrite par aucun délai. Elle est de droit, dès que le fait qui la motive est connu, à quelque époque qu'il puisse d'ailleurs remonter.

1539. — Au premier coup d'œil, il semble qu'il en devrait être de même des empêchements et incompatibilités qui ont leur principe dans les art. 18 et 20. Cependant, on est conduit, par un examen plus attentif, à reconnaître qu'il est indispensable de distinguer pour ces empêchements et incompatibilités, entre ceux qui existaient et ont été méconnus lors de l'élection, et ceux qui n'ont pris naissance que postérieurement ; et que cette distinction, dont le point de départ est dans la différence des autorités appelées à statuer sur la régularité des opérations électorales et sur l'exclusion de membres d'ailleurs valablement élus, entraîne des résultats qui, pour être regrettables en fait, n'en sont pas moins fort légitimes en principe. Et en effet, dans le cas d'empêchement oud'incompatibilité antérieur à l'élection, l'irrégularité engendrée par la violation formelle des

art. 18 ou 20 de la loi municipale se confond avec toutes les irrégularités susceptibles d'entacher les opérations électorales. C'est vainement qu'on chercherait à en faire la cause d'une exclusion à prononcer par le préfet ; on n'a là qu'un fait de nature à motiver une réclamation du ressort exclusif du conseil de préfecture, qui a reçu compétence de la loi pour examiner et contrôler les titres et la qualité de ceux à qui l'on conteste l'entrée du conseil municipal. (*Voy.* Ord. 1^er^ juillet 1829, élect. de Wallers.) Au contraire, pour les conseillers qui ne sont tombés, que depuis l'élection, sous le coup de l'empêchement ou de l'incompatibilité légale, la validité des opérations électorales reste nécessairement étrangère à l'appréciation et à la réalisation de ses effets, et conséquemment, la question n'est point de celles que le conseil de préfecture a mission de résoudre. Mais la compétence ainsi tranchée, on est bien forcé d'admettre que les réclamations dirigées contre les opérations électorales et fondées sur la violation de l'art. 18 ou de l'art. 20 doivent partager, quant au délai de l'action non moins qu'en ce qui a trait à la compétence, le sort commun à toutes les infractions imputables aux assemblées électorales, et que notamment, elles ne peuvent être formées en dehors du délai de quinze jours fixé par la loi. (*Voy.* Ord. 1^er^ juillet 1839, élect. de Wallers.) D'où il suit que, tandis que l'autorité administrative devra et pourra toujours faire sortir du conseil municipal le membre qui, postérieurement à son élection, aura été frappé d'empêchement ou d'incompatibilité, elle sera sans moyen d'en bannir celui qui n'y sera

entré qu'au mépris de la disposition qui les consacre; on aura sans cesse à lui répondre, « que l'élection, « n'ayant été l'objet d'aucun recours dans le délai « fixé par la loi, est devenue définitive et inatta- « quable. » (*Voy. ibid.*).

1540. — Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion sont évidemment de celles qu'il faut se garder d'étendre; il est donc bien certain qu'en dehors des cas rigoureusement définis par la loi, il n'est aucun changement dans la position des conseillers élus qui puisse justifier leur révocation. Qu'un membre du conseil municipal ait cessé d'être au nombre des plus imposés, ou qu'il ait perdu le grade d'officier de la Garde-Nationale ou la place d'administrateur d'hospice qui l'avait fait inscrire sur la liste des électeurs communaux, il n'aura pas perdu pour cela sa qualité de conseiller municipal, et il devra conserver ses fonctions jusqu'à l'expiration du terme légal. (*Voy.* Ord. 30 nov. 1832, Chapelle.)

Il semble tout d'abord qu'il en devrait être autrement du conseiller qui non-seulement ne serait plus électeur municipal, mais n'habiterait plus la commune et lui serait devenu tout à fait étranger; toutefois, un examen plus attentif conduit à l'opinion contraire. Aucun texte de la loi n'autorise à révoquer le conseiller qui a cessé d'être et contribuable et domicilié dans la commune. Il doit dès lors, être maintenu jusqu'au terme de son mandat, s'il n'y a point à son égard d'autre cause d'exclusion.

1541. — C'est au préfet, à l'exclusion du conseil de préfecture (*Voy. suprà,* n° 1537), qu'il appartient de veiller à l'exécution de la loi, qui veut que

les membres qui viennent à tomber sous le coup des dispositions renfermées dans les art. 18 et 20 cessent aussitôt de faire partie du conseil municipal. (*Voy.* art. 26, et Ord. 1er septembre 1832, Genoude.) Il prend à cet effet, des arrêtés qui participent incontestablement de la nature des mesures prises en matière contentieuse. Ils doivent, sans préjudice du recours direct au conseil d'état pour cause d'excès de pouvoirs (*Voy.* Ord. 1er juill. 1839, élect. de Wallers), être d'abord attaqués devant le ministre de l'intérieur; mais la décision ministérielle est, elle-même, susceptible d'être déférée au conseil d'état.

1542. — Quant aux difficultés que le préfet est exposé à rencontrer dans l'application de la loi aux cas qu'elle détermine, je ne prévois que celle relative à la préférence entre les membres devenus, depuis l'élection, *alliés* au degré prohibé. La circulaire du 30 novembre 1831 indiquait deux moyens à prendre pour déterminer celui d'entre eux qui doit sortir : 1° l'infériorité dans l'ordre du tableau ; 2° le tirage au sort. Mais le ministre fait observer dans une circulaire plus récente, du 27 avril 1843, « que le pre-
« mier moyen paraît plus convenable, à raison sur-
« tout de ce qu'il est fondé sur la différence du nom-
« bre des suffrages émis par les électeurs. » Ajoutons que s'il y avait parité sous ce rapport, il serait sage de s'attacher aux différences d'âge. Les considérations qui recommandent ce mode, lorsque l'empêchement fait l'objet d'une réclamation contre les opérations électorales, militent en effet, ici avec toute leur force. (*Voy. suprà*, n° 1532.) La préférence empruntée à l'antériorité du choix est la seule qui ne

puisse être adoptée, parce que les effets de l'élection demeurent nécessairement étrangers à la résolution de toute question d'empêchement d'origine postérieure.

Du reste, il va sans dire que l'exclusion ne doit être *prononcée* qu'au défaut de la retraite volontaire d'un des parents ou alliés. Le devoir de l'autorité locale est de tenter d'abord l'emploi de ce moyen, comme le plus simple de tous. (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

1543. — « En cas de vacance dans l'intervalle « des élections triennales, porte l'art. 22 de la loi « municipale, il devra être procédé au remplace- « ment, dès que le conseil municipal se trouvera ré- « duit aux trois quarts de ses membres. »

Le législateur a-t-il entendu, par cette disposition, interdire à l'administration la faculté de pourvoir aux vacances tant que le conseil n'est pas réduit aux trois quarts de ses membres ?

La question a été vivement débattue. Voici les observations dont elle a fait l'objet de la part de M. le ministre de l'intérieur, dans une affaire jugée par ordonnance du 9 mars 1836. (*Voy.* élect. de Montre-jean.)

« Les termes de l'art. 22 de la loi du 21 mars 1831, « disait le ministre, ne sont pas explicites, ils portent « seulement que le remplacement aura lieu *dès que* « *le conseil sera réduit aux trois quarts de ses membres.* « A la vérité, l'exposé des motifs présenté à la cham- « bre des députés par M. de Martignac, le 9 février « 1829, annonçait que l'intention des rédacteurs de « la loi était que les électeurs ne fussent pas convo-

« qués, tant que le nombre des conseillers excèderait « la limite des trois quarts. Le principal motif allégué « était la crainte de fatiguer les électeurs par des con- « vocations trop fréquentes. Du reste, l'article du « projet de loi de 1829 était rédigé dans les mêmes « termes que l'art. 22 de la loi de 1831. Il ne disait « donc pas complétement ce qu'on avait voulu y ex- « primer, et il traversa la discussion, sans qu'on re- « marquât cette insuffisance de rédaction, et sans « qu'on s'occupât de la portée de cet article. Les pre- « mières instructions publiées pour l'exécution de la « loi du 21 mars 1831 semblent annoncer que l'arti- « cle 22 était entendu dans le sens de l'exposé des « motifs de 1829. C'est ce qu'on peut inférer de cer- « tains passages d'une circulaire du 30 novembre 1831. « Mais on ne tarda pas à reconnaître que cette res- « triction offrait de graves inconvénients; que notam- « ment, dans un grand nombre de cas, il serait im- « possible d'organiser les mairies, s'il fallait attendre, « pour compléter un conseil municipal, que le quart « des places y fût devenu vacant; tandis que souvent, « en profitant d'une ou deux vacances pour convo- « quer les électeurs, on arrivait à introduire dans le « conseil des citoyens que l'opinion publique, d'ac- « cord avec celle de l'administration supérieure, ap- « pelait aux places de maires ou d'adjoints. En exa- « minant le texte de l'art. 22, on reconnut que, s'il « prescrit de convoquer le conseil municipal réduit à « cette limite, il ne prohibe pas qu'on le complète avant « qu'elle soit atteinte. L'opinion émise en 1829 n'avait « envisagé qu'un seul côté de la question, et d'ailleurs « elle n'avait pas été mûrie et consacrée par une dis-

« cussion spéciale. Enfin, l'économie de la loi avait,
« de 1829 à 1831, subi deux changements favorables
« au complètement, quand il n'y a qu'un petit nom-
« bre de vacances. L'art. 25 n'exige pour la validité
« des délibérations, que *la moitié plus un* des membres
« en exercice au lieu des deux tiers qu'exigeait le pro-
« jet de 1829 ; et l'art. 44 a substitué, dans les com-
« munes de 2,500 âmes et au-dessus, les choix par
« sections aux choix faits par tous les électeurs de la
« commune. Il y a donc plus de motifs qu'en 1829
« de ne pas laisser les conseils municipaux se réduire
« aux trois quarts de leurs membres ; et la convoca-
« tion des électeurs d'une section cause moins d'agi-
« tation et de dérangement que n'en causerait celle
« de tous les électeurs à la fois.

« C'est d'après ces considérations que ma circu-
« laire du 10 septembre 1834, conforme à plusieurs
« lettres écrites dans les deux années précédentes, et
« à l'usage pratiqué dans un grand nombre de dépar-
« tements, fit connaître que les préfets ont la faculté
« de convoquer les électeurs municipaux, avant que
« le nombre des places vacantes dans le conseil l'ait
« réduit aux trois quarts de ses membres.

« On prétend que cette faculté laissée au préfet lui
« confère un pouvoir arbitraire et le met en position
« d'exercer une influence illégale sur le choix des
« conseillers municipaux. Mais il est dans les attribu-
« tions de l'administration supérieure d'exercer, avec
« une certaine latitude, avec un pouvoir discrétion-
« naire, l'autorité qui lui est confiée, en tant qu'il ne
« s'agit pas d'actes ou de mesures contraires à la lé-
« gislation. Or, j'ai exposé ci-dessus que la loi du 21

« mars 1831 ne prohibe pas le complètement du « conseil municipal, quand il n'y vaque qu'un petit « nombre de places, qu'il est même souvent utile de « recourir à cette mesure. C'est donc aux préfets à « reconnaître quand il y a lieu d'user de cette faculté, « et, ainsi que l'exprime mon instruction en date du « 10 septembre 1834, ils devront concilier les exigen- « ces des intérêts communaux avec le soin de ne pas « fatiguer les citoyens par des réunions trop fréquen- « tes, qui pourraient affaiblir la puissance et la vérité « du système électoral. »

Ce passage, en même temps qu'il résume la discussion, justifie pleinement l'opinion soutenue par le gouvernement. Empressons-nous d'ajouter qu'elle a été adoptée par le conseil d'état et qu'il reconnaît en effet, à l'administration, le droit de procéder au remplacement des conseillers morts, démissionnaires ou exclus, sans attendre la réduction du conseil aux trois quarts de ses membres. (*Voy.* Ord. 9 mars 1836, élect. de Montrejean ; 24 février 1842, élect. de Saint-Clément.)

1544. — Je passe au renouvellement triennal.

Aux termes de l'art. 17 de la loi du 21 mars 1831, les membres des conseils municipaux sont élus pour six ans, et ces conseils sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

Pour procéder à la première application de la loi et déterminer les membres qui ont dû sortir lors du premier renouvellement, celui qui a eu lieu en 1834, on a dû, conformément à la disposition transitoire de l'art. 53, recourir à un tirage au sort. Ce tirage a partagé les conseils municipaux en deux séries

dont la première a été renouvelée en 1834, puis en 1840 et dont la seconde, renouvelée en 1837 pour la première fois, est soumise à un second renouvellement pour 1843 ; c'est celui qui fait l'objet de l'ordonnance du 23 avril de cette année.

1545. — Mais d'une part les élections destinées à pourvoir aux vacances sont susceptibles d'introduire à tout instant de nouveaux membres dans le sein des conseils municipaux. D'une autre part, il est aisé de concevoir qu'en dehors des époques marquées pour le renouvellement triennal, nombre de conseils municipaux se trouvent journellement formés ou renouvelés dans leur intégralité, par suite de création de communes, de distraction de territoire ou de dissolution prononcée par le roi. Comment concilier ces résultats d'ailleurs inévitables, avec la disposition qui prescrit le renouvellement triennal, et qui veut qu'il s'opère par série?

La difficulté a été prévue et résolue par la première ordonnance rendue pour l'exécution de la loi municipale, à la date du 9 septembre 1834. Cette ordonnance a posé en principe que *le renouvellement triennal constituait une mesure essentiellement générale et devait, toutes les fois qu'il avait lieu, s'appliquer à toutes les communes du royaume, sans exception;* et elle en a déduit les règles à suivre.

1546. — Lors des élections partielles à raison de vacances, les élus doivent être classés respectivement dans la série à laquelle appartenaient ceux qu'ils sont appelés à remplacer, et partager quant au renouvellement, le sort de tous les membres qui la composent. Ainsi, l'introduction de nouveaux mem-

bres dans un conseil municipal par suite d'élections destinées à le compléter, ne change rien à la détermination par série des membres à renouveler à chaque période de trois ans.

Quant aux conseils élus intégralement par suite de dissolution ou à raison de création de communes ou de changements dans la circonscription territoriale, on agit à leur égard, lorsque vient le premier renouvellement triennal pour le royaume, comme si une moitié de leurs membres avait déjà six années d'exercice. Et pour déterminer cette moitié, on a recours au moyen consacré par l'art. 53, on tire au sort. Les circulaires recommandent d'ailleurs, afin de ménager l'uniformité jusque dans la dénomination pour les séries renouvelées la même année, de donner à la série sortant la première dans ces conseils, la dénomination affectée à la série que son rang appelle à sortir pour les conseils existant avant 1834, et par exemple de donner la dénomination de *seconde série* à celle sortant pour la première fois, en 1843. (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

Il n'est d'exception à la règle que pour les conseils élus intégralement dans le courant de l'année même du renouvellement triennal. L'ordonnance rendue pour désigner à quelle époque il doit s'effectuer, en excepte toujours les communes qui auraient eu, depuis le 1er février de l'année courante, à réélire intégralement leur conseil municipal. (*Voy.* Ord. 23 avril 1843, art. 2.)

1547. — Ici se placent quelques observations relatives au tirage au sort.

Ainsi que l'indiquent les circulaires des 22 juillet

1834 et 18 septembre suivant, le tirage au sort s'effectue dans une réunion *publique* du conseil municipal. Il doit par conséquent, remplir une séance spéciale, ou au moins, une portion de séance durant laquelle on s'abstient de toute autre opération ; car la règle est que les délibérations des conseils municipaux n'admettent pas la publicité. (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

Le conseil est convoqué de manière à ce que le tirage ait lieu huit jours au moins, avant les élections. Toutefois, si l'époque choisie pour l'élection était voisine de la session de mai, il serait convenable que le tirage se fît dans l'une des séances de cette session. (*Voy. ibid.*)

Le préfet chargé de fixer l'époque de l'opération, doit en même temps, en déterminer les formes. La loi et la jurisprudence fournissent néanmoins quelques règles.

La première veut que, si le nombre des membres du conseil est impair, la moitié désignée pour sortir soit la fraction la plus forte. On l'emprunte à l'art. 53 de la loi du 21 mars 1831 qui en a fait l'objet d'une prescription formelle, pour le premier renouvellement triennal. (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

D'après la seconde, dans les communes où il y a lieu de procéder au tirage au sort pour opérer le renouvellement du conseil municipal, les places actuellement vacantes doivent compter en déduction du nombre des membres sortants. Si donc, dans un conseil composé de dix membres, l'un d'eux est démissionnaire, il n'y a lieu de tirer au sort que qua-

tre noms. (*Voy.* Ord. 25 mars 1835, Joubert ; 12 juin 1835, élect. de Lumes.)

1548. — En présence de l'art. 51 de la loi municipale, qui restreint la compétence du conseil de préfecture aux réclamations dirigées contre les opérations des assemblées électorales, on ne saurait lui attribuer le jugement des difficultés suscitées par le tirage au sort. Il faut admettre qn'elles sont de nature à être jugées par le préfet, sauf réformation par le ministre de l'intérieur. (*Voy.* Ord. 12 juin 1835, élect. de Lumes. 10 sept. 1835, élect. de Ronchin.) Les réclamants ont bien aussi la ressource du recours au conseil d'état (*Voy.* Ord. 10 sept. 1835, élect. de Ronchin) ; mais, hormis le cas d'excès de pouvoir, le litige ne peut être porté devant lui que par voie d'appel contre la décision ministérielle.

1549. — Les détails dans lesquels nous sommes entré sur l'application des dispositions relatives au remplacement en cas de vacance et au renouvellement triennal, nous semblent devoir suffire pour déterminer, eu égard à ce double élément, le nombre des membres à nommer dans chaque élection. Mais il reste à montrer comment on peut avoir à tenir compte dans ce calcul, des changements survenus dans la population de la commune.

Aux termes de l'art. 9 de la loi du 21 mars 1831, le nombre des conseillers municipaux est proportionnel à la population de la commune. « Le conseil est « composé de 10 membres dans les communes de « 500 habitants et au-dessous, de 12 dans celles de « 500 à 1,500, de 16 dans celles de 1,500 à 2,500, de « 21 dans celles de 2,500 à 3,500, de 23 dans celles

« de 3,500 à 10,000, de 27 dans celles de 10,000 à « 30,000. » Il s'ensuit que par le seul fait de la publication des recensements officiels, chaque commune est exposée à voir élever ou abaisser, en raison des variations subies par sa population, le nombre de ses conseillers (1). D'un autre côté, il est dans l'esprit de la loi qui a soumis les corps municipaux à des renouvellements périodiques que les changements dans leur composition ne se réalisent que lors du renouvellement triennal. L'acte qui détermine les nominations à faire, fixe d'après le dernier recensement, le nombre de conseillers qui doit être attribué, dorénavant, aux communes dont la population a varié.

1550. — Quant à l'indication du mode à suivre pour mettre la composition du conseil en rapport avec le chiffre de la population, les circulaires ministérielles ne laissent rien à désirer.

Si le nombre des conseillers municipaux doit augmenter, le nombre des membres sortants se détermine toujours d'après la composition actuelle, sans égard à la composition future du conseil. Ainsi pour un conseil qui doit être porté de 10 membres à 12, il en sortira 5. (*Voy.* Ord. 25 mars 1835, Joubert.) Quant à la nomination des membres nouveaux, on se guidera sur le principe qui assigne le partage en deux séries pour base à l'opération du renouvellement. On attribuera à la série sortante la moitié et, en cas de nombre impair, la fraction la plus forte

(1) Le dernier recensement officiel a été publié en 1841. *Voy.* au tome 2, page 177, n. 980, nos observations sur la nature des actes dont l'objet est d'en proclamer le résultat.

des nominations nouvelles, et elles seront comprises dans les mêmes opérations que le remplacement des anciens membres. L'autre moitié sera reportée sur la série dont le mandat n'est point encore expiré, et les nominations se feront immédiatement après la constitution de la série renouvelée, mais par une opération distincte. (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

Si, au contraire, le nombre des conseillers doit diminuer, on se conforme encore au principe du partage en deux séries. La série sortante est remplacée par un nombre égal à la moitié du contingent désormais attribué au conseil. On procède ensuite à un tirage au sort parmi les conseillers qui composent l'autre série pour la réduire elle-même à la moitié du nombre que doit renfermer à l'avenir le conseil.

Mais si ce nombre était impair, ce ne serait plus la fraction la plus forte, mais bien la plus faible, qu'il conviendrait d'attribuer à la série sortante. Cette disposition a pour objet de diminuer autant que possible le nombre des conseillers élus depuis seulement trois ans, qui doivent sortir immédiatement. (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

1551. — Le nombre des nominations à effectuer une fois déterminé en raison des places vacantes, des exigences du renouvellement triennal et des variations constatées dans la population par la publication du dernier recensement du royaume, l'attention n'a plus qu'à se porter sur la répartition des conseillers à élire dans les communes qui comportent plusieurs sections électorales.

L'art. 44 de la loi du 21 mars 1831 est ainsi conçu :

« Dans les communes qui ont 2,500 âmes et plus,
« les électeurs sont divisés en sections.

« Le nombre des sections sera tel que chacune
« d'elles ait au plus 8 conseillers à nommer dans
« les communes de 2,500 à 10,000 habitants; 6,
« dans celles de 10,000 à 30,000; et 4, dans celles
« dont la population excède ce dernier nombre.

« La division en sections se fera par quartiers voi-
« sins, et de manière à répartir également le nom-
« bre des votants, autant que faire se pourra, entre
« les sections.

« Le nombre et la limite des sections seront fixés
« par une ordonnance du roi, le conseil municipal
« entendu.

« Chaque section nommera un nombre égal de
« conseillers, à moins toutefois que le nombre des
« conseillers ne soit pas exactement divisible par
« celui des sections, auquel cas les premièressec-
« tions, suivant l'ordre des numéros, nommeront
« un conseiller de plus... »

1552. — On voit par cette disposition, que les changements dans le nombre ou la limite des sections, réclamés par les variations dans le chiffre de la population ne sont réglés que par ordonnance royale. Il s'ensuit qu'à défaut de mesures de ce genre, on a à s'en tenir à l'ancien état des choses. Un seul cas est excepté, c'est celui où un décroissement constaté par le recensement réduit la population de la commune au-dessous de 2,500 habitants. Le partage en sections cesse alors de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin d'aucun acte préalable pour constater ce résultat. (*Voy.* Circ. 5 avril 1837.)

1553. — La loi explique clairement la règle à suivre, lorsque le nombre des conseillers à élire en remplacement de la série sortante n'est pas exactement divisible par le nombre des sections qu'elle renferme. Nous n'avons rien à ajouter sur ce point, si ce n'est que la règle ne comporte aucune distinction pour le cas où le nombre ou la composition des sections a varié depuis le dernier renouvellement. La répartition s'effectue toujours de manière à attribuer une nomination de plus à la première ou aux premières sections *dans l'ordre où elles doivent voter*. Cet ordre sera indiqué dans le prochain paragraphe.

1554. — Mais quelques observations sont nécessaires pour les nominations destinées à pourvoir aux places vacantes dans la série qui doit rester étrangère au renouvellement et pour la formation du contingent de chaque section comprise dans la série sortante, au cas où les variations de population entraînent une modification dans le nombre des conseillers à élire.

Lorsque des places sont vacantes dans la série que son rang prescrit de conserver, les remplacements, si le nombre ou la composition des sections n'a pas varié, se font par les sections qui avaient élu les conseillers à remplacer. (*Voy.* art. 46 de la loi.)

Si au contraire, le nombre ou la composition des sections a varié depuis le dernier renouvellement, *les places vacantes sont attribuées aux nouvelles sections, en commençant par celles qui ont un moindre nombre de conseillers de la série sortante, suivant leur rang respectif et de manière que chaque section puisse*

successivement arriver à être représentée par un égal nombre de conseillers. (*Voy. ibid.*)

1555. — Quant à la répartition entre les sections des nominations à effectuer pour le renouvellement, dans les communes où le nombre des conseillers à *élire* diffère du nombre des conseillers *sortants*, il faut distinguer.

Y a-t–il eu accroissement de la population et le nombre des conseillers municipaux doit-il être augmenté? On n'a point à se préoccuper des changements que peut avoir subis le nombre des sections. La moitié à élire, moitié plus forte que la moitié sortante, se distribuera entre les sections anciennes ou nouvelles selon la règle qui veut d'une part, que si le nombre des conseillers formant la série renouvelée n'est pas exactement divisible par le nombre des sections, une nomination de plus soit attribuée à la première ou aux premières sections, dans l'ordre où elles doivent voter, et d'autre part, que les nominations nécessaires pour compléter la série qui n'a pas dû être renouvelée et la porter à la moitié du contingent actuel, soient distribuées en commençant par les sections qui ont eu une nomination de moins dans la série nouvelle, et cela de telle sorte que l'ordre des numéros de sections ne soit repris qu'après que chacune aura obtenu un égal nombre de conseillers. (*Voy.* Circ. 10 septembre 1834 et 27 avril 1843.)

Y a–t-il eu, au contraire, abaissement de la population ; le nombre des conseillers municipaux doit–il désormais, être moindre? D'abord, quant à la répartition entre les sections des membres à élire pour

composer la série sortante, rien de plus simple; elle s'effectue conformément à la règle tracée par la loi elle-même. (*Voy. suprà*, n° 1551.) Mais la difficulté apparaît lorsqu'il faut imposer une réduction à la série non renouvelée et déterminer par un tirage au sort (*Voy. suprà*, n° 1557), les membres à sacrifier. S'il devait sortir autant de conseillers qu'il y a de sections, l'opération serait facile; chaque section perdrait un conseiller. Mais il est plus ordinaire que ce nombre ne se divise pas exactement par celui des sections, et alors il faut procéder de deux manières différentes, selon que le nombre des sections a, ou n'a pas varié depuis le dernier renouvellement triennal.

« Dans le premier cas, la réduction doit atteindre « en premier lieu, les anciennes sections qui ont un « plus fort contingent; en second lieu, celles qui ont « un contingent moindre, et, de préférence dans « chaque catégorie, les sections qui occupent le der- « nier rang en remontant de la dernière à la pre- « mière. » (*Voy.* Circ. 27 avril 1843.)

Dans le second cas, le nombre et la composition des sections n'étant nullement à considérer, on se contente de désigner les sections soumises au tirage au sort *de manière à ce que le contingent total de chaque section dans la nouvelle composition du conseil municipal soit conforme au principe posé par le cinquième paragraphe de l'art. 44 de la loi du* 21 *mars* 1831. (*Voy. ibid.*)

1556. — Dans les observations qui précèdent relativement à la détermination du nombre de conseillers à élire et à leur répartition entre les diverses

sections électorales d'une même commune, j'ai constamment supposé qu'il s'agissait de pourvoir en même temps, au renouvellement triennal et à la nomination aux places vacantes dans le conseil. Mais le soin que j'ai pris de distinguer chacun de ces objets pour l'exposé des règles qui les concernent, me donne la confiance qu'on n'éprouvera nulle difficulté à les saisir et à les appliquer, lorsque les élections n'embrasseront que l'un d'entre eux, lorsqu'il s'agira uniquement de procéder au remplacement d'un ou plusieurs membres, ou lorsqu'il n'existera aucune vacance pour compliquer l'opération du renouvellement.

1557. — Quel que soit au surplus, le caractère de l'élection sous ce rapport, c'est toujours à la même autorité qu'il appartient de déterminer le nombre et de régler la répartition des conseillers à élire. Cette mission incombe au préfet ; il prend à l'effet de la remplir, un arrêté spécial dans lequel il doit viser les divers éléments justificatifs du résultat qu'il consacre, et indiquer ainsi, la raison et de chaque nomination et du contingent assigné à chaque section. On découvrira dans le paragraphe suivant, l'importance de cette indication pour l'ordre et la forme des opérations.

1558. — Les arrêtés pris par le préfet tombent manifestement sous le coup du principe général, qui interdit au conseil de préfecture de connaître des actes préfectoraux. (*Voy. suprà*, t. 1^er^, n° 103, p. 96.)

Les conseils de préfecture doivent donc s'abstenir de prononcer non-seulement sur le recours direct contre ces arrêtés (*Voy.* Ord. 12 juin 1835, élect. de Lumes), mais aussi sur toute réclamation ou chef

de réclamation dirigé contre la fixation ou la répartition du nombre légal des membres à nommer. C'est ainsi que le conseil d'état se fait un devoir de confirmer les décisions par lesquelles ces conseils *se déclarent* liés, en ce qui a trait aux griefs relatifs au nombre de conseillers élus par l'ensemble des sections ou par l'une d'elles, *par les dispositions des actes préfectoraux* (*Voy.* Ord. 24 oct. 1832, élect. de Senas; 10 juin 1835, élect. de Doullens; 5 déc. 1837, élect. de Limoux; 11 janv. 1838, élect. de Neuchâtel; 4 juill. 1838, élect. de Saint-Symphorien de Lay); et qu'il annulle au contraire, comme entachées d'excès de pouvoir, les décisions qui se fondent sur ces sortes de griefs pour invalider les élections, *nonobstant leur conformité à l'arrêté préfectoral.* (*Voy.* Ord. 17 août 1841, Marais-Montéage.)

En conclura-t-on que les électeurs se trouvent complétement désarmés à l'égard des mesures confiées au préfet et que s'il venait à mettre en oubli ou à violer ouvertement les prescriptions légales, on serait sans moyen de le ramener au respect des droits électoraux? Non certainement; en l'absence d'une disposition contraire, le recours du préfet au ministre de l'intérieur, dans le délai accordé pour arguer les opérations de nullité, est de droit. On ne saurait non plus dénier ici, la possibilité du recours direct au conseil d'état motivé sur l'excès de pouvoir. Et j'ajouterai que la voie de l'appel à ce conseil contre les décisions émanées du ministre me semble également ouverte. Les caractères du contentieux se révèleraient en effet, de la manière la plus évidente, dans la décision qui restreindrait, au préjudice de l'assemblée des électeurs,

ou de l'une de ses sections, le contingent de nominations qui lui est assigné par la loi ; vainement opposerait-on le silence gardé par le législateur sur la faculté du recours. Il lui suffisait pour en autoriser l'exercice, de laisser aux principes généraux leur force et leur empire. C'est précisément la pensée que lui a prêtée la jurisprudence dans la solution de la même question, relativement aux décisions en matière d'inscription sur les listes et d'exclusions du conseil municipal. Elle fournit d'ailleurs, à l'application que nous prétendons en faire ici, une confirmation, qui pour être implicite, n'en est pas moins directe. Le conseil d'état saisi d'un recours en matière électorale fondé, entre autres moyens, sur une irrégularité dans la répartition des membres à élire, a maintenu l'arrêté du conseil de préfecture par un motif ainsi conçu : « Con-
« sidérant que le nombre des conseillers élus par la 2e
« et la 3e section avait été fixé par un arrêté du préfet,
« et que les conseils de préfecture n'étant investis par
« aucune disposition de la loi du droit de statuer sur
« les actes relatifs aux questions de cette nature, c'est
« avec raison que le conseil de préfecture a décidé qu'il
« ne pouvait s'écarter des dispositions de l'arrêté pré-
« cité ; *considérant que cet arrêté ne peut donner lieu*
« *à un pourvoi* DIRECT *devant nous en notre conseil*
« *d'état.* » (*Voy.* Ord. 10 juin 1835, élect. de Doullens.)
Le conseil d'état a donc supposé qu'on aurait pu venir à lui, en passant par l'intermédiaire du ministre!

§ 2. — Convocation des Électeurs.

1559. — Convocation des électeurs par le préfet.
1560. — Le droit de voter simultanément dans plusieurs communes s'oppose-t-il à la convocation de leurs assemblées pour le même jour ?
1561. — Indication des jours de réunion pour les diverses sections.
1562. — La réunion de deux sections le même jour aurait-elle pour effet d'entraîner la nullité de leurs opérations ?
1563. — Du rang des sections.
1564. — De la nécessité de la publication des arrêtés de convocation. — Mesures à prendre à cet effet.
1565. — Fixation de l'heure et du lieu de l'assemblée.
1566. — Confection des listes de sections. — Répartition des électeurs entre les sections.
1567. — Réclamations contre les listes de sections.

—

1559. — Le préfet détermine par un ou plusieurs arrêtés l'époque de la convocation des électeurs municipaux dans chaque commune. Cette époque peut varier d'arrondissement à arrondissement et de commune à commune, dans les limites du temps fixé pour le renouvellement triennal dans tout le royaume.

La raison veut d'ailleurs, qu'on ait égard pour la fixation des jours de réunion, aux circonstances susceptibles de favoriser la présence du plus grand nombre d'électeurs. C'est le motif qui fait généralement choisir le dimanche.

1560. — Au premier coup d'œil, il semble que la faculté laissée par la loi au citoyen qui figure parmi les *plus imposés* dans plusieurs communes, de voter autant de fois et dans autant d'assemblées électorales (*Voy.* Ord. 4 février 1836, Duclos), devrait imposer une restriction au droit pour l'administration, de convoquer les électeurs de toutes les communes le même jour. Néanmoins, on s'est prévalu

du silence de la loi pour laisser, sous ce rapport, l'exercice des droits électoraux à la discrétion des agents du gouvernement. Ce silence s'explique sans doute par la tendance de la loi municipale à modérer l'influence de la grande propriété. Mais il n'en est pas moins à regretter qu'on ait négligé de se prononcer par une disposition franche et nette, pour ouvrir une voie à l'arbitraire dans une matière qui réclame impérieusement la certitude et la fixité des droits.

1561. — A l'égard des communes où les électeurs forment plusieurs sections, l'arrêté de convocation indique les jours de réunion pour chacune, conformément à la loi qui veut que les réunions aient lieu successivement, à deux jours de distance, selon l'ordre des numéros. (*Voy.* art. 44, §§ 5 et 6, L. 21 mars 1831.)

L'intervalle de deux jours entre les réunions des diverses sections doit se compter d'après la date des réunions et de manière qu'il y ait entre elles *un jour franc*. Par exemple, la première section se réunira le 5 du mois, la seconde section le 7, et la troisième le 9. (*Voy.* Ord. 24 août 1832, élect. de Mezin.) Par ce moyen les opérations d'une section seront terminées au moment où commenceront les opérations de la section suivante, puisque d'après l'art. 49 de la loi, ces opérations n'entraînent au plus, que deux tours de scrutin.

1562. — Néanmoins, pour que ce résultat fût compromis, il suffirait que le président, en l'absence de tout délai de rigueur fixé par la loi, remît le deuxième tour de scrutin à une époque plus reculée. (*Voy.* Ord. 16 juillet 1838, élect. de Coulanges.) On a

donc à se demander si, par cela seul que deux sections se seraient réunies le même jour, les opérations électorales seraient viciées de nullité. Et nous n'hésitons point à nous prévaloir de l'esprit de la loi, tel qu'il est révélé par la jurisprudence dont nous caractériserons bientôt la marche sous ce point de vue, pour décider que cette circonstance ne saurait constituer par elle-même, une nullité absolue, et qu'elle ne mettrait point obstacle au maintien de l'élection, s'il était d'ailleurs reconnu que la liberté et la sincérité des suffrages n'en ont éprouvé nulle entrave. Le conseil d'état ne paraît pas avoir eu à se prononcer sur cette opinion, mais elle se fortifie par un avis émané de M. le ministre de l'intérieur à l'appui d'un recours précisément fondé sur ce que deux sections avaient opéré le même jour, recours qui fut écarté comme non recevable. (*Voy.* Ord. 18 février 1836, élect. d'Orgon.) « Ce fait, disait M. le ministre, con-
« stitue une irrégularité grave. En effet, la législation
« sur les élections municipales a voulu bien certaine-
« ment empêcher que deux sections ne fissent leurs
« élections le même jour. Cette règle avait d'abord été
« observée, puisque les trois sections furent convo-
« quées pour les 16, 18 et 20 novembre, et qu'en-
« suite le deuxième scrutin de la deuxième section
« avait été remis au 22. Le maire, en le fixant ensuite
« au 20 novembre, jour assigné déjà pour la réunion
« de la troisième section, a contrevenu au vœu de la
« loi du 21 mars 1831. Cette réunion de deux sections
« différentes dans une même journée est évidemment
« contraire à son esprit, puisqu'elle a prescrit la réu-
« nion des sections à deux jours d'intervalle, pour

« laisser le temps à chaque section d'effectuer les deux « tours de scrutin, qui peuvent être nécessaires pour « l'élection. (Art. 44 et 49.) C'est pour maintenir cette « règle que mes instructions des 11 août 1831 et 16 « septembre 1834 ont recommandé, dans le cas où « des désordres survenus dans une section forceraient « le président à ajourner les opérations, de les remet- « tre après les élections des autres sections, plutôt « que de retarder celles des sections subséquentes. « Cette recommandation est fondée sur le principe « que deux sections ne peuvent opérer le même jour. « Mais on ne peut disconvenir que, si tel est l'esprit « de la loi, son texte ne prohibe pas expressément « cette simultanéité et ne limite pas formellement la « durée des opérations de chaque section, comme l'a « fait l'article 49 de la loi du 22 juin 1833 pour les « assemblées d'électeurs départementaux. On peut « donc avoir quelques raisons de douter que les opé- « rations simultanées de la deuxième et de la troi- « sième section de la commune d'Orgon constituent « une nullité véritable. Il est, d'ailleurs, établi que « ces opérations du 20 novembre ont eu lieu suc- « cessivement et à des heures différentes, et que le « choix des électeurs n'a été gêné en aucune manière. « Les réclamants n'allèguent pas non plus, que les « formes et conditions légalement prescrites aient « été violées. »

1563. — On lit dans l'art. 44 de la loi du 21 mars 1831 : « L'ordre des numéros des sections sera dé- « terminé pour la première fois, par la voie du sort « en assemblée publique du conseil municipal. A « chaque élection nouvelle, la section qui avait le

« premier numéro dans l'élection précédente, pren-
« dra le dernier; celle qui avait le second prendra
« le premier, et ainsi de suite. » D'après cette disposition, la section qui avait le premier rang pendant la période triennale de 1840 à 1843, a dû prendre le dernier rang lors du renouvellement effectué en 1843; celle qui a occupé le troisième rang de 1834 à 1837 et le second de 1840 à 1843 a dû passer au premier rang; et cet ordre doit être observé dans toutes les opérations électorales qui pourront se produire, par exemple pour remplacer des membres démissionnaires, jusqu'au prochain renouvellement triennal, celui qui aura lieu en 1846. (*Voy.* Ord. 2 mars 1839, élect. de Saint-Esprit.)

Si cependant un conseil venait à être dissous dans cet intervalle, le rang des sections changerait nécessairement à la réélection qui suivrait la dissolution. On aurait recours au mode consacré par la disposition que nous venons de citer, au tirage au sort. Mais à la première réélection triennale, on se retrouverait sous l'empire de la règle. (*Voy.* Circ. 16 sept. 1834.)

1564. — Les instructions données par le gouvernement recommandent aux préfets de n'épargner aucuns soins pour que la fixation du jour de l'élection obtienne la plus grande publicité; et les opérations seraient incontestablement entachées de nullité, si les électeurs n'avaient pas été clairement et sûrement avertis. (*Voy.* Ord. 25 févr. 1841, Ricaud.) Néanmoins, on n'exige point leur convocation à domicile; les affiches et publications, pourvu qu'elles soient régulières, remplissent suffisamment le vœu de la loi. (*Voy.* Ord. 16 juill. 1840, Chanteloup.)

Quel que soit du reste, le mode d'avertissement adopté, il importe souverainement que la condition des électeurs, sous ce rapport, soit la même pour tous. Supposons que dans une commune où la convocation a eu lieu par affiches et publications, on ait surabondamment envoyé des lettres d'invitation à une partie seulement des citoyens inscrits sur les listes. Cette irrégularité aura assez de gravité pour vicier les opérations. Leur annulation devra être prononcée sans qu'on ait à se préoccuper ni de l'absence de mauvaise intention, ni du défaut d'influence sur le résultat. (*Voy.* Ord. 16 juillet 1840, Chanteloup.) (1

1365.—La convocation faite par le préfet, il reste à déterminer l'heure et le lieu de l'assemblée. Le droit de procéder à cette désignation est réservé au maire. (*Voy.* Ord. 25 av. 1842, élect. de Senozan.) (2 Quant aux mesures à prendre pour la porter à la connaissance des électeurs, les avertissements personnels ne sont nullement nécessaires; on a jugé qu'un avis affiché à la porte de la mairie suffisait pour remplir cet objet. (*Voy.* Ord. 5 août 1841, Tuvache.

(1) Dans l'espèce jugée par cette ordonnance, l'insuffisance d'imprimés avait empêché d'adresser des lettres à tous les électeurs et on reconnaissait d'ailleurs, que ceux qui n'en avaient pas reçu avaient été suffisamment prévenus par les affiches et publications, et que par suite, l'omission dont on se plaignait, n'avait exercé aucune influence sur le résultat de l'élection.

(2) Toutefois, s'il s'agissait de transférer l'assemblée électorale hors du chef-lieu, le maire devrait prendre l'autorisation du préfet. Il ne pourrait effectuer cette translation de sa seule autorité, sans commettre une irrégularité; et elle entraînerait la nullité de l'élection, si l'instruction ne prouvait pas que les électeurs ont été suffisamment avertis du jour et du lieu de l'assemblée. (*Voy.* Ord. 1 juin 1838, élect. de Behen.)

1566. — C'est aussi au maire qu'il appartient de dresser les listes de sections dans les communes partagées en sections électorales. Ces listes sont dressées au nombre de deux au moins, pour chaque section ; une destinée à être publiée avant l'élection et à être affichée dans la salle ou déposée sur le bureau au jour de l'élection ; une autre devant servir à l'inscription des votants. (*Voy.* Circ. 25 avril 1840.)

Quant à la répartition des électeurs entre les sections, elle doit se faire « conformément à la circon-« scription déterminée par l'ordonnance qui a établi « et délimité les sections électorales. (*Voy.* Ord. 4 fé-« vrier 1836, commune de Saint-Gervais.) Les élec-« teurs qui ont des habitations, des magasins ou ate-« liers dans plusieurs sections, doivent être inscrits « dans celle où est situé leur principal établissement. « Si une maison se trouve sur le territoire de deux « sections à la fois, l'entrée principale détermine le « domicile de l'électeur qui y réside.

« Quant aux électeurs forains, ils doivent faire par-« tie de la section où se trouve situé la maison ou le « domaine qui leur confère le droit électoral. Ceux « qui seraient propriétaires dans plusieurs sections « devraient être inscrits dans la section où serait si-« tué soit l'établissement principal qu'ils auraient « dans la commune, soit au défaut d'établissement « proprement dit, celle de leurs propriétés qui paye-« rait la plus forte contribution.

« Les circonstances propres à déterminer le do-« micile de section doivent être fondées sur la si-« tuation actuelle, au moment où se font les lis-« tes de sections pour la convocation des électeurs

« de la commune. » (*Voy.* Circ. 25 avril 1840.)

1567. — Si le maire venait à méconnaître ces règles au risque de changer les chances et les résultats de l'élection par une répartition arbitraire et illicite, on aurait la ressource d'en faire un grief contre la validité de l'élection. Le conseil de préfecture ne pourrait se refuser à examiner jusqu'à quel point les irrégularités signalées ont pu avoir pour conséquence d'affecter la sincérité des opérations électorales. (*Voy.* Ord. 30 déc. 1842, élect. de Roubaix.)

§ 3.— Opérations de l'assemblée électorale.

1568. — Présidence de l'assemblée.

1569. — Le droit de suffrage n'est point attaché aux fonctions de président.

1570. — Lieu de l'assemblée.

1571. — Ouverture de la séance. — Formation du bureau.

1572. — Nomination du secrétaire.

1573. — Le secrétaire prend-il part aux décisions du bureau ?

1574. — De la prestation de serment, en ce qui a trait aux scrutateurs.

1575. — Nécessité de la présence continuelle de trois membres au bureau.

1576. — On applique à la tenue des assemblées les règles tracées par les lois sur les élections parlementaires et départementales.

1577. — Disposition du bureau et de la table pour écrire les votes.

1578. — Ouverture du procès-verbal.

1579. — Avertissements à donner par le président. — Nombre de conseillers à élire. — Restrictions à la liberté des choix.

1580. — On procède par des élections distinctes au *remplacement* et au renouvellement.

1581. — Premier tour de scrutin. — Nombre de noms à écrire.

1582. — Le vote doit être écrit dans la salle des élections.

1583. — Il doit être écrit *secrètement*.

1584. — L'électeur illettré fait écrire son vote par un autre électeur.

1585. — De la règle que les votes doivent être écrits successivement.

1586. — Appel des électeurs par le président pour le dépôt des bulletins. — Dépôt des bulletins.

1587. — Prestation du serment par chaque électeur.
1588. — Rappel des électeurs qui n'ont pas voté.
1589. — Clôture du scrutin.
1590. — Dépouillement du scrutin.
1591. — Attribution des bulletins douteux.
1592. — Il est tenu note du dépouillement par les scrutateurs.
1593. — Majorité nécessaire pour qu'il y ait élection.
1594. — Règles de préférence entre les candidats qui obtiennent cette majorité.
1595. — Incinération des bulletins. Conservation des bulletins qui ont motivé quelque réclamation.
1596. — Deuxième tour de scrutin.
1597. — Convocation des électeurs pour ce second tour.
1598. — Avertissements à donner par le président.
1599. — Le serment n'est pas renouvelé.
1600. — Majorité nécessaire au second tour de scrutin.
1601. — Détermination du rang des scrutins sous ce rapport.
1602. — Pouvoir de décision attribué au bureau.
1603. — Caractère provisoire de ces décisions. — Conséquences qui en résultent.
1604. — Pouvoirs du président. — Police de l'assemblée.
1605. — Réquisition de la force armée. — Renvoi des élections à un autre jour.
1606. — Expulsion des citoyens non électeurs. — Interdiction des entreprises contraires à la liberté des suffrages.
1607. — Représentation par les électeurs de leurs cartes.
1608. — Rédaction du procès-verbal.
1609. — De la foi due à ses énonciations.
1610. — Lecture du procès-verbal.

1568. — « Aux termes des art. 44, § 7, et 45, § 2, « les sections d'une assemblée communale qui en « comprend plusieurs, sont présidées, la première « par le maire, et les autres, successivement, par « les adjoints, dans l'ordre de nomination, et par les « conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau. « Il résulte implicitement de cette disposition, ainsi « que de son rapprochement avec l'art. 5, qu'en cas

« d'absence ou d'empêchement du maire (1), il est « remplacé dans la présidence de la première section « par le premier adjoint, celui-ci par le second ad- « joint, et ainsi de suite, à l'égard des fonctionnai- « naires municipaux qui viennent après lui. De « même, une assemblée communale qui n'est pas « partagée en sections, est présidée par le maire, à « son défaut par l'adjoint, au défaut de l'adjoint par « le premier conseiller municipal, et ainsi de suite. » (*Voy.* Circ. 22 avril 1837.) (2)

La disposition du septième paragraphe de l'article 44 ne permet pas que le maire ou tout autre fonctionnaire municipal puisse présider successivement diverses sections. Cependant, dans le cas où le conseil municipal a été dissous et où le nombre des sections est plus considérable que celui des maires et adjoints, qui sont alors les seuls fonctionnaires municipaux, il est bien indispensable que le maire et les adjoints président chacun, plus d'une section. (*Voy. ibid.*)

(1) Le refus du fonctionnaire appelé par son rang à la présidence constitue un empêchement dans ce sens. (*Voy.* Ord. 15 juin 1841, Royer; 15 juillet 1841, Soulié.)

(2) Il est bien évident que tout cela s'entend des citoyens en fonctions au moment où s'effectue le renouvellement, et cela quand même ils feraient partie de la moitié sortante. Ce n'est qu'après l'installation de fait, c'est-à-dire après que les nouveaux élus ont prêté serment et sont devenus aptes à remplir leurs fonctions publiques, que les anciens cessent de pouvoir exercer leur privilége, (*Voy.* Ord. 4 sept. 1841, Bossard.)

Mais il n'est pas moins manifeste que pour ceux qui sortent frappés d'une cause d'exclusion, la perte de fait de leurs fonctions, se réalise dans ses effets les plus absolus, par la seule intervention de l'arrêté qui prononce leur exclusion.

1569. — *La loi du* 21 *mars* 1831 *n'ayant point exprimé que le droit de suffrage serait exercé par le président de l'assemblée, les fonctionnaires* municipaux appelés à présider les sections ne doivent et ne peuvent voter qu'en qualité d'électeurs et en vertu du droit qu'ils tirent de leur inscription sur les listes. (*Voy.* Ord. 28 mai 1835, élect. de Saint-Dié.) Il s'ensuit également que c'est dans la section à laquelle ils appartiennent par leur domicile et non dans celle qu'ils président qu'ils ont à voter; la fonction qui les appelle à présider doit être considérée dans tous ses effets, comme indépendante de la qualité d'électeur.

1570. — Quelques communes possèdent des bâtiments dans lesquels on trouve un local propre à la réunion des électeurs. Mais cet avantage est loin de se montrer partout. On est souvent réduit à emprunter pour cet usage, une maison particulière. Le maire s'entend avec le préfet ou le sous-préfet pour désigner comme lieu de réunion, soit sa propre maison (*Voy.* Ord. 19 juin 1838, élect. de Sauveterre), soit la maison du fonctionnaire appelé à présider l'assemblée. (*Voy.* Ord. 25 avril 1842, élect. de Senozant.)

1571. — La loi ne détermine pas le nombre des électeurs qui doivent être présents pour l'ouverture de la séance (1). Mais la raison commande de ne pas la déclarer ouverte tant qu'il n'y a dans la salle qu'un trop petit nombre d'électeurs. On peut attendre par

(1) On ne peut donc exiger pour les élections municipales ce que la loi exige pour la validité des opérations en matière d'élections pour la chambre des députés, le conseil général et le conseil d'arrondissement, à savoir, la présence du tiers plus un, des électeurs inscrits. (*Voy.* Ord. 14 juillet 1841, Abbadie.)

exemple, la présence de 30 électeurs au moins, si l'assemblée en compte plus de 100, de 20, si elle en compte de 50 à 100, et de 10, si elle est au-dessous de 50, à moins que l'inexactitude des absents ne se prolonge trop longtemps. (*Voy.* Circul. 22 avril 1837.) Dans tous les cas, dès que la séance a été déclarée ouverte, il peut être procédé à la formation du bureau. (*Voy.* Ord. 23 juin 1841, Olivier.)

A cet effet, le président, aussitôt qu'il a pris place au bureau, appelle, pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents, pourvu qu'ils sachent lire et écrire. (*Voy.* art. 44, § 7 de la loi.) Ce choix de sa part, échappe à la critique, dès l'instant qu'il est fait de bonne foi. C'est vainement qu'on voudrait faire résulter une nullité de la circonstance qu'en fait la désignation n'aurait pas porté sur les deux plus âgés ou les deux plus jeunes, si l'instruction ne venait pas démontrer que l'erreur a été volontaire et de nature à exercer une influence. (*Voy.* Ord. 5 août 1841, Tuvache.)

Du reste, le choix est définitif, en ce sens que l'électeur qui ne se présente à l'assemblée qu'après la formation du bureau ne peut être admis à concourir pour y figurer. (*Voy.* Ord. 25 mai 1841, Nicolas.) Ce n'est qu'autant qu'un ou plusieurs membres du bureau s'absentent et s'absentent assez longtemps pour qu'il soit permis de supposer raisonnablement de leur part un abandon de fonctions, que le président peut et doit procéder à leur remplacement, en suivant d'ailleurs l'ordre établi par la loi. (*Voy.* Ord. 13 avril 1842, élect. de Marseille.)

1572. — Les quatre scrutateurs se joignent au président pour nommer le secrétaire (*Voy.* art. 44, § 7, L. 21 mars 1831); ils le prennent parmi les membres de l'assemblée. Néanmoins, le fait qu'on se serait mépris au point d'appeler à ces fonctions un citoyen non électeur, ne constituerait point une nullité. (*Voy.* Ord. 4 juin 1841, Boudon; 20 mai 1842, élect. de Thiron Gardais).

1573. — D'après le texte de l'art. 44 de la loi, la nomination du secrétaire n'est faite que quand le bureau est *constitué*. On en a conclu que la voix du secrétaire ne devait pas être comptée dans les décisions du bureau (*Voy.* Ord. 24 août 1832, élect. Aramits; 7 juin 1836, élect. d'Aspet); et que même, le bureau n'était pas tenu de le *consulter* à peine de nullité. (*Voy.* Ord. 17 août 1841, Borios.) (1) Et cependant, on décide qu'il doit être considéré comme faisant partie du bureau, en ce qui regarde l'accomplissement de la disposition qui exige la présence continuelle au bureau de trois membres au moins. (*Voy.* Ord. 14 févr. 1842, Mélion.)

1574. — La loi ne dit point que les scrutateurs prêteront serment avant d'entrer en fonctions; mais ce n'est point oubli de sa part. L'obligation du serment leur incombe en vertu de la disposition qui veut que tout électeur, avant de déposer son vote, prête, entre les mains du président, serment de fidélité au roi des Français. (*Voy.* art. 47.) La jurisprudence a si justement saisi l'esprit de la loi sous ce

(1) Les art. 42 et 44 de la loi du 19 avril 1831 accordent voix consultative au secrétaire pour les élections de députés.

rapport, qu'elle n'hésite point à annuler l'élection, s'il est prouvé que l'un des scrutateurs a continué de siéger au bureau et a pris part aux opérations du bureau, après s'être refusé à la prestation de serment au moment où il a été appelé à émettre son vote. (*Voy.* Ord. 21 déc. 1837, élect. de Loudéac; 20 mars 1838, élect. Des-Salles-Lavauguyon.)

1575. — La nullité est également attachée à l'inobservation de la disposition de l'art. 49, qui exige la présence continuelle de trois membres au moins du bureau pendant le scrutin. (*Voy.* Ord. 23 juill. 1838, élect. de Castillon.) C'est là en effet, une prescription destinée à garantir la sincérité des votes, et partant, de l'élection!

1576. — La loi du 21 mars 1831 n'a pas indiqué les règles à suivre pour la tenue des assemblées d'électeurs communaux. Mais le conseil d'état a décidé que, dans le silence de cette loi, il y avait lieu de se reporter aux autres lois d'élections. (*Voy.* Ord. 24 août 1832, élect. de Pontis; 19 mai 1833, élect. d'Yssengeaux; 11 avril 1837, élect. de Sérignan.) Les règles que nous allons exposer sont donc empruntées tant à la loi du 19 avril 1831, relative aux élections de députés, qu'à celle du 22 juin 1833, sur les élections des membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement.

1577. — Il sera placé en avant du bureau où doivent siéger les président, scrutateurs et secrétaire, une table entièrement séparée de ce bureau, et sur laquelle les électeurs pourront écrire leur vote. (*Voy.* L. 19 avril 1831, art. 48.)

Le bureau sera disposé de telle sorte que les élec-

teurs puissent circuler à l'entour pendant le dépouillement du scrutin. (*Voy. ibid.*, art. 49.)

1578.— Le secrétaire, aussitôt qu'il est nommé, doit ouvrir le procès-verbal.

1579. — Le président fera connaître aux électeurs le nombre de conseillers qu'ils doivent élire, aux termes de l'arrêté de convocation. Cet arrêté, en effet, enchaîne l'assemblée lors même que le nombre fixé ne serait point égal au nombre des vacances. (*Voy.* Ord. 16 mars 1842, élect. de Saint-Malo-du-Bois ; 8 avril 1842, Duclaud.)

Il doit aussi les mettre en garde contre les limites que la loi impose à la liberté de leur choix, en leur rappelant les dispositions des art. 15, 16 et 17 de la loi du 21 mars 1831 et celles de l'art. 18, sur les incompatibilités.

Enfin, il indiquera, d'après les renseignements que le maire aura dû lui fournir, le nombre des conseillers *forains* ou *non domiciliés* et des conseillers *non censitaires* qui appartiennent déjà au conseil, et le nombre de ceux qui peuvent encore être choisis dans l'une et l'autre de ces catégories. (*Voy.* art. 15 et 16 L. 21 mars 1831.) Il est même convenable que chaque section soit prévenue du compte qu'elle a à tenir à cet égard, des choix faits par les sections qui ont opéré avant elle ; car si la première section par exemple, avait épuisé les choix autorisés dans une catégorie, la seconde ne pourrait plus porter ses suffrages sur les électeurs de cette même catégorie. Les choix qu'elle y ferait seraient nuls d'après le principe que l'antériorité de l'élection détermine la préfé-

rence, principe que nous avons déjà rencontré en matière d'incompatibilités.

On ne saurait dissimuler que l'avantage ainsi attribué à l'antériorité d'élection, expose, en définitive, les dernières sections à voir la liberté de leur choix singulièrement restreinte.

1580. — Pour parer autant que possible à cet inconvénient, on a soin de ne procéder que par des élections séparées au *remplacement* et au *renouvellement*, lorsqu'on a non-seulement à élire les conseillers destinés à remplacer la série sortante, mais aussi à compléter la moitié conservée. On ne procède au scrutin pour les places à remplir dans la moitié qui échappe au renouvellement, qu'après l'élection de la nouvelle moitié. Il en résulte que les dernières sections ont plus de latitude, au moins en ce qui regarde leur contingent à fournir à la série renouvelée.

Mais ce n'est là qu'une règle établie par les circulaires ministérielles. (*Voy.* Circ. 25 avril 1840 et 19 mai 1843.) Elle ne se trouve écrite dans aucune des prescriptions de la loi ; et par conséquent, on ne peut dire qu'elle doive être observée à peine de nullité. (*Voy.* Ord. 18 mai 1838, élect. de Buzins.) (1)

1581. —Pour chaque élection, il est d'abord procédé à un premier scrutin par bulletins de liste, c'est-à-dire que chaque votant écrit sur son bulletin autant de noms qu'il y a de conseillers à élire.

Dans le cas où un bulletin porterait un trop grand

(1) Dans cette espèce, les scrutins pour l'élection des conseillers appartenant aux deux séries avaient bien été simultanés ; mais ils avaient été distincts, on avait même, pour prévenir toute confusion, employé des bulletins de couleurs diverses.

nombre de noms, ce serait au bureau à retrancher les derniers, au moment du dépouillement. (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Barenne-Concouré.)

1582. — Dans le silence de la loi municipale, il y a lieu d'appliquer l'art. 48 de la loi du 19 avril 1831 sur le mode d'exprimer les suffrages. (*Voy.* Ord. 19 mai 1833, élect. d'Yssengeaux.)

Le vote doit être écrit dans la salle des élections sur la table disposée à cet effet. La violation de cette règle peut suffire pour faire douter de la sincérité des opérations électorales et justifier leur annulation. (*Voy.* Ord. 2 septembre 1840, élect. de Plancher-les-Mines ; 23 juillet 1841, Holtz.) Mais on a jugé que le fait qu'un bulletin avait été écrit dans une pièce attenante à la salle de réunion, et cela en vertu d'une autorisation accordée par le bureau à un électeur âgé, sans qu'il se fût élevé aucune réclamation, n'était pas de nature à vicier l'élection. (*Voy.* Ord. 14 février 1842, Galin.)

1583. — Le vote doit aussi être écrit *secrètement*, sans que cependant l'indiscrétion d'un électeur, qui se fait connaître par l'apposition de sa signature sur son bulletin (*Voy.* Ord. 8 juin 1842, élect. de Bernay), ou qui divulgue un vote qui lui a été dicté, puisse constituer une nullité *absolue*. Elle n'aurait cette gravité qu'autant que les circonstances démontreraient que les opérations ont pu en être influencées.

1584. — L'électeur qui se trouve dans l'impossibilité d'écrire lui-même son suffrage est tenu de le faire écrire par un autre électeur.

Le bulletin écrit par un individu non électeur doit être considéré comme nul, en ce sens que la récla-

mation qu'il provoque n'est rejetée que dans le cas où en retranchant le vote qu'il exprime du nombre de voix obtenues par l'élu, il réunit encore la quantité de suffrages nécessaire. (*Voy.* Ord. 26 décembre 1840, élect. d'Aureillan.)

Du reste, c'est à l'électeur illettré à choisir lui-même dans toute l'assemblée une main qui ait sa confiance. Si le président avait annoncé que les électeurs qui ne pourraient écrire auraient à faire écrire leur vote par un membre du bureau, au lieu de dire qu'ils le feraient écrire par un électeur de leur choix, cela seul entraînerait l'annulation des opérations. (*Voy.* Ord. 11 avril 1837, élect. de Sérignan.)

1585. — Les dispositions de la loi du 19 avril 1831 veulent aussi que les bulletins soient écrits *successivement* sur la table placée en avant du bureau. Mais dans le fait, le grand nombre de noms à écrire et la limite de la durée assignée au scrutin permettent rarement de suivre cette prescription.

1586. — Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit sur la liste des électeurs de la commune ou de la section, qui aura été remise au président. Toutefois, les citoyens qui seraient porteurs d'un jugement du tribunal de première instance rendu par suite du recours exercé en vertu de l'art. 42, et qui aurait ordonné leur inscription (*Voy. suprà*, n° 1520), devront être admis.

Pour assurer la rigoureuse application de ce principe fondamental, le président fait faire un appel des électeurs, qui viennent successivement déposer leurs bulletins dans la boîte destinée à cet usage et placée en avant du bureau.

Les bulletins sont pliés par le votant avant d'être déposés dans la boîte du scrutin, et le vote est constaté par la signature d'un membre du bureau ou par un paraphe ou tout autre signe écrit en regard du nom de chaque votant sur la liste d'appel. (*Voy.* L. 19 avril 1831, art. 50.)

1587. — Aux termes de l'art. 4 de la loi du 21 mars 1831, « aucun électeur ne peut déposer son « vote qu'après avoir prêté entre les mains du pré- « sident serment de fidélité au roi des Français, d'o- « béissance à la Charte constitutionnelle et aux lois « du royaume. »

La formalité du serment est substantielle; il y a lieu d'annuler les opérations, lorsque la prestation de serment n'est pas mentionnée au procès-verbal, et que d'ailleurs, il n'est pas justifié qu'elle ait eu lieu. (*Voy.* Ord. 18 févr. 1836, élect. d'Orgon.) Mais à cet égard, on peut considérer que le vote n'est consommé que par le dépôt des bulletins dans l'urne du scrutin et que, par suite, il est satisfait au vœu de la loi, si le serment, bien que prêté après la remise des bulletins entre les mains du président, est intervenu avant leur dépôt dans l'urne. (*Voy.* Ord. 6 mars 1835, élect. de Rueil.) On a même décidé que, dans le cas où la prestation de serment n'a eu lieu de la part de quelques électeurs, qu'après le dépôt du vote dans l'urne et sur l'observation du président à l'effet d'en signaler l'omission, mais sans que l'irrégularité ait provoqué aucune réclamation, il n'y a pas lieu de prononcer la nullité. (*Voy.* Ord. 13 nov. 1833, élect. de Cosne.)

Quant à la forme du serment, on doit étendre aux

élections municipales la doctrine consacrée par la jurisprudence en matière d'élections départementales (*Voy.* Ord. 11 juin 1834, élect. de l'Isle-Jourdain), et admettre que le serment n'est valable qu'à la condition d'être prêté purement et simplement, sans restriction ni réserve.

1588. — Après que l'appel pour la remise des bulletins est terminé, le président doit faire un réappel des électeurs qui n'ont pas voté, et attendre ensuite, au besoin, l'expiration du temps marqué pour la durée du scrutin. Cette durée est de trois heures au moins, pendant lesquelles le scrutin doit rester ouvert. (*Voy.* art. 49 **L. 21 mars 1831.**) On annullerait l'élection si, le procès-verbal ne constatant pas l'observation de cette prescription, il n'était pas suppléé à son silence par les documents de l'instruction. (*Voy.* Ord. 23 févr. 1841, Ricaud.)

1589. — Après l'appel et le réappel et pourvu que le scrutin soit resté ouvert *trois heures au moins*, le président déclare que le scrutin est clos, et on n'a plus qu'à recevoir les suffrages des électeurs qui se trouvent à ce moment dans la salle et n'ont pas encore voté. On constate ensuite le nombre des votants que l'on relève sur la feuille d'inscription, et il est procédé au dépouillement du scrutin.

1590. — Le président ouvre la boîte et compte le nombre des bulletins. Ce nombre et celui des votants sont mentionnés au procès-verbal; et s'ils ne sont pas identiques le bureau décide, selon les circonstances, de la validité de l'opération : il est fait mention de la décision au procès-verbal.

Un des scrutateurs prend successivement chaque

bulletin, le déplie, le remet au président qui en fait lecture à haute voix et le passe à un autre scrutateur. (*Voy.* L. 19 avril 1831, art. 51.)

1591.—Il convient de compter à un candidat des bulletins qui ne portent que son surnom, lorsqu'il n'existe sur les listes aucun autre électeur ainsi nommé ou surnommé. (*Voy.* Ord. 8 mai 1841, Mosnier.) Mais lorsqu'il existe plusieurs électeurs du même nom, le bureau n'est maître d'attribuer tous les bulletins qui portent ce nom au même électeur qu'autant qu'il existe des circonstances déterminantes pour justifier cette attribution exclusive. (*Voy.* Ord. 28 août 1837, élect. d'Amiens.) Il faut par exemple, qu'un seul ait été porté comme candidat (*Voy.* Ord. 22 avr. 1842, élect. de Nage), ou bien que tous les autres se trouvent pourvus de fonctions incompatibles avec celle de membres du conseil municipal. A défaut de désignation spéciale et de moyens d'y suppléer, les bulletins susceptibles de s'appliquer à plusieurs individus devraient être annulés. (*Voy.* Ord. 18 mars 1842, élect. d'Écouis; 22 avril 1842, élect. de Falaise.)

Si les noms étaient mal orthographiés au point d'en être défigurés, le bureau aurait de même à décider de leur attribution ou à prononcer leur annulation par une appréciation de bonne foi. Il comparerait les noms inscrits avec ceux des électeurs qui s'en rapprocheraient le plus et devrait s'attacher plus particulièrement aux électeurs dont la candidature serait notoire et avérée. (*Voy.* Ord. 5 déc. 1842, élect. de Neufchâtel.)

1592.—Deux des scrutateurs et le secrétaire tien-

nent note du dépouillement du scrutin, sous la dictée du président. Si deux des trois relevés sont d'accord, ils obtiennent la préférence sur le troisième ; si tous les trois diffèrent, il faut recommencer le dépouillement.

1593. Ceux des électeurs qui obtiennent la majorité absolue ou, en d'autres termes, la moitié plus un des *suffrages exprimés*, sont proclamés conseillers municipaux. (*Voy.* L. 21 mars 1831, art. 49.)

Aux termes d'un avis du conseil d'état du 25 janvier 1807 adopté par la chambre des députés dans la séance du 25 février 1833, les *billets blancs* ne doivent pas entrer dans la supputation des suffrages exprimés. Il en est de même de ceux qui ne contiennent aucun nom, comme serait le bulletin qui porterait seulement ces mots : *ni l'un ni l'autre.* (*Voy.* Ord. 19 mai 1835, Rigal.) Mais on doit compter les bulletins illisibles. (*Voy.* Ord. 30 mai 1834, élect. de Sainte-Marie.)

« Si le nombre des suffrages est impair, la moi-
« tié plus un se compte en prenant la moitié du
« nombre pair immédiatement inférieur et l'aug-
« mentant d'une unité, par exemple, 38 sur 75,
« 45 sur 89. » (*Voy.* Circ. 22 avril 1837.)

1594. — Il peut arriver que le nombre des candidats qui obtiennent la majorité absolue, excède le nombre des conseillers que l'assemblée a à nommer. Dans ce cas, la pluralité des suffrages détermine la préférence et, en cas d'égalité de suffrages, le candidat plus âgé est censé avoir obtenu le plus de voix. (*Voy.* L. 29 avril 1831, art. 56.)

1595. — D'après l'art. 52 de la loi du 19 avril

1831, *immédiatement après le dépouillement, les bulletins doivent être brûlés en présence de l'assemblée;* d'un autre côté, l'art. 45 de la même loi veut que ceux de ces bulletins qui ont donné lieu à quelque réclamation *soient conservés, paraphés par les membres du bureau et annexés au procès-verbal.* Il y a là deux prescriptions qu'il convient de considérer séparément.

L'incinération des bulletins n'est destinée qu'à garantir le secret des votes, et conséquemment elle n'a pas si directement trait à la liberté et à la sincérité de l'élection qu'on doive en exiger, à peine de nullité, l'observation rigoureuse. Ainsi le fait qu'au lieu de brûler les bulletins, le président les aurait emportés pour les brûler, chez lui ou dans une maison voisine, constituerait sans doute une irrégularité grave, mais non une cause de nullité de l'opération dont le résultat aurait été proclamé. (*Voy.* Ord. 4 déc. 1837, élect. de Vaux; 27 avril 1841, Hugot.)

La règle qui veut que les bulletins qui ont motivé des réclamations soient conservés et annexés au procès-verbal est plus essentielle. Elle se rapporte au caractère simplement provisoire des décisions réservées au bureau, et est destinée à ménager le moyen de les réformer. Dans le cas où les bulletins ayant été mal à propos brûlés, on reconnaît 1° que le procès-verbal ne présente aucune mention ni description qui permette de suppléer à l'absence des bulletins critiqués, 2° que le maintien ou l'annulation de ces bulletins, eu égard à la répartition des voix, a dû influer sur le résultat, on n'hésite point à annuler les opérations. (*Voy.* Ord. 18 juillet 1838, élect. de Fu-

mel ; 29 déc. 1840, élect. de Bellegarde.) Mais on rencontre ici une doctrine qui domine toute la jurisprudence du conseil d'état en matière électorale ; elle consiste à n'admettre aucune nullité *absolue* et à se décider en toute circonstance, par appréciation du résultat. Ainsi, on juge que la destruction des bulletins contestés ne saurait vicier l'élection dès que leur état matériel se trouve décrit au procès-verbal (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Barbe), ou bien que le nombre des suffrages obtenus par l'élu enlève toute importance à leur attribution à tel ou tel candidat. (*Voy.* Ord. 15 juin 1841, Desplaces de Martigny.)

1596.— Si, après que le résultat du premier scrutin a été proclamé, la journée est assez peu avancée pour qu'il soit possible de procéder à un second scrutin à l'effet de compléter, au besoin, l'*élection*, le président annonce l'ouverture immédiate ou pour une heure de la même journée, de ce second scrutin. (*Voy.* L. 21 mars 1831, art. 49.) (1)

S'il ne reste pas le temps nécessaire, cette opération est renvoyée au lendemain.

1597. — La convocation à domicile n'est pas plus indispensable pour le second tour de scrutin que pour le premier. (*Voy.* Ord 14 février 1842, Galin.) Mais il importe que les électeurs qui ne se-

(1) Il faut distinguer la nomination des conseillers appelés par la loi du renouvellement, et celle des conseillers destinés à compléter la série conservée. Chacune fait l'objet d'une élection qu'il importe de considérer séparément quant au scrutin, en ce sens qu'après le renouvellement de la moitié sortante, le scrutin auquel on peut avoir à procéder pour compléter l'autre moitié, a le rang de premier scrutin. La majorité absolue est nécessaire au premier tour. (*Voy.* Ord. 27 avril 1836, élect. de Dommon.)

raient pas présents lors de l'avertissement donné par le président à la fin du premier tour, soient prévénus. C'est à lui de donner des ordres pour qu'on sonne les cloches ou qu'on batte le tambour à cet effet. Il n'est pas sans exemple que le président, cédant à de vives et nombreuses sollicitations, se décide à faire procéder au second tour de scrutin dans la journée, après l'avoir renvoyé au lendemain ; mais alors, il faut veiller à ce que tous les électeurs qui ont pu sortir après la déclaration de ce renvoi, soient prévenus du changement de résolution ; ce n'est qu'à cette condition que l'opération peut être valable. (*Voy.* Ord. 18 août 1842, élect. de Longratte.)

1598. — « A l'ouverture du second scrutin, le « président fait connaître combien l'assemblée a de « conseillers à nommer. Il doit en même temps in- « diquer combien il est encore possible de nommer « de conseillers parmi les électeurs non domiciliés « ou parmi les électeurs non censitaires, sans dé- « passer les limites établies par les art. 15 et 16.

« Il est procédé au second scrutin par bulletins de « liste, comme pour le premier. Les mêmes formes « seront observées pour l'appel des électeurs, la « confection et le dépôt des bulletins, la clôture et « le dépouillement du scrutin. » (*Voy.* Circ. 22 avril 1837.)

1599. — Mais le serment ne doit point être renouvelé. (*Voy.* Ord. 19 décembre 1838, élect. de Portel.)

1600. — On n'a pas non plus à réunir pour être élu, la majorité absolue ; il suffit de la majorité relative au second tour de scrutin (*Voy.* L. 21 mars 1831,

art. 49), et les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages, sont proclamés conseillers municipaux, quand même ils n'auraient pas réuni la moitié plus un des suffrages exprimés.

1601. — A cet égard, il n'est pas douteux, lorsque le premier scrutin est annulé par le bureau avant d'avoir été dépouillé, que le scrutin qui le suit est un *premier scrutin*, où la majorité absolue est nécessaire pour qu'il y ait un résultat (*Voy.* Ord. 15 juin 1841, élect. d'Autun); et il en doit être ainsi de toute opération recommencée avant d'avoir été consommée.

Mais on pouvait, en pressant les conséquences du principe écrit dans la loi, prétendre que dans le cas où le conseil de préfecture annulait le premier scrutin, l'annulation du second devait s'ensuivre. Le conseil d'état cependant n'a point hésité à reconnaître que les deux scrutins étaient indépendants relativement à leur validité, que la circonstance que l'un était annulé et devait faire l'objet d'une nouvelle opération ne changeait pas le rang appartenant à l'autre, et que par suite, l'annulation du premier n'entraînait pas nécessairement celle du second. (*Voy.* Ord. 13 mai 1836, élect. d'Arvieu; 20 mars 1838, élect. d'Aubéguimont; 15 avril 1843, Marmande.)

1602. — L'art. 50 de la loi du 21 mars 1831 porte que « le bureau juge provisoirement les diffi-
« cultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assem-
« blée. »

On a dans cette disposition la mesure du pouvoir conféré au bureau. Il n'a pour objet que les diffi-

cultés relatives aux *opérations des électeurs*. Il est par conséquent, étranger à toutes les questions de capacité, d'incapacité ou d'incompatibilité pour lesquelles la loi a établi des juridictions spéciales. (*Voy.* Ord. 26 févr. 1832, Debar ; 23 avril 1832, Vistorte.) On en doit conclure aussi, qu'une fois la clôture des opérations prononcée, la mission qui lui avait été déléguée a pris fin, et que les déclarations qu'on en pourrait obtenir sur les faits et actes réalisés dans le cours de la séance, seraient dénuées de tout caractère et de toute force. (*Voy.* Ord. 12 avril 1832, élect. de Wissembourg.) (1)

1603. — Mais même dans ces limites, les délibérations et les décisions du bureau ne sont jamais que provisoires et toujours soumises à l'examen de la juridiction supérieure. (*Voy.* Ord. 24 août 1832, Bordenave ; 21 juin 1833, Champ.)

Et en raison de ce principe, et pour en ménager l'application, on impose au bureau l'obligation de conserver les éléments sur lesquels il a basé ses décisions, et qui peuvent seuls fournir le moyen d'en contrôler le mérite. S'il résulte du procès-verbal des opérations d'une assemblée électorale que, dans le cours de ces opérations, divers bulletins ont été annulés par le bureau, comme ne désignant pas clairement l'individu auquel ils devaient s'appliquer, et que néanmoins, ces bulletins n'ont été ni décrits dans le procès-verbal d'élection, ni annexés à ce procès-ver-

(1) La loi n'oblige pas les membres du bureau à s'abstenir de délibérer sur les questions qui les concernent ; et cela s'explique par ce fait que leurs décisions ne sont que provisoires. (*Voy.* Ord. 22 juillet 1838, élect. de Pavilly.)

bal, il y a lieu d'annuler l'élection, attendu que, par ces omissions, le bureau a rendu impossible tout recours contre les annulations par lui prononcées. (*Voy.* Ord. 7 août 1835, élect. de Rabastens; 8 mai 1841, Kornmann.)

Il semble qu'on devrait conclure du même principe que le bureau est rigoureusement tenu d'insérer ses décisions au procès-verbal. Mais en réalité, cette omission n'a rien d'irréparable ; elle ne met nul obstacle à ce que le conseil de préfecture examine et tranche la difficulté en elle-même, et accomplisse, ainsi, la mission qui lui a été réservée. On ne pourrait donc se prévaloir du seul défaut de mention au procès-verbal de la difficulté réglée par le bureau pour obtenir l'annulation des opérations électorales. (*Voy.* Ord. 24 août 1832, Ladouze; 16 déc. 1835, élect. de Tiffanges.)

1604. — Je passe à l'examen des pouvoirs remis au président et de l'exercice qu'il en doit faire.

« Le président, d'après l'art. 48 de la loi municipale, a seul la police des assemblées. Elles ne peuvent s'occuper d'autres objets que des élections qui leur sont attribuées. Toute discussion, toute délibération, leur sont interdites. »

1605. — La police consiste d'abord, dans le maintien de l'ordre dans l'assemblée. C'est pour le président un droit et un devoir d'empêcher le tumulte et de s'opposer à ce qu'on s'occupe d'autre chose que de l'élection. Nous ne faisons donc nul doute qu'il ne lui appartienne de prendre, à cet effet, les mesures nécessitées par les circonstances, de requérir ou faire requérir par le maire la force armée. On a

jugé qu'un président avait pu *renvoyer* les élections à un autre jour, à raison de l'agitation qui régnait dans l'assemblée et contre laquelle avaient échoué ses efforts (*Voy.* Ord. 8 mai 1841, Victor de Saint-Santin); et nous pensons qu'on n'hésiterait pas non plus à lui reconnaître la faculté, dans le même cas, d'expulser un électeur.

1606.—Mais la police consiste aussi, à pourvoir à la liberté et à la sincérité des votes.

Pour assurer la liberté des suffrages, il fera sortir de l'assemblée tous les citoyens non électeurs qui auraient pu s'y introduire (*Voy.* Ord. 10 déc. 1840, Humbert), il s'opposera aux recommandations publiques de la part des membres du bureau en faveur de telle ou telle candidature, il empêchera la prononciation de tout discours de nature à irriter les passions, et à plus forte raison les menaces destinées à influencer les choix. Il n'est pas un de ces actes en effet, qui ne fût de nature à entraîner l'annulation des opérations électorales, s'il était démontré qu'il a pu influer sur leur résultat. (*Voy.* Ord. 8 mai 1841, Ragu; 25 mai 1841, Jolicler; 11 janvier 1838, élect. de Druyes; 8 fév. 1838, élect. d'Abzac.)

1607.—Quant à la sincérité des votes, l'une de ses conditions est que la qualité d'électeur soit certaine chez chacun de ceux dont ils émanent. D'où le droit pour le président d'exiger des électeurs leurs cartes et de n'admettre à voter que ceux qui les représentent. (*Voy.* Ord. 4 février 1836, Mas.)

1608. — Aussitôt sa nomination, nous l'avons dit, le secrétaire ouvre un procès-verbal sur lequel il a soin de mentionner, dans son rapport avec les

prescriptions de la loi, chacune des opérations auxquelles se livre l'assemblée, ainsi que les divers incidents qui peuvent se présenter. Néanmoins, il n'est pas d'absolue nécessité que le procès-verbal soit écrit de la main du secrétaire, pourvu qu'il soit signé de tous les membres du bureau. (*Voy.* Ord. 26 décembre 1840, élect. d'Aureillan.) (1) On est même allé jusqu'à admettre que le défaut de rédaction du procès-verbal *séance tenante* ne constituait pas par lui-même une cause de nullité, si d'ailleurs, la fraude n'était point alléguée. (*Voy.* Ord. 15 juillet 1841, Pons.) D'après, cela il est rationnel de ne pas attacher plus de gravité à la circonstance que la signature n'a pas eu lieu *séance tenante.* (*Voy.* Ord. 23 juin 1841, Théar.)

1609. — Quant à la foi due à cet acte, il n'est écrit nulle part qu'il doive faire foi jusqu'à inscription de faux. Mais nous devons dire qu'en fait cette voie est la seule qui puisse mener à bien les réclamations fondées sur des allégations contredites par le procès-verbal; car le conseil d'état paraît s'être fait une loi, et une loi à laquelle nous ne connaissons pas une seule exception, de n'admettre aucun fait contraire aux énonciations des procès-verbaux.

Toutefois, cela ne l'empêche nullement de suppléer par tous les moyens d'instruction à l'insuffisance et aux omissions qui se peuvent rencontrer dans les mentions qu'ils renferment. (*Voy.* Ord. 6 août 1840, Chamblant.)

Il s'ensuit donc que l'important pour les électeurs qui se disposent à réclamer, n'est pas tant de faire

(1) Il a pu être écrit de la main de l'un des scrutateurs.

en sorte que les faits qui devront baser leurs réclamations soient consignés au procès-verbal, que d'empêcher l'insertion de toute énonciation contraire.

1610. — La confiance donnée au procès-verbal mesure d'ailleurs le prix qu'il convient d'attacher à l'observation de la règle, qui veut qu'il en soit fait lecture avant la clôture de l'assemblée. Nous n'osons pas dire que son inobservation devrait entraîner la nullité du procès-verbal tout entier, et par contre-coup, l'annulation des opérations électorales. Mais au moins, ne faisons-nous aucun doute de croire que cette circonstance devrait lui enlever sa force et son autorité dans les énonciations contraires aux griefs proposés contre l'élection et amener les juges à s'appuyer sur les documents fournis par l'instruction pour prononcer entre ses constatations et les allégations des réclamants (1).

§ 4. — Réclamations contre les opérations de l'assemblée électorale.

1611. — Du droit conféré au préfet de provoquer l'annulation des opérations électorales.

1612. — Exercice de ce droit.

1613. — Il n'a trait qu'à l'*action*, et ne saurait emporter le droit de combattre les réclamations des électeurs.

1614. — Du droit de réclamation réservé aux électeurs. — Appartient-il à tout électeur inscrit sur les listes?

1615. — Les fonctions de membre du bureau ne mettent nul obstacle à l'exercice du droit de réclamation.

1616. — Délai pour réclamer.

1617. — Le conseil de préfecture est tenu de ne point excéder les limites de la demande dont il est saisi.

1618. — Il doit prononcer dans le délai d'un mois. — Point de départ du délai. — Sa rigueur.

(1) Voyez dans le chapitre suivant la même question en matière d'élections départementales.

1619. — Règles de compétence. — Attributions respectives des conseils de préfecture et des tribunaux.

1620. — Les réclamations doivent, avant tout, se juger par appréciation des résultats dus, en réalité, aux irrégularités signalées.

1621. — Les arrêtés des conseils de préfecture ne sont susceptibles ni d'opposition, ni de tierce-opposition.

1622. — Recours au conseil d'état.

1623. — Les parties ont à surveiller l'enregistrement de leur requête au secrétariat du conseil.

—

1611. — « Les procès-verbaux des assemblées « des électeurs communaux seront adressés, par « l'intermédiaire du sous-préfet, au préfet, avant « l'installation des conseillers élus.

« Si le préfet estime que les formes et conditions « légalement prescrites n'ont pas été remplies, il « devra déférer le jugement de la nullité au conseil « de préfecture dans le délai de quinze jours, à da- « ter de la réception du procès-verbal. Le conseil de « préfecture prononcera dans le délai d'un mois. » (*Voy.* L. 21 mars 1831, art. 51.)

On a vu plus haut, que le préfet avait reçu un pouvoir de juridiction à l'égard des réclamations relatives à la confection des listes. Ici la disposition n'a trait qu'aux opérations de l'assemblée électorale, et le droit qu'elle confère au préfet n'est point un droit de juridiction; elle l'autorise seulement à provoquer d'office, dans certains cas, l'annulation des élections. C'est là une distinction à laquelle il convient de se tenir étroitement attaché pour refuser au préfet, quelque prétexte qu'il invoque d'ailleurs, la possibilité de pourvoir par lui-même à la réparation due à la loi méconnue. A-t-il négligé par exemple,

de déférer, dans le délai fixé, au conseil de préfecture l'élection d'un citoyen frappé d'une cause d'incompatibilité ? Tout est définitivement consommé au profit de celui-ci, tant vis-à-vis de l'administration que vis-à-vis des électeurs ; son admission dans le conseil municipal est devenue irrévocable, du moment qu'on lui a permis d'en franchir l'entrée ; et c'est vainement que le préfet, renonçant à l'intervention de l'autorité juridique, prétendrait pour l'exclure, s'armer du titre de fonctionnaire chargé de faire cesser la violation de la loi aussitôt qu'il en découvre l'existence. (*Voy.* Ord. 1er juillet 1839, élect. de Wallers, et *suprà*, n° 1539.)

1612. — Ni le législateur ni le dépositaire du pouvoir réglémentaire n'ont pris la peine de régler le mode que les préfets auraient à suivre pour saisir le conseil de préfecture. On ne saurait dès lors leur imposer l'obligation d'émettre un acte de réquisition. L'apport des pièces par le préfet lui-même, lorsqu'il préside, ou leur remise ou leur envoi direct au membre chargé du rapport saisit valablement le conseil de préfecture. (*Voy.* Ord. 12 avril 1838, élect. de Saint-Mihiel.)

1613. — Mais il importe de faire observer que le droit conféré par l'art. 51 de la loi municipale n'est relatif qu'à la *provocation* de l'annulation. La loi ne dit pas que le préfet aura également qualité pour défendre contre les réclamations des électeurs, les opérations qu'il jugera régulières. Nous pensons donc, qu'il ne lui appartient pas d'intervenir devant le juge pour se constituer l'adversaire des réclamants, et demander le maintien des élections par eux at-

taquées. C'est d'ailleurs, ce que la jurisprudence a décidé relativement aux instances engagées devant le conseil d'état. (*Voy.* Ord. 9 janv. 1839, élect. de Paris.)

1614.— Les explications que j'ai à présenter sur les formes de procéder imposées au conseil de préfecture et sur les limites qui circonscrivent sa compétence, sont communes aux actions intentées par le préfet et aux réclamations élevées par les électeurs eux-mêmes; elles viendront, par conséquent, avec plus d'à-propos, lorsque j'aurai fait connaître le droit de réclamation réservé aux citoyens.

« Tout membre de l'assemblée, dit l'art. 52 de « la loi du 21 mars 1831, aura également le droit « d'arguer les opérations de nullité. Dans ce cas, si « la réclamation n'a pas été consignée au procès- « verbal, elle devra être déposée dans le délai « de 5 jours, à compter du jour de l'élection, au « secrétariat de la mairie : il en sera donné récé- « pissé, et elle sera jugée dans le délai d'un mois « par le conseil de préfecture. »

D'après cette disposition, le droit d'arguer les opérations électorales de nullité n'appartient qu'aux électeurs. Tout citoyen non électeur est sans qualité pour les attaquer. (*Voy.* Ord. 23 juill. 1841, Rebstock.) Mais l'inscription sur les listes suffit-elle pour donner ce droit, ou bien la loi n'a-t-elle entendu l'accorder qu'à ceux qui ont pris part aux opérations, par opposition aux électeurs absents? La lettre est conforme à ce dernier sens, puisqu'au lieu de dire, *tout électeur*, elle dit seulement *tout membre de l'assemblée*; et il me semble se justifier aussi, par l'es-

prit de la loi. Il eût été peu rationnel d'admettre à critiquer les actes de la réunion des votants, le citoyen inscrit sur la liste, qui s'est abstenu de se rendre à l'assemblée et qui, en même temps qu'il est censé ignorer ce qui s'y est passé, doit être réputé avoir renoncé à l'exercice des droits qu'il tenait de son inscription sur la liste électorale. Le conseil d'état n'a pas eu jusqu'ici, à se prononcer sur cette question ; mais il a décidé que des électeurs étaient sans qualité pour demander l'annulation des opérations d'une section autre que celle dont ils faisaient partie. (*Voy.* Ord. 31 déc. 1838, élect. de Saint-Jean-Bonnefond ; 30 déc. 1842, élect. de Roubaix) ; et cette décision suppose, incontestablement, que le droit d'attaquer les opérations doit se restreindre aux électeurs qui y ont pris part.

1615. — Quant à ces derniers, leur participation aux opérations soit en qualité de président, soit en qualité de scrutateur ou de secrétaire, non plus que l'apposition, à ce titre, de leur signature au procès-verbal n'implique en aucune manière un acquiescement, de nature à mettre obstacle à leurs réclamations. (*Voy.* Ord. 27 avr. 1838, élect. de Dammartin.)

1616. — Les réclamations peuvent se produire dans le cours de la séance, et leur insertion au procès-verbal suffit pour que le préfet puisse les soumettre au conseil de préfecture. Elles peuvent aussi, être déposées au secrétariat de la mairie, pour être envoyées par le maire au préfet.

Mais dans ce dernier cas, le dépôt doit avoir lieu dans les cinq jours à compter du jour de l'élection, ce jour non compris (*Voy.* Ord. 23 juillet 1838, élect.

de Corbigny.) (1) Toute réclamation non consignée au procès-verbal, qui n'a été déposée qu'après l'expiration de ce délai, doit être rejetée sans examen, sans que cependant, le préfet puisse se dispenser de la soumettre au conseil de préfecture. (*Voy.* Ord. 15 juillet 1841, Pons.)

1617. — Le moment est venu d'exposer les principes applicables à toutes les réclamations portées devant le conseil de préfecture, qu'elles viennent du préfet ou des électeurs.

Un premier principe, qui a sa raison dans les règles fondamentales en matière de juridiction, c'est que le conseil de préfecture est tenu, sous peine d'excès de pouvoir, de borner son examen et sa décision aux élections dont l'appréciation sous le rapport légal, lui a été déférée (*Voy.* Ord. 11 août 1841, Min. int.), et même aux griefs articulés devant lui. (*Voy.* Ord. 25 mai 1841, Jolicler.)

1618. — Un second principe également propre aux formes de procédure, est celui qui veut que le conseil de préfecture prononce dans le délai d'un mois. (*Voy.* L. 21 mars 1831, art. 52.)

Par une première décision, le conseil d'état avait statué que ce délai ne pouvait commencer à courir qu'à compter du jour de la réception des pièces à la la préfecture (*Voy.* Ord. 22 fév. 1833, élect. de Montpeyroux.) Il a ensuite décidé postérieurement, qu'il

(1) On a jugé que le dépôt à la sous-préfecture dans le délai voulu satisfaisait aussi au vœu de la loi. (*Voy.* Ord. 8 juin 1842, élect. de S^{t} Mard-sur-le-Mont.) Et en effet, qu'importe que le préfet envoie de lui-même, au lieu de n'envoyer que comme intermédiaire du maire, pourvu que l'envoi ait lieu dans le délai voulu.

avait pour point de départ le dépôt des réclamations au secrétariat de la mairie. (*Voy.* Ord. 26 août 1835, élect. d'Athée.) Mais on n'a pas tardé à reconnaître que ce système mettait le sort des réclamations à la discrétion des maires, et ouvrait ainsi, une porte aux abus, et on a fait retour à la première doctrine. Il faut désormais tenir pour certain que le délai d'un mois fixé par l'art. 52 de la loi du 21 mars 1831, ne court qu'à dater du jour de la réception des pièces à la préfecture. (*Voy.* Ord. 28 janv. 1841, Sapin; 1er mars 1842, élect. de Gué-d'Hassus.)

L'obligation pour le conseil de préfecture de se renfermer dans ce délai est d'ailleurs absolue. La jurisprudence lui refuse la faculté d'échapper à sa rigueur, sous quelque prétexte que ce soit. C'est ainsi que la circonstance qu'une enquête aurait été ordonnée (*Voy.* Ord. 20 mars 1838, élect. de Saint-Sulpice), ou que le désistement des réclamants aurait été annoncé (*Voy.* Ord. 13 avril 1842, élect. de Saint-Pierre-de-Bœuf), serait vainement invoquée pour justifier un ajournement.

Tout arrêté intervenu en dehors du délai d'un mois est par cela même entaché d'excès de pouvoir. Le conseil d'état en prononce l'annulation, sans même examiner la réclamation qui l'a motivé; il considère les élections comme inattaquables. (*Voy.* Ord. 4 juin 1841, Pingat.)

1619. — Je passe aux règles de compétence.

La loi, dans l'art. 51 et dans la partie de l'art. 52 que nous venons d'expliquer, ne fait mention que du conseil de préfecture pour l'appréciation des réclamations dirigées soit par le préfet, soit par les

membres de l'assemblée contre les opérations électorales. Mais un dernier paragraphe de l'art. 52 modifie singulièrement, sous ce rapport, les dispositions qui le précèdent; on y lit : « Si la réclamation est « fondée sur l'incapacité légale d'un ou de plusieurs « des membres élus, la question sera portée devant « le tribunal d'arrondissement, qui statuera comme « il est dit à l'art. 42. » Voilà par conséquent un partage entre les conseils de préfecture et les tribunaux civils. Sur quelle base ce partage est-il établi ? quelles sont les limites entre les conseils de préfecture et les tribunaux ?

Le gouvernement, dès l'origine, s'est efforcé de les déterminer ainsi qu'il suit :

« L'expression *incapacité légale* laisse quelque « ambiguité sur les attributions respectives des con- « seils de préfecture et des tribunaux de première « instance; on pourrait penser au premier abord, « que toutes les questions d'*éligibilité* ou de *capa-* « *cité* des *élus* sont de la compétence des tribunaux; « en sorte que les conseils de préfecture n'auraient « à statuer que sur les *formes* de l'élection. Mais, si « l'on observe que l'art. 51 charge les conseils de « préfecture de prononcer sur l'observation *des con-* « *ditions légalement prescrites;* que la commission « chargée en 1826 de l'examen du projet de loi pri- « mitif, avait ainsi rédigé la disposition de l'art. 52 : « *Si la réclamation est fondée sur l'incapacité civile* « *ou politique,* etc., on reconnaîtra que les questions « remises au jugement des tribunaux sont de la « nature de celles qui leur sont déférées par l'art. 42, « savoir : les questions de jouissance des droits civi-

« ques ou civils, et les questions de domicile; mais « que les conditions prescrites par la loi et qui ne « touchent pas à des questions de droit, sont sus- « ceptibles d'être appréciées par le conseil de pré- « fecture, par exemple l'inscription sur la liste des « électeurs et sur telle ou telle partie de cette liste, « l'âge de 25 ans, les empêchements pour cause de « parenté, d'alliance ou d'emplois incompatibles. » (*Voy.* Circ. 11 août 1834.)

De son côté, le conseil d'état se prononce journellement dans le sens de cette interprétation. Il décide que c'est aux tribunaux qu'il appartient de statuer sur les faits d'alliance de nature à engendrer un empêchement. Mais il décide en même temps que les tribunaux ne peuvent connaître de ces sortes de questions qu'à titre de questions préjudicielles, et que le jugement du fond, l'application de la disposition qui prononce l'exclusion, est du ressort exclusif des conseils de préfecture. (*Voy.* Ord. 8 janv. 1836, Boutarel; 9 mars 1836, élect. de Campouriez; 8 mai 1841, Prieur.) Et en effet, nombre d'ordonnances ont pour objet de *maintenir* ou de *réformer* des arrêtés pris par les conseils de préfecture sur des réclamations relatives aux empêchements ou incompatibilités créés par la loi. (*Voy.* Ord. 19 août 1835, élect. de Clyon; 18 mai 1837, élect. de Dieppe; 19 avril 1838, élect. d'Encausse; 17 sept. 1838, élect. d'Orange; 8 mai 1841, Fouque.) Celles même qui statuent sur la compétence, comme formellement déniée, se fondent pour maintenir aux conseils de préfecture la connaissance des questions d'incompatibilité, sur *ce qu'elles ne sont pas de celles que les art.* 51 *et* 52 *de la*

loi ont réservées aux tribunaux. (*Voy.* Ord. 8 janv. 1836, Denombret.) Ainsi pour le conseil d'état, non moins que pour le gouvernement, la juridiction des tribunaux en matière d'élections municipales, et nous verrons que le principe est le même en matière d'élections départementales, n'est point la juridiction ordinaire. Elle n'embrasse point l'universalité des questions relatives à la capacité électorale. Les tribunaux ne sont appelés qu'à connaître des questions qui ont fait pour eux l'objet d'une réserve expresse, réserve dont les limites sont indiquées par l'art. 42 de la loi, et qui n'embrasse que les difficultés concernant la jouissance des droits civils et politiques, les questions de domicile, et l'application des lois qui régissent les rapports de parenté et d'alliance. Les conseils de préfecture, au contraire, jouissent en ces matières des priviléges de la juridiction ordinaire. Toute question se rapportant à l'observation *des conditions légalement prescrites*, sans distinction entre celles qui ont trait à la forme des opérations et celles qui règlent les droits électoraux, tombe dans leur domaine, dès l'instant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une exception expresse et formelle au profit des juges du droit commun.

Cependant, nous ne pouvons dissimuler que c'est là une doctrine contestable. La lettre de la loi n'a rien d'assez clair ni d'assez positif pour qu'on puisse la considérer comme décisive en faveur des conseils de préfecture. Il faut nécessairement s'éclairer de l'intention qui a dû animer le législateur, pour dissiper l'obscurité qui couvre sa parole. Or, la volonté de placer les droits électoraux sous la garde des ju-

ges du droit commun, a été si clairement exprimée dans la loi du 19 avril 1831 sur les élections parlementaires (*Voy.* art. 33), et se trouve en si parfaite harmonie avec les idées libérales qui ont dominé la rédaction de la loi municipale que nous ne soupçonnons pas par quel motif on a pu renoncer à prêter cette pensée à l'art. 52 de cette dernière loi, et à la prendre pour guide, dans la détermination des limites de l'attribution qu'elle consacre.

L'administration elle-même n'a pu se défendre de l'autorité qui appartient à cette considération. Car après avoir exposé la doctrine contre laquelle elle s'élève, le ministre s'empresse d'ajouter : « Ce point « de législation aurait besoin d'être définitivement « réglé. Dans l'état actuel des choses, les réclamants « s'adressent pour faire juger les questions d'éligibi- « lité, et particulièrement, celles d'incompatibilité, « tantôt aux tribunaux, tantôt aux conseils de pré- « fecture, et ces diverses autorités statuent respec- « tivement sur les affaires qui leur sont déférées. » (*Voy.* Circ. 25 avril 1840.)

Nous devons donc reconnaître que, quelque constante et positive que soit la jurisprudence du conseil d'état, la règle qu'elle établit ne se recommande pas par une certitude si éclatante et si inébranlable qu'on doive la proposer comme la seule qui puisse être suivie.

Sans doute, le préfet ne portera devant le tribunal civil que les questions que le conseil de préfecture lui-même, lui renverrait, après un examen préalable. Mais si l'action est formée par des électeurs, et s'ils ont cru devoir en saisir directement le

tribunal civil, ce tribunal pourra fort bien retenir et trancher des questions que l'autorité administrative considère comme dépendantes de sa juridiction. Seulement, on aura, dans ce cas, à redouter de sa part une revendication par la voie du conflit.

1620. — Les développements dans lesquels nous sommes entré pour expliquer les diverses conditions prescrites par la loi, nous dispensent de rechercher les principes qui doivent présider à la résolution des difficultés de nature à être soumises aux conseils de préfecture. Néanmoins, il importe d'appeler l'attention sur une règle qui domine et caractérise toute la jurisprudence en matière d'élections. C'est celle qui veut qu'on s'attache à l'influence exercée par chaque irrégularité, et qu'on ne prononce l'annulation que sur la preuve que, sous ce rapport, ses effets possibles se sont réalisés. Il ne suffit point de signaler un fait de nature à porter atteinte à la liberté ou à la sincérité des opérations; il faut pour voir accueillir la réclamation, démontrer que la liberté ou la sincérité de l'élection en a *réellement* souffert. Aussi ne fait-on nulle difficulté de se refuser à prononcer la nullité sur le motif que des citoyens auraient voté sans en avoir le droit, ou qu'on aurait mal à propos rejeté certains bulletins, s'il résulte du nombre de suffrages obtenus par le candidat élu, qu'en supposant la vérité de tous les faits allégués et en lui retranchant ou attribuant à son concurrent tous les votes contestés, la majorité lui demeurerait acquise. (*Voy.* Ord. 29 déc. 1840, élect. de Roubaix; 22 avril 1842, élect. de Bricqueville; 20 mai 1842, élect. de Thiron-Gardais.)

1621. — Le dépôt de la protestation au secrétariat de la mairie a pour effet de mettre les citoyens dont l'élection est contestée en demeure d'intervenir devant le conseil de préfecture pour se défendre. (*Voy.* Ord. 4 septembre 1837, élect. de Lunéville.) Quant aux réclamations consignées dans le procès-verbal, les électeurs qu'elles intéressent sont réputés en connaître l'existence. Il s'ensuit que les défenses doivent être fournies immédiatement, sans attendre aucune notification ni aucun avertissement, et, par conséquent, que la voie d'opposition, non plus que celle de tierce-opposition, n'est point ouverte devant les conseils de préfecture. (*Voy.* Ord. 23 février 1837, élect. de Saint-Maurice; 18 juillet 1838, élect. de Lésignan.)

1622. — Mais on a la ressource du recours au conseil d'état. On applique d'ailleurs, aux élections municipales la disposition de l'art. 53 de la loi du 22 juin 1833 sur les élections départementales, qui veut que le recours au conseil d'état s'exerce par la voie contentieuse, mais *soit jugé sans frais*. On dispense donc, en ces matières, du ministère des avocats aux conseils du roi.

1623. — Ce n'est point ici le lieu d'entrer dans le détail des règles à suivre pour l'introduction du recours : ce sujet a été traité plus haut (1). Contentons-nous de faire observer que les réclamants doivent se tenir en garde contre la négligence des autorités locales qu'elles chargent de transmettre leur requête au conseil d'état, que ce conseil n'est saisi que par le dépôt de la requête au secrétariat,

(1) Voyez le chapitre qui traite *du Conseil d'état*.

et qu'il doit être saisi sous peine de déchéance, dans le délai rigoureux de trois mois. (*Voy.* Ord. 28 novembre 1839, élect. de Robiac ; 1er avril 1840, Michau.)

CHAPITRE SEIZIÈME.

DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES ET D'ARRONDISSEMENT.

PRÉLIMINAIRES.

1624. — Origine des conseils de département et d'arrondissement.
1625. — Utilité des conseils de département.
1626. — Utilité des conseils d'arrondissement.
1627. — Les conseillers de département et d'arrondissement sont nommés par voie d'élection. — Division du sujet.

1624. — L'institution des conseils de département et d'arrondissement a son origine dans le système établi par la loi du 28 pluviose an VIII. De même qu'elle a placé près du maire, dans chaque commune, un conseil municipal, cette loi a placé près du préfet, dans chaque département, un conseil général de département, et près du sous-préfet, dans chaque arrondissement, un conseil d'arrondissement.

1625. — L'expérience a mis dans le plus grand jour l'utilité des conseils de département. Puisque le département, considéré comme personne civile, a des droits et des intérêts particuliers, il est indispensable qu'il ait pour la défense de ces droits et la conservation de ces intérêts, un représentant distinct, au moins quant à la délibération, du préfet, dont la mission première est d'administrer au nom du roi et sous les ordres des ministres.

La même raison exige suivant nous, qu'il y ait

un conseil particulier à chaque département. Elle se fortifie d'ailleurs par une considération tirée du danger qu'il y aurait à rétablir, sous un autre nom, les anciennes assemblées provinciales et à créer ainsi une représentation imposante en face de la représentation nationale. (*Voy.* M. Dumesnil, *de l'Organisation et des attributions des conseils généraux*, t. 1, p. 50.)

1626. — L'utilité des conseils d'arrondissement a moins d'évidence, et l'esprit de parti en a profité, en 1829, pour faire de leur suppression une question politique. M. de Martignac avait présenté une loi d'organisation consacrant le maintien des conseils d'arrondissement, mais la commission nommée par la chambre des députés proposa leur suppression. La lutte s'engagea sur ce point entre le ministère et ses ennemis, et le gouvernement se vit contraint de retirer la loi et de subir un échec, qui ne fut point étranger à la retraite du ministère et signala ainsi le point de départ de la révolution.

La discussion s'est renouvelée en 1832 et 1833; mais cette fois, la question ne se présentait point sous un aspect politique, et les opinions furent tout autres. Ceux qui combattaient l'existence des conseils d'arrondissement soutinrent vainement que ces corps n'avaient que des attributions sans importance; que ces attributions se réduisaient à répartir l'impôt entre les communes de l'arrondissement, à entendre le compte annuel du sous-préfet sur l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement, et à exprimer une opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement; qu'elles seraient

mieux placées dans des conseils de canton ; que l'on pouvait distinguer des intérêts de communes, de cantons et de département, mais qu'il n'y avait point, à proprement parler, d'intérêts d'arrondissement. L'autorité de l'assemblée constituante qui a créé les conseils d'arrondissement, celle du premier consul qui les a rétablis, et enfin l'expérience des trente années qui venaient de s'écouler, firent maintenir l'existence des conseils d'arrondissement. Les partisans de cette dernière opinion faisaient remarquer que, presque toujours, les cantons d'un même arrondissement ont des intérêts semblables, tandis que les arrondissements d'un même département ont des intérêts distincts et souvent opposés ; que le sous-préfet qui représente l'administration, le tribunal de première instance, le collége électoral, étaient placés au chef-lieu, et qu'il était, par conséquent, convenable d'y placer aussi un conseil administratif spécial.

1627. — Les conseillers de département et les conseillers d'arrondissement sont choisis par les citoyens réunis en assemblée électorale. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 3 et 22.) Nous avons à désigner les citoyens appelés à faire partie de cette assemblée, à déterminer les conditions à remplir pour être l'objet de son choix, et enfin à indiquer comment elle procède. Nous traiterons donc successivement des électeurs, des éligibles et des opérations électorales. Nos observations porteront tout à la fois sur les élections départementales et sur celles d'arrondissement, mais nous aurons grand soin de les distinguer, dès que nous rencontrerons quelque règle particulière à l'une d'elles.

ART. 1er. — Des électeurs.

1628. — Les électeurs sont les mêmes pour les conseils de département et pour ceux d'arrondissement.

1629. — La liste comprend d'abord les citoyens appelés à élire les députés.

1630. — Elle comprend en second lieu, les citoyens portés sur la liste du jury.

1631. — Des citoyens qui ont séparé leur domicile politique de leur domicile réel. — Faculté qui leur est accordée par la loi de voter au lieu de leur domicile réel.

1632. — Inscription des électeurs qui ont profité de cette faculté sur une *liste supplémentaire*.

1633. — Inscription sur la même liste des citoyens écartés par une simple incompatibilité, de la liste du jury. — Composition générale de la liste supplémentaire.

1634. — *Liste complémentaire* destinée à porter et maintenir, par l'adjonction des plus imposés, le nombre des électeurs à cinquante.

1635. — Composition de la liste complémentaire.

1636. — Mode d'inscription sur cette liste.

1637. — *Liste de suppléants*. — Droits conférés par l'inscription sur cette liste.

1638. — Des formes pour la confection des diverses listes électorales.

1639. — Suite. — Formes des listes supplémentaires.

1640. — Formes des listes complémentaires.

1641. — Formes des listes de suppléants.

1642. — Réclamations relatives à la confection des listes.

1643. — Du droit pour chacun de réclamer contre les erreurs qui le concernent directement.

1644. — Du droit conféré à tout électeur inscrit de réclamer contre les erreurs commises relativement à un autre.

1645. — Signature des réclamations.

1646. — Présentation et inscription des réclamations à la préfecture.

1647. — Notification des réclamations.

1648. — Jugement des réclamations. — Délai pour statuer.

1649. — Communication des pièces.

1650. — Forme des arrêtés.

1651. — Notification des décisions.

1652. — Appel de la décision rendue par le préfet.

1653. — Du cas où le préfet néglige ou refuse de statuer dans le délai fixé.
1654. — Clôture des listes.
1655. — Du principe de la permanence des listes. — L'inscription confère un droit irrévocable et incontestable.
1656. — Le principe de la permanence des listes va jusqu'à dominer la règle qui veut que le nombre des électeurs ne descende pas au-dessous de cinquante.

—

1628. — La nomination des membres des conseils généraux et des conseils d'arrondissement est confiée aux mêmes électeurs. (*Voy.* **L. 22 juin 1833, art. 3** et **22**).

1629. — Une liste en est dressée par le préfet, pour chaque canton. (*Voy. ibid.*, art. 3.)

Elle comprend d'abord les citoyens portés, dans chaque arrondissement, sur la liste des électeurs appelés à nommer les membres de la chambre des députés. (*Voy.* art. 3.)

Toutefois on a à omettre ceux qui, ayant placé leur domicile politique dans un lieu autre que celui de leur domicile réel, aux termes de l'art. 19 de la loi du 19 avril 1831, ont profité de la faculté accordée par l'art. 29 de la loi du 22 juin 1833, et *fait trois mois d'avance, aux greffes des justices de paix du canton de leur domicile politique et de leur domicile réel, la déclaration expresse qu'ils entendent coopérer à l'élection des conseillers de département ou d'arrondissement, dans le canton de leur domicile réel.*

1630. — Tous les individus inscrits dans chaque arrondissement, sur la liste du jury, et qui ne remplissent pas les conditions exigées pour concourir à l'élection des députés, doivent être portés, en second

lieu, sur la liste des assemblées électorales des conseils de département et d'arrondissement. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 3.)

1631. — Ces deux premières classes d'électeurs étant formées, on passe aux citoyens qui exercent les droits électoraux pour la nomination des députés, mais qui les exercent dans un lieu autre que celui où ils ont leur domicile réel et que, par ce motif, on est convenu d'appeler domicile politique.

L'art. 29 de la loi du 22 juin 1833 permet à l'électeur, tout en conservant le droit de voter pour l'élection des députés dans le lieu de son domicile politique, de prendre part à l'élection des conseillers de département et d'arrondissement dans son domicile réel. Elle exige seulement *qu'il en ait fait, trois mois d'avance, une déclaration expresse aux greffes des justices de paix du canton de son domicile politique et de son domicile réel.*

La déclaration est double pour qu'un même individu ne puisse pas voter dans deux cantons différents.

Elle doit précéder de trois mois non pas l'élection mais la clôture des listes annuelles, car c'est l'inscription sur la liste qui confère le droit électoral. Il en résulte que l'électeur qui n'a fait sa déclaration que postérieurement au 21 juillet, ne pourra, la clôture des listes étant fixée au 21 octobre, voter dans le canton où il veut désormais exercer son droit électoral, quand bien même les élections n'auraient lieu que plus de trois mois après la déclaration ; il ne pourra demander son inscription que sur la liste du canton où il a établi son domicile politique.

Quant à la forme des déclarations, nous pensons que la remise aux greffes d'une déclaration écrite, enregistrée et portant la signature légalisée de l'électeur, doit être admise et valoir comme la déclaration faite en personne ou par un fondé de pouvoir. Nous ne voyons nulle différence entre ces deux déclarations ; l'une et l'autre offrent le même degré de certitude, et nous paraissent remplir également le vœu de la loi, qui n'a eu d'autre but, en exigeant des déclarations et en prescrivant de les faire aux greffes, que d'écarter toute possibilité de fraude. Il a d'ailleurs été dans l'intention du législateur de faciliter le plus possible, l'exercice des droits électoraux, et c'est se montrer fidèle à son esprit que d'écarter des citoyens toute entrave inutile.

1632. — Les électeurs qui ont profité de la faculté consacrée par l'art. 29 de la loi du 22 juin 1833 et qui ont déclaré, suivant les formes et dans les conditions exigées, vouloir participer aux élections de département et d'arrondissement dans le canton de leur domicile réel, sont portés sur une liste spéciale que le préfet dresse par chaque canton, et que la loi qualifie de *liste supplémentaire*. (*Voy.* art. 31.)

1633. — Mais ils ne sont pas seuls appelés à figurer sur cette liste. Elle doit aussi comprendre les citoyens qui n'ont pas été portés sur la liste départementale du jury, uniquement à cause d'une incompatibilité proclamée par la loi.

L'art. 384 du code d'instruction criminelle porte :

« Les fonctions de juré sont incompatibles avec
« celles de ministre, de préfet, de sous-préfet, de

« juge, de procureur général, de procureur du roi « et de leurs substituts.

« Elles sont également incompatibles avec celles « de ministre d'un culte quelconque.

Et l'art. 385 ajoute : « Les conseillers d'état chargés « d'une partie d'administration, les commissaires du « roi près les administrations ou régies, les septua- « génaires seront dispensés s'ils le requièrent. »

Les fonctionnaires désignés dans ces articles ne figurent point sur les listes du jury, il fallait donc pour leur ménager le droit de prendre part aux élections départementales et d'arrondissement, ordonner qu'ils seraient inscrits sur une liste particulière. C'est ce à quoi a pourvu l'art. 30 de la loi du 22 juin 1833. Aux termes de cet article, les citoyens aptes à être jurés mais qui ont été laissés en dehors de la liste du jury, à cause de l'incompatibilité de leurs fonctions, doivent être inscrits comme électeurs cantonnaux, sur la liste *supplémentaire* du lieu de leur domicile réel.

Cette liste supplémentaire se composera donc : 1° des citoyens qui, exerçant leurs droits d'électeurs pour la chambre des députés à un domicile politique séparé de leur domicile réel, ont fait les déclarations voulues pour concourir à la nomination des conseils de département ou d'arrondissement au lieu de leur domicile réel; 2° des citoyens aptes à être jurés, mais que l'incompatibilité de leurs fonctions empêche d'être inscrits sur la liste du jury (1).

(1) Il peut arriver, et il arrive en effet, dans beaucoup de cantons qu'il n'y a aucun nom à porter sur cette liste : alors cette liste manque.

1634. — Pour la confection de la liste supplémentaire, et pour la confection de la première liste, de celle qui doit comprendre 1° les électeurs pour la chambre des députés qui ne se sont pas placés sous l'empire de l'art. 29, relatif à la translation de domicile, 2° les jurés qui ne jouissent point des droits électoraux pour la chambre des députés, on épuise les catégories auxquelles ces listes se rapportent. La loi n'avait à imposer aucune limite au nombre des noms à inscrire. Mais elle a dû se préoccuper du cas où la faiblesse de ce nombre menacerait de compromettre la *réalité* de la représentation.

« S'il y a moins de cinquante citoyens inscrits « sur lesdites listes, porte l'art. 32 de la loi de 1833, « le préfet dressera une troisième liste comprenant « les citoyens ayant domicile réel dans le canton, « qui devront compléter le nombre de cinquante, « conformément à l'art. 3 de la présente loi. Cette « liste sera affichée dans toutes les communes du « canton. »

Le législateur organise ici le principe consacré dans la disposition de l'art. 3, qui veut que, *si le nombre des électeurs pris sur la liste électorale pour la chambre des députés et sur la liste du jury, est au-dessous de cinquante, le complément soit formé par l'appel des citoyens les plus imposés.*

1635. — Il faut remarquer que la liste *complémentaire* ne doit se composer que des citoyens les plus imposés, à raison des contributions qu'ils payent dans le canton. On n'a pas voulu donner à celui qui paye dans le canton une contribution insuffisante pour le placer sur la liste des plus imposés,

la faculté de réunir à cet impôt la cote d'impositions payées dans d'autres cantons. Il pourrait ainsi, expulser des contribuables dont l'intérêt aux affaires locales serait plus grand que le sien.

Mais pour que le but ne fût pas dépassé et que la règle ne pût être appliquée dans un sens contraire à l'esprit qui l'a dictée, on a ajouté dans l'art. 33, que « tout citoyen payant dans un canton une « somme de contributions qui le placerait sur la « susdite liste des plus imposés, pourrait se faire « inscrire, bien qu'il n'y eût point son domicile « réel, en faisant la déclaration prescrite par l'ar« ticle 29. » (*Voy. suprà*, n° 1532.)

1636. — L'inscription des plus imposés se fait dans l'ordre décroissant de leurs contributions, et seulement jusqu'au nombre nécessaire pour compléter, avec les citoyens inscrits sur les listes précédentes, le nombre de cinquante électeurs.

S'il y a concours entre plusieurs citoyens à raison de l'égalité des sommes payées par chacun d'eux dans le canton, on prend l'âge comme cause de préférence. L'art. 2 de la loi du 19 avril 1831 renferme à cet égard, une disposition expresse à laquelle il convient de s'attacher pour suppléer au silence gardé sur ce point par la loi du 22 juin 1833.

1637. — D'après ce qui vient d'être dit, il n'y a lieu de procéder à une liste complémentaire que dans le cas où les électeurs inscrits sur les deux premières sont au-dessous du nombre de cinquante, et cette liste n'est destinée qu'à *compléter* ce nombre. Il en résulte que toutes les fois que le préfet a à dresser et dresse en effet, une liste complémen-

taire, le nombre des électeurs inscrits est juste de cinquante et que, par conséquent, il suffirait du décès ou de la faillite de l'un d'eux, ou de toute autre circonstance de nature à anéantir les effets de son inscription, pour détruire ce nombre et le faire descendre au-dessous de la limite marquée par l'art. 3 de la loi.

C'est pour parer à cette éventualité que l'art. 33 dispose dans un second paragraphe que lorsque le nombre des électeurs inscrits sur les diverses listes « ne s'élèvera pas au delà de cinquante, le préfet « fera publier dans les communes du canton, une « liste dressée dans la même forme, et contenant « les noms des dix citoyens susceptibles d'être ap- « pelés à compléter le nombre de cinquante, par « suite des changements qui surviendraient ulté- « rieurement dans les listes électorales ou du jury.»

Voici donc une quatrième liste que le préfet peut avoir à dresser dans certains cas donnés. On la désigne sous la dénomination de *liste de suppléants*. Elle se compose des dix citoyens les plus imposés du canton après ceux déjà inscrits sur la liste complémentaire, s'il en existe une (1).

Ces citoyens ne sont pas électeurs de plein droit; mais si par suite d'un décès, d'un changement de domicile, d'une faillite ou de tout autre événement, l'un des électeurs inscrits sur les précédentes listes vient à cesser d'être électeur, avant la clôture défini-

(1) L'art. 33 qui a été expliqué un peu plus haut (*Voy.* nº 1633), se réfère à l'ensemble de l'article qui le précède. La faculté de translation de domicile qu'il consacre, s'applique donc à la liste de suppléans aussi bien qu'à la liste complémentaire.

tive des listes, et à laisser incomplet le nombre de cinquante exigé par la loi, il est immédiatement remplacé en cette qualité, par le citoyen le premier inscrit sur la liste des suppléants. (*Voy. infrà*, n° 1656.)

1638. — La loi du 22 juin 1833 n'avait point à s'occuper des formes à suivre pour la confection des listes d'après la liste électorale pour la chambre des députés et d'après la liste du jury; il est bien évident qu'elle se confond sous ce rapport, avec ces dernières. L'administration en fait l'objet d'une seule opération. En même temps qu'elle dresse les listes électorales et du jury, elle en extrait pour chaque canton, la liste des électeurs ayant droit d'élire les conseillers de département et les conseillers d'arrondissement, publie les unes comme les autres et en prononce la clôture par des arrêtés pris le même jour, le 16 octobre.

Au contraire, pour les listes supplémentaires, complémentaires et de suppléants qui, dans leur confection, sont indépendantes des listes électorales pour la chambre des députés et des listes du jury, le législateur a dû tracer des règles de forme.

1639. — Les listes supplémentaires, aux termes de l'art. 31, *doivent être dressées, dans les mêmes formes, les mêmes délais et de la même manière que les listes prescrites par la loi du* 19 *avril* 1831. Elles doivent donc, comme celles-ci, être publiées le 15 août, soumises du 15 août au 30 septembre, aux réclamations qui s'élèveraient contre leur teneur, et closes et arrêtées le 16 octobre. (*Voy.* art. 3 L. 2 mai 1827 et art. 19, 24 et 31, L. 19 avril 1831.)

Seulement, au lieu de n'être affichées que dans les

communes d'une population de 600 habitants au moins (*Voy.* art. 19, L. 19 avril 1831), elles le seront dans *toutes* les communes du canton.(*Voy.* Ord. 20 août 1840, élect. d'Ecouché et de Mortrée.) La raison en est qu'on ne saurait, sans compromettre la publicité qu'il s'agit d'obtenir, appliquer au canton une mesure consacrée dans la loi de 1831 en vue de l'étendue, beaucoup plus grande, de l'arrondissement électoral. La lettre même de la loi de 1833 s'y opposerait, puisque l'art. 32 dit expressément que les listes complémentaires devront être affichées dans toutes les communes du canton, et que rien ne fait supposer une différence, sous ce rapport, entre ces listes et les listes supplémentaires.

1640. — « Les listes complémentaires, définies « au § 1^er^ de l'art. 32 de la loi du 22 juin, sont su- « bordonnées au résultat des listes électorales et « du jury et des listes *supplémentaires*, puisqu'elles « ont pour objet de porter à cinquante le nombre « des électeurs de chaque canton. Il s'ensuit qu'elles « doivent être dressées, rectifiées et arrêtées en même « temps que les premières; leur publication et leur « révision doivent donc avoir lieu dans les mêmes « délais. Quant aux formes de cette publication et de « cette révision, l'art. 32 ne contient d'autre dispo- « sition à cet égard, sinon qu'elles doivent être affi- « chées dans toutes les communes du canton; mais « cette seule dérogation aux règles prescrites par « l'art. 19 de la loi du 19 avril 1831, ne dispense « pas de l'application des autres articles du titre III « de ladite loi. L'ensemble du titre V de la loi du 22 « juin établit suffisamment, en effet, que ces dispo-

« sitions sont applicables aux listes complémentaires,
« comme aux listes supplémentaires; et l'intention
« du législateur ne laisse aucun doute à cet égard,
« d'après le rapport fait à la chambre des pairs le 4
« avril dernier. » (*Moniteur* du 5 avril 1833, p. 958 et 959.)

« Ainsi, les listes complémentaires, dans les can-
« tons où il sera nécessaire d'en former, devront
« être dressées de la même manière et dans les
« mêmes délais que les listes électorales et du jury,
« et que les listes supplémentaires mentionnées à
« l'art. 31. » (*Voy.* Circ. du 15 septembre 1833.)

1641.— Il en est de même des listes de *suppléants* mentionnées au second paragraphe de l'art. 32. Leur confection, leur publication, leur révision et leur clôture doivent avoir lieu dans le temps et de la manière déterminés par la loi du 19 avril 1831.

1642. — La loi relative à l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement garde le silence le plus absolu sur les contestations en matière d'inscription sur les listes, mais il est aisé d'y suppléer.

Les règles concernant les réclamations dirigées contre les listes électorales se lient trop étroitement aux règles tracées pour leur confection, pour qu'on puisse se refuser à admettre que la loi de 1833, qui s'est référée à celle du 19 avril 1831 pour la formation des listes affectées à l'élection des membres des conseils de département et des conseils d'arrondissement, a entendu laisser également sous l'empire de la loi de 1831, les difficultés relatives à cette opération. Il y aurait d'ailleurs une anomalie injustifiable

à ce que les mêmes difficultés fussent soumises à une procédure et portées devant des juges différents, suivant que la liste serait considérée dans son application à telle ou telle catégorie d'élections. La cour de cassation n'a eu garde d'hésiter sur ce point. Elle reconnaît et déclare « qu'il résulte des dispositions « combinées de la loi du 19 avril 1831, et de la loi « du 22 juin 1833, notamment de l'art. 33 de la pre- « mière de ces lois, et des art. 3, 22 et 29 de la se- « conde, que les réclamations relatives à la confec- « tion des listes, soit pour les élections à la chambre « des députés, soit pour les élections aux conseils « généraux de département et aux conseils d'arron- « dissement, doivent être soumises au préfet, en « conseil de préfecture, et en cas d'appel, aux cours « royales. » (*Voy.* arrêt de la ch. des req. du 18 février 1840.)

Voilà donc un principe certain : les formalités relatives à la formation, à la réception et au jugement des réclamations dirigées contre la teneur des listes mentionnées dans la loi du 22 juin 1833 sont celles réglées par la loi du 19 avril 1831 ; indiquons-les rapidement.

1643. — Tout individu qui croirait avoir à se plaindre, soit d'avoir été indûment inscrit, omis ou rayé, soit de toute autre erreur commise à son égard dans la rédaction des listes, peut présenter sa réclamation jusqu'au 30 septembre inclusivement. (*Voy.* L. 19 avr. 1831, art. 24.)

1644. — L'art. 25 de la loi du 19 avril 1831 donne en outre, à tout électeur et à tout juré inscrit sur la liste d'un *arrondissement*, le droit de réclamer

l'inscription de tout citoyen qui ne sera pas porté sur les listes, quoique réunissant les conditions nécessaires, ainsi que la radiation de tout individu qu'il prétendrait indûment inscrit, ou la rectification de toute autre erreur commise dans la rédaction des listes. « C'est là, suivant l'observation judicieuse de « M. Serrigny, une espèce d'action donnée, à l'in- « star des actions populaires du droit romain, à tous « ceux qui ont intérêt de l'exercer. (*Voy.* ff. *de* « *Popul. act.*) » (*Voy.* n° 832, t. 2, p. 206.) Mais nous croyons que cette action, en ce qui concerne les listes mentionnées dans la loi du 22 juin 1833, doit être restreinte aux électeurs du *canton*. On ne peut supposer que l'intention du législateur ait été d'étendre le droit d'intervention aux tiers étrangers à la circonscription électorale. La lettre même de l'article 69 de la loi de 1831 témoigne d'une intention contraire, puisqu'après avoir prescrit la formation pour chaque arrondissement électoral d'une liste des jurés non électeurs, il ajoute que « le droit d'inter- « vention des tiers, relativement à cette liste, ap- « partient à tous les électeurs et à tous les jurés de « l'*arrondissement*. »

1645. — Les réclamations doivent être signées par le réclamant, ou par un fondé de pouvoirs spécial (1).

1646. — Elles sont, à la date de leur présenta-

(1) Le mandat donné au fondé de pouvoir peut être en forme de simple lettre. (*Voy.* Circul. 9 oct. 1827 et 25 août 1830.) On a même jugé que la légalisation n'était pas indispensable, dès que le mandat était constant et que la signature était reconnue pour vraie. (*Voy.* arrêt Cour de cass. 26 juin 1830.)

tion et suivant un ordre de numéros, inscrites sur un registre ouvert à cet effet, au secrétariat général de la préfecture, à compter du 15 août, jour de la publication des listes; et il est donné récépissé par le préfet de chaque réclamation et des pièces qui l'accompagnent et l'appuient. (*Voy.* art. 23.)

1647. — Le citoyen qui réclame contre une erreur commise à son préjudice, n'a point à notifier sa demande; il est seul, partie en cause. Mais il en est autrement des actions formées par les tiers en conformité de l'art. 25. (*Voy. suprà*, n° 1545.) Elles ne sont reçues qu'autant que le réclamant rapporte la preuve d'une signification par lui faite à la partie intéressée, laquelle a dix jours pour répondre, à partir de celui de la notification. (*Voy.* L. 19 avril 1831, art. 26.) La loi ne dit pas expressément à quelle époque la signification doit avoir eu lieu et jusqu'à quelle époque la preuve de son existence peut être utilement produite. Mais elle dispose que la demande ne sera reçue qu'accompagnée de la preuve de sa notification; or, l'art. 24 n'accorde que jusqu'au 30 sept. pour la *réception* des réclamations. On n'a donc que jusqu'à cette époque et pour faire la signification et pour en rapporter la preuve. Cette conclusion s'harmonise d'ailleurs, avec la règle qui assigne pour le jugement, un délai dont, en réalité, le point de départ est toujours la date de la réception des demandes.

1648. — Le préfet, aux termes de l'art. 27 de la loi de 1831, statue en conseil de préfecture, dans les cinq jours qui suivent leur réception, sur les demandes formées par les parties elles-mêmes ou par

leurs fondés de pouvoirs ; et dans les cinq jours de l'expiration du délai accordé à la partie intéressée pour se défendre, si elles sont formées par des tiers.

1649. — La communication, *sans déplacement*, des pièces respectivement produites doit être donnée à toute partie intéressée, c'est-à-dire, à chacune de celles qui figurent dans la contestation. (*Voy. ibid.*, art. 27, et la discussion de l'art. 14 L. 2 juill. 1828.)

1650. — Quant aux arrêtés du préfet, la loi exige expressément qu'ils soient motivés. (*Voy.* L. du 19 avril 1831, art. 27.) Elle rend ainsi hommage au caractère de décisions juridiques dont ils sont empreints.

1651. — A l'égard des individus dont l'inscription a été ordonnée ou rectifiée par le préfet, la publication des tableaux de rectification, dans les formes indiquées par la loi (*Voy.* art. 29), tient lieu de notification des décisions.

Celles portant refus d'inscription, ou prononçant des radiations, sont notifiées dans les cinq jours de leur date, aux individus dont l'inscription ou la radiation a été réclamée, que ce soit par eux-mêmes ou par des tiers. (*Voy.* art. 29.) Mais il importe de remarquer qu'il n'y a point de signification à faire au tiers, même dans le cas où il est l'auteur de la demande d'inscription dont le rejet a été prononcé. La raison en est que le tiers dans ce cas, n'a pas, ainsi que nous le dirons bientôt, le droit d'appeler de la décision.

Les décisions rejetant les demandes en radiation ou en rectification sont notifiées, également dans les cinq jours de leur date, tant au réclamant qu'à l'in-

dividu dont l'inscription a été contestée. (*Voy. ibid.*, art. 29.)

1652. — Toute *partie* qui se croira fondée à contester une décision rendue par le préfet, a le droit de porter son action devant la cour royale du ressort et d'y produire toutes pièces justificatives, qu'elles aient été ou non produites devant le préfet.

Mais cette action n'est valablement formée qu'autant que l'exploit introductif d'instance est notifié, tant au préfet qu'aux parties intéressés, dans les dix jours à partir de la notification de la décision attaquée, quelle que soit d'ailleurs, la distance des lieux. (*Voy.* art. 33.)

La faculté du recours à la cour royale n'est refusée qu'au *tiers* et dans un seul cas, celui où la décision a rejeté une demande d'inscription par lui formée. (*Voy.* art. 33, L. 19 avril 1831.)

1653. — La commission de la chambre des pairs s'est demandé quel serait, pour l'électeur, le moyen de sauver ses droits si un préfet négligeait ou refusait de statuer dans le délai fixé; et elle a reconnu qu'en l'absence de toute décision, la cour royale ne pouvait être saisie, et que par conséquent, le réclamant n'avait de ressources que dans une action en déni de justice dirigée contre le préfet. « La majo-
« rité de votre commission, a dit le rapporteur, a
« pensé que cette action était tout à fait suffisante
« pour rassurer la société et pour garantir les par-
« ties des inconvénients d'un refus de statuer, ou
« d'une négligence si extraordinaire qu'elle ne pour-
« rait être considérée que comme un refus, et qua-
« lifiée aussi sévèrement; que le préfet qui s'en ren-

« drait coupable s'exposerait à des poursuites cri-
« minelles, et aux peines portées par les lois con-
« tre les dénis de justice ; qu'on ne devait pas pré-
« voir qu'il s'en trouvât qui oubliassent leur devoir
« au point d'appeler sur eux l'application de ces lois,
« qui, dans tous les cas, étaient plus que suffisantes
« pour prévenir une prévarication contre laquelle il
« était inutile de chercher d'autre remède. »

Dans le silence de la loi, il faut bien s'en tenir à cette doctrine. Admettre les cours royales à se prononcer sur un droit qui n'aurait pas fait l'objet d'une dénégation formelle de la part de l'administration, ce serait, en réalité, appeler le pouvoir judiciaire à concourir directement à la formation des listes électorales et porter le trouble et la confusion dans les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs. Nous devons dire au surplus, que les prévisions de la chambre des pairs ne paraissent point avoir été trompées, et qu'il nous a été impossible de découvrir aucun exemple des abus qu'elle a cru devoir se dispenser de prévoir dans la loi électorale, en raison même de leur rareté.

1654. — Les art. 31 et 32 de la loi du 19 avril 1831 sont ainsi conçus :

« Art. 31. Le 16 octobre, le préfet procèdera à la
« clôture des listes. Le dernier tableau de rectifica-
« tion, l'arrêté de clôture des listes des colléges élec-
« toraux du département, seront publiés et affichés
« le 20 du même mois.

« Art. 32. La liste restera, jusqu'au 20 octobre de
« l'année suivante, telle qu'elle aura été arrêtée
« conformément à l'article précédent, sauf néan-

« moins les changements qui y seront ordonnés par « des arrêts rendus dans la forme déterminée par les « articles ci-après, et sauf aussi la radiation des « noms des électeurs décédés, ou privés des droits « civils ou politiques par jugement ayant acquis « force de chose jugée.

« L'élection à quelque époque de l'année qu'elle « ait lieu, se fera sur ces listes. »

1655. — Il faut remarquer dans ces dispositions, la consécration du principe de la *permanence* des listes. Nous le retrouvons ici armé de la même force et animé de la même rigueur qu'en matière d'élections communales. (*Voy. suprà,* n° 1519.)

Par l'effet de la clôture définitive des listes, le sort des citoyens, relativement aux droits électoraux, est irrévocablement fixé.

Chacun de ceux qui se trouvent inscrits sur la liste des électeurs puise dans le fait même de son inscription, un droit qui ne peut désormais lui être contesté sous aucun prétexte. Vainement prétendrait-on qu'il n'a jamais réuni les conditions voulues pour concourir à l'élection et que son inscription n'est que le résultat d'une erreur matérielle, ou que s'il les a réunies au moment de la formation des listes, il ne les réunit plus au jour de l'élection. (*Voy.* Ord. 23 mai 1834, Cassaignard; 27 août 1840, élect. de l'Ile-Dieu; 23 février 1841, Doussand.) Le principe que les listes doivent servir telles qu'elles ont été arrêtées à défaut de réclamation formée en temps utile, va jusque-là que, si le préfet avait compris dans la liste d'un canton les électeurs d'une portion du canton voisin, l'erreur serait irréparable et que l'élection

faite d'après cette liste, devrait être maintenue (*Voy.* Ord. 2 sept. 1840, élect. de Tarbes.)

De même pour ceux qui ont été laissés en dehors des listes au jour de leur clôture, on ne saurait imaginer aucune circonstance susceptible de les y faire placer ultérieurement et de leur ouvrir l'entrée de l'assemblée électorale.

1656. — La volonté, bien fortement exprimée d'ailleurs par le législateur, de ne pas laisser tomber le nombre des électeurs au-dessous de 50, ne peut elle-même prévaloir contre le principe de la permanence des listes. Le principe s'oppose à ce que le nombre des électeurs réduit à moins de 50 par suite de décès survenus dans l'intervalle de la clôture des listes au jour de l'élection, soit complété par l'appel des premiers inscrits sur la liste des suppléants. (*Voy.* Ord. 23 juillet 1840, Leblanc; 6 août 1840, Chauvet; 2 septembre 1840, élect. de Carlux.) Ce principe a, par conséquent, l'effet d'enlever toute valeur aux listes de suppléants, du moment que les dernières rectifications ont été faites sur les listes et que leur clôture a eu lieu.

ART. 2. — Des éligibles.

1657. — Énumération des conditions d'éligibilité pour le conseil général.
1658. — Énumération des conditions d'éligibilité pour le conseil d'arrondissement.
1659. — Examen de ces diverses conditions. — De la jouissance des droits civils et politiques.
1660. — De la condition relative à l'âge.
1661. — Du cens. — De l'origine et de la nature de cette condition.

1662. — Suite. — Le payement des contributions à compter pour le cens doit avoir lieu *depuis une année*.

1663. — Des contributions qui peuvent compter pour le cens. — Délégation des contributions.

1664. — La loi n'exige aucune condition de domicile.

1665. — Énumération des incompatibilités.

1666. — Incompatibilités *absolues*.

1667. — De l'étendue de l'incompatibilité prononcée contre les *employés* au recouvrement de l'impôt.

1668. — Incompatibilités *relatives*.

1669. — Étendue de l'incompatibilité établie contre les architectes.

1670. — Les ingénieurs des mines restent en dehors des incompatibilités.

1671. — On n'admet point, en matière d'incompatibilités, les raisons d'analogie.

1672. — Les empêchements pour cause de parenté ont été rejetés.

1673. — Réclamations. — Renvoi.

1674. — De l'impossibilité d'être, simultanément, membre de plusieurs conseils.

1675. — La constatation de l'existence des conditions d'éligibilité est-elle de nature à motiver une confection de listes?

—

1657. — La loi du 22 juin 1833 a fixé les conditions d'éligibilité pour le conseil général et pour les conseils d'arrondissement.

Nul, d'après l'art. 4, n'est éligible au conseil général s'il ne jouit des droits civils et politiques, si, au jour de son élection, il n'est âgé de vingt-cinq ans, et s'il ne paye, depuis un an au moins, 200 fr. de contributions directes dans le département.—Toutefois, si, dans un arrondissement de sous-préfecture, le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des conseillers de département qui doivent être élus par les cantons ou circonscriptions électorales de cet arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés.

1658. — Les membres des conseils d'arrondissement, aux termes de l'art. 23, peuvent être choisis parmi tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans accomplis, jouissant des droits civils et politiques, payant dans le département, depuis un an au moins, 150 fr. de contributions directes, dont le tiers dans l'arrondissement, et qui ont leur domicile réel ou politique dans le département. Si le nombre des éligibles n'est pas sextuple du nombre des membres du conseil d'arrondissement, le complément sera formé par les plus imposés.

1659. — Reprenons chacune des conditions d'éligibilité.

On a vu dans le chapitre précédent qui traite des élections communales, en quoi consiste la jouissance des droits civils et politiques et dans quels cas elle peut se perdre ou être suspendue. (*Voy. suprà*, n° **1484.**) Nous n'avons rien à ajouter sur ce point.

1660. — Il en est de même de la condition relative à l'âge. Il faut se reporter aux observations que nous avons présentées à l'égard des conseillers municipaux, qui doivent eux-mêmes être âgés de vingt-cinq ans. (*Voy. suprà*, n° **1521.**)

1661. — La question du cens a été vivement et longuement débattue. On a demandé que tout électeur fût éligible, et on appuyait cette demande sur de nombreuses considérations qui se résumaient dans une raison d'analogie empruntée à l'art. 16 de la loi municipale du 21 mars **1831.** On sait, en effet, que la disposition exprimée dans cet article déclare tous les électeurs de la commune éligibles aux fonctions

de conseiller municipal. Mais on a répondu que la mission et les pouvoirs conférés aux conseils de département et d'arrondissement ne pouvaient se comparer, sous le rapport de l'importance, à ceux que la loi a attribués aux conseils municipaux. On a fait remarquer particulièrement, que le conseil général avait le droit souverain de frapper le département d'impôts considérables et que dans l'exercice de ce droit, il n'était pas même astreint à s'adjoindre les plus imposés; et on en a conclu qu'il était prudent et sage de placer sa composition sous la garantie du cens. « Le conseil général fonctionne seul, disait « M. le rapporteur à la chambre des députés, et il « a le droit souverain de frapper le département « d'impôts considérables; il faut donc trouver dans « le conseil les garanties nécessaires; il faut que, « par lui-même et par lui seul, il présente toutes « les conditions capables de rassurer le pays sur le « bon et sage emploi de son autorité, et c'est à la « possession seule dans le département que cette « garantie peut s'attacher. »

Ce langage était trop évidemment inspiré par les idées qui avaient dominé la chambre dans l'organisation du système électoral applicable à la représentation nationale, pour ne pas impressionner fortement l'esprit de ses membres. On a repoussé la proposition de renoncer au cens d'éligibilité. On est allé bien plus loin encore. On s'est refusé à rendre à la capacité l'hommage qu'elle avait reçu de la loi municipale. Les officiers de la garde nationale, les pharmaciens, médecins, notaires, avoués, avocats et les magistrats eux-mêmes, ne sont éligibles

qu'autant qu'ils payent le cens. Cette condition d'éligibilité est donc essentiellement générale.

On ne peut dire qu'elle soit également absolue. Car, on l'a vu, la loi, dans le cas où le nombre des éligibles n'atteint pas une certaine limite, admet comme éligibles complémentaires, et à titre de plus imposés, des citoyens dont les contributions sont inférieures à 200 fr. pour le conseil général, et à 150 fr. pour le conseil d'arrondissement.

1662. — La loi veut que le payement des contributions ait lieu *depuis une année*. Suivant le sens constamment prêté aux dispositions législatives en matière électorale, cela signifie que l'éligible, au jour de l'élection, doit, depuis un an, posséder la propriété, avoir fait la location, pris la patente et exercé l'industrie, à raison desquelles il paie la quotité d'impôt exigée.

1663. — Quant à la nature des contributions susceptibles d'être comptées pour le cens, M. le ministre de l'intérieur ne fait nul doute de s'en référer aux règles tracées pour les élections parlementaires. « Ces règles, écrit-il dans la circulaire du 15 « sept. 1833, ont été déclarées applicables aux élec- « tions municipales par l'art. 41 de la loi du 21 « mars 1831, et, bien qu'une disposition semblable « n'ait pas été insérée dans la loi du 22 juin 1833, « ce n'est pas une raison de considérer les capacités « et les opérations qui font l'objet de ladite loi, « comme entièrement étrangères aux dispositions de « la loi du 19 avril. Il ne serait pas rationnel que les « élections intermédiaires entre celles des députés « et celles des conseillers municipaux fussent régies

« par d'autres principes et d'autres formes. Ces trois « sortes d'élections appartiennent à un même sys- « tème, dont les bases sont établies dans la loi du « 19 avril 1831, et qui s'applique aux élections dépar- « tementales et municipales, en tout ce qui n'a pas « été réglé spécialement par les lois du 21 mars 1831 « et du 22 juin 1833.

« En conséquence de ce principe, la plupart des « dispositions du titre 1^er^ de la loi du 19 avril 1831 « doivent être suivies pour le calcul du cens d'éligi- « bilité aux conseils de département et d'arrondis- « sement. Ainsi, l'attribution des contributions de la « femme, des enfants mineurs, de celles que la mère, « l'aïeule ou la belle-mère a déléguées, des droits de « diplome, des redevances des mines, etc., doit avoir « lieu pour les élections départementales, comme « pour les élections de la chambre des députés. En « résumé, les art. 4, 5, 8 et 9 de la loi du 19 avril, « l'art. 6, sauf l'admission des contributions payées « hors du département, et la disposition de l'art. 7, « qui dispense de toute condition de temps le pos- « sesseur à titre successif ou par avancement d'hoi- « rie, sont applicables à l'éligibilité définie par les « art. 4 et 23 de la loi du 22 juin. »

Il est vrai que M. Duvergier, dans ses notes sur le premier de ces deux articles, déclare pencher vers l'opinion contraire à celle de M. le ministre. « Je « concevrais assez, dit-il, que toutes les dispositions « sur les attributions des contributions, qui sont plu- « tôt la conséquence des règles du droit commun « que des règles nouvelles, fussent appliquées aux « élections des conseils de département ; je trouverais

« par conséquent, raisonnable de compter au père « les contributions de ses enfants mineurs, au mari « les contributions de sa femme ; mais là où il y a « disposition nouvelle, création d'un droit spécial, « comme par exemple, lorsque la loi autorise certai- « taines délégations, je suis porté à penser que la « raison d'analogie n'est pas assez puissante pour « dispenser d'un texte formel. »

Mais cet auteur nous paraît s'être égaré pour avoir perdu de vue la *spécialité* qui caractérise toute notre législation électorale. Dans l'interprétation des dispositions dont l'objet est de déterminer les conditions de l'éligibilité, et notamment celles qui concernent le cens, on ne saurait se guider sur les principes du droit commun. La loi ne s'est en aucune manière inspirée du respect dû à ces principes. Sa pensée a été purement et exclusivement politique. Elle n'a statué, tant sur les attributions que sur les délégations de contributions, qu'en vue de la garantie qu'elle voulait et qu'elle pouvait obtenir de la richesse. Or, le compte que l'ensemble du système organisé par la loi du 22 juin 1833 fait de cette garantie correspond si exactement à celui qui en est fait dans la loi du 19 avril 1831, que rien ne nous semble plus logique que de suppléer au silence gardé par la première, au moyen des règles énoncées dans la seconde.

Ajoutons avec M. Dumesnil (*Voy. de l'Organisation et des attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*, t. 1, p. 57, n° 8), que la solution donnée par M. le ministre doit d'ailleurs être acceptée comme plus libérale. « En effet, donner aux éli-

« gibles le droit de profiter des attributions et des « délégations de contributions autorisées par la loi « du 19 avril 1831, c'est étendre le cens d'éligibilité, « c'est augmenter le nombre des éligibles. C'est donc « rendre hommage au principe admis constamment « en matière d'élections, que, dans le silence de la « loi ou en cas de doute, la loi dit être interprétée en « faveur du droit d'élection et d'éligibilité (1). »

1664. — Aucune condition de domicile n'est exigée pour l'éligibilité au conseil général. « Au con- « traire, on ne peut élire au conseil d'arrondisse- « ment que des citoyens ayant, dans l'étendue du « département, *domicile réel* ou *domicile politique*. « Cette dernière expression doit s'entendre non- « seulement du *domicile politique* proprement dit, « établi en vertu de l'art. 10 de la loi du 19 avril « 1831, pour l'exercice des droits politiques, mais « encore du domicile qui peut être élu par tout ci- « toyen, en vertu de l'art. 33 de la loi du 22 juin « (*Voy. suprà*, n° 1635), pour être inscrit comme « *électeur départemental*, afin de porter à 50 le nom- « bre des électeurs d'un canton. Il n'y a aucune rai- « son de priver du droit d'éligibilité les citoyens qui « jouissent dans ce domicile du droit électoral. » (*Voy.* Circ. du 15 septembre 1833.)

1665. — Après avoir défini les conditions de l'é-

(1) La cour royale de Toulouse a décidé, par un arrêt du 30 oct. 1837, qu'un gendre n'avait pu profiter, pour les élections départementales, de la délégation des contributions de sa belle-mère, par le motif que celle-ci, ayant déjà usé de ce droit au profit de son fils, était sans pouvoir pour l'exercer en faveur de son gendre. Elle a donc supposé en principe, que la délégation était permise. (*Voy.* Rec. pér. de M. Dalloz, 1838, 2, 82.)

ligibilité, la loi établit les incompatibilités et applique les mêmes aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement. (*Voy.* art. 5 et 23, L. 22 juin 1833.) Elles frappent « 1° les préfets, sous-préfets, « secrétaires généraux et conseillers de préfecture; « 2° les agents et comptables employés à la recette, « à la perception ou au recouvrement des contribu- « tions, et au payement des dépenses publiques de « toute nature; 3° les ingénieurs des ponts et chaus- « sées, et les architectes actuellement employés par « l'administration, dans le département; 4° les « agents forestiers en fonctions dans le départe- « ment, et les employés des bureaux des préfectu- « res et sous-préfectures. » (*Voy.* art. 5.)

1666. — Les deux premiers termes de l'énumération consacrent une incompatibilité *absolue*. Les fonctionnaires auxquels elle s'applique ne peuvent être élus nulle part, pendant toute la durée de leurs fonctions. On a voulu favoriser l'indépendance des conseils généraux, en bannissant de leur sein les fonctionnaires administratifs dont le gouvernement dispose jusqu'à un certain point, et les fonctionnaires financiers ainsi que leurs employés, qui ont un intérêt personnel dans le vote des impôts.

1667. — La loi ne s'explique pas sur les fonctionnaires ou agents employés à la recette, à la perception ou au recouvrement de certains droits, tels que droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque, de douanes, de postes, droits sur les boissons, etc.

Ces agents sont-ils compris dans l'exclusion absolue prononcée par le second paragraphe de l'art. 5?

Par ordonnance du 6 juin 1834 (Chardoillet) le

conseil d'état a décidé l'affirmative à l'égard des receveurs de l'enregistrement.

Nous pensons, avec M. Dumesnil, « qu'il en doit « être de même pour les receveurs du timbre, les « conservateurs des hypothèques, et, en général, « pour tous les agents directeurs, inspecteurs, *con-* « *trôleurs*, receveurs et comptables employés à la « perception, au recouvrement, et à la recette, de « toutes les contributions, droits et charges géné- « ralement quelconques, soit directs, soit indirects. « Il y a évidemment même raison de décider dans « tous les cas. » (*Voy.* t. 1, p. 60, n° 10.)

Mais il importe, suivant nous, d'imposer à la généralité de cette doctrine une restriction qui semble avoir échappé à cet auteur. Nous croyons que la loi n'a voulu atteindre que ceux qui ont pour mission de pourvoir par eux-mêmes, ou leurs subordonnés, au recouvrement de l'impôt et à son versement dans les caisses du trésor; et que par conséquent, elle a laissé en dehors de l'exclusion d'une part, les fonctionnaires qui ne sont préposés qu'aux opérations relatives à l'assiette de l'impôt, sans avoir à s'immiscer dans la perception de ses produits, et d'autre part, ceux dont les attributions n'ont trait qu'à la gestion ou à l'emploi des fonds recueillis dans les coffres de l'état.

Le conseil d'état a lui-même consacré cette double distinction; car il a jugé à l'égard des contrôleurs des contributions directes, que l'incompatibilité prononcée contre les employés des finances était inapplicable aux préposés à *l'assiette* de l'impôt (*Voy.* Ord. 13 août 1840, Lasale) et à l'égard des vérifica-

teurs des domaines, qu'elle ne saurait non plus être étendue à ceux dont la mission est de surveiller la gestion des revenus publics. (*Voy.* Ord. 13 août 1840, Behagel.)

1668. — Les incompatibilités énoncées dans les deux derniers termes de l'énumération que nous avons présentée, ne résultent que de l'exercice de certains emplois *dans les limites du département.* Elles n'ont lieu que dans le département auquel les fonctionnaires sont spécialement attachés, et en ce sens, elles sont simplement *relatives*. C'est ce qui a été décidé notamment, au regard des employés des préfectures et sous-préfectures. (*Voy.* Ord. 28 nov. 1834, Fleury.)

1669. — Il résulte de la discussion qui a précédé et amené la rédaction de la loi, que les travaux entrepris pour le compte de l'état ou du département, à la différence de ceux à la charge des communes, sont les seuls qui mettent obstacle à l'élection de l'architecte, pour le département dans le ressort duquel ils sont exécutés. « Il n'en est pas « ainsi de l'architecte employé pour la bâtisse ou « la surveillance d'édifices appartenant à des com- « munes ou à des établissements de communes, « comme colléges, hospices. Celui-là est beaucoup « moins dans la dépendance du sous-préfet et du « préfet. Si la sévérité s'étendait jusqu'à lui, elle « équivaudrait presque à l'exclusion des architectes « prononcée en masse. » (*Voy.* rapport de M. Gillon.)

1670. — Il résulte non moins clairement de la discussion, que les ingénieurs des mines, qui ne sont

appelés qu'à surveiller, dans l'intérêt de la sûreté publique, des travaux dont l'entreprise est laissée à des spéculations privées, échappent à toute exclusion. (*Voy. ibid.*)

1671. — Le principe que nous avons établi en matière d'élections communales (*Voy. suprà*, n° 1527), que les incapacités ne se présument pas et doivent être formellement exprimées par la loi, trouve d'ailleurs ici une application toute naturelle. Tout employé que la nature de ses fonctions ne place pas directement sous le coup de l'une des exclusions prononcées, est par cela même, à l'abri de leur atteinte. On ne saurait se prévaloir contre lui d'aucune raison d'analogie.

1672. — Le projet du gouvernement contenait une disposition qui ne permettait pas aux parents, au degré de père, de fils, de frère, et aux alliés au même degré, d'être, en même temps, membres d'un même conseil.

La chambre des députés l'avait rejetée pour les conseils de département, et l'avait adoptée pour les conseils d'arrondissement.

Mais la chambre des pairs a cru devoir la repousser, même pour les conseils d'arrondissement.

Le père, le fils, les frères, les beaux-frères peuvent donc, en même temps, faire partie du même conseil général.

1673. — Je n'ai point à m'occuper ici de l'autorité compétente pour résoudre les questions d'incompatibilité. L'exposé des règles de compétence en ce qui concerne ces questions, viendra plus à propos,

lorsque nous traiterons des réclamations contre les résultats de l'élection.

1674. — Nul ne peut être membre de plusieurs conseils généraux, non plus que de plusieurs conseils d'arrondissement, ni même d'un conseil général et d'un conseil d'arrondissement. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 6 et 24.) « Le même mandataire, suivant l'ob-
« servation judicieuse de M. Dumesnil, ne pourrait,
« sans violer l'essence même du gouvernement re-
« présentatif, qui en toutes choses, est le gouverne-
« ment libre de la majorité, représenter à la fois plu-
« sieurs circonscriptions électorales, ni posséder le
« droit de siéger tour à tour dans plusieurs assem-
« blées investies des mêmes pouvoirs. » (*Voy.* t. 1, p. 66, n° 16.)

Toutefois, une première nomination n'a point pour résultat de mettre obstacle à une seconde. La prohibition a seulement pour effet d'imposer au citoyen élu plusieurs fois, l'obligation d'opter pour une circonscription. La loi lui accorde le délai d'un mois à partir de la dernière des élections entre lesquelles il a à opter, pour déclarer son choix au préfet. Et à défaut d'option dans ce délai, le préfet, en conseil de préfecture et *en séance publique*, décide, par la voie du sort, à quelle circonscription le conseiller appartiendra. (*Voy.* art. 10.)

1675. — Les développements qui précèdent et qui ont eu pour objet de définir les conditions de l'éligibilité, ont dû suffire pour montrer que ces conditions n'ont rien que d'*absolu*, puisque le cens est fixé à un chiffre invariable, et que les autres conditions d'âge, de jouissance des droits civils et politi-

ques et de domicile sont pour tous et en toutes circonstances les mêmes. La constatation de ces conditions ne comporte, par conséquent, ni rapprochement, ni comparaison de nature à exiger, antérieurement à l'élection, la confection d'un tableau spécial. On n'a point à dresser une liste des éligibles.

Il est bien vrai que le principe que l'éligibilité ne consiste que dans des conditions *absolues*, cesse d'avoir lieu lorsqu'il s'agit d'admettre comme *éligibles complémentaires*, les plus imposés au-dessous de 200 fr. ou de 150 fr.; que la qualité d'éligible résulte incontestablement, à l'égard de ces plus imposés d'une condition relative; et que le ministre en avait conclu que la qualité d'éligible, dans ce cas, « ne pouvait être manifestée que par l'inscription sur « une liste arrêtée par le préfet, et soumise à des « garanties de contrôle et de vérification. » (*Voy.* Circ. 15 septembre 1833.) (1)

Mais le conseil d'état a décidé que, dans le silence de la loi, on ne pouvait subordonner l'éligibilité à la condition d'une inscription préalable, même à l'égard des citoyens éligibles à titre de plus imposés; et que l'élection d'un membre qui n'avait que ce titre à invoquer, devait, n'eût-il point été inscrit sur la liste, être maintenue, s'il établissait que ses contributions le rendaient en effet éligible comme des plus imposés. (*Voy.* Ord. 12 décembre 1834, Pulicani; 12 décembre 1834, Castelli; 12 décembre 1834, Galvani.)

(1) En fait, les préfets ont toujours le soin de dresser une liste de ces éligibles.

ART. 3. — Des opérations électorales.

1676. — Division.

—

1676. — Pour n'omettre aucune des règles qui doivent présider aux opérations électorales, nous devons nous occuper successivement de la convocation des électeurs, des opérations de l'assemblée électorale, et enfin des réclamations dirigées contre ses actes.

§ 1er. — Convocation des électeurs.

1677. — Pour le conseil général, l'élection se fait par canton ou par circonscription électorale.
1678. — Pour le conseil d'arrondissement, l'élection a toujours lieu par canton.
1679. — Distinction entre les départements où les membres du conseil général et ceux du conseil d'arrondissement sont nommés par la même assemblée, et les départements où l'assemblée n'est pas la même pour les deux élections.
1680. — La convocation est motivée par des vacances ou par le renouvellement triennal.
1681. — Des vacances. — Options. — Décès. — Démissions.
1682. — Suite. — Démission forcée pour cause d'absences réitérées.
1683. — Renouvellement des conseils généraux et d'arrondissement.
1684. — Division de ces conseils en séries.
1685. — Dissolutions prononcées par le roi.
1686. — Du délai fixé pour la convocation, en cas de vacances, de renouvellement et de dissolution.
1687. — Le droit de convocation est réservé au préfet.
1688. — Étendue de ce droit.

—

1677. — La règle est que chaque canton doit être appelé à élire un membre du conseil général. Mais on n'a pas voulu que ce conseil pût être composé

de plus de 30 membres. Dans les départements qui ont plus de 30 cantons, on a eu recours à des réunions de cantons, de telle sorte que le département fût divisé en 30 circonscriptions électorales. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 3.) (1)

L'élection se fait d'ailleurs, par canton ou par circonscription. Les électeurs se réunissent en une seule assemblée. (*Voy. ibid.*)

1678.—A l'égard des conseils d'arrondissements, la loi n'a point limité leur composition par un *maximum;* mais le nombre des conseillers ne peut pas être au-dessous de 9.

Chaque canton a son assemblée électorale et nomme un conseiller d'arrondissement; et dans les arrondissements de moins de 9 cantons, les cantons les plus peuplés sont, en outre, appelés à élire les conseillers nécessaires pour compléter le nombre de 9. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 20 et 21.) (2)

(1) Ces réunions de cantons font l'objet d'un tableau annexé à la loi du 22 juin 1833. Elles s'appliquent aux départements de l'Ain, de l'Aisne, de l'Ardèche, des Ardennes, de l'Aude, de l'Aveyron, du Calvados, de la Charente-Inférieure, de la Corse, de la Côte-d'Or, des Côtes-du-Nord, de la Dordogne, de l'Eure, du Finistère, du Gard, de la Haute-Garonne, de la Gironde, de l'Hérault, d'Ille-et-Vilaine, de l'Isère, du Jura, de la Loire-Inférieure, du Loiret, de Lot-et-Garonne, de Maine-et-Loire, de la Manche, de la Marne, du Morbihan, du Nord, de l'Oise, de l'Orne, du Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, des Basses-Pyrénées, du Bas-Rhin, de Saône-et-Loire, de la Sarthe, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise, des Deux-Sèvres, de la Somme, du Tarn, du Var, de la Vienne, de l'Yonne.

(2) La répartition des conseillers à élire pour complément dans les 232 arrondissements qui ont moins de 9 cantons, a été faite, conformément au vœu de la loi, par une ordonnance royale du 20 août 1833.

1679. — On voit par ces dispositions, que l'assemblée qui nomme les conseillers généraux, dans les départements où leur nomination a lieu par canton, est précisément la même qui a mission d'élire les conseillers d'arrondissement, mais qu'il en est autrement, dans les départements où les circonscriptions électorales déterminées pour les élections du conseil général, comprennent plusieurs cantons réunis. (*Voy.* art. **22.**)

C'est là le point de départ d'une distinction importante.

Dans les départements dont les cantons sont réunis en circonscriptions électorales, l'assemblée ne peut jamais être convoquée pour élire, en même temps, les membres du conseil général et ceux du conseil d'arrondissement. On convoque d'abord, les électeurs de la circonscription, pour nommer le conseiller de département; puis séparément, ceux de chaque canton, pour nommer les conseillers d'arrondissement. (*Voy.* Circul. 15 sept. 1833.)

Au contraire, à l'égard des départements où les membres du conseil général et les conseillers d'arrondissement sont nommés par une assemblée composée des mêmes électeurs, rien n'est plus simple que de la convoquer pour une seule session, dans laquelle on procède aux élections, tant pour le conseil de département que pour le conseil d'arrondissement.

1680. — Les vacances et le renouvellement triennal constituent les deux causes susceptibles de donner lieu à la convocation de l'assemblée électorale.

1681. — Les vacances, dans le sein du conseil général ou du conseil d'arrondissement, proviennent

d'option, de décès, de démission volontaire ou forcée, ou de perte des droits civils ou politiques. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 11 et 26.)

L'option en cas de double nomination ou, à défaut d'option, le tirage au sort et le décès ne peuvent faire naître aucune difficulté.

La démission volontaire ne se réalise que par écrit. (*Voy. suprà*, n° 1530.) « En supposant que, dans le sein « du conseil, un membre eût déclaré, en présence « de ses collègues, donner sa démission, cette dé- « mission verbale, en eût-il même été fait mention « au procès-verbal de la séance, ne pourrait être « considérée comme définitive et remplissant les in- « tentions du législateur : jusqu'à ce qu'elle eût été « confirmée par lettre ou autre pièce écrite, elle de- « vrait être considérée comme non avenue. » (*Voy.* M. Dumesnil, t. 1, p. 74, n° 28.)

Mais la démission une fois donnée et parvenue à l'autorité chargée de la recevoir, ne peut plus être retirée, en ce sens que l'administration a désormais le droit rigoureux de considérer son auteur comme démissionnaire (1).

A qui la démission doit-elle être adressée?

Puisque le préfet représente le pouvoir exécutif dans le département et qu'il est spécialement investi du droit de convoquer les assemblées électorales en cas de vacance, il faut bien reconnaître que c'est au

(1) Il arrive souvent que des démissions données sont ensuite retirées. Mais ce sont là des arrangements de convenance dont les effets se peuvent d'ailleurs, justifier par cette considération que l'offre de la démission n'emporte pas, pour l'administration, nécessité de l'accepter.

préfet que la démission doit, en toute circonstance, être remise.

1682. — La démission forcée résulte de la disposition qui veut que le membre du conseil général ou d'arrondissement qui « a manqué à deux sessions « consécutives sans excuses légitimes ou empêche-« ment admis par le conseil, soit *considéré* comme « démissionnaire, et qu'il soit procédé à une nouvelle « élection. » (*Voy.* art. 7 et 26.)

Ce n'est que lorsque le conseil a déclaré dans le procès-verbal de ses délibérations que le membre absent n'a présenté aucune excuse ou que l'excuse n'est pas légitime, qu'il y a lieu de le *considérer* comme démissionnaire. On a voulu que le conseil fût seul et souverain juge de la validité des motifs allégués.

Sur le vu du procès-verbal qui constate l'absence et le défaut d'excuses légitimes, le préfet prend, dans le délai que nous indiquerons plus loin, un arrêté non pas pour déclarer la démission, l'absent est considéré comme démissionnaire par le fait, mais pour convoquer l'assemblée électorale, à l'effet de pourvoir à son remplacement (1).

M. Dumesnil se demande s'il n'y a pas lieu de distinguer les sessions *ordinaires* des sessions *extraordinaires* à l'égard de la peine attachée à l'absence réitérée des membres, et se fonde pour répondre négativement, sur ce que la loi n'a point distingué et sur ce que les intérêts débattus ont toujours la même

(1) Rien ne s'oppose d'ailleurs, à ce qu'il puisse être réélu. La loi n'a prononcé contre lui aucune exclusion.

importance. Nous pensons en effet, avec lui, qu'il y a même nécessité d'assister aux sessions extraordinaires qu'aux sessions ordinaires et que dès lors, la disposition de la loi doit recevoir son application aux unes comme aux autres. (*Voy.* t. 1, p. 68, n° 20.)

1683. — Afin de ménager dans le conseil général et dans le conseil d'arrondissement l'esprit de suite et de tradition, qui convient à des autorités exclusivement appliquées aux affaires et à tout instant engagées dans des travaux entrepris, dans des dépenses entamées, on ne les a soumis qu'à un renouvellement partiel. Leur renouvellement est triennal, en ce sens que c'est tous les trois ans que chaque conseil voit expirer le mandat d'une portion de ses membres. Mais la durée assignée à ce mandat n'est pas la même pour le conseil général que pour le conseil d'arrondissement.

Les membres des conseils généraux sont nommés pour neuf ans et sont renouvelés par tiers tous les trois ans. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 8.)

Les membres des conseils d'arrondissement ne sont élus que pour six ans et sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

1684. — Les conseils généraux, pour l'application des dispositions relatives au renouvellement, ont, dans la première session qui a suivi la loi de 1833, divisé les cantons ou circonscriptions électorales du département en trois séries et les cantons de chaque arrondissement en deux. (Voy. art. 8 et 25.) Et quant à l'ordre de renouvellement entre les séries, il a été réglé au moyen d'un tirage au sort auquel le préfet avait mission de procéder en conseil

de préfecture et en séance publique. (Voy. *ibidem*.)

1685. — Pour n'omettre aucune des circonstances de nature à nécessiter des élections, il faut aussi prévoir les dissolutions. La dissolution, tant du conseil général que du conseil d'arrondissement, peut être prononcée par le roi. (*Voy*. art. 9 et 26.) Dans ce cas, les élections ont pour objet le remplacement de tous les membres, et ne comportent d'ailleurs aucune règle particulière. Le préfet a seulement à recourir de nouveau à un tirage au sort afin de coordonner les séries pour le renouvellement.

1686. — A l'expiration de chaque période triennale, une ordonnance du roi fixe un délai dans lequel les opérations du renouvellement doivent s'accomplir sur tous les points du royaume.

En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, l'assemblée électorale appelée à pourvoir à la vacance doit être réunie dans le délai de deux mois. (*Voy*. L. 22 juin 1833, art. 11.)

Enfin, l'art. 9 veut que, lorsqu'il y a eu dissolution d'un conseil, il soit procédé à une nouvelle élection avant la session annuelle, et au plus tard, dans le délai de trois mois à dater du jour de la dissolution.

Toutefois, on ne doit voir dans ces fixations de délais que des prescriptions réglémentaires, que des mesures d'ordre. Le législateur n'a eu pour but que de mettre l'autorité en demeure de procurer promptement à chaque localité le représentant auquel elle a droit. Ce serait donc aller directement contre son intention, que de s'armer de ses prescriptions pour

nier la validité des élections par le motif qu'elles auraient eu lieu après les délais marqués, et soutenir, par cela même, que les délais une fois expirés, l'élection n'est plus possible. La jurisprudence a en effet, proscrit cette doctrine. Elle reconnait d'une part, que dans le cas où les élections n'ont pu avoir lieu par suite de l'annulation des opérations, ou de tout autre accident, dans le délai fixé pour le renouvellement triennal, on n'a point à attendre une nouvelle ordonnance pour convoquer les électeurs, et que la validité des élections n'est aucunement compromise (*Voy.* Ord. 23 juillet 1840, Combes); et d'autre part, que les élections faites en dehors du délai de deux mois dans lequel l'administration doit pourvoir aux vacances, ne sont point entachées de nullité. (*Voy.* Ord. 13 août 1840, Jalabert.)

1687. — Aux termes de l'art. 34 de la loi de 1833,

« les assemblées électorales sont convoquées par le « préfet, au chef-lieu de canton, et lorsque l'assem- « blée comprend plus d'un canton, au chef-lieu d'un « des cantons réunis.

« Toutefois, le préfet pourra désigner, pour la te- « nue de l'assemblée, le chef-lieu d'une commune « plus centrale ou de communications plus faciles. »

On remarquera que le droit de convocation attribué au préfet emporte l'obligation pour les électeurs de se renfermer dans l'exécution rigoureuse de ses arrêtés. Le préfet a-t-il convoqué les électeurs à deux réunions distinctes, l'une pour un jour et l'autre pour le lendemain, l'assemblée, son consentement fût-il unanime, ne saurait procéder aux deux opérations le même jour; on annullerait l'élection

faite un autre jour que celui qui lui était assigné. (*Voy.* Ord. 7 mars 1834, Darblay.)

1688. — Il faut aussi remarquer que le préfet apprécie *souverainement* l'avantage qu'il peut y avoir à réunir l'assemblée dans une autre commune que le chef-lieu de canton. Son choix, par suite de cette appréciation, admet sans doute, le contrôle du ministre de l'intérieur; mais il n'offre aucune prise au recours par la voie contentieuse. (*Voy.* Ord. 18 juin 1834, Gabou; 19 déc. 1834, Dufour.) Le conseil d'état ne pourrait être appelé à connaître de l'arrêté pris à l'effet de désigner le lieu de l'assemblée, que s'il était présenté comme entaché d'excès de pouvoir. Et je ne vois qu'un seul cas dans lequel ce reproche pourrait être fondé, c'est celui où le préfet aurait désigné une localité en dehors des limites de la circonscription électorale.

On a bien songé à soutenir qu'il ne pouvait non plus, désigner une localité inférieure par son importance à un chef-lieu de commune, et par exemple, une simple section de commune, mais on a repoussé cette distinction, pour laisser au préfet la plus entière liberté de choix. (*Voy.* Ord. 23 mai 1834. Carrié de Boissy.)

§ 2. — Des formes de l'assemblée électorale.

1689. — Nécessité de se reporter au chapitre qui traite des élections communales, pour le développement des règles applicables aux opérations de l'assemblée électorale.
1690. — Assemblée unique. — Assemblée par sections.
1691. — Présidence.
1692. — Pouvoir du président.
1693. — Le président a droit de suffrage.

1694. — Formation du bureau.
1695. — Nomination d'un secrétaire.
1696. — Mission du bureau.
1697. — De la nécessité de renouveler le bureau, dans le cas où l'assemblée a à procéder à plusieurs élections.
1698. — Indication par le président des conditions d'éligibilité. — Appel des électeurs.
1699. — Prestation de serment.
1700. — Les bulletins sont écrits secrètement sur une table disposée à cet effet.
1701. — Remise des bulletins.
1702. — Les listes doivent être affichées dans la salle.
1703. — Durée du scrutin.
1704. — Dépouillement du scrutin.
1705. — Attribution des bulletins douteux.
1706. — Dépouillement du scrutin dans les assemblées divisées en sections.
1707. — Majorité voulue pour l'élection.
1708. — Calcul des votes.
1709. — Deuxième tour de scrutin.
1710. — L'assemblée a-t-elle la faculté de procéder à un troisième tour de scrutin dans la même journée ?
1711. — De la disposition qui interdit de prolonger les opérations au delà de deux jours.
1712. — Rédaction du procès-verbal.
1713. — Dans quel cas chaque élection doit faire l'objet d'un procès-verbal distinct.

—

1689. — On n'a point oublié que la loi municipale garde le silence sur les formes de l'assemblée et que nous avons dû emprunter pour les élections communales, les règles tracées pour les élections départementales. Notre système électoral, à tous ses degrés, repose sur les mêmes principes, en ce qui a trait aux opérations électorales.

Cette observation, dont le but est de signaler l'importance et le nombre des points de rapprochement que le travail auquel nous avons à nous livrer

offre avec celui dont les opérations de l'assemblée communale ont fait l'objet, ne doit jamais être perdue de vue dans l'étude des règles que nous allons exposer. Elle indique, en effet, que ce qui pourrait manquer à leur développement doit se rencontrer dans le précédent chapitre.

1690. — Lorsque le nombre des électeurs ne dépasse pas trois cents, il n'y a qu'une seule assemblée. Au delà de ce nombre, le préfet prend un arrêté pour diviser l'assemblée en sections, qui doivent être composées de telle sorte qu'aucune section ne comprenne moins de cent, ni plus de trois cents électeurs. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 35.)

1691. — La présidence de l'assemblée électorale appartient au maire du chef-lieu de canton; s'il y a plusieurs sections, le maire préside la première; les adjoints et à leur défaut, soit qu'ils refusent (*Voy.* Ord. 19 août 1837, élect. de Mezin) ou se trouvent empêchés, les conseillers municipaux, selon l'ordre du tableau président les autres. (*Voy.* art. 36.)

La loi n'admet pas d'exception pour le cas où l'assemblée est convoquée dans une commune autre que le chef-lieu de canton. Ainsi, les fonctionnaires municipaux du chef-lieu appelés à la présidence par leur rang, ont à se rendre dans le lieu désigné (1).

1692. — Les pouvoirs conférés au président sont les mêmes pour les élections départementales que pour les élections communales. Il a seul la police de

(1) Le maire du chef-lieu prend, le plus ordinairement, les mesures relatives à la disposition du local et à la tenue de l'assemblée, de concert avec le maire de la localité.

l'assemblée. Il pourvoit à ce qu'elle ne s'occupe d'aucun autre objet que des élections pour lesquelles elle a été convoquée, et empêche toute discussion et toute délibération étrangère. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 37.) Il veille également à ce que ni la présence d'étrangers, ni les discours et menaces d'électeurs ne viennent entraver la liberté des votes et compromettre la validité des opérations (1). D'où le droit pour lui, de donner des ordres pour le placement de la force armée, de requérir les autorités civiles et les commandants militaires (*Voy.* L. 19 avril 1831, art. 45, § 1^er^), de faire expulser les perturbateurs et, au besoin, de lever la séance et de renvoyer les opérations à une autre heure. Il est seulement tenu, dans ce dernier cas, de ménager aux électeurs un avertissement suffisant, pour qu'ils ne puissent ignorer la nouvelle réunion, et de faire en sorte qu'elle ait lieu le jour même. S'il ne jugeait pas la reprise des opérations possible dans le jour fixé par l'arrêté de convocation, il devrait attendre les ordres du préfet pour une convocation nouvelle. (*Voy.* Ord. 1^er^ août 1837, élect. de Bonifaccio.)

1693. — Mais il faut remarquer que la loi attache en matière d'élections départementales, le droit de suffrage à la qualité de président. (*Voy.* art. 36.) Il en résulte qu'il peut voter dans une assemblée en vertu de son cens, et dans une autre comme président. (*Voy.* Ord. 12 déc. 1834, Auger.)

(1) Il suffit pour que la présence d'étrangers dans la salle entraîne la nullité des opérations, qu'il soit démontré qu'elle a pu influer sur leur résultat.

1694. — Le président appelle au bureau pour remplir les fonctions de scrutateurs, les deux plus âgés et les deux plus jeunes des électeurs présents à la séance, au moment de l'installation du bureau (*Voy.* Ord. 23 juillet 1838, élect. de Sauveterre), sachant lire et écrire. (*Voy.* art. 39.) Il fait cet appel sur une liste des dix électeurs les plus âgés et des dix électeurs les plus jeunes, qui a été dressée d'avance. Et c'est lors de cet appel qu'il convient de signaler l'erreur qui pourrait être commise. Car il suffit qu'on ait omis de réclamer contre la nomination, pour que les opérations ne puissent être ultérieurement critiquées sous le prétexte qu'il y aurait eu dans l'assemblée, au moment de la formation du bureau, un électeur, en réalité, plus âgé ou plus jeune que le scrutateur choisi. (*Voy.* Ord. 6 août 1840, Sanhard de Chamouroux.)

1695. — Le premier acte du bureau est de désigner, à la majorité des suffrages, un secrétaire parmi les électeurs présents. (*Voy.* art. 33.)

1696. — Quant à la mission du bureau, elle consiste en premier lieu, à veiller à la *sincérité* des opérations. C'est pour cela que la loi veut que trois membres du bureau, y compris le secrétaire, soient toujours présents pendant la durée du scrutin (*Voy.* art. 47); et que la jurisprudence ne se refuse à prononcer la nullité de l'élection pour inobservation de cette prescription, qu'autant qu'il n'est pas allégué qu'il y a eu dépôt de bulletins pendant qu'il se trouvait moins de trois membres au bureau (*Voy.* Ord. 25 février 1841, de Lissac), ou que le contraire est

établi. (*Voy.* Ord. 23 juillet 1840, d'Annoville; 27 août 1840, élect. de Vermanton.) (1)

Le bureau est, en outre, spécialement chargé de statuer *provisoirement* sur les difficultés qui s'élèvent au sujet des opérations de l'assemblée. (*Voy.* art. 48.)

Le président n'a que l'action ou l'exécution relativement à tout ce qui tient à l'ordre et aux opérations de l'assemblée. Le règlement de toutes les difficultés de nature à nécessiter une appréciation et une décision de l'office du juge est réservé au bureau. Si le président venait à *décider* seul, et si sa décision était susceptible d'influer sur le résultat, l'excès de pouvoir qu'il aurait commis entraînerait l'annulation de l'élection.

1697. — Le conseil d'état a eu plusieurs fois à se prononcer sur la question de savoir jusqu'à quel point il est nécessaire que le bureau soit renouvelé à chaque opération, lorsqu'on procède dans la même réunion, aux élections pour le conseil général et à celles d'arrondissement. Il résulte de l'analyse de sa jurisprudence que ce renouvellement doit être considéré comme facultatif. On peut procéder à la formation d'un nouveau bureau, même dans le cas où il est procédé aux deux opérations dans une seule séance (*Voy.* Ord. 2 janvier 1835, Malet), de même que l'on peut aussi conserver le premier bureau,

(1) Il faut rattacher au même principe la décision d'après laquelle l'irrégularité n'est pas de nature à faire annuler l'élection, lorsque le bureau n'est demeuré composé de deux membres seulement, que pendant l'intervalle écoulé entre le réappel des électeurs et l'ouverture de la boîte renfermant les votes. (*Voy.* Ord. 23 févr. 1835, élect. de Condom.)

pourvu que les deux opérations se fassent le même jour, y eût-il entre elles une suspension, par exemple, d'une heure. (*Voy.* Ord. 19 août 1837, élect. de Pontarlier.)

1698. — Le président commence par indiquer les conditions de l'éligibilité, telles qu'elles sont réglées par la loi.

Il fait ensuite procéder à l'appel. (*Voy.* art. 42.)

Cet appel est destiné à constater le nombre des présents.

Mais il convient d'en profiter pour faire prêter le serment dont est tenu chaque membre de l'assemblée avant de voter *pour la première fois.* (*Voy.* article 41.)

1699. — La loi veut que le serment précède le vote ; il semble donc qu'il est indispensable qu'il intervienne non-seulement avant la remise du bulletin, mais même avant l'inscription du nom sur ce bulletin. Cependant, le conseil d'état décide qu'il suffit que le serment intervienne avant le dépôt du bulletin dans l'urne, et que, par conséquent, la prestation est valable, lorsqu'elle a eu lieu au moment de la remise du bulletin au président. (*Voy.* Ord. 30 juin 1842, élect. de Bordeaux.)

On remarquera que le serment n'est exigé qu'avant de voter *pour la première fois.* Il en résulte que le serment prêté pour une première élection profite à toutes les élections à faire dans la même réunion. Ce n'est qu'autant qu'il s'agit d'opérations formant l'objet d'assemblées différentes, comme par exemple, si une élection étant faite, on renvoyait au lendemain pour une seconde, que le serment doit être

à peine de nullité, renouvelé pour chacune. (*Voy.* Ord. 11 juin 1834, Lasnier.)

Dans tous les cas, il est bien entendu que le serment doit être prêté dans les termes indiqués par la loi du 31 août 1830, sans aucune restriction ni réserve, et qu'ainsi, le serment accompagné d'une déclaration présentée comme explicative, verbale ou par écrit, ne satisferait pas au vœu de la loi, qu'il vicierait le suffrage, et que par suite, il pourrait entraîner la nullité de l'élection. (*Voy.* Ord. 11 juin 1834, de Panat et Dumas.)

1700. — Au fur et à mesure de la prestation de serment, le président remet à chaque électeur un bulletin ouvert où il écrit ou fait écrire secrètement son vote, sur une table disposée à cet effet et séparée du bureau. (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 42.)

Les mesures prescrites relativement à la disposition de la table, ont pour objet de garantir la sincérité et la liberté des votes. C'est là le but qu'il faut considérer dans l'examen et la résolution des difficultés que peut susciter leur exécution. Lorsque les irrégularités dénoncées ne sont pas de nature à compromettre ces conditions d'une manière sérieuse, elles ne sauraient faire douter de la validité de l'élection.

C'est d'après ce principe qu'on a jugé que, lorsque la table au lieu d'être placée dans la salle même de la réunion, se trouvait dans un cabinet qui n'avait d'autre issue que la salle de l'assemblée, l'élection n'en devait pas moins être maintenue, dès que la porte de ce cabinet était restée constamment ouverte et que le mode de voter n'avait fait l'objet d'au-

cune réclamation dans le sein de l'assemblée. (*Voy.* Ord. 11 juillet 1834, Boillot.)

Le même principe a justifié également le rejet d'un moyen de nullité fondé sur une violation du secret des votes, que l'on faisait résulter de ce fait que le bulletin écrit pour un électeur illettré avait été ouvert et montré à *un* autre électeur par celui qui l'écrivait. (*Voy.* Ord. 8 juillet 1840, Delartigue.)

1701. — Les bulletins sont remis écrits et fermés au président, qui les dépose dans la boîte destinée à cet usage (1); (*Voy.* art. 42, L. 22 juin 1833) et au fur et à mesure de cette remise, on inscrit le nom de chaque votant, sur une liste qui permet de comparer, lors du dépouillement du scrutin, le nombre des votants à celui des bulletins déposés. (*Voy.* art. 44.)

1702. — C'est le lieu de rappeler que « nul ne « peut être admis à voter s'il n'est inscrit, soit sur « la liste des électeurs et du jury, soit sur la liste « supplémentaire mentionnée à l'art. 31, soit enfin, « sur la liste des plus imposés mentionnée à l'art. 32. » (*Voy.* art. 40.) (2)

(1) Encore bien que la loi autorise l'électeur qui ne peut écrire son vote, à emprunter la main d'un autre électeur, on ne saurait le dispenser de remettre lui-même son bulletin. Si l'électeur chargé par un autre d'écrire son suffrage pouvait déposer le bulletin, ce serait le substituer entièrement à l'action du votant et ouvrir une porte aux abus. Le bulletin écrit et remis par un électeur autre que le votant doit être annulé. (*Voy.* Ord. 22 août 1837, élect. de Saint-Laurent.)

(2) « Le bureau, ajoute le même article, sera tenu d'admettre à « voter ceux qui se présenteraient munis d'un arrêt de cour royale « déclarant qu'ils font partie d'une des listes susdites, et ceux qui « sont en instance, soit devant le tribunal, soit devant le conseil de

La loi veut pour assurer l'application du principe, *que ces listes soient affichées dans la salle et déposées sur le bureau du président.* (*Voy. ibid.*) Cette formalité néanmoins, n'est pas une de celles qui doivent être observées à peine de nullité. (*Voy.* Ord. 6 août 1840, Sanhard de Chamouroux ; 2 sept. 1840, élect. de Carlux.) (1)

1703. — Le scrutin doit rester ouvert pendant trois heures au moins (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 47), à peine de nullité des opérations. (*Voy.* Ord. 16 août 1841, Amirault.)

1704. — Mais à l'expiration de ce temps, le président est le maître d'en prononcer la clôture et de faire procéder au dépouillement.

A cet effet, la boîte est déposée sur une table placée devant le président et les scrutateurs, de telle sorte que les électeurs puissent circuler à l'entour. (*Voy.* art. 43.) Dès qu'elle a été ouverte, on compte les bulletins. Cette vérification faite, un des scrutateurs prend successivement chaque bulletin, le déplie et le remet au président (*Voy.* art. 46), ou au membre du bureau que celui-ci, dans l'impossibilité de les lire, par exemple à raison de la faiblesse de sa vue, a pu désigner pour les recevoir à sa place, en prévenant d'ailleurs, l'assemblée. (*Voy.*

« préfecture, au sujet d'une décision qui aurait ordonné que leurs « noms seraient rayés de la liste. — Cette admission n'entraînera « aucun retranchement sur la liste complémentaire des plus im- « posés. »

(1) Le rejet du moyen de nullité tiré du défaut d'affiche des listes est souvent motivé sur cette circonstance qu'une liste est demeurée constamment, sur le bureau, à la disposition des électeurs. (*Voy.* Ord. 19 août 1837, élect. de Saissac ; 2 sept. 1840, élect. de Nimes.)

Ord. 27 août 1840, élect. de Salles-sur-l'Hers.)

Le président ou le membre du bureau qui le remplace, fait à haute voix, la lecture des bulletins, à mesure qu'ils lui sont remis et les *passe* à un autre scrutateur (*Voy.* art. 46), ou au moins les pose devant lui de manière à ce qu'il puisse contrôler l'exactitude de la lecture qui en a été faite. (*Voy.* Ord. 27 août 1840, Robert.)

1705. — Les règles que j'ai indiquées, en traitant des élections communales, pour l'attribution des bulletins dans les cas où elle présente quelque incertitude, conviennent également aux élections départementales. Les circonstances à consulter sont les mêmes dans leur nature et dans leur portée (1). Je dois donc renvoyer à l'exposé dont elles ont fait l'objet. (*Voy. suprà*, n° 1591.)

1706. — Dans les assemblées divisées en « plusieurs sections, le dépouillement du scrutin se fait « dans chaque section; le résultat en est arrêté et « signé par les membres du bureau; il est immédiatement porté par le président de chaque section « au bureau de la première section, qui fait, en « présence des présidents de toutes les sections, le « recensement général des votes. » (*Voy.* art. 45.)

1707. — Après le dépouillement du scrutin, viennent l'appréciation et la proclamation du résultat.

Aux termes de l'art. 45 de la loi du 22 juin 1833,

(1) C'est ainsi qu'entre deux homonymes, la notoriété de la candidature de l'un d'eux est une circonstance déterminante au profit de celui-ci, dans les élections départementales aussi bien que dans les élections communales. (*Voy.* Ord. 23 juill. 1840, Rolland; 23 juillet 1840, Poitevin; 25 mai 1841, Juge.)

« la présence du *tiers*, plus *un*, *des électeurs inscrits*
« *sur les listes*, et la majorité absolue des votes *ex-*
« *primés*, sont nécessaires au premier tour de scrutin
« pour qu'il y ait élection. »

On remarquera la nécessité de la présence du tiers, plus un, des électeurs inscrits sur les listes. C'est là une condition propre à la loi sur les élections départementales, qui tend à ménager la vérité de la *représentation* dans laquelle l'élu puise son mandat.

« L'expression : *Électeurs inscrits sur les listes*,
« fait avec beaucoup de raison observer le ministre,
« ne doit pas être prise dans un sens trop restreint;
« elle comprend évidemment les électeurs qui se-
« raient admis à voter suivant le deuxième paragra-
« phe de l'art. 40. (*Voy. suprà.*) En effet, s'ils ne
« sont pas matériellement inscrits sur les listes
« déposées sur le bureau et affichées dans la salle,
« ils doivent y être *ajoutés* par suite de l'arrêt de la
« cour royale, ou *rétablis*, du moins momentané-
« ment, par l'effet du recours suspensif.

« Mais il ne paraît pas que le président ou les pré-
« sidents, qui ont droit de suffrage en vertu de l'ar-
« ticle 34, § 3, doivent compter dans le nombre
« total, d'après lequel s'établit le tiers, plus un, exigé
« par l'art. 45. Leur droit résulte de leur qualité de
« président, et non de leur capacité électorale, et
« ils ne sont pas inscrits sur la liste des électeurs.
« (Cette dernière observation ne s'applique pas au
« fonctionnaire municipal qui, présidant une sec-
« tion, serait électeur dans une autre section de la
« même assemblée. Il devrait être compris parmi

« les électeurs présents). » (*Voy.* Circ. 15 septembre 1833.) (1)

1708. — Quant au calcul des votes, nous n'avons à rappeler que deux règles : la première que si le nombre des votants est impair, le candidat qui a obtenu *plus de la moitié* des suffrages, par exemple 19 sur 37, est réputé avoir la majorité *absolue* (*Voy.* Ord. 4 juin 1841, Rouch ; 29 juin 1842, élect. de Montfort) ; la seconde, que les bulletins blancs (*Voy.* Ord. 23 février 1841, Dussand), aussi bien que ceux qui, dans les mentions qu'ils peuvent renfermer, n'expriment aucun vote, ne doivent pas être comptés pour la fixation du nombre des suffrages. (*Voy.* Ord. 19 mai 1835, Rigal.)

1709. — « Au deuxième tour de scrutin, la ma-« jorité relative suffit, quel que soit le nombre des « électeurs présents. » (*Voy.* L. 22 juin 1833, art. 45.)

Cette disposition de la loi n'appelle qu'une observation, c'est que ce second scrutin n'est point un *ballottage* et que par conséquent, on a, quant aux candidats à porter, la même liberté de choix que pour le premier tour.

1710. — L'art. 47 dit expressément que *les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour.* Mais s'ensuit-il qu'on n'ait pas la faculté de procéder dans la même journée, à plus de deux tours ? La

(1) En vue de la disposition qui exige la présence du tiers, plus un, des électeurs inscrits, le nombre des électeurs composant l'assemblée du canton ou de la circonscription doit être mentionné au procès-verbal de l'assemblée, si elle n'est pas partagée en sections, ou, dans le cas contraire, au procès-verbal de la première section. (*Voy.* circulaire 15 sept. 1833.

question est importante à résoudre ; car après avoir procédé à l'élection pour le conseil général et fait deux tours de scrutin, on peut vouloir passer immédiatement à l'élection des conseillers d'arrondissement.

On ne peut se dissimuler que la lettre de la loi n'est rien moins qu'explicite. Elle n'envisage que les tours de scrutin applicables à une même élection, dans les dispositions qui n'autorisent que deux tours et permettent d'y procéder dans la même journée. Mais la discussion qui a précédé et amené sa rédaction projette une assez vive lumière sur le point à examiner. Le projet de loi prescrivait de ne pas procéder le même jour, à l'élection des conseillers de département et à celle des conseillers d'arrondissement, parce que, disait le rapporteur, il y aurait à craindre le scrutin du soir et les désordres, et que l'assemblée pourrait être tentée de prolonger fort avant dans la soirée les opérations du scrutin. Il est donc rationnel de supposer que la loi, en disant que deux scrutins pourraient avoir lieu dans un jour, sans d'ailleurs interdire de commencer l'élection d'arrondissement, quand celle de département serait terminée en un seul scrutin, a entendu que, dans aucun cas, il ne pourrait être procédé dans la même journée à un plus grand nombre de scrutins.

On peut invoquer à l'appui de cette doctrine, une décision rendue en matière d'élections pour le département de la Seine, qui toutefois est soumis à une législation spéciale, organisée par la loi du 20 avril 1834. Le conseil d'état a admis en principe, « que le § 4 de l'art. 5 de cette loi, en déterminant les

« règles à observer pour trois tours de scrutin « seulement, ne supposait pas le cas qu'il pût être « procédé à un plus grand nombre de scrutins. » (*Voy.* Ord. 26 août 1835, élect. de la Seine.) Or, l'esprit de la loi du 20 avril 1834, en ce point, est bien manifestement le même qui anime l'art. 47 de la loi du 22 juin 1833. Il se rencontre bien une ordonnance qui, au premier coup d'œil, paraît avoir directement et nettement tranché la question ; car elle prononce la nullité de l'élection d'un conseiller d'arrondissement comme résultant d'un troisième tour de scrutin ; mais les motifs que le conseil d'état a pris soin de donner à sa décision ne permettent pas, suivant nous, de l'accepter comme sanction d'une règle absolue. On se sent forcé de reconnaître que le conseil a voulu profiter du silence gardé par la loi pour suivre encore ici, le principe qui domine toute la jurisprudence en matière électorale, et subordonner aux circonstances l'application à faire de la prohibition empruntée à l'art. 47. Les considérants portent, en effet, « qu'il résulte de l'instruction, que le jour « même où avait eu lieu l'élection du membre du « conseil général de l'Aude, l'assemblée électorale « du canton de Salles a procédé à un premier tour « de scrutin, pour la nomination d'un conseiller « d'arrondissement ; qu'à ce premier tour de scrutin, « quarante-deux électeurs ont déposé leurs suffra- « ges ; qu'aucun des candidats n'ayant réuni la ma- « jorité absolue, le président a proposé de remettre « au lendemain le second tour de scrutin ; que la « majorité du bureau ayant décidé que ce deuxième « tour de scrutin aurait lieu sur-le-champ, le prési-

« dent et un scrutateur se sont retirés ; que 19 élec-
« teurs seulement ont pris part au scrutin, qui n'a
« été dépouillé qu'après 9 heures du soir ; que, dans
« ces circonstances, c'est avec raison que l'arrêté
« attaqué a prononcé la nullité de l'opération rela-
« tive à la nomination du membre du conseil d'ar-
« rondissement.» (*Voy.* Ord. 11 juin 1834, Ménard.)

1711.—L'art. 49 dispose qu'en « aucun cas, les « opérations de l'assemblée électorale ne pourront « durer plus de deux jours. »

Il résulte de cet article que le second tour de scrutin peut n'avoir lieu que le lendemain, sans que les opérations puissent se prolonger au delà de ce terme.

Mais il ne met nul obstacle à ce que les élections emploient plus de deux jours, si l'on a à procéder sans interruption aux élections des conseillers de département et d'arrondissement. Nous avons établi, à l'occasion du renouvellement du bureau et de la prestation de serment, que l'élection du lendemain se distingue de celle de la veille et ne doit point être considérée comme faite par la même assemblée électorale. (*Voy. suprà*, n° 1699 ; et en ce sens, M. Dumesnil, t. 1, p. 140, n° 114, et Circul. 15 septembre 1833.)

1712. — La rédaction du procès-verbal ne comporte aucune règle particulière aux élections départementales. (*Voy. suprà*, n° 1608.) Rappelons seulement qu'il suffit pour sa validité, qu'il soit régulièrement signé par le secrétaire et les membres du bureau, de quelque main qu'il ait été écrit (*Voy.* Ord. 15 juill. 1842, élect. de Vorey) ; que l'obligation

d'en donner lecture, n'étant formellement prescrite par aucune disposition légale, ne peut être considérée comme devant être accomplie à peine de nullité (*Voy.* Ord. 4 juin 1841, Rouch); que le défaut de constatation de certaines formalités dans les mentions qu'il renferme, n'emporte point présomption légale de leur inobservation, et qu'il y peut être suppléé par tous autres moyens de preuve (*Voy.* Ord. 14 août 1837, élect. de Monistrol); mais que foi est due à ses énonciations et, spécialement, qu'on ne peut laisser prévaloir contre elles toute déclaration émanée des membres du bureau postérieurement à sa confection, et par conséquent en dehors du pouvoir qu'ils tenaient de leur qualité pour le rédiger et le signer. (*Voy.* Ord. 23 juillet 1840, d'Annoville.)

1713. — Le conseil d'état s'est fondé, pour repousser un grief tiré, contre la validité d'un procès-verbal, de ce qu'il n'en avait été rédigé qu'un seul pour l'élection d'un conseiller de département et pour celle d'un conseiller d'arrondissement, sur ce que, « les deux opérations s'étant succédé immédiatement et sans interruption, un seul procès-« verbal pouvait en constater le résultat. » (*Voy.* Ord. 23 mai 1834, Cassaignard.) En doit-on conclure que le plus court espace de temps écoulé entre les deux élections, en ferait deux opérations distinctes? Je ne le crois pas; et au surplus, on a vu que le conseil d'état avait lui-même décidé relativement à la prestation de serment, que tant que l'intervalle de temps laissé entre les deux opérations conserve le caractère de simple *suspension*, la séance se prolonge, et les opérations qu'elle embrasse sont

réputées liées *uno tractu temporis*. (*Voy. suprà*, n° 1699.)

§ 3. — Réclamations contre les opérations électorales.

1714. — Texte des art. 50, 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833.
1715. — Renvoi au chapitre précédent, pour l'explication des dispositions contenues dans les art. 50 et 51.
1716. — Limites respectives de la compétence entre les conseils de préfecture et les tribunaux. — Que faut-il entendre par *capacité légale*, au point de vue électoral?
1717. — De la jurisprudence qui réserve à la juridiction administrative les questions relatives à l'attribution de la patente.
1718. — De la preuve des faits allégués à l'appui des réclamations.
1719. — Appréciation de ces faits, dans leur rapport avec le résultat de l'élection.
1720. — Délai accordé au conseil de préfecture pour statuer.
1721. — Le conseil de préfecture doit se borner à l'examen des nullités qui lui ont été dénoncées.
1722. — Recours contre les décisions du conseil de préfecture.
1723. — L'exercice du recours est-il limité à ceux qui ont été parties dans l'instance engagée devant le conseil de préfecture?

—

1714. — Les art. 50, 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833 sont ainsi conçus:

« Art. 50. Les procès-verbaux des opérations des « assemblées remis par les présidents, sont, par l'in- « termédiaire du sous-préfet, transmis au préfet, « qui, s'il croit que les conditions et formalités lé- « galement prescrites n'ont pas été observées, doit, « dans le délai de 15 jours, à dater de la réception « du procès-verbal, déférer le jugement de la nullité « au conseil de préfecture, lequel prononcera dans « le mois.

« Art. 51. Tout membre de l'assemblée électo- « rale a le droit d'arguer les opérations de nul-

« lité (1). Si la réclamation n'a pas été consignée au « procès-verbal, elle est déposée dans le délai de « cinq jours, à partir du jour de l'élection, au se- « crétariat de la sous-préfecture, et jugée, sauf re- « cours, par le conseil de préfecture dans le délai « d'un mois, à compter de sa réception à la pré- « fecture.

« Art. 52. Si la réclamation est fondée sur l'in- « capacité légale d'un ou de plusieurs membres « élus, la question est portée devant le tribunal de « l'arrondissement, qui statue sauf l'appel. L'acte « d'appel devra, sous peine de nullité, être notifié « dans les dix jours, à la partie, quelle que soit la « distance des lieux. La cause sera jugée sommai- « rement et conformément au § 4 de l'article 33 de « la loi du 19 avril 1831. »

1715. — Les art. 50 et 51 ne font que reproduire les dispositions des art. 51 et 52, § 1, de la loi sur l'organisation municipale, du 21 mars 1831. Il n'y a aucune différence, si ce n'est que le dépôt des réclamations formées par les membres de l'assemblée, au lieu de s'effectuer à la mairie, doit être fait à la sous-préfecture. Je renvoie donc aux observations dont ces dispositions ont fait l'objet dans le précédent chapitre. (*Voy. suprà*, nos 1612, 1613 et suivans.)

1716. — L'art. 52 lui-même ne fait qu'étendre

(1) Il faut remarquer que le droit d'arguer les opérations de nullité emporte nécessairement le droit corrélatif d'en soutenir la validité (*Voy.* Ord. 25 juill. 1834, Martin); et que ce dernier droit appartient toujours, en raison de sa nature, au conseiller dont l'élection est attaquée, fût-il membre d'une autre assemblée électorale. (*Voy.* Ord. 19 mai 1835, Rigal.)

aux réclamations en matière d'élections départementales, les règles de compétence établies par la loi municipale. L'unique différence est qu'il ne fait du tribunal civil qu'un premier degré de juridiction, au lieu de l'appeler à statuer en dernier ressort. Cependant, en raison de l'importance qui s'attache aux règles de compétence, je crois devoir revenir sur les développements auxquels je me suis livré pour en définir la juste portée.

La loi attribue aux tribunaux civils, à l'exclusion des conseils de préfecture, les réclamations fondées sur l'incapacité légale des membres élus.

Que faut-il entendre par capacité légale?

Au premier rang des éléments constitutifs de la capacité légale, se présentent la jouissance des droits civils et politiques, l'âge, le cens, le domicile. Il est donc certain que toutes les contestations qui s'élèvent relativement aux conditions exigées sous ces divers rapports, se rattachent à la capacité légale, et à ce titre, tombent dans le domaine de la juridiction civile.

Ainsi, le conseil de préfecture ne saurait, sans excéder ses pouvoirs, apprécier soit un acte de délégation de contributions (*Voy.* Ord. 31 mars 1835, Barber), soit un acte de vente (*Voy.* Ord. 18 mars 1842, élect. de Saint-Laurent), soit un acte de transmission par donation ou avancement d'hoirie (*Voy.* Ord. 27 février 1835, Miquen), dans ses rapports avec les dispositions qui fixent le cens d'éligibilité. Il lui est également interdit de connaître de toutes les difficultés relatives à l'application de la disposition qui exige la possession annale pour que les contributions assises sur un immeuble puissent être comptées. (*Voy.*, Ord.

19 déc. 1834, Calmès; 27 février 1835, Miquen; 5 déc. 1837, élect. de Château-Meillant; 27 avril 1841, Levrard.) Enfin, lorsqu'il s'agit d'apprécier la portée et les effets d'une déclaration de changement de domicile, c'est encore devant les tribunaux civils que la question doit être portée. (*Voy.* Ord. 12 janvier 1835, Mallye.)

Mais les questions concernant la jouissance des droits civils et politiques, l'âge, le cens, le domicile, sont-elles les seules que la loi ait voulu réserver aux tribunaux civils? En d'autres termes, les conditions exigées sous ces divers rapports forment-elles, à elles seules, tous les éléments constitutifs de la capacité légale?

Nous n'avons point hésité à répondre à la même question, en matière d'élections communales, que la législation électorale nous paraissait avoir exprimé sous le mot de *capacité légale*, le droit de recevoir et de remplir le mandat électoral; qu'il fallait voir, pour rester fidèle à sa pensée, une contestation relative à la capacité légale dans toute réclamation tendant à faire déclarer que la position personnelle de l'élu ne lui permet point de profiter de l'élection; et que par conséquent, les questions d'incompatibilité devaient être considérées comme questions de capacité légale.

Mais nous n'avons pas laissé ignorer que cette doctrine était formellement condamnée par la jurisprudence. Il en est de même en matière d'élections départementales. Le conseil d'état établit, en principe, que les conditions touchant la jouissance des droits civils ou politiques, l'âge, le cens, le domicile et en un mot, l'éligibilité, telle qu'elle est réglée par

l'art. 4 de la loi du 22 juin 1833, constituent seules la *capacité légale*, dont l'appréciation est réservée aux tribunaux. Et en conséquence, il décide qu'il n'appartient qu'au conseil de préfecture de statuer sur l'application des incompatibilités créées par l'art. 5 (*Voy.* Ord. 6 juin 1834, Chardoillet; 13 août 1840, Lasale; 13 août 1840, Behagel), aussi bien que sur toutes les contestations relatives à la forme des opérations électorales.

1717. — La jurisprudence va beaucoup plus loin encore en ce qui a trait à la patente. Elle considère les questions relatives à l'attribution de la patente comme étrangères à la réserve faite au profit des tribunaux des questions d'attribution de contributions. (*Voy.* Ord. 4 juillet 1834, Miquen.) C'est là, nous l'avons dit, une exception que rien ne saurait justifier à nos yeux. (*Voy. suprà,* n° 1513.) S'il est vrai que l'autorité administrative est chargée par la loi du 1er brumaire an VII de régler tout ce qui a rapport à l'assiette de la patente, il en est de même de toutes les autres contributions directes, et dès lors, ce n'est point une raison pour la soustraire à une attribution que la loi a étendue à toutes les questions relatives à la capacité légale.

1718. — On a vu que d'après la jurisprudence, les procès-verbaux *font foi* des énonciations qu'ils renferment. (*Voy. suprà,* n° 1609.) A l'égard des faits étrangers à leurs constatations et dont l'existence sert de base aux réclamations dirigées contre les élections, le conseil ne se refuse point à en admettre la preuve. Mais il laisse aux réclamants le soin de l'obtenir et de la produire. C'est vainement qu'on

songerait à venir devant lui *offrir la preuve de faits articulés*. On n'a pas d'exemple qu'il ait consenti à s'engager, en ces matières, dans les voies de *l'enquête*.

1719. — Quant à l'appréciation des reproches dirigés contre les formes des opérations, elle est dominée par une règle générale. C'est que les effets des irrégularités sont toujours subordonnés à l'influence qu'elles ont pu exercer, en raison des circonstances propres à chaque élection. Il ne suffit point, pour faire prononcer une annulation, de démontrer que la loi a été méconnue dans une de ses dispositions, il faut encore établir que si les prescriptions eussent été suivies, le résultat aurait été ou pu être différent. Par exemple, le fait qu'un électeur aurait été empêché de voter (*Voy.* Ord. 5 août 1841, Delore), ou qu'un bulletin aurait été indûment annulé (*Voy.* Ord. 30 juin 1842, élect. de Bordeaux), ou qu'il y aurait eu plus de suffrages exprimés que de *votants* inscrits (*Voy.* Ord. 25 février 1841, de Lissac) ne saurait motiver l'annulation de l'élection, si l'élu l'avait emporté d'un assez grand nombre de voix pour conserver la majorité, indépendamment des bulletins à lui retrancher ou à attribuer à un autre candidat. De même, la présence d'un étranger au sein de l'assemblée n'entraînerait la nullité des opérations, qu'autant qu'en raison de ses fonctions, eu égard à la majorité obtenue, et en un mot d'après les circonstances, sa présence aurait pu porter atteinte à la liberté et à l'indépendance des votes et compromettre la sincérité de l'élection. (*Voy.* Ord. 25 février 1841, de Lissac ; 13 avril 1842, élect. de Montmirail.)

1720. — Le délai d'un mois accordé pour statuer, au conseil de préfecture, est de rigueur. Tout arrêté intervenu après l'expiration de ce délai est, par cela seul, entaché d'excès de pouvoir. (*Voy.* Ord. 6 juin 1834, Marlot.) Du reste, le conseil n'a point à s'inquiéter d'appeler ni d'attendre les parties intéressées, il prononce sur les pièces et documents qui lui sont soumis. (*Voy.* Ord. 6 août 1840, héritiers Bouvery.)

1721. — Le bureau ne peut être considéré comme un premier degré de juridiction. Il n'y a donc pas lieu pour les conseils de préfecture de rechercher jusqu'à quel point les griefs proposés ont déjà subi son examen. Mais ils ne doivent point perdre de vue que la loi n'a point entendu leur conférer un droit de *contrôle* sur les opérations électorales, qu'ils ne sont appelés à en connaître que dans la forme juridique, et que par conséquent, ils sont tenus de ne prononcer que sur les nullités alléguées par les membres de l'assemblée ou signalées par le préfet. (*Voy.* Ord. 15 juillet 1842, élect. de Vorey.)

1722. — Le recours au conseil d'état est ouvert contre les arrêtés des conseils de préfecture. On a même conclu de ce que la loi voulait qu'il eût lieu sans frais, qu'il pouvait être formé sans ministère d'avocat aux conseils. (*Voy.* Ord. 6 juin 1834, Laget). (1)

Mais il importe de remarquer que la loi n'a point dispensé de l'observation du délai de trois mois fixé par le décret de 1806; que ce délai court, en matière

(1) Aux termes de l'art. 54, « le recours est suspensif, lorsqu'il « est exercé par le conseiller élu. »

électorale, du jour que le réclamant *a eu connaissance* de la décision (*Voy.* Ord. 20 juillet 1836, élect. de Pinols), et qu'à l'égard de la déchéance qu'entraîne son expiration, le recours ne date que du jour de l'arrivée des pièces au secrétariat du conseil d'état.

1723. — On a jugé que des électeurs qui n'ont point figuré dans l'instance engagée devant le conseil de préfecture, ont néanmoins qualité pour user du recours au conseil d'état. Les considérants qui accompagnent l'ordonnance présentent d'ailleurs le résumé des principes relatifs à l'exercice des actions en matière électorale; ils sont ainsi conçus :

« Considérant qu'aux termes de l'art. 51 de la « loi du 22 juin 1833, *tout membre de l'assemblée* « *électorale a le droit d'arguer les opérations de nul-* « *lité;* qu'à ce droit se rattache nécessairement le « droit corrélatif de soutenir la validité de ces opé- « rations; qu'ainsi tout électeur peut intervenir de- « vant le conseil de préfecture saisi d'une demande « en nullité, pour y défendre, à la charge de pré- « senter immédiatement ses défenses; qu'aux termes « des art. 51 et 53 de la loi ci-dessus citée, les ar- « rêtés des conseils de préfecture, en cette matière, « sont sujets au recours par-devant nous, en notre « conseil d'état; que la faculté de ce recours n'est « pas limitée par la loi aux électeurs qui ont de- « mandé la nullité, ni à ceux des électeurs, qui, « soutenant la validité, ont été parties devant le « conseil de préfecture; que ces derniers n'ayant « point, en raison de la brièveté des délais, le droit « de former tierce-opposition, le recours direct de-

« vant le conseil d'état doit être admis; que la loi ne « les oblige point à intervenir devant le conseil de « préfecture sur une demande dont ils ont pu igno- « rer l'existence ; que leur refuser le recours au con- « seil d'état, ce serait leur enlever le droit de défense « dans tous les cas où ils n'ont pas été mis à même « de se présenter devant le conseil de préfecture, et « priver les électeurs qui soutiennent la validité, « des moyens de recours qui appartiennent à ceux « qui demandent la nullité ; considérant en fait, que « la réclamation formée contre les élections dont il « s'agit n'a point été portée à la connaissance des « réclamants, qu'ils n'ont pas été mis en demeure « d'intervenir devant le conseil de préfecture, et « qu'ils se sont pourvus dans les délais de la loi « contre les arrêtés rendus par ledit conseil, et qui « ont annulé les opérations dont lesdits réclamants « soutiennent la validité, etc. » (*Voy.* Ord. 25 juillet 1834, Martin.)

CHAPITRE DIX-SEPTIÈME.

DES ÉMIGRÉS.

1724. — Remise des biens non vendus ordonnée par la loi du 5 déc. 1814.

1725. — Commission instituée pour l'exécution de cette loi,

1726. — Indemnité allouée par la loi du 27 avril 1825.

1727. — Commission instituée pour opérer la liquidation et la répartition de cette indemnité; opérations aujourd'hui consommées.

1728. — L'appréciation, dans leur validité et leurs effets, des actes intervenus relativement aux biens des émigrés pendant la durée de la mainmise nationale est, encore chaque jour, nécessaire.

1729. — Par le fait de leur réintégration, les actions réelles ou personnelles appartenant aux émigrés sont retombées dans

le domaine du droit commun. — Conséquences de ce principe.

—

1724. — L'un des premiers soins du gouvernement de la restauration a été de faire cesser l'effet des mesures prises contre les émigrés par l'assemblée législative et par la convention. (*Voy.* L. des 27 juill. et 23 oct. 1792.) C'est dans ce but que la loi du 5 déc. 1814, en maintenant d'ailleurs tous droits acquis avant la publication de la Charte, en vertu de jugements, décisions et actes fondés sur des lois ou mesures relatives à l'émigration, ordonna que « tous « les biens immeubles séquestrés ou confisqués pour « cause d'émigration, ainsi que ceux advenus à « l'état par suite de partages de successions ou pré- « successions, qui n'avaient pas été vendus et fai- « saient actuellement partie du domaine de l'état, « seraient rendus en nature à ceux qui en étaient « propriétaires, ou à leurs héritiers ou ayants cause. » (*Voy.* art. 2.)

1725. — L'exécution de cette loi a été confiée, aux termes de l'art. 12, à une commission administrative chargée de prononcer sur les demandes en remise adressées aux préfets des départements de la situation des biens, et transmises au ministre des finances. Ses opérations, depuis longtemps terminées, méritent d'autant moins d'attention qu'elle n'avait aucune juridiction à exercer; elle était simplement appelée à effectuer le dessaisissement de l'état.

1726. — Mais les émigrés, non contents d'avoir obtenu la remise de ceux de leurs biens qui avaient échappé aux ventes nationales, réclamèrent, comme

un acte de justice et de réparation, une indemnité pour les biens qui ne leur étaient pas rendus. La loi du 27 avril 1825 leur a donné cette satisfaction ; elle a alloué une indemnité de 30 millions de rente, 3 pour 0/0 au capital d'un milliard, qui a dû être inscrite par cinquième d'année en année, aux Français dont les biens-fonds situés en France ou qui faisaient partie du territoire de la France au 1er janvier 1792, ont été confisqués et aliénés en exécution des lois sur les émigrés, les déportés et les condamnés révolutionnairement. (*Voy.* art. 1.)

1727. — Toutes les opérations relatives à la répartition de cette indemnité sont aujourd'hui, consommées. Remarquons seulement qu'elles ont eu pour instrument une commission, créée par la loi du 27 avril 1825, organisée par une ordonnance du 1er mai de la même année et supprimée par la loi du 21 avril 1832, qui était investie d'une mission essentiellement juridique, et dont les décisions étaient susceptibles du recours au conseil d'état.

1728. — Les règles qui présidaient aux fonctions attribuées d'abord, à la commission de remise et, plus tard, à la commission pour la liquidation de l'indemnité des émigrés sont, désormais, sans intérêt, puisque ces commissions ont accompli leur mission et ont cessé d'exister. Nous n'avons point à nous en occuper. Mais il n'en est pas de même des règles qui se rapportent à la mainmise de la nation sur les biens des émigrés, et aux effets que cette mainmise a produits. Les biens qui sont rentrés dans les familles après avoir subi cette condition, ont conservé comme une empreinte de la législation exceptionnelle qui

les a frappés. Chaque jour encore, on a à recourir à cette législation, afin d'interpréter ou d'apprécier les actes qui en ont été la suite, pour statuer sur des questions de propriété, soit entre les représentants des émigrés et l'état, soit entre ces représentants eux-mêmes, soit entre eux et les tiers. Rappelons en quelques mots les règles à suivre pour parvenir à la décision de ces sortes de difficultés.

1729. — Depuis que les émigrés ont été réintégrés dans leurs biens, toutes les questions de propriété, de possession et de prescription sont de la compétence des tribunaux civils. Il en est de même des actions personnelles, quelle qu'en soit l'origine. La juridiction administrative n'avait été créée que pour protéger l'état. A mesure que les droits placés dans ses mains ont fait retour aux émigrés, à mesure que ceux-ci ont repris leurs biens et sont rentrés dans la vie civile, leurs droits et actions ont échappé à la juridiction exceptionnelle et sont retombés dans le domaine du droit commun.

D'après cela, les contestations qui viennent à surgir entre l'état et les représentants d'émigrés relativement aux effets des mesures prises en exécution des lois de l'émigration et, spécialement, sur la confusion, et par suite, l'extinction de droits qu'a pu entraîner la réunion au domaine de l'état de biens restitués plus tard, sont seules, aujourd'hui, du ressort exclusif de la juridiction administrative. (*Voy.* Ord. 8 janv. 1836, Borel de Bretizel.) Les actions entre particuliers ne comportent l'exercice de cette juridiction que pour les difficultés élevées sur l'interprétation ou l'appréciation des actes émanés

de l'administration pendant la durée de la mainmise nationale et empreints du caractère d'actes administratifs. Les actes d'apposition et levée de séquestre, les inscriptions et radiations sur la liste des émigrés, les actes de partage de biens indivis entre l'état et les tiers (*Voy.* Ord. 30 nov. 1836, de la Goublaye), sont ceux qui nécessitent le plus ordinairement le renvoi devant le conseil de préfecture, pour la résolution préalable de la difficulté dont ils sont l'objet.

Quant aux actes de disposition, quant aux aliénations portant sur les biens d'émigrés, ils ne se distinguent en aucune manière des actes de ventes nationales; leur interprétation et leur appréciation rentrent dans le *contentieux des domaines nationaux*. Nous avons consacré à cet objet un chapitre spécial.

CHAPITRE DIX-HUITIÈME.

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

PRÉLIMINAIRES.

1730. — De la source et de la nature du droit d'expropriation.

1731. — Loi du 16 sept. 1807. — Elle embrasse la généralité des atteintes que la propriété privée est exposée à éprouver par suite de l'exécution des travaux publics.

1732. — Loi du 8 mars 1810. — Son objet.

1733. — L'innovation introduite par la loi de 1810 s'applique-t-elle à tous les cas prévus par la loi de 1807? — Distinction entre l'expropriation et l'altération de la propriété. — Opposition entre la jurisprudence civile et celle du conseil d'état.

1734. — Les dommages purement temporaires sont demeurés sous l'empire de la loi de 1807. — Les conseils de préfecture sont seuls compétents pour en connaître.

1735. — Ces règles de compétence sont applicables à la loi du 7 juillet 1833.
1736. — Avant d'entrer dans les détails de la législation actuelle, il convient de circonscrire les limites de son empire.
1737. — Du sort de la propriété mobilière lorsqu'elle reçoit le contre-coup de l'atteinte portée à la propriété immobilière.
1738. — Les lois qui autorisent l'expropriation donnent-elles à l'état le moyen d'agir directement et exclusivement contre une propriété mobilière pour s'en emparer?
1739. — L'administration est réduite à solliciter une loi spéciale chaque fois qu'elle est dans la nécessité de poursuivre l'expropriation d'une chose mobilière.
1740. — Loi du 12 févr. 1835, relative au tabac factice. — Ordonnance du 13 févr. rendue en exécution de cette loi. — Discussion de l'application qui en a été faite par le conseil d'état.
1741. — Des travaux autorisés et commencés avant la mise en vigueur de la loi du 3 mai 1841.
1742. — Transition à l'exposition du régime établi par cette loi. — Division.

—

1730. — « Lorsqu'il s'agit du bien public, le « bien public n'est jamais que l'on prive un parti- « culier de son bien, ou même qu'on lui en retran- « che la moindre partie par une loi ou un règlement « politique. Dans ce cas, il faut suivre à la rigueur « la loi civile, qui est le *palladium* de la propriété. « Ainsi, lorsque le public a besoin du fonds d'un « particulier, il ne faut jamais agir par la rigueur de « la loi politique ; mais c'est là que doit triompher « la loi civile, qui, avec des yeux de mère, regarde « chaque particulier comme toute la cité même. Si « le magistrat politique veut faire quelque édifice « public, quelque nouveau chemin, il faut qu'il in- « demnise : le public est à cet égard comme un par- « ticulier qui traite avec un particulier. C'est bien « assez qu'il puisse contraindre un citoyen de lui

« vendre son héritage, et qu'il lui ôte ce grand pri-
« vilége qu'il tient de la loi civile, de ne pouvoir être
« forcé d'aliéner son bien. » (*Voy. Esprit des lois*, liv. 26, chap. 15.)

Ce passage de Montesquieu exprime clairement le principe fondamental en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. La nécessité de faire céder l'intérêt particulier devant l'intérêt général commande d'accorder au gouvernement le pouvoir de contraindre le citoyen à lui abandonner son bien. Mais ce pouvoir n'a jamais lieu que comme exception à la règle qui veut que, dans la cité, ce qui concerne la propriété ne se décide que par les lois civiles. Il s'ensuit 1° que l'état n'a le droit de s'emparer d'un bien privé que dans les cas déterminés; 2° que dans ces cas mêmes, il faut suivre la loi civile pour toutes les choses qui n'ont point été soustraites à son empire.

Examinons les dispositions législatives à la lueur de cette doctrine.

1731. — La loi du 16 septembre 1807, dont la portée va bien au delà de l'objet que lui assigne son intitulé : *Loi relative au desséchement des marais*, a reconnu à l'état le droit de fouiller les héritages privés pour en retirer de la pierre, de la terre ou du gravier, d'y établir temporairement des ateliers ou des dépôts, de déplacer ou supprimer les moulins et autres usines ou de réduire l'élévation de leurs eaux, et enfin, de s'emparer des terrains nécessaires pour l'établissement de canaux, de routes, de rues, de places, et pour l'exécution de tous autres travaux d'utilité générale ou communale. (*Voy.* art. 48, 49,

50, 51 et suivants.) Cette loi a posé en principe que, dès que le projet d'un ouvrage d'utilité publique était approuvé, son adoption dessaisissait les propriétaires des terrains et bâtiments compris dans le périmètre des plans et ne leur laissait en dédommagement, qu'une créance contre l'état. Dans ce système, et c'est là un point bien essentiel à remarquer, on ne distinguait point entre les diverses sortes d'atteintes que la propriété privée a à redouter de l'exécution des travaux publics. Qu'il s'agît de l'envahissement d'un héritage affecté à l'emplacement de l'ouvrage, ou bien d'une ruine totale ou d'une altération de la propriété intervenue comme conséquence de l'exécution des travaux sans avoir pu être prévue, ou bien enfin d'un simple dommage temporaire résultant d'une privation momentanée de tout ou partie de la jouissance, le droit de l'état était le même, et les particuliers n'avaient toujours qu'une ressource, celle de réclamer une indemnité dont le règlement était attribué au conseil de préfecture. (*Voy.* art. 56 et 57.) (1)

1732. — Les choses ont subsisté dans cet état jusqu'en 1810; mais à cette époque, les plaintes des citoyens, excitées par l'abus que l'administration avait fait des pouvoirs exorbitants qu'elle tenait de la loi de 1807, arrachèrent à l'empereur la loi du 8 mars qui déclara que, désormais, l'administration ne serait autorisée que par les tribunaux à se mettre

(1) Déjà la loi du 28 pluv. an VIII, avait consacré cette compétence pour les réclamations dirigées coutre les entrepreneurs de travaux pour dommages provenant de leur fait et, spécialement, pour prises de terrains et matériaux nécessaires à la confection des routes.

en possession des terrains ou édifices destinés aux objets d'utilité publique, après l'accomplissement de certaines formalités, et que ce serait aussi aux tribunaux à évaluer l'indemmité due aux propriétaires. (*Voy.* art. 13 et 16.)

1733. — L'innovation est de la plus haute importance, puisqu'elle restitue aux particuliers la plus précieuse garantie, en les plaçant sous la protection du juge gardien de la propriété sous le double rapport du droit d'expropriation conféré à l'état, et de l'indemnité stipulée au profit du propriétaire. Mais l'innovation s'applique-t-elle à tous les cas prévus et réglés par la loi du 16 sept. 1807 ?

La loi du 8 mars 1810 a en vue le cas où l'administration est dans la nécessité de s'emparer de tout ou partie d'un héritage privé pour l'exécution des entreprises d'utilité publique. C'est le cas de l'expropriation directe. Son caractère distinctif est de pouvoir être prévue avant sa réalisation. Elle ne doit avoir lieu qu'après l'accomplissement de nombreuses formalités, et après le payement d'une indemnité. Or, à ne consulter que les dispositions législatives, l'altération que les particuliers subissent dans leur propriété comme conséquence des travaux exécutés par l'administration sur le domaine public ou sur les terrains acquis à cet effet, ne saurait être assimilée à l'expropriation prévue et réglée par la loi de 1810. Lorsque l'exhaussement du sol d'une rue ou d'une route a pour résultat d'enterrer partiellement les maisons qui la bordent ou de rejeter les eaux sur les terres riveraines, la propriété sans doute n'est point absorbée, mais elle n'en reçoit pas moins une

modification qui restreint à jamais la jouissance. Cependant, c'est là une atteinte au droit de propriété, qui ne pouvait être prévue d'une manière précise avant l'exécution des travaux et qui ne pouvait donner lieu à l'accomplissement des mesures d'expropriation. Il en est de même de la diminution que des usines peuvent éprouver dans leur force motrice, par suite de travaux exécutés pour modifier le cours d'une rivière. Ce sacrifice imposé à la propriété, par sa nature et surtout par les circonstances dans lesquelles il se produit, ne répond donc point à l'envahissement, que le législateur s'est proposé de soumettre à des conditions protectrices des intérêts privés. On est en droit d'en conclure rigoureusement que la loi de 1810 n'est applicable que dans les cas où l'exécution des travaux publics entraîne la dépossession complète et définitive d'un particulier pour une portion, si minime qu'elle soit d'ailleurs, de bâtiment ou de fonds de terre ; et que le dommage résultant d'une simple altération du droit de propriété, quelque grave qu'elle puisse être, se règle et quant au droit de l'état vis-à-vis de la propriété privée, et quant à l'indemnité due aux particuliers, par les dispositions de la loi du 16 septembre 1807.

Cette conclusion néanmoins, ainsi que nous le dirons bientôt, n'est point admise par la jurisprudence civile. Les tribunaux s'emparent de l'esprit de la loi pour en étendre le bénéfice bien au delà du terme que semblent lui assigner ses dispositions littérales.

On distingue entre les dispositions relatives à l'organisation de l'exercice du droit d'expropriation et

la disposition qui proclame que « l'expropriation « pour cause d'utilité publique s'opère par l'autorité « de la justice. » (*Voy.* art. 1^er^.) On soutient que, tandis que les mesures destinées à préparer et à opérer l'expropriation ne sont faites que pour l'expropriation directe, pour celle qui entraîne la dépossession, le principe de la juridiction civile est consacré pour toute espèce d'expropriation. Dans ce système, il y a, sous le rapport de la compétence, *expropriation* dès que la propriété subit une altération irrévocable, sans qu'il soit nécessaire que l'héritage sorte des mains de celui qui le possède; et, par conséquent, il y a lieu de saisir les tribunaux de la demande d'indemnité toutes les fois que le dommage résultant de travaux d'utilité publique est un dommage permanent.

La jurisprudence de la cour de cassation est conforme à cette dernière doctrine.

Voici un arrêt rendu à la date du 23 nov. 1836, sur le pourvoi du préfet de la Sarthe contre un arrêt de la cour d'Angers qui l'applique à la diminution de la force motrice des usines.

« La Cour; — Attendu que les actions qui dérivent « du droit de propriété sont essentiellement, et par « leur nature même, de la compétence de l'autorité « judiciaire; que si, dans certains cas, et par des rai- « sons d'utilité publique, il peut être nécessaire d'at- « tribuer la connaissance de quelques-unes de ces « actions à des tribunaux d'exception, les lois qui « l'ordonnent ainsi ne sont, elles-mêmes, qu'excep- « tionnelles et doivent être soigneusement restreintes « aux cas qu'elles ont déterminés:

« Attendu que le procès jugé par la cour d'Angers,
« entre le préfet de la Sarthe, agissant pour l'état,
« le sieur Bruneau-Notramy, propriétaire d'usines
« établies sur la rivière de la Sarthe, et les sieurs
« Janvier et Renaudeau, fermiers de ces usines,
« a pour objet, 1° une demande formée, en première
« instance, par Bruneau contre l'état, afin de con-
« damnation à la somme de 20,000 fr. tant pour in-
« demnité du chômage de ses usines pendant la con-
« fection des travaux faits pour rendre cette rivière
« navigable, que pour diminution de la force mo-
« trice permanente de ces mêmes usines; 2° une
« demande formée contre Bruneau, par ses fermiers,
« en réparation du préjudice qu'ils ont éprouvé pour
« les mêmes causes, et en résiliation de leurs baux;

« Attendu que ne s'agissant ici ni de réclama-
« tion pour torts et dommages procédant du fait
« personnel d'entrepreneurs et non du fait de l'ad-
« ministration, ni d'indemnité à raison de terrains
« pris ou fouillés pour confection de chemins, ca-
« naux et autres ouvrages publics, les §§ 3 et 4 de
« l'art. 4 de la loi du 28 pluv. an VIII, qui ont attribué
« aux conseils de préfecture la connaissance de ces
« matières sont sans application dans l'espèce;

« Attendu à la vérité, que l'art. 48 de la loi du 16
« sept. 1807 a statué que « lorsque, pour exécuter
« l'ouverture d'une nouvelle navigation, il serait
« question de supprimer des moulins et autres
« usines, de les modifier ou de réduire l'élévation de
« leurs eaux, » il serait procédé à l'évaluation des in-
« demnités par des experts, dont l'avis, consigné
« dans leur procès-verbal, serait, suivant l'art. 57,

« soumis, par le préfet, à la délibération du conseil « de préfecture, » ce qui attribuait à ce conseil le « jugement de l'indemnité due dans cette occur- « rence ;

« Mais attendu que cette attribution exorbitante « du droit commun n'a pu avoir d'autre durée que « celle de la loi même qui l'a établie ;—Que la loi du 16 « sept. 1807 a été bientôt suivie de celle du 8 mars « 1810 ; que cette dernière loi, plus conforme aux « principes conservateurs du droit de propriété, a « restitué aux tribunaux le jugement des indemnités « dues à raison des sacrifices que les citoyens peu- « vent être obligés de faire à l'utilité publique ; — « Que cette vérité ressort avec évidence du décret du « 18 août 1810, qui, en fixant l'époque à laquelle « la loi de 1807 a dû cesser de recevoir exécution, « proclame en termes exprès, que la loi du 8 mars « 1810 a établi, en *principe*, que l'expropriation « ne peut s'opérer que par l'autorité de la justice ; » « et comme une expropriation totale, ou même une « détérioration partielle de la propriété ne peut pas « se concevoir sans indemnité, la fixation de cette « indemnité n'a pu, à partir de la loi de 1810, ap- « partenir qu'à l'autorité de laquelle, seule, peut « émaner la légalité de l'expropriation elle-même, « c'est-à-dire de l'autorité judiciaire ;

« Attendu que pour déterminer la ligne de dé- « marcation qui sépare la compétence des tribu- « naux de celle de l'administration, il faut distinguer, « 1° entre les travaux exécutés sous l'empire de la « loi de 1807 et ceux exécutés postérieurement à « la loi de 1810 et au décret de la même année ;

« 2° entre les indemnités réclamées pour préjudices « temporaires et variables, résultant du chômage « pendant la durée de confection des travaux d'uti- « lité publique, et les indemnités pour diminution « de la force motrice des usines, diminution qui « constitue un préjudice fixe et permanent, et, par « conséquent, une altération notable de la propriété « même ;

« Attendu que cette distinction a été soigneuse- « ment marquée par l'arrêt attaqué, lequel s'est « borné à allouer une indemnité *fixe*, tant à Bruneau- « Notramy qu'à ses fermiers, pour la réduction per- « pétuelle de la force motrice des usines, et a renvoyé « les parties devant l'autorité administrative, pour « la fixation de l'indemnité qui pourra être due pour « les dommages temporaires résultant du chômage « qui a eu lieu pendant la confection des travaux ;... « Rejette (1). »

L'arrêt suivant, du 30 avril 1838, est peut-être plus remarquable encore ; car il assimile une simple dépréciation, lorsqu'elle doit être permanente, à une altération partielle de la propriété et décide qu'elle donne ouverture à la même action. L'arrêt fait suffisamment connaître les circonstances qui ont donné naissance au procès ; il est ainsi conçu :

« La Cour ; — Vu l'art. 4 de la loi du 28 pluv. « an VIII, les art. 544 et 545 C. civ., l'art. 51 de « la loi du 16 sept. 1807, les art. 9 et 10 de la Charte « constitutionnelle, et les art. 1 et 66 de la loi du 7 « juillet 1833 ;

(1) Voyez dans le même sens un arrêt postérieur du 23 avril 1838.

« Attendu, en fait, que le rez-de-chaussée de la « maison des sieur et dame Lhoir était élevé de 16 « centimètres au-dessus du sol de la rue, et que, « par suite de l'exhaussement de la rue ordonné en « vertu d'une délibération du conseil municipal de « la commune des Moulins, l'entrée de cette maison « se trouverait de 1 mètre 39 centimètres au-dessous « du sol de cette rue; que cet exhaussement, ob- « struant la porte et les fenêtres du rez-de-chaussée, « en rend l'accès sinon impossible, au moins très- « difficile, d'où résulte une altération notable dans « la jouissance, une dépréciation de la propriété;

« Attendu que l'action sur laquelle la cour royale « a statué n'avait nullement pour objet d'empêcher « l'exécution des travaux délibérés par le conseil « municipal, mais seulement d'obtenir le payement « de l'indemnité résultant de la dépréciation de la « maison du demandeur, et que l'arrêt dénoncé n'a « statué que sur la question de l'indemnité;

« Attendu, en droit, sur la compétence de l'au- « torité judiciaire, qu'aux termes de l'art. 4 de la « loi du 28 pluv. an VIII, le conseil de préfecture « doit prononcer sur les réclamations des particu- « liers qui se plaignent des torts et dommages pro- « cédant du fait personnel des entrepreneurs, ainsi « que sur les indemnités dues aux particuliers à rai- « son des terrains pris ou fouillés pour la confection « des chemins, canaux et autres ouvrages publics, « et que cet article est sans application à la cause;

« Attendu que la propriété est le droit de jouir « et de disposer des choses de la manière la plus « absolue (art. 544 C. civ.), et que nul ne peut

« être contraint de céder sa propriété, si ce n'est « pour cause d'utilité publique et moyennant une « juste et préalable indemnité (art. 545 C. civ., « art. 9 et 10 de la Charte);

« Attendu que la jouissance est une portion es- « sentielle de la propriété; que la modification ou « l'altération permanente et perpétuelle de la jouis- « sance modifie ou altère évidemment la propriété, « d'où résulte le droit du propriétaire à une indem- « nité comme s'il subissait une expropriation réelle « d'une partie du sol, nul sacrifice de la propriété « à l'intérêt public ne devant être gratuit sans le « consentement du propriétaire;

« Attendu que toutes les questions relatives à la « propriété des citoyens sont essentiellement de la « compétence de l'autorité judiciaire, sauf les droits « de l'autorité publique pour l'exécution des tra- « vaux qu'elle ordonne à la charge d'une indemnité « préalable; — Que c'est par l'autorité de justice « que s'opère l'expropriation pour cause d'utilité « publique (art. 1er de la loi du 7 juillet 1833), et « que, même en cas d'occupation temporaire des « propriétés privées jugées nécessaires pour des tra- « vaux de fortification, le règlement définitif des in- « demnités est attribué à l'autorité judiciaire (arti- « cle 66 de la même loi);

« Attendu au fond, qu'il ne s'agit pas dans la cause « d'une sujétion temporaire pour réparation de la « voie publique, ou pour l'assainissement, pour la « salubrité;

« Attendu qu'il s'agit d'un exhaussement notable « et permanent de la voie publique dont l'effet est

« de déprécier la maison des sieur et dame Lhoir,
« et qu'il n'existe aucune loi qui ait dérogé, dans
« ce cas, au principe et à la nature du droit de pro-
« priété, ni au principe d'une juste et préalable in-
« demnité du dommage permanent causé à l'un des
« citoyens dans l'intérêt de tous ; — Rejette. »

Ces monuments ne laissent subsister aucune incertitude sur la portée que la jurisprudence civile assigne à la loi de 1810. Il y a expropriation, aux yeux de la cour de cassation, et partant, compétence pour le juge civil dès qu'il y a altération définitive, permanente des droits attachés à la propriété. Passons à la jurisprudence administrative et voyons quelle est la pensée du conseil d'état.

En 1836, un sieur Ledos, propriétaire d'un héritage bordant la route royale de Paris au Hâvre réclama une indemnité pour l'établissement sur son terrain d'une rigole destinée à procurer l'écoulement des eaux de la route. Il saisit les tribunaux de sa demande. Le préfet de la Seine-Inférieure éleva le conflit, et son arrêté fut annulé par une ordonnance du 5 sept. 1836, rendue en ces termes :

« .... Considérant qu'il résulte de l'instruction et,
« spécialement, des arrêtés du préfet de la Seine-In-
« férieure en date des 19 décembre 1832 et 30 jan-
« vier 1833, que la crique pratiquée sur la propriété
« du sieur Ledos, pour l'écoulement des eaux de la
« route n° 14, doit rester ouverte jusqu'à ce qu'il en
« soit autrement ordonné ; — Que, dès lors, cette
« crique ou rigole ne constitue pas une occupa-
« tion temporaire et subordonnée à l'exécution d'un
« autre moyen d'écoulement déterminé par un pro-

« jet qui ait reçu l'approbation de l'administration
« ou qui soit actuellement soumis à son examen ;
« — Qu'il s'agit, en conséquence, d'une occupation
« ou servitude indéfinie qui n'est pas de la nature
« de celles à l'égard desquelles l'appréciation de
« l'indemnité est attribuée aux conseils de préfecture
« par la loi du 16 septembre 1807. »

Une ordonnance également rendue sur conflit, à la date du 18 avril 1835, au profit d'un sieur Dietsch, est plus décisive, car elle étend la compétence de l'autorité judiciaire à une demande qui n'est évidemment fondée que sur une simple altération de propriété, sans qu'il y ait eu aucune *déposssesion*. Elle prononce l'annulation de l'arrêté de conflit par le motif suivant :

« Considérant que le sieur Dietsch allègue que,
« par suite des travaux exécutés pour rendre la ri-
« vière d'Ill navigable jusqu'à Strasbourg pour les
« bateaux à vapeur, son usine éprouve une dimi-
« nution permanente de la force motrice qui aurait
« été concédée à ses auteurs, à titre onéreux, par
« la ville de Strasbourg, avant sa réunion à la
« France ; qu'il demande, à ce titre, une indem-
« nité ; que les travaux dont il se plaint sont posté-
« rieurs à la loi du 8 mars 1810, et qu'ainsi, les
« tribunaux civils sont compétents pour apprécier
« les prétentions du sieur Dietsch. »

Mais des monuments plus récents imposent une notable restriction à la portée qu'on pourrait être, au premier abord, tenté d'attribuer à cette décision.

Une ordonnance du 4 juillet 1837, intervenue au préjudice d'un sieur Boucher, a décidé qu'il n'ap-

partenait qu'au conseil de préfecture de connaître d'une réclamation d'indemnité pour dommage et dépréciation causés aux propriétés riveraines d'un canal, par l'infiltration des eaux.

De nombreuses ordonnances ont décidé, de même, que le dommage résultant de l'exhaussement du sol de la voie publique ne devait être, aux termes de la loi de 1807, réglé que par le conseil de préfecture. On lit, par exemple, dans une ordonnance rendue sur conflit le 14 avril 1839, « que les sieurs Magnien, « Jaillard, etc., n'allèguent point qu'aucune partie de « leurs propriétés leur ait été enlevée; qu'ils fondent exclusivement leur demande en indemnité « sur le dommage qui résulterait pour eux de l'exhaussement du sol de la voie publique aboutissant « à leurs maisons, exhaussement qui gênerait et « modifierait les conditions de leur jouissance; que, « dès lors, leur demande n'a point pour cause une « expropriation totale ou partielle sur laquelle il appartienne à l'autorité judiciaire de prononcer, mais « seulement un dommage dont les conséquences, « aux termes des lois ci-dessus visées, ne peuvent « être appréciées que par l'autorité administrative. »

Enfin, il faut aussi reproduire une autre ordonnance du 14 avril 1839, qui confirme un arrêté de conflit du préfet de la Nièvre, par des motifs ainsi conçus :

« Considérant que par les conclusions de sa demande du 13 nov. 1838, les seules que le tribu« nal de Clamecy ait déclarées recevables et ait ap« préciées, la dame Charry, comtesse de Boisredon,

« ne se plaint d'aucune expropriation totale ou par-
« tielle ; qu'elle allègue seulement un dommage qui
« résulterait pour elle de la surélévation des eaux du
« Beuvron, occasionnée par les travaux que l'admi-
« nistration a effectués au canal du Nivernais ;
« qu'aux termes des lois ci-dessus visées, c'est à
« l'administration seule, qu'il appartient de statuer
« sur cette demande. »

Ces précédents sont positifs ; le conseil d'état se refuse à adopter le principe qui sert de base à la jurisprudence de la cour de cassation. Il ne suffit point à ses yeux que le dommage, en raison de sa permanence, affecte le droit de propriété, pour qu'il y ait expropriation dans le sens des lois de 1810 et 1841. Ces lois, suivant lui, n'ont eu en vue que les cas où l'administration envahit directement les héritages privés, ceux où l'exécution du travail nécessite en tout ou en partie, la dépossession d'un ou de plusieurs particuliers ; ce n'est que pour ces seuls cas qu'elles ont dérogé à la compétence administrative créée par la loi du 16 septembre 1807. Dans tous les autres, que le dommage soit permanent ou simplement temporaire, et qu'il modifie ou non les conditions de jouissance, et par suite, le droit même de propriété, l'administration ne réalisant point une entreprise directe sur la propriété privée, elle ne tombe point sous le coup des lois relatives à l'expropriation et reste sous l'empire des lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807, qui attribuent au conseil de préfecture l'appréciation des dommages causés par l'exécution des travaux publics.

Cette doctrine est sans doute, moins conforme aux

principes généraux du droit qui veulent que la jurisprudence tende sans cesse, à faire rentrer les questions de propriété dans le domaine de la juridiction civile ; mais nous ne saurions dissimuler que le texte de la loi lui prête un puissant appui. D'un autre côté, elle a l'avantage d'établir une ligne de séparation infiniment plus nette entre le domaine de la juridiction civile et le domaine de la juridiction administrative.

Quoiqu'il en soit, la conduite à tenir dans la pratique est aisée à déterminer. La jurisprudence judiciaire étant la plus favorable, c'est elle qu'il faut suivre, au risque de se voir empêché par un arrêté de conflit : l'administration omet parfois d'user de ce moyen extrême !

1734. — Ainsi qu'on l'a vu par les arrêts cités, la cour de cassation qui se montre si favorable à la compétence de l'autorité judiciaire, ne va pas jusqu'à l'étendre aux dommages purement temporaires, tels que ceux qui résultent d'une occupation momentanée. Ce genre de dommages, dont le caractère est de ne constituer qu'une privation de jouissance sans jamais entraîner une modification du droit même de propriété, est demeuré sous l'empire de la législation du 16 septembre 1807 ; les réclamations et demandes d'indemnité sont du ressort exclusif des conseils de préfecture. Cette règle est constante.

1735. — La loi du 7 juillet 1833, et plus tard celle du 3 mai 1841, sont venues modifier et améliorer la législation, ainsi que nous l'expliquerons bientôt, sous plusieurs rapports, mais ces lois ne

vont point au delà des objets réglés par les lois antérieures, et spécialement par celle de 1810; elles n'ont trait qu'à l'expropriation pour cause d'utilité publique et n'ajoutent ni ne retranchent rien au droit accordé d'une part à l'état d'y recourir, de l'autre aux particuliers d'exiger une indemnité. Les règles de compétence qui viennent d'être exposées n'ont donc pas cessé d'être applicables; elles doivent être suivies pour les travaux nouvellement autorisés, aussi bien que pour ceux entrepris sous l'empire de la loi de 1810.

1736. — Avant de passer à l'application de la législation actuelle, efforçons-nous de circonscrire les limites de son empire et de déterminer quels cas restent en dehors de ses prévisions.

1737. — Il n'est parlé dans les lois de 1833 et de 1841, de même que dans celle de 1810, que de l'expropriation immobilière; que faut-il conclure du silence gardé relativement à la propriété mobilière?

Le plus ordinairement, on n'éprouve de dommage dans ce genre de propriété que par suite d'une atteinte portée à la propriété immobilière elle-même, et, l'accessoire suivant le sort du principal, les particuliers subissent pour l'une, la condition que la loi leur a faite pour l'autre. C'est ce qui arrive lorsqu'un propriétaire perd par la dépossession de son immeuble, les moyens d'exploitation de son industrie, ou bien, lorsqu'un locataire perd par la démolition du bâtiment qu'il occupe, le siége de son commerce. L'indemnité pour la perte mobilière offre même cela

de remarquable, à l'égard du dernier, qu'elle fait l'objet d'un règlement distinct aux termes de l'article 39 de la loi du 3 mai 1841.

1738. — Mais supposons que l'administration sente le besoin d'agir directement et exclusivement contre une propriété mobilière, de s'emparer, par exemple, d'une découverte pour la publier, ou bien d'un ouvrage scientifique ou littéraire, que les héritiers de l'auteur se refusent à faire imprimer ou réimprimer ; pourra-t-elle s'armer efficacement des lois qui autorisent l'expropriation pour cause d'utilité publique ? Non certainement. Le droit d'expropriation, on l'a déjà vu, constitue une exception aux principes fondamentaux des lois civiles ; il est, par conséquent, de son essence de ne pouvoir être étendu au delà des cas rigoureusement déterminés. Or, la loi de 1841 de même que celles de 1807, de 1810 et de 1833, n'est relative qu'aux immeubles.

Durant les guerres de la révolution et au milieu des malheurs de l'invasion, le gouvernement a eu souvent recours à la voie des réquisitions pour se procurer des vivres, des objets d'habillement, des voitures, des chevaux et des armes. (*Voy.* L. 14 messidor an VII, art. 19.) Ces réquisitions qui s'exécutaient par les mesures coercitives prescrites pour le recouvrement des contributions, avaient pour but et pour résultat d'exproprier les citoyens de certains objets mobiliers. L'expropriation pour cause d'utilité publique appliquée aux choses mobilières se retrouve aussi dans les dispositions du décret du 25 août 1804, contenant l'organisation du corps des ponts et chaussées. Ce décret autorisait l'état à s'emparer, moyennant le payement

de la valeur sur estimation faite par l'administration, des cartes et plans qui pourraient être utiles à l'état parmi ceux que laisseraient les ingénieurs, à leur décès. Mais l'expropriation consacrée par ces dispositions diverses n'est plus susceptible de se réaliser désormais. La Charte les a abrogées, en proclamant le principe de l'inviolabilité de la propriété privée.

Aujourd'hui, si on en excepte *les réquisitions de services ou de secours dans les circonstances d'accident, tumulte, naufrage, inondation, incendie ou autres calamités, ainsi que dans les cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique ou d'exécution judiciaire* (*Voy.* art. 475 du code pénal), il n'est permis en aucun cas, ni sous aucun prétexte, à l'administration, de se prévaloir de la généralité de l'intérêt qu'elle représente, pour se placer en dehors du droit commun et contraindre les citoyens à lui livrer soit leur industrie, soit les objets mobiliers qu'ils peuvent posséder.

Pour comprendre l'immense intérêt d'application que comporte cette doctrine, il suffit de se reporter à un fait qui est de tous les jours. Supposons que l'état, tout en refusant les soumissions faites par une compagnie pour l'établissement d'un chemin de fer, conçoive l'avantage qu'il y aurait à profiter du projet exécuté par ses soins et à ses frais, aura-t-il un moyen de s'en emparer? La législation, telle qu'elle existe, ne lui en offre aucun; toutes ses tentatives pour la forcer à s'en dessaisir, échoueront contre les garanties dont les lois civiles entourent la propriété privée.

1739. — L'administration, jusqu'au jour où l'ex-

périence et le développement de principes dont l'organisation est encore bien imparfaite, auront permis de tenter d'étendre, par une loi générale, l'expropriation aux choses mobilières, sera réduite à solliciter l'intervention législative, toutes les fois que la nécessité d'une dérogation spéciale au droit commun se fera sentir.

1740. — Dans le cours de l'année 1831, quelques particuliers imaginèrent de composer et de débiter une poudre sternutatoire destinée à remplacer le tabac. Cette fabrication, qui n'employait que des éléments parfaitement distincts de ceux qui entrent dans le tabac, échappait à ce titre, aux prohibitions consacrées par la loi qui réserve à l'état le monopole de la fabrication et de la vente du tabac. L'administration chercha vainement à s'armer des dispositions renfermant ces prohibitions; les juges se refusèrent à les appliquer aux marchands et fabricants de tabac factice. (*Voy.* Cass., arr. 7 juin 1831.) Cependant cette industrie prenait une extension de jour en jour plus préjudiciable au trésor. Le pouvoir législatif dut être saisi; et, en même temps que le maintien du monopole fut prononcé, on crut devoir proscrire une industrie de nature à en paralyser les effets. Tel a été l'objet du dernier paragraphe de l'art. 4 de la loi du 12 février 1835 qui porte : « Les « dispositions des art. 172, 215, 216, 217, 218, 219, « 220, 221, 222, 223, 224, 225 et 226 de la loi du « 28 avril 1816, sont applicables à la fabrication, à « la circulation et à la vente du tabac factice, ou de « toute autre matière préparée pour être vendue « comme tabac... » Ces dispositions prévoient les

contraventions à la loi qui stipule que l'achat, la fabrication et la vente des tabacs n'auront lieu qu'au profit de l'état et par la régie des contributions indirectes (*Voy.* art. 172); et elles les punissent d'amende et de confiscation.

L'application de ces dispositions au tabac factice pour la fabrication antérieure à la loi de 1835, ne pouvait intervenir à titre de peine. La loi a saisi les fabricants dans l'exercice d'une industrie jusque-là légitime; c'est donc une véritable expropriation qu'elle a ordonnée en autorisant la régie à les dépouiller des matériaux, des produits, des instruments de fabrication et de leur industrie qui formait, elle-même, une propriété protégée et garantie par le droit commun.

A quelles conditions, cette expropriation devait-elle avoir lieu? La loi n'en disait rien. En fallait-il conclure que la dépossession ne pouvait comporter aucun dédommagement, ou du moins que, sur ce point, tout était laissé à la discrétion de l'administration? C'eût été faire résulter de la loi non pas une expropriation mais bien une confiscation.

En matière d'expropriation, nous l'avons dit, tout ce qui n'est point retiré du domaine du droit commun, par une disposition expresse, reste virtuellement soumis à son empire. Or, quelle était, en ce qui concerne l'expropriation prononcée par la loi de 1835, la conséquence directe de ce principe? c'est que, dans le silence de la loi spéciale, on avait à appliquer la règle consacrée par le code civil (*Voy.* art. 345) et proclamée par la loi fondamentale elle-même, que nul ne peut être privé de sa propriété sans une

juste et préalable indemnité. La discussion témoigne, en effet, que telle a été l'intention du législateur. Devant les deux chambres la question d'indemnité a été débattue, et on ne s'est abstenu de la trancher que dans la pensée qu'elle devait se résoudre d'après les règles du droit commun. Devant la chambre des pairs, notamment, M. le ministre des finances et M. le rapporteur ont soutenu qu'*il était inutile d'exprimer dans la loi le principe de l'indemnité; que si l'indemnité était due, elle pourrait être réclamée selon les règles du droit commun.* M. le ministre des finances a même pris soin de développer en quelque sorte cette doctrine, car il n'a pas laissé que de déclarer à trois reprises différentes que *si les parties n'étaient point satisfaites de l'indemnité qui leur serait accordée, elles auraient la ressource de s'adresser aux tribunaux.* (*Voy.* Moniteur du 10 février, p. 287.)

Mais que s'est-il passé dans la réalité? L'administration s'est emparée de la question d'indemnité, et les fabricants expropriés ont été, sous ce rapport, considérés comme abandonnés à sa discrétion. Une ordonnance royale du 13 février 1835, rendue pour l'exécution de la loi de la veille, dispose par son article 4, que « les demandes en indemnités que pour-
« raient former les dénommés en l'art. 1^er^ (ce sont les
« fabricants, marchands ou détenteurs de tabac fac-
« tice ou de toute autre matière préparée pour être
« vendue comme tabac), pour la valeur réelle des
« matières, seront soumises à notre ministre des fi-
« nances qui prononcera. » Ainsi, d'une part, on refuse toute indemnité pour l'industrie, et à l'égard

des matières mêmes, on accorde l'indemnité, non point en raison de leur valeur pour le particulier dépouillé, mais seulement d'après leur valeur réelle pour l'état qui le dépouille ; d'un autre côté, on attribue la juridiction au ministre des finances pour le règlement de cette indemnité. Que l'ordonnance fût entachée d'illégalité sous ce double rapport, c'est ce qui nous semble hors de doute ; elle empiétait sur le domaine du droit commun pour déroger à ses principes, et excédait évidemment les limites du pouvoir réglémentaire.

Néanmoins, le conseil d'état, saisi d'un conflit élevé par le préfet de la Seine à l'effet de revendiquer la demande en indemnité portée par l'un des fabricants atteints par la loi de 1835 devant le tribunal de la Seine pour la valeur des produits et ustensiles, et pour la dépossession de son industrie, a confirmé le conflit par une ordonnance ainsi conçue :

« Vu l'art. 4 de la loi du 12 février 1835 ; — Vu « les art. 172, 215 à 226 de la loi du 28 avril 1816 ; « l'art. 90 de la loi du 5 ventôse an XII, les art. 44 et « 47 de la loi du 24 déc. 1814 ; vu notre ordonnance « du 13 février 1835 ; vu les lois des 16-24 août « 1790, tit. 2, art. 13, 7-14 oct. 1790, 16 et 21 « fructidor an III ; vu les ordonnances royales des « 1er juin 1828 et 12 mars 1831 ; considérant qu'aux « termes de l'art. 1er de la loi du 17 juillet-8 août « 1790, et des lois générales de la matière, les tri- « bunaux ne peuvent connaître d'actions qui ten- « draient à faire déclarer l'état débiteur, et qu'à cet « égard les tribunaux ne sont compétents que dans « les cas prévus par la loi ; qu'aucune loi ne saisit les

« tribunaux des demandes d'indemnité pour la ces-
« sation d'établissements d'industrie qui seraient
« prohibés par des dispositions législatives ; que l'ar-
« ticle 5 de la loi du 12 février 1835, en déclarant
« applicables à la fabrication et au commerce du ta-
« bac factice, les art. 172, 215 à 226 de la loi du 28
« avril 1816, n'a point renvoyé à l'autorité judiciaire
« les demandes en indemnité qui pourraient être
« formées pour valeur de matières et ustensiles exis-
« tant, et pour cessation d'industrie ; que la loi du 7
« juillet 1833, en prescrivant que l'expropriation
« pour cause d'utilité publique s'opère par autorité
« de justice, n'a pour objet que l'expropriation fon-
« cière en matière de travaux publics, et qu'ainsi,
« elle n'est point applicable aux demandes en in-
« demnité dont il s'agit. » (*Voy.* Ord. 21 oct. 1835, Duchatellier).

L'ordonnance du 13 février a bien été visée, mais le conseil s'est abstenu de s'en prévaloir dans les motifs qui accompagnent sa décision. Évidemment, il a voulu éviter de se prononcer sur sa légalité. Mais que faut-il penser des raisons invoquées pour suppléer au défaut d'attribution spéciale?

Nous ne reviendrons pas sur la réfutation de la maxime, que les tribunaux ne peuvent connaître d'actions qui tendraient à faire déclarer l'état débiteur ; nous croyons avoir démontré qu'elle ne repose que sur une confusion d'idées, et n'exprime rien de vrai. (*Voy. suprà*, tit. 2, chap. 11, n° 1367.)

On se fonde sur ce que la loi du 12 février 1835 n'a point renvoyé à l'autorité judiciaire les demandes en indemnité. Mais ce silence même ne comman-

dait-il pas de recourir aux règles du droit commun? On suppose qu'il est besoin d'une attribution spéciale pour saisir les tribunaux des demandes d'indemnité à raison des atteintes portées à la propriété privée. Mais les lois des 28 pluv. an VIII et 16 sept. 1807, en proclamant et réglant la compétence administrative pour certaines d'entre elles, n'attestent-elles pas que ces atteintes, par leur nature, tombent dans le domaine de la juridiction civile? Enfin, n'est-il pas de principe élémentaire que la propriété privée est essentiellement sous la sauvegarde des lois civiles, et que toutes les fois qu'elle est menacée ou compromise, c'est, à moins d'une dérogation expresse et formelle, au juge ordinaire, qui en a été constitué le gardien, qu'il faut s'adresser pour la faire respecter?

Mais poursuivons, et voyons comment le droit commun, dont l'autorité a été méconnue sur la question de compétence, a été appliqué à la question du fond.

On a déclaré « que l'état ne saurait être respon-
« sable des conséquences des lois qui, dans un intérêt
« général, prohibent l'exercice spécial d'une indus-
« trie; qu'aucune créance ne peut être réclamée du
« trésor public qu'en vertu de contrats passés par
« l'état, ou de dispositions formelles des lois; que,
« d'une part, le sieur Duchatellier n'invoque aucun
« engagement pris envers lui par l'état; que, d'autre
« part, la loi du 12 février 1835, en déclarant inter-
« dite la fabrication du tabac factice, n'a ouvert au-
« cun droit à une indemnité au profit des individus
« qui s'étaient précédemment livrés à cette fabrica-
« tion; que, dès lors, le sieur Duchatellier ne peut
« prétendre à aucune indemnité, soit pour la perte

« de son industrie et la clôture de son établissement,
« soit pour les divers dommages qui ont pu être la
« conséquence de l'interdiction prononcée par la loi
« du 12 février 1835 ; que, néanmoins, il a été pro-
« cédé à la saisie et à la destruction des tabacs fac-
« tices par lui fabriqués, et qu'il y a lieu de lui ac-
« corder une indemnité pour la perte réelle par lui
« éprouvée, ainsi qu'il a déjà été reconnu par notre
« ordonnance du 13 février 1835. »

Ces principes sont-ils vrais? Est-il exact de dire que l'état ne saurait être responsable des conséquences des lois prohibitives d'une industrie spéciale, et qu'aucune créance ne peut être réclamée du trésor qu'en vertu d'un contrat ou d'une disposition expresse de la loi?

Que l'état n'ait point à répondre des suites des prohibitions prononcées par la loi quant à l'avenir, rien de plus juste. Les particuliers ne seraient nullement fondés à se plaindre des effets d'une prohibition contre laquelle ils devaient se mettre en garde. En sera-t-il de même quant au passé? Quel langage tiendra-t-on aux citoyens qui, sans avoir méconnu les lois de leur pays, qui se plaçant au contraire sous leur protection, auront créé et développé une industrie qui n'avait rien que de licite? Leur dira-t-on que le législateur était maître de leur retirer sa protection? Une telle réponse justifierait une disposition destinée à modifier un tarif de douanes, ou toute mesure de faveur; mais elle est impossible dès qu'il s'agit de la dépossession d'une propriété acquise sous la garantie du droit commun. Sans doute, nous n'en conclurons pas qu'il fût interdit au législateur de

faire prédominer l'intérêt général sur l'intérêt privé, au point de sacrifier purement et simplement le second au premier. Mais il nous semble contraire à tous les principes d'interpréter son silence dans le sens d'une dérogation si grave ; il nous semble souverainement déraisonnable et injuste d'admettre que le droit exorbitant de déposséder un citoyen emporte, en l'absence de toute réserve contraire, le droit de le priver de sa chose sans lui en payer le prix.

Quant à cette proposition que nulle créance ne peut être réclamée du trésor qu'en vertu d'un contrat ou d'une disposition expresse de la loi, il en est fait justice dans la décision même. On a en effet, reconnu qu'il y *avait lieu d'accorder une indemnité pour la perte réelle éprouvée par le fabricant, à raison de la saisie et de la destruction de ses tabacs factices.* Or, la réclamation de cette indemnité ne pouvait non plus s'appuyer ni sur un contrat, ni sur une disposition expresse de la loi ; elle n'était fondée, aussi bien que la réclamation relative à la dépossession de l'industrie, que sur les principes du droit commun.

Il nous a paru utile d'arrêter l'attention sur cet exemple, parce qu'il nous a fourni l'occasion d'exposer avec détail les principes qui doivent présider à l'application des lois, dont l'objet est d'autoriser l'état à s'emparer, pour cause d'utilité publique, de propriétés mobilières. Le conseil d'état, ainsi que nous nous sommes efforcé de l'établir, a méconnu ce que ces principes ont de protecteur. Toutefois, sa jurisprudence ne saurait avoir, à cet égard, la force et la portée qu'on pourrait lui prêter au premier abord.

Il ne faut pas se dissimuler que la position des réclamants était peu favorable; que leur intention d'éluder la loi et de porter atteinte aux revenus du trésor était bien manifeste et que cette considération, surtout devant un tribunal administratif, était de nature à nuire au succès de leur demande. Nous sommes donc convaincu que, dans toute autre circonstance, le conseil ne se croirait point engagé par ses précédents, et que la propriété mobilière rencontrerait devant lui ce respect et cette protection que la Charte lui garantit non moins qu'à la propriété immobilière, et qu'elle ne réclamerait en vain devant aucun tribunal civil.

1741. — La loi du 3 mai 1841 dispose que « les « lois des 8 mars 1810 et 7 juillet 1833 sont abro- « gées. » (*Voy.* art. 77.) Il ne reste, par conséquent, rien de ces lois. Tout, aujourd'hui, se consomme sous l'empire des dispositions de la loi de 1841, pour l'expropriation, et de la loi du 16 sept. 1807, pour les dommages dénués des caractères constitutifs de l'expropriation.

La jurisprudence du conseil d'état impose néanmoins, quoique bien à tort suivant nous, une restriction essentielle à cette règle.

On décide, que les travaux relatifs à l'exécution de toute entreprise autorisée et commencée avant la loi actuelle doivent être régis, et quant aux formes de l'expropriation et quant à la juridiction, par la législation en vigueur au jour de l'autorisation et du commencement d'exécution de l'entreprise, à quelque époque que se réalise l'expropriation. (*Voy.* Ord. 5 avril 1833, Godard; 3 sept. 1836, Lebreton.) Dans

le cours de l'année 1837, les propriétaires riverains de l'Armançon, dans le département de la Côte-d'Or, saisirent les tribunaux d'une demande en indemnité pour diminution permanente de la force motrice de leurs usines occasionnée par les travaux du canal de Bourgogne. Ils firent observer, pour établir la compétence judiciaire, que, bien que l'entreprise eût été autorisée et commencée en 1775, leur dépossession n'avait eu lieu que par suite de travaux récents. Néanmoins, un arrêté de conflit ayant été pris par le préfet, il a été confirmé par le motif « que les tra-
« vaux du canal de Bourgogne ont été autorisés et
« entrepris avant la promulgation de la loi du 8 mars
« 1810; qu'ainsi, aux termes du décret du 18
« août de la même année, et quelle que soit la na-
« ture du dommage éprouvé par les propriétaires
« riverains de l'Armançon, c'est à l'autorité admi-
« nistrative qu'il appartient de statuer sur les de-
« mandes en indemnité formées à raison desdits tra-
« vaux. » (*Voy.* Ord. 8 févr. 1838, Marlet et consors.)

1742. — Le moment est venu d'entrer dans le détail de l'application de la loi du 3 mai 1841.

Aux termes de l'art. 9 de la Charte, qui n'est que la reproduction de l'art. 545 du code civil, l'état ne peut exiger le sacrifice d'une propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée, et moyennant une juste et préalable indemnité. C'est sur ce principe que repose la législation relative à l'expropriation. Toutes ses dispositions, en effet, se rapportent à l'un de ces deux objets, la constatation de l'utilité publique, le règlement de l'indemnité (1).

(1) Aux termes de la loi, « les concessionnaires des travaux pu-

Occupons-nous d'abord de l'utilité publique ; car elle donne naissance au droit d'expropriation, tandis que l'indemnité n'a trait qu'à sa réalisation.

ART. Ier. — De la constatation et de la déclaration de l'utilité publique.

1743. — La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent trois opérations qui doivent être considérées séparément.

—

1743. — L'art. 2 de la loi du 3 mai 1841 porte :

« Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expro-
« priation qu'autant que l'utilité en a été constatée
« et déclarée dans les formes prescrites par la pré-
« sente loi :

« Ces formes consistent :

« 1° Dans la loi ou l'ordonnance royale qui auto-
« rise l'exécution des travaux pour lesquels l'expro-
« priation est requise ;

« 2° Dans l'acte du préfet qui désigne les locali-
« tés ou territoires sur lesquels les travaux doivent
« avoir lieu, lorsque cette désignation ne résulte pas
« de la loi ou de l'ordonnance royale ;

« 3° Dans l'arrêté ultérieur par lequel le préfet
« détermine les propriétés particulières auxquelles
« l'expropriation est applicable.

« Cette application ne peut être faite à aucune
« propriété particulière qu'après que les parties in-
« téressées ont été mises en état d'y fournir leurs

« blics exercent tous les droits conférés à l'administration, et sont
« soumis à toutes les obligations qui lui sont imposées dans cette
« loi. »

« contredits, selon les règles exprimées au titre 2. »

La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent ainsi trois opérations distinctes qui sont : 1° l'autorisation de l'entreprise ; 2° la désignation des localités sur lesquelles les travaux doivent s'exécuter ; 3° la désignation des héritages privés auxquels l'expropriation est applicable.

Il faut considérer successivement chacune de ces opérations.

§ 1er. — De l'autorisation de l'entreprise.

1744. — L'autorisation donnée pour une entreprise s'étend à tous les travaux accessoires que nécessite son exécution.

1745. — L'autorisation est donnée dans certains cas, par une loi, et peut être donnée dans certains autres, par une simple ordonnance.

1746. — Les routes de moins de 20,000 mètres de longueur peuvent-elles être autorisées par une simple ordonnance, encore bien qu'elles ne constituent pas une voie d'embranchement ?

1747. — L'ordonnance qui autorise une entreprise d'utilité publique n'est point susceptible de recours par la voie contentieuse. — Réclamations fondées sur les droits résultant d'anciennes concessions.

1748. — Il appartient aux tribunaux d'examiner si la nature des travaux exigeait une loi plutôt qu'une ordonnance.

1749. — Les formalités de l'enquête sont fixées par des règlements d'administration publique.

1750. — La question d'utilité générale fait seule l'objet de l'enquête. Les observations ne doivent porter que sur ce point.

1751. — Documents qui lui servent de base.

1752. — Réunion et opération de la commission appelee à émettre son avis.

1753. — Formes particulières à l'enquête relative aux travaux d'utilité simplement communale.

1754. — Les tribunaux n'ont à exiger que la constatation du fait de l'enquête, sans pouvoir connaître de sa régularité. —

Les réclamations à cet égard ne doivent être adressées qu'à l'autorité administrative.

—

1744. — La loi exige *l'autorisation des travaux pour lesquels l'expropriation est requise*. Quel est le sens, quelle est l'étendue de cette disposition ? Il en résulte que la loi ou l'ordonnance qui, tout en reconnaissant l'utilité publique d'un travail, n'en autoriserait cependant pas l'exécution ne pourrait mener directement à l'expropriation. C'est, notamment, ce qui a lieu dans le cas où la loi effectue le classement de lignes de chemins de fer, dont les projets n'ont pas encore été soumis à une enquête. Mais suffira-t-il qu'une entreprise ait été autorisée dans son objet, pour que tous les travaux qui tendront à la réaliser ou simplement à l'améliorer, à quelque époque qu'ils interviennent et quelle que soit leur importance, se trouvent protégés par la déclaration d'utilité publique ? ou bien faudra-t-il que l'acte déclaratif pénètre dans les détails d'exécution et présente l'énumération de tous les travaux qu'elle devra nécessiter ? La raison repousse également l'un et l'autre système. Il est certain que l'autorisation donnée pour un grand ouvrage dont l'ensemble a été indiqué dans le projet sur lequel est intervenue la déclaration d'utilité publique, est parfaitement applicable à tous les travaux accessoires, dont la destination est telle qu'on ne peut se refuser à les considérer comme indispensables à l'exécution de l'entreprise et à ce titre comme implicitement compris dans l'acte d'autorisation.

Mais le bénéfice de l'autorisation cesse là où com-

mence la modification du projet primitivement adopté. Toute rectification, tout redressement qui a pour résultat de déplacer ou d'étendre l'emplacement à exproprier nécessite une déclaration nouvelle (1).

La cour de cassation a jugé, conformément à cette doctrine, que les expropriations pour le redressement de partie d'un canal déjà parachevé ne pouvaient être prononcées en l'absence d'un acte déclaratif de l'utilité de ce redressement (*Voy.* arrêt du 8 avril 1835, préfet des Ardennes) ; et qu'il en était de même de l'expropriation nécessaire, après l'achèvement d'un canal, pour un nouvel œuvre, par exemple pour le déplacement d'un chemin de communication. (*Voy.* arrêt du 13 janvier 1840, de Valbrune.)

Sa confirmation ressort plus explicitement encore des arrêts de la même cour des 11 juillet 1838 et 13 janvier 1840, l'un et l'autre intervenus sur un pourvoi formé par le préfet de la Drôme. Ces arrêts décident qu'après le classement d'une voie de communication au nombre des routes départementales suivant les formes prescrites par la loi du 20 mars 1835, dont l'objet est précisément d'exiger que le vote du conseil général soit précédé de l'enquête, les expropriations ultérieures pour la rectification et le redressement de la route, ne peuvent être prononcées, sans qu'il ait été procédé à une nouvelle enquête pour la déclaration d'utilité publique.

1745. —L'art. 3 de la loi a pour but de déterminer dans quels cas une loi doit intervenir, dans quels

(1) La loi de 1841 est étrangère à l'expropriation pour *alignement*. Ce sujet se rattache au chapitre de *la Voirie*.

cas il suffit d'une ordonnance. Il est ainsi conçu :

« Tous grands travaux publics, routes royales, « canaux, chemins de fer, canalisations de rivières, « bassins et docks, entrepris par l'état, les départe- « ments, les communes, ou par compagnies parti- « culières, avec ou sans aliénation du domaine « public, ne pourront être exécutés qu'en vertu d'une « loi, qui ne sera rendue qu'après une enquête ad- « ministrative.

« Une ordonnance royale suffira pour autoriser « l'exécution des routes départementales, celle des « canaux et chemins de fer d'embranchement de « moins de 20,000 mètres de longueur, des ponts et « de tous autres travaux de moindre importance.

« Cette ordonnance devra également être précédée « d'une enquête.

« Ces enquêtes auront lieu dans les formes déter- « minées par un règlement d'administration pu- « blique. »

Il résulte de la combinaison des deux paragraphes que les routes départementales, quelle que soit leur longueur, ne doivent point être soumises à la sanction d'une loi, ce qui s'explique par le motif que les entreprises de cette nature sont votées par une assemblée représentant le département, et que toutes les routes royales doivent, au contraire, être autorisées par une loi, quelle que soit leur étendue.

1746. — Mais que faut-il décider à l'égard des canaux et chemins de fer qui manqueraient du caractère de *voie d'embranchement?* On est d'abord, tenté de supposer que le législateur a entendu adopter pour mesure l'importance des travaux et que dès lors, ce

n'est qu'à la longueur de la voie de communication que l'on a à s'attacher. Mais si l'on consulte les documents qni se rattachent à la discussion de la loi, on est amené à reconnaître que l'on a positivement exigé qu'il s'agît d'un canal ou d'un chemin de fer *d'embranchement* (*Voy.* l'opinion du ministre des travaux publics devant la chambre des pairs, *Moniteur* du 23 avril 1841, p. 1083), et qu'on a vu dans cette condition la garantie qu'il ne serait point usé de la disposition au profit d'une entreprise *principale*.

1747. — Le conseil d'état voit dans l'ordonnance qui autorise une entreprise d'utilité publique, *un règlement d'administration, dont la réforme ou la modification ne peut être demandée par la voie contentieuse*. (*Voy.* Ord. 22 novembre 1826, comp. du canal de Givors.) On ne comprendrait guère, en effet, qu'il fût possible de venir combattre, au nom des intérêts particuliers, un acte dont le but est précisément de proclamer un intérêt auquel sa généralité assure une invincible prédominance sur les droits privés. D'un autre côté, l'appréciation d'utilité qui lui sert de fondement, est trop évidemment du ressort exclusif de l'administrateur pour que le juge puisse songer à l'examiner sous ce rapport. S'ensuivra-t-il que les concessionnaires d'un premier établissement seront exposés sans défense, au préjudice que doit entraîner pour eux l'exécution d'une entreprise nouvellement autorisée? En aucune manière. Les droits fondés sur une concession ne diffèrent point de ceux que les particuliers peuvent avoir acquis à tout autre titre. Les propriétaires d'un canal ne sauraient s'opposer à l'établissement

d'un chemin de fer, mais ils n'en sont pas moins sous la protection des dispositions qui obligent l'état à dédommager les citoyens des sacrifices imposés en vue de l'intérêt général. Ils s'efforceront d'établir que leurs produits diminuent, que, par suite, ils se trouvent lésés dans les droits résultant de leur concession et devenus le prix des travaux par eux exécutés, et qu'ils éprouvent ainsi un dommage pour lequel une indemnité leur est due. Nous avons dit plus haut devant quelle autorité ces sortes de réclamations doivent se porter (*Voy. suprà*); ajoutons seulement que si l'acte de concession manquait de clarté, son interprétation ne pourrait émaner que du conseil d'état.

1748. — Le respect dû par les tribunaux aux mesures émanées de l'administration ne leur permet point de contrôler le mérite des actes déclaratifs d'utilité publique. Mais leur est-il interdit d'examiner si, en raison de la nature des travaux, l'autorisation a été valablement donnée par une simple ordonnance? L'affirmative ne nous paraît pas douteuse. Il est du devoir du tribunal de ne prononcer l'expropriation que sur la preuve de l'accomplissement des formalités prescrites. Il faut donc qu'il vérifie si telle ou telle formalité, dont l'accomplissement est établi, est bien celle exigée par la loi. On lui représente une ordonnance, il faut qu'il consulte la loi pour voir si c'est en effet une ordonnance qui a dû intervenir. Vainement dirait-on que c'est là s'immiscer dans l'appréciation d'un acte administratif. Le tribunal ne se préoccupe point du mérite de l'ordonnance, comme mesure d'administration. Le refus même de pronon-

cer l'expropriation ne préjuge rien à cet égard; car il est uniquement fondé sur l'absence d'une loi exigée par le § 1^er^ de la loi du 3 mai 1841.

1749. — Nous n'entrerons pas dans le détail des formalités de l'enquête qui doit précéder l'acte d'autorisation. Elles sont réglées par une ordonnance du 28 février 1834 pour les travaux d'utilité générale, et par une ordonnance du 23 août 1835, pour les travaux d'intérêt purement communal. Contentons-nous d'en marquer le but et d'en indiquer la marche.

1750. — L'enquête n'est destinée qu'à éclairer la question d'utilité. Les particuliers ne sont appelés à s'expliquer que sur les avantages qu'offre l'entreprise et sur les moyens d'exécution les plus économiques et les moins dommageables. On doit donc s'abstenir d'observations dictées par l'intérêt privé et destinées à prévenir ou écarter le préjudice dont on peut se croire menacé. Toute réclamation au nom des droits privés serait prématurée et sans aucun effet possible.

1751. — Les documents qui doivent servir de base à l'enquête répondent au but qui lui est assigné. Elle s'ouvre sur un avant-projet où l'on fait simplement connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants, l'appréciation sommaire des dépenses, et auquel est joint un mémoire descriptif indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut s'en promettre. (*Voy.* Ord. 18 fév. 1834, art. 2 et 3.)

1752. — A l'expiration du délai fixé par l'auto-

rité supérieure (1), pour l'ouverture des registres destinés à recevoir les observations provoquées par l'entreprise projetée, une commission de 9 membres, au moins, et de 13 au plus, désignés par le préfet parmi les principaux propriétaires, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels se réunit et examine les déclarations consignées sur les registres; elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines employés dans le département; et, après avoir recueilli les renseignements dont elle croit avoir besoin, elle émet un avis motivé tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui ont pu être posées par l'administration. (*Voy.* art. 4, 5 et 6.)

1753. — Dans les communes et pour les travaux d'intérêt communal, le projet est déposé à la mairie durant 15 jours. A l'expiration de ce délai, un commissaire désigné par le préfet reçoit, pendant trois jours consécutifs, les déclarations des habitants sur l'utilité des travaux projetés.

Après avoir clos et signé le registre de ces déclarations, le commissaire le transmet au maire avec son avis motivé. Si le registre contient des déclarations contraires au projet, ou si l'avis du commissaire lui est opposé, le conseil municipal est appelé à en délibérer et à émettre un avis motivé. (*Voy.* Ord. 23 août 1835, art. 3 et 4.)

1754. — L'enquête constitue une opération du ressort exclusif de l'administration; les tribunaux n'ont, en aucun cas, le droit ni le devoir de recher-

(1) Ce délai ne peut être de moins d'un mois ni de plus de quatre. (*Voy.* Ord. du 18 fév. 1834, art. 5.)

cher jusqu'à quel point les prescriptions, et particulièrement celles qui fixent le délai durant lequel les observations peuvent être reçues, ont été respectées. La constatation qu'il a été procédé à une enquête, voilà tout ce que le juge est tenu d'exiger; et la simple mention, dans l'acte déclaratif de l'utilité publique, qu'il n'est intervenu qu'après une enquête préalable fournit, à cet égard, une preuve suffisante. D'après cela, l'autorité administrative, seule, est chargée de veiller à l'observation des formes prescrites par les règlements et d'assurer la régularité de l'opération. Les plaintes, protestations et réclamations sont adressées au préfet, celui-ci les transmet, avec son avis, au ministre de l'intérieur, et, s'il y a lieu, le ministre annulle l'enquête et en ordonne une nouvelle.

§ 2. — Désignation des territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu.

1755. — Dans le silence de l'acte déclaratif de l'utilité publique, c'est au préfet à désigner les localités ou territoires sur lesquels doivent avoir lieu les travaux.—Nécessité d'un arrêté spécial à cet effet.

—

1755. — L'acte qui autorise les travaux, lorsqu'il émane de l'administration, désigne ordinairement les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu. La loi, néanmoins, a dû prévoir et a, en effet, prévu le cas où la loi ou l'ordonnance est muette sur ce point. Le préfet est chargé de suppléer à son silence. L'arrêté qu'il prend à cet effet forme la base des plans à lever pour préparer la détermination des héritages auxquels l'expropriation

est applicable. A défaut d'une désignation des localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu, les ingénieurs et géomètres seraient livrés à eux-mêmes, et rien ne garantirait que leurs plans, dont nous allons parler, n'ont été dressés qu'en exécution et pour l'application du projet adopté. C'est par cette raison qu'il a été décidé que, dans le silence de la loi ou de l'ordonnance, les tribunaux sont tenus d'exiger la production d'un arrêté préfectoral ayant cet objet spécial. (*Voy.* arrêt du 6 janvier 1836, Gaullieur-l'Hardy.)

§ 3. — Détermination des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

1756. — Levée du plan parcellaire des héritages dont la cession est jugée nécessaire.
1757. — Dépôt des plans à la mairie. — Avertissement.
1758. — Réunion d'une commission au chef-lieu de l'arrondissement.
1759. — Ses attributions. — Procès-verbal de ses opérations.
1760. — Changements proposés par la commission.
1761. — Les observations n'ont plus trait à la question d'utilité de l'entreprise. — La discussion est ouverte aux intérêts privés.
1762. — Il appartient aux tribunaux de vérifier si chacune des formes de l'enquête a été suivie. — Exemples de l'exercice de ce pouvoir de juridiction.
1763. — Détermination par le préfet des propriétés qui doivent être cédées et de l'époque de la cession.
1764. — Règles spéciales aux travaux d'intérêt communal.

—

1756. — D'après la désignation des localités sur lesquelles doivent s'effectuer les travaux, les ingénieurs ou autres gens de l'art, lèvent, pour la partie qui s'étend sur chaque commune, le plan parcellaire des terrains ou des édifices dont la cession leur

paraît nécessaire, avec l'indication des noms de chaque propriétaire, tels qu'ils sont inscrits sur la matrice des rôles. (*Voy.* L. 3 mai 1841, art. 4 et 5.)

1757. — Le plan reste déposé à la mairie de la commune où les propriétés sont situées, pendant huit jours, ni plus ni moins, à dater de l'avertissement qui est donné collectivement aux parties intéressées, d'en prendre communication. (*Voy.* art. 5 et 6.) « Cet avertissement est publié à son de trompe « ou de caisse dans la commune, et affiché, tant à « la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de « la maison commune. Il est en outre, inséré dans « l'un des deux journaux publiés dans l'arrondisse- « ment, ou s'il n'en existe aucun, dans l'un des « journaux du département. » (*Voy.* art. 6.)

A l'expiration du délai de huit jours fixé pour le dépôt, le maire dresse son procès-verbal à l'effet de certifier les publications et affiches, ainsi que les déclarations et réclamations, et le transmet au sous-préfet. (*Voy.* art. 7.)

1758. — Après l'accomplissement de ces formalités dans les communes sur lesquelles doivent s'exécuter les travaux, une commission se réunit au chef-lieu de l'arrondissement sous la présidence du sous-préfet (1). Elle se compose de quatre membres du

(1) Pour les communes de l'arrondissement du chef-lieu de département, c'est naturellement au préfet qu'incombe la mission de présider la commission. Mais nous partageons l'opinion des auteurs qui lui font une obligation de déléguer la présidence à un conseiller de préfecture si, l'emplacement des travaux venant à s'étendre sur un bien du domaine de l'état proprement dit, il a des réclamations à former comme son représentant légal. (*Voy.* M. Foucart, t. 1, p. 186.)

conseil général du département ou du conseil de l'arrondissement désigné par le préfet, du maire de la commune où les propriétés sont situées, et de l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux.

« La commission, ajoute l'art. 8 de la loi de 1841, « ne peut délibérer valablement qu'autant que cinq « de ses membres au moins, sont présents.

« Dans le cas où le nombre des membres présents « serait de six, et où il y aurait partage d'opinions, « la voix du président sera prépondérante (1).

« Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne « peuvent être appelés à faire partie de la commis- « sion. »

1759. — Les attributions de la commission sont déterminées par l'art. 9. Elles consistent à recevoir, durant huit jours, les observations des propriétaires, qu'elle a même la faculté d'appeler toutes les fois qu'elle le juge convenable, et à donner un avis (2).

A l'expiration du délai de huit jours accordés aux propriétaires pour présenter leurs observations, il reste à la commission deux jours pour délibérer et rédiger son avis. Elle a en effet, pour terminer ses opérations, un délai total de *dix jours*, après lequel

(1) Dans les deux chambres, il a été reconnu qu'en cas de partage l'avis de la minorité serait exprimé, afin que le préfet connût les motifs des deux opinions émises dans la commission. (*Voy. Moniteur*, 5 mai 1840, p. 918; 2 mars 1841, p. 509.)

(2) Il a d'ailleurs été reconnu dans la discussion que la commission pouvait déléguer quelqu'un de ses membres pour recevoir les observations et que dans tous les cas, le sous-préfet qui la préside et dont la présence sur les lieux est permanente, se trouve naturellement délégué à cet effet. (*Voy. Monit.* 2 mars 1841, p. 509.)

le procès-verbal est adressé immédiatement par le sous-préfet au préfet. (*Voy.* art. 9.) (1)

1760. — Il faut ensuite distinguer deux cas : ou la commission adopte le projet sans modification, ou elle demande des changements. Dans le premier cas, le préfet prend immédiatement l'arrêté qui détermine, ainsi que nous l'expliquerons bientôt, les propriétés dont la cession est nécessaire. Dans le second cas, il reste, non point à procéder à une nouvelle instruction, mais à ménager aux propriétaires la possibilité de présenter des réclamations *écrites*.

« Si la commission propose quelque changement « au tracé indiqué par les ingénieurs, le sous-pré- « fet devra, dans la forme indiquée par l'art. 6 (2), « en donner immédiatement avis aux propriétaires « que ces changements pourront intéresser. Pendant « huitaine, à dater de cet avertissement, le procès- « verbal et les pièces resteront déposés à la sous- « préfecture; les parties intéressées pourront en « prendre communication sans déplacement et sans « frais, et fournir leurs observations écrites.

« Dans les trois jours suivants, le sous-préfet « transmettra toutes les pièces à la préfecture. »

1761. — Nous avons dit le but de l'enquête pour

(1) La loi ajoute que « dans le cas où lesdites opérations n'auraient « pas été mises à fin dans ce délai, le sous-préfet devra, dans les trois « jours, transmettre au préfet son procès-verbal et les documents « recueillis. »

(2) C'est-à-dire collectivement, par une publication à son de trompe ou de caisse dans la commune, par affiche à la principale porte de l'église du lieu et à celle de la maison commune, et par insertion dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux du département.

la constatation et la déclaration de l'utilité publique.

Les formalités qui viennent d'être décrites s'en distinguent essentiellement. On n'a point à revenir sur les avantages que promet l'entreprise ; il ne s'agit plus que de déterminer l'emplacement le plus convenable. Dans la désignation des territoires sur lesquels les travaux doivent s'exécuter et dans le choix des terrains dont le plan a été levé on a, sans doute, cherché à concilier la destination avec l'économie d'exécution. Pour l'établissement d'un chemin de fer, par exemple, on a étudié les difficultés du terrain, on a tenu compte des différences d'étendue à parcourir, on a pris en considération, surtout, l'importance des populations appelées à profiter de la voie de communication. Mais, ainsi qu'on l'a fait remarquer lors de la discussion de la loi de 1833, « ceux qui ont dressé le plan ne se sont point occupés de l'appréciation des propriétés, ni d'une « foule de considérations très-importantes à la question. Les hommes du lieu, qui ont passé leur vie « dans la contrée, qui connaissent les arrivages et « les débouchés, sont en position d'apprécier mieux « que personne les avantages et les produits des travaux ; ils sont les véritables juges et les bons juges « de ces questions. » Les publications et affiches, le dépôt du plan à la mairie, et enfin la réunion d'une commission au chef-lieu de la sous-préfecture ont précisément pour but de soumettre ces questions à la critique des habitants de chaque localité, et particulièrement de ceux dont les héritages pourraient être mal à propos désignés.

Les observations et réclamations manquent ici du

caractère de généralité qui doit appartenir aux déclarations fournies dans l'enquête sur la question d'utilité publique. Le moment est venu pour les propriétaires, sinon de formuler leurs prétentions à une indemnité, de discuter l'application des plans à leur propriété, de représenter par exemple, que la direction d'une route serait préférable si on la faisait passer sur un autre point, et en un mot, de signaler toutes les circonstances propres à faire rejeter leur héritage du nombre de ceux qui doivent être soumis à l'expropriation.

1762.—A la différence de ce qui a lieu pour l'enquête sur la question d'utilité publique, l'administration n'est point chargée de pourvoir à l'appel fait au public pour la détermination des propriétés auxquelles l'expropriation est applicable. Le législateur a tracé lui-même les formalités destinées à prévenir les parties intéressées, et à leur ménager toute facilité pour présenter leurs observations. La raison de cette différence est aisée à saisir. L'enquête ne touche qu'à des intérêts généraux du domaine de l'administration, tandis que la désignation des terrains à exproprier atteint de la manière la plus directe les intérêts privés que la loi a eu pour objet de placer sous la protection du juge civil. Il en résulte, comme conséquence, que le tribunal, avant de prononcer l'expropriation, est tenu de vérifier si les pièces remises attestent que le plan parcellaire a été fait, qu'il a été déposé pendant le délai voulu, que les affiches et publications ont eu lieu, que le maire a dressé procès-verbal des réclamations présentées, que la commission a été formée et a procédé suivant

les règles contenues dans les art. 8 et 9, dans le cas prévu par l'art. 10, et, en un mot, que toutes les prescriptions légales ont été observées.

La cour de cassation a décidé, en vertu du pouvoir de juridiction appartenant, sous ce rapport, aux tribunaux civils, que l'omission d'une formalité ne peut motiver le refus de prononcer l'expropriation qu'autant qu'il a pu en résulter un préjudice personnel au particulier qui se plaint (*Voy.* arrêt du 6 janv. 1836); qu'elle doit émettre une délibération distincte pour chaque commune lorsque le plan s'étend à plusieurs, et que chaque maire ne prend part qu'à la délibération concernant sa commune (*Voy.* arrêt du 6 janvier 1836.)

1763. — L'art. 11, dont l'objet est de prévoir la désignation à faire par le préfet sur le vu du procès-verbal dressé par la commission, est conçu en ces termes : « Sur le vu du procès-verbal et des do-
« cuments y annexés, le préfet détermine, par un
« arrêté motivé, les propriétés qui doivent être cé-
« dées, et indique l'époque à laquelle il sera néces-
« saire d'en prendre possession. Toutefois, dans le
« cas où il résulterait de l'avis de la commission qu'il
« y aurait lieu de modifier le tracé des travaux or-
« donnés, le préfet surseoira jusqu'à ce qu'il ait été
« prononcé par l'administration supérieure.

« L'administration supérieure pourra, suivant les
« circonstances, ou statuer définitivement, ou ordon-
« ner qu'il soit procédé de nouveau à tout ou partie
« des formalités prescrites par les articles précé-
« dents. »

L'économie de cette disposition est éminemment simple.

Dans la pratique et d'après les règles les plus simples de l'administration, les plans ne sont soumis à l'enquête qu'après avoir été approuvés par l'autorité supérieure, à savoir le ministre. Lors donc que la commission est d'avis du maintien de ces plans, il ne reste plus qu'à les appliquer, c'est ce que fait le préfet. Dans le cas, au contraire, où la commission propose un changement, l'application du plan ne peut avoir lieu avant que l'autorité supérieure se soit prononcée, avant qu'elle ait adopté ou repoussé ce changement. Le préfet, dans ce cas, n'est point dépouillé de son droit de désignation; il *surseoit* simplement à l'exercer; il attend l'indication du tracé d'après lequel la désignation doit être faite.

Il est bien certain que les décisions de l'administration supérieure sont étrangères au contentieux et n'admettent par conséquent, nul recours. En est-il de même, de l'arrêté de détermination pris par le préfet?

La discussion qui a amené la rédaction de l'art. 11, témoigne de la manière la plus positive qu'on a voulu déroger en ce point aux principes généraux, que l'arrêté du préfet doit être accepté comme définitif, et ne comporte nul recours (1). On comprend d'autant mieux que l'on ait sacrifié cette garantie au besoin de célérité, que le préfet est tenu de se borner à appliquer le *tracé* maintenu par la commission ou arrêté par l'autorité supérieure.

(1) Son exécution n'est, même, pas subordonnée à l'approbation du ministre.

Mais s'il venait à méconnaître sous ce rapport les limites de son attribution, s'il s'écartait de la ligne de ce tracé, la dérogation cesserait indubitablement de protéger sa décision. Le recours pour *excès de pouvoir*, en effet, est toujours réservé de droit. C'est la conséquence du principe qui commande de renfermer toute exception dans les limites rigoureuses qui lui ont été assignées. Les parties intéressées, dans ce cas, ne trouveraient sans doute nulle protection dans le contrôle de l'autorité judiciaire, puisqu'il lui est interdit de s'immiscer dans l'appréciation du mérite des actes administratifs; mais elles demanderaient l'annulation de l'arrêté au ministre; elles pourraient, même, l'adresser directement au conseil d'état, car c'est le propre des arrêtés préfectoraux de pouvoir être déférés au conseil d'état, *omisso medio*, toutes les fois qu'ils sont attaqués comme entachés d'excès de pouvoir.

1764. — Les travaux d'intérêt purement communal et ceux d'ouverture et de redressement des chemins vicinaux sont l'objet d'une double exception.

D'abord, on n'a point, pour l'expropriation nécessitée par ces sortes de travaux, à recourir à une commission. Le maire soumet simplement le procès-verbal sur lequel il a mentionné les déclarations et réclamations qui lui ont été faites, au conseil municipal pour qu'il donne son avis. Il transmet ensuite le procès-verbal et l'avis émis au sous-préfet qui, lui-même, adresse les pièces au préfet, avec ses observations. (*Voy.* art. 12.)

En second lieu, le préfet n'est nullement obligé

d'en référer au ministre et d'attendre sa décision sur les modifications à faire subir au plan. Il statue lui-même. Mais aussi, il ne statue qu'en conseil de préfecture, et son arrêté est subordonné à l'approbation de l'administration supérieure. (*Voy.* art. 12.)

ART. 2. — Du jugement d'expropriation et de l'indemnité.

1765. — Texte des art. 13 et 14 de la loi.
1766. — Résumé des attributions conférées au tribunal.
1767. — L'indemnité doit être préalable à l'exécution du jugement qui prononce l'expropriation.
1768. — Du règlement de l'indemnité. — Renvoi. — Exception relative aux travaux d'urgence.
1769. — Étendue de cette exception.
1770. — De l'action à exercer par les particuliers, lorsque leurs héritages sont envahis, sans que l'expropriation en ait été prononcée, avant le payement ou la consignation de l'indemnité.
1771. — Droit accordé aux propriétaires de demander la remise des terrains qui n'ont pas reçu la destination en vue de laquelle l'expropriation a eu lieu. — Réclamations relatives à l'exercice de ce privilége.

—

1765.—Les art. 13 et 14 de la loi du 3 mai 1841 sont ainsi conçus :

« Art. 13. Si des biens de mineurs, d'interdits,
« d'absents, ou autres incapables, sont compris
« dans les plans déposés en vertu de l'art. 5, ou
« dans les modifications admises par l'administration
« supérieure, aux termes de l'art. 11 de la présente
« loi, es tuteurs, ceux qui ont été envoyés en pos-
« session provisoire, et tous représentants des inca-
« pables, peuvent, après autorisation du tribunal,
« donnée sur simple requête, en la chambre du con-

« seil, le ministère public entendu, consentir amia-
« blement à l'aliénation desdits biens.

« Le tribunal ordonne les mesures de conserva-
« tion ou de remploi qu'il juge nécessaires.

« Ces dispositions sont applicables aux immeu-
« bles dotaux et aux majorats.

« Les préfets pourront, dans le même cas, aliéner
« les biens des départements, s'ils y sont autorisés
« par délibération du conseil général. Les maires et
« administrateurs pourront aliéner les biens des
« communes ou établissements publics, s'ils y sont
« autorisés par délibération du conseil municipal ou
« du conseil d'administration, approuvée par le préfet
« en conseil de préfecture.

« Le ministre des finances peut consentir à l'a-
« liénation des biens de l'état, ou de ceux qui font
« partie de la dotation de la couronne, sur la propo-
« sition de l'intendant de la liste civile.

« A défaut de conventions amiables soit avec les
« propriétaires des terrains ou bâtiments dont la ces-
« sion est reconnue nécessaire, soit avec ceux qui les
« représentent, le préfet transmet au procureur du
« roi, dans le ressort duquel les biens sont situés,
« la loi ou l'ordonnance qui autorise l'exécution des
« travaux, et l'arrêté mentionné en l'art. 11.

« Art. 14. Dans les trois jours, et sur la produc-
« tion des pièces constatant que les formalités pres-
« crites par l'art. 2 du titre 1^er^ et par le titre 2 de la
« présente loi, ont été remplies, le procureur du roi
« requiert et le tribunal prononce l'expropriation,
« pour cause d'utilité publique, des terrains ou bâti-
« ments indiqués dans l'arrêté du préfet.

« Si, dans l'année de l'arrêté du préfet, l'admi-
« nistration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout
« propriétaire dont les terrains sont compris audit
« arrêté peut présenter requête au tribunal. Cette
« requête sera communiquée par le procureur du roi
« au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, en-
« voyer les pièces, et le tribunal statuera dans les
« trois jours.

« Le même jugement commet un des membres du
« tribunal pour remplir les fonctions attribuées par
« le titre 4, chapitre 2, au magistrat directeur du
« jury chargé de fixer l'indemnité, et désigne un
« autre membre pour le remplacer au besoin.

« En cas d'absence ou d'empêchement de ces deux
« magistrats, il sera pourvu à leur remplacement
« par une ordonnance sur requête du président du
« tribunal civil.

« Dans le cas où les propriétaires à exproprier
« consentiraient à la cession, mais où il n'y aurait
« point accord sur le prix, le tribunal donnera acte
« du consentement, et désignera le magistrat direc-
« teur du jury, sans qu'il soit besoin de rendre le
« jugement d'expropriation, ni de s'assurer que les
« formalités prescrites par le titre 2 ont été rem-
« plies. »

1766. — Les explications dans lesquelles nous sommes entré en traitant de chacune des formalités prescrites ne nous laissent rien à dire pour déterminer la nature et l'étendue des attributions conférées au tribunal. Résumons-les en peu de mots. Le tribunal n'a pas juridiction sur la manière dont l'enquête pour la constatation de l'utilité publique a

été faite. La déclaration que l'autorisation n'est intervenue qu'à la suite d'une enquête, voilà ce qu'il peut et ce qu'il doit toujours exiger. Quant aux formalités réglées par la loi elle-même, le tribunal n'est pas juge du fond des questions dont ces formes sont destinées à préparer la décision; mais il a le droit, et c'est pour lui un devoir, de vérifier s'il résulte des pièces et déclarations émanées de l'autorité administrative, que tout s'est passé conformément aux prescriptions légales.

1767. — Le jugement qui prononce l'expropriation n'a point pour effet d'autoriser l'autorité administrative ou les concessionnaires qui la représentent, à s'emparer immédiatement des héritages qui lui sont nécessaires. L'exécution de ce titre est subordonnée à l'accomplissement d'une condition dont la stipulation est écrite dans la Charte elle-même. L'indemnité qui constitue le dédommagement de la perte de la propriété doit être, préalablement, acquittée entre les mains des ayants droit ou, sur leur refus d'en accepter le montant, offerte réellement et versée à la caisse des dépôts et consignations. (*Voy.* art. 53.)

1768. — La procédure qui prépare la fixation de l'indemnité, la composition et le mode de procéder du jury chargé d'en déterminer le montant, font, dans la loi de 1841, l'objet de dispositions nombreuses et dignes de fixer l'attention. Mais leur application n'est point confiée à l'autorité administrative, qui ne figure dans l'instance que comme partie intéressée à la décision de la question soumise au jury. L'explication de ces dispositions reste donc en de-

hors du plan de cet ouvrage. Toutefois, nous devons au moins, indiquer la distinction qui existe sous ce rapport, entre les travaux d'utilité publique ordinaires et les travaux d'*urgence*.

1769. — L'ensemble des mesures exceptionnelles consacrées pour les cas d'urgence fait l'objet du chapitre 1^er^ du titre 7 de la loi du 3 mai 1841, et constitue l'amélioration la plus importante qu'ait introduite cette loi nouvelle. Il en résulte que la prise de possession peut être autorisée par les tribunaux avant le payement, et même avant le règlement de l'indemnité, sur le vu du procès-verbal de consignation d'une somme fixée par les juges *provisoirement* et sauf fixation ultérieure de l'indemnité, selon les formes ordinaires. (*Voy.* L. du 3 mai 1841, articles 66, 68, 69, 70 et 73.)

Mais ces mesures ne sont applicables que sous deux conditions hors desquelles il est interdit aux tribunaux d'y recourir.

Il faut en premier lieu, qu'il s'agisse de propriétés non bâties. (*Voy.* art. 65.) S'il en était autrement, le jury pourrait n'être appelé à procéder à la fixation définitive de l'indemnité, qui lui demeure toujours réservée, que lorsqu'au moyen de la prise de possession provisoire, l'administration aurait fait disparaître les bâtiments, c'est-à-dire le principal élément de l'appréciation.

Ce péril est d'ailleurs le seul auquel la loi se soit proposé de parer. D'où il faut conclure, notamment, que l'on n'a point à distinguer entre les propriétés closes et celles qui ne le sont point, et que dès l'instant qu'une propriété n'est pas bâtie,

elle tombe sous le coup des art. 65 et suivants.

Il faut, en second lieu, que l'urgence ait été spécialement déclarée par une ordonnance royale. (*Voy.* art. 65.)

L'administration a sous ce rapport une latitude indéfinie ; on ne voit même pas qu'on lui ait, ainsi que le demandait la commission devant la chambre des pairs, imposé l'obligation de *motiver* l'ordonnance sur la nature des travaux entrepris, sur les obstacles qu'ils rencontrent, et sur la nécessité de les terminer sans délai. Mais l'intention du législateur n'en a pas moins été de restreindre l'usage de l'ordonnance aux circonstances exceptionnelles et spéciales. « Qu'entend-on par des cas d'urgence en « matière de travaux publics, disait M. le comte « Daru dans son second rapport à la chambre des « pairs ? Ce ne sont pas les circonstances fortuites « qui peuvent se présenter à la suite de certains « fléaux, comme le débordement des rivières ou les « progrès d'un incendie ; ce sont là des cas de force « majeure, où la plus impérieuse des lois, la néces- « sité autorise des mesures exceptionnelles. Le Rhône « sort de son lit ; pour préserver le pays de ses ra- « vages, on veut construire une digue ; certes, on « n'attendra pas l'accomplissement des formalités « légales pour s'emparer des terrains sur lesquels « cette digue devra reposer. Que les propriétaires y « consentent ou s'y refusent, les travaux s'exécute- « ront. De même qu'à l'approche de l'ennemi, on « ne s'enferme pas dans les prescriptions de la loi « pour aviser au moyen de mettre le pays en garde « contre un danger menaçant.

« En dehors de ces faits, l'urgence peut naître,
« soit de circonstances imprévues qui se manifes-
« tent en cours d'exécution des travaux, soit de la
« nature de ces travaux eux-mêmes, soit enfin de
« l'étendue des intérêts compromis par des résis-
« tances coupables, résistances qui ont leur source
« dans un misérable esprit de cupidité.

« Supposons que, dans un travail quelconque,
« l'administration ait une tranchée à ouvrir; sup-
« posons qu'à une certaine profondeur, les eaux
« commencent à paraître; il faudra leur donner
« un écoulement à travers des propriétés voisines,
« ou perdre toute une campagne, et renvoyer tout
« un atelier d'ouvriers. Voilà une cause de retard,
« si les propriétaires yoisins se refusent à la cession
« de leurs terrains.

« Second exemple : Un coteau assis sur un banc
« de glaise, glisse dans une tranchée à moitié ou-
« verte; le tracé suivi jusque-là doit être abandonné;
« il faut infléchir l'axe dans une direction nouvelle;
« les propriétaires atteints font opposition; il s'agit
« d'un chemin de fer, d'un canal presque terminé;
« cette circonstance peut priver durant six mois,
« le pays d'une jouissance impatiemment attendue.
« Voilà l'urgence motivée sur des circonstances ex-
« ceptionnelles, se produisant inopinément en cours
« d'exécution des travaux.

« On aura à construire les fondations d'ouvrages
« hydrauliques avant la mauvaise saison; l'année
« sera déjà plus ou moins avancée, on voudra ga-
« gner du temps; on conçoit qu'alors l'ordonnance

« royale intervienne en même temps que l'acte auto-
« risant les travaux. »

1770.— Toutes les fois que les agents de l'administration ou les entrepreneurs s'emparent d'un héritage sans que l'expropriation en ait été prononcée ou avant que l'indemnité ait été payée ou bien consignée, on a incontestablement une action pour faire respecter l'inviolabilité du droit de propriété. Quelle est la nature de cette action? devant quelle juridiction convient-il de la porter?

L'attention des particuliers lésés doit tout d'abord se porter sur le droit méconnu à leur égard. La constatation de leur droit de posséder le terrain ou l'édifice sur lequel s'est indûment réalisée l'entreprise, voilà le premier objet à atteindre. Si les auteurs du fait incriminé n'invoquent point un droit de possession ou de propriété appartenant à l'administration, il ne reste qu'à obtenir la cessation et la réparation du préjudice causé. Quant à la cessation du préjudice, elle ne saurait être ordonnée par les tribunaux qu'autant que les travaux exécutés sur un terrain du domaine privé ne seraient point compris dans les projets arrêtés par l'autorité administrative et n'auraient point eu lieu par ses ordres. Quant à la réparation de ce préjudice, réparation qui ne peut évidemment être demandée et accordée que sous forme de dommages et intérêts ou d'indemnités, les tribunaux n'en sont juges dans aucun cas. Les lois des 28 pluviôse an VIII et 16 septembre 1807 réservent expressément aux conseils de préfecture *les réclamations pour torts et dommages procédant du fait des entrepreneurs*, et spécialement, *les demandes et con-*

testations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des travaux publics. Ainsi, en résumé, lorsque le droit de possession du particulier qui se plaint n'est pas contesté, il n'a à s'adresser aux tribunaux qu'autant que le fait qui lui préjudicie n'est pas intervenu conformément aux ordres de l'administration, et seulement à l'effet d'obtenir sa réintégration dans la possession. Dès que les auteurs de ce fait ont agi en vertu d'un acte émané de l'administration, la destruction ou la cessation des travaux ne peut être ordonnée que par l'autorité purement administrative. Dans tous les cas, la question de réparation de dommage est du ressort exclusif du conseil de préfecture.

Supposons maintenant que le droit de possession soit contesté, supposons que l'on réponde au plaignant que l'expropriation s'est réalisée et comprend le terrain sur lequel s'est produit l'acte qu'il présente comme attentatoire à sa propriété, ou bien que l'administration a toujours été en possession de ce terrain; les tribunaux seront nécessairement saisis par une action possessoire ou par une action relative au droit de propriété lui-même; ils jugeront la question de droit à la possession du terrain, qui constitue une question essentiellement préjudicielle. Mais cette question tranchée, les juges s'abstiendront d'ordonner la cessation et la démolition des travaux, s'ils reconnaissent que leur exécution n'est que la conséquence d'une mesure prise par l'autorité administrative. Quel que soit le caractère de l'entreprise, sous ce rapport, il leur est interdit d'exa-

miner la question de dommages et intérêts : le conseil de préfecture seul a droit d'en connaître.

Voici une ordonnance du 14 oct. 1836, qui confirme ces diverses distinctions :

« Vu les lois des 22 sept. 1789, 16 août et 11 sept.
« 1790, 28 pluv. an VIII, 16 sept. 1807, et 8 mars
« 1810 ; vu les ordonnances des 1er juin 1828 et 12
« mars 1831 ;

« Considérant qu'il était allégué dans les demandes
« du sieur Leballe, et qu'il a été reconnu par les ju-
« gements du juge de paix du 7 déc. 1835, et du tri-
« bunal de première instance du 13 août 1836, que
« l'ouvrage d'art exécuté par l'entrepreneur Joly,
« comprend dans les limites de son tracé, une por-
« tion du sol dont le sieur Leballe avait la posses-
« sion, à titre de propriétaire, possession qui aurait
« été troublée sans qu'à l'égard de ladite parcelle, il
« y eût eu déclaration d'utilité publique et accom-
« plissement des formalités antérieures à l'expro-
« priation qui sont prescrites par les lois de 1810 et
« de 1833 ; que l'autorité judiciaire était compétente
« pour statuer sur cette question de possession, et
« pour ordonner que le sieur Leballe serait, sur le
« vu de sa décision, réintégré dans sa possession,
« sauf le jugement ultérieur de la question de pro-
« priété par les tribunaux, et l'accomplissement par
« l'administration, des formalités prescrites par les
« lois précitées ; mais que, l'entrepreneur Joly n'ayant
« agi dans l'espèce que d'après un tracé adopté et
« des ordres donnés par l'administration, ledit ju-
« gement ne pouvait ni prescrire des mesures con-
« traires auxdits actes, ni prononcer contre l'entre-

« preneur aucune condamnation de dommages-inté-
« rêts ; que l'administration seule pouvait prononcer
« la révocation des mesures qu'elle avait prescrites
« et la destruction des travaux opérés par ses ordres ;
« que, d'autre part, le conseil de préfecture était
« seul compétent pour statuer sur le recours dirigé
« contre le sieur Joly comme entrepreneur de tra-
« vaux publics ;

« Art. 1er. L'arrêté de conflit du préfet du dépar-
« tement d'Ille-et-Vilaine du 29 août 1836 est main-
« tenu en tant qu'il a revendiqué pour l'autorité
« administrative la connaissance des conclusions du
« sieur Leballe ayant pour objet : 1° de défendre au
« sieur Joly de continuer les travaux par lui entre-
« pris ; 2° de lui prescrire la destruction de certains
« travaux déjà faits ; 3° de le faire condamner en des
« dommages et intérêts ;—Ledit arrêté est annulé en
« ce qui touche les questions de possession et de pro-
« priété résultant des conclusions du sieur Leballe. »

1771. — Les art. 60, 61 et 62 de la loi du 3 mai 1841 sont ainsi conçus :

« Art. 60. Si des terrains acquis pour des travaux
« d'utilité publique ne reçoivent pas cette destina-
« tion, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit
« peuvent en demander la remise.

« Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'a-
« miable, et, s'il n'y a pas d'accord, par le jury,
« dans les formes ci-dessus prescrites. La fixation
« par le jury ne peut, en aucun cas, excéder la somme
« moyennant laquelle les terrains ont été acquis.

« Art. 61. Un avis, publié de la manière indiquée
« en l'art. 6, fait connaître les terrains que l'admi-

« nistration est dans le cas de revendre. Dans les « trois mois de cette publication, les anciens pro- « priétaires qui veulent réacquérir la propriété des- « dits terrains sont tenus de le déclarer ; et, dans le « mois de la fixation du prix, soit amiable, soit ju- « diciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et « payer le prix : le tout à peine de déchéance du pri- « vilége que leur accorde l'article précédent.

« Art. 62. Les dispositions des art. 60 et 61 ne sont « pas applicables aux terrains qui auront été acquis « sur la réquisition du propriétaire, en vertu de l'ar- « ticle 50, et qui resteraient disponibles après l'exé- « cution des travaux. » L'art. 50 donne aux pro- priétaires le droit d'exiger, par une déclaration adressée au directeur du jury, que l'administration achète en entier les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir une portion pour cause d'utilité publique, et les terrains qui, par suite du morcellement, se trou- veraient réduits au quart de leur contenance totale.

Il ne saurait dépendre de l'administration de se soustraire à l'exercice du privilége créé par ces dis- positions. A défaut par elle de se conformer aux pres- criptions de la loi, et de publier un avis destiné à faire connaître les terrains susceptibles d'être rétro- cédés, les anciens propriétaires seraient évidemment fondés à s'adresser au préfet, et après lui, au mi- nistre, pour faire déclarer la disponibilité des terrains non employés. (*Voy.* Ord. 1er avril 1840, Autun.) Mais pourrait-on appeler du ministre au conseil d'é- tat ? La question de savoir jusqu'à quel point des terrains sont inutiles pour les travaux auxquels ils étaient destinés, est trop évidemment du ressort de

l'administrateur, pour qu'on songe à la placer dans le domaine du contentieux.

Mais la disponibilité une fois déclarée ou reconnue, l'exercice du droit de remise, aux termes de la loi, qui soumet le règlement du prix au jury d'expropriation, est du domaine de l'autorité judiciaire. L'action en revendication serait le moyen le plus simple de provoquer son intervention.

CHAPITRE DIX-NEUVIÈME.

DES FABRIQUES.

PRÉLIMINAIRES.

1772. — Ce qu'étaient les fabriques sous l'ancienne législation.
1773. — Fonctions respectives des fabriciens nommés par les évêques, en vertu de l'art. 76 de la loi de germinal an x, et des marguilliers nommés par les préfets, conformément au décret du 7 thermidor an xi.
1774. — L'institution telle qu'elle existe aujourd'hui, est exclusivement régie par le décret du 30 déc. 1809.
1775. — Mission assignée aux fabriques. — Elles ne sont que des mandataires représentant les paroisses.

—

1772. — L'ancienne législation désignait sous le nom de *fabrique*, du latin *fabrica*, qui signifie construction, un conseil institué pour administrer les biens appartenant aux églises et destiné soit à pourvoir à leur construction ou à leur réparation, soit à faire confectionner les divers objets nécessaires à l'exercice du culte, soit à sustenter les pauvres. Cette institution, comme tous les autres établissements ecclésiastiques, disparut dans la tempête qui éclata en 1789.

1773. — Lors du rétablissement du culte, les évêques, en vertu de l'art. 76 de la loi du 18 germinal

an x portant, « qu'il serait établi des fabriques pour « veiller à l'entretien et à la conservation des tem- « ples, à l'administration des aumônes, » nommèrent des fabriciens dont les fonctions se bornaient à recueillir les aumônes et les offrandes pour la décoration de l'église, et furent autorisés par une décision du gouvernement du 9 floréal an xi à les soumettre à des règlements provisoires. Plus tard, le décret du 7 thermidor an xi, en ordonnant la restitution des biens des fabriques non aliénés, institua sous le nom de *Marguilliers*, des administrateurs d'une autre espèce (1). Ces marguilliers, nommés, au nombre de trois, par le préfet sur une liste double présentée par le maire ou le curé desservant, avaient pour attribution d'administrer, dans la forme particulière aux biens communaux, les biens qui avaient autrefois appartenu aux églises, et que le décret ordonnait de rendre à leur destination. (*Voy.* art. 3.) On avait ainsi, d'une part des fabriciens nommés par l'évêque, de l'autre, des marguilliers nommés par le préfet. De là naquirent des divisions, des mésintelligences, et le gouvernement sentit la nécessité de réunir les deux institutions en une seule: ce fut l'objet du décret du 30 décembre 1809.

1774. — Ce décret a eu pour effet, ainsi qu'il a été reconnu par un avis du 22 février 1813, de supprimer tous les règlements épiscopaux faits depuis la loi du 18 germinal an x, en vertu de la décision du 9 floréal an xi. A plus forte raison a-t-il

(1) Les marguilliers, *matricularii*, étaient autrefois chargés de tenir les rôles des pauvres admis à participer aux aumônes et de les leur distribuer.

abrogé l'ancienne législation. C'est donc dans les dispositions qu'il renferme, en y joignant celles d'une ordonnance du 12 janvier 1825, qui n'ont eu pour objet que de compléter et d'assurer la parfaite exécution des premières, qu'il faut chercher et le principe de l'institution, et toutes les règles relatives à son organisation, telle qu'elle existe aujourd'hui.

1775. — Le décret du 30 décembre 1809 parle *des revenus et des charges de la fabrique, de son budget et de la régie de ses biens* (*Voy.* chap. 2, sect. 1, 2 et 3, et chap. 3, sect. 1), comme si la fabrique formait un établissement existant, agissant et possédant pour lui-même. La plupart des auteurs, adoptant par inadvertance ou par erreur le même langage, semblent aussi raisonner sous l'influence de cette idée. Cependant, il n'en est pas de plus fausse. Si la lettre de la loi manque de précision et de clarté, son esprit se révèle dans l'ensemble de ses dispositions dès qu'on les considère à la lueur des souvenirs du passé, souvenirs qui ont nécessairement présidé à la réorganisation des cultes. Les art. 60, 61 et 62 de la loi du 18 germinal an x, relatifs à la circonscription des paroisses, attestent de la manière la plus expresse, qu'on a voulu relever cette institution et lui donner place dans l'organisation sociale. Tous les actes du pouvoir législatif ou du gouvernement, qui se sont succédé pour développer et appliquer les principes posés dans la loi fondamentale de l'an x, sont conformes à cette pensée. Il n'en est pas un seul, on le verra par l'analyse qui en sera présentée dans l'art. 1^er^ de ce chapitre, qui ne suppose que les habitants catholiques du royaume sont

réunis par circonscriptions, afin de pourvoir en commun à leurs besoins religieux. Ces agrégations existent, sous le nom de paroisses, en vue d'un intérêt spirituel, de même que les communes existent en vue des intérêts temporels particuliers à chaque localité. Comme les communes, les paroisses forment une société dans le sein de la société générale ; comme les communes, elles ont leur individualité, et constituent des êtres moraux susceptibles des droits, des obligations et des actes de la vie civile; comme elles, enfin, elles sont représentées par des mandataires qui agissent et contractent en leur nom.

La paroisse sans doute, entre dans certains cas, sur quelques points, en contact avec la commune. La commune est tenue de suppléer à l'insuffisance des revenus de la paroisse, de fournir un logement au prêtre qui la dessert et de pourvoir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte. (*Voy.* Décr. 30 déc. 1809, art. 92.) Mais bien loin que ces rapports altèrent en rien l'indépendance de la commune et de la paroisse, les règles qui y président dérivent du principe même de leur séparation. Ce sont deux établissements distincts qui ont des droits et des obligations l'un vis-à-vis de l'autre; et si nous avons cru devoir appeler, dès le commencement, l'attention sur l'existence et la constitution de la paroisse, c'est précisément, parce que les notions, d'ailleurs bien simples, qui s'y rapportent nous ont paru de nature à projeter une vive lumière sur les explications relatives à la composition et à la gestion du domaine confié aux fabriques et à la fixation et à l'exercice de leurs droits au regard des communes.

L'art. 1^er^ porte : « Les fabriques dont l'art. 76 « de la loi du 18 germinal an x a ordonné l'établis- « sement, sont chargées de veiller à l'entretien et à « la conservation des temples ; d'administrer les « aumônes et les biens, rentes et perceptions auto- « risées par les lois et règlements, les sommes sup- « plémentaires fournies par les communes, et, gé- « néralement, tous les fonds qui sont affectés à « l'exercice du culte ; enfin d'assurer cet exercice « et le maintien de sa dignité, dans les églises aux- « quelles elles sont attachées, soit en réglant les « dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant « les moyens d'y pourvoir. »

La mission des fabriques dans son objet et dans son but, est ici clairement déterminée. Elle consiste à administrer la paroisse considérée comme personne civile ayant des biens, des revenus et des charges. Nous les suivrons dans l'accomplissement de cette mission, mais il faut dire d'abord, comment se forment les établissements auxquels elles sont attachées et quelle est, à elles-mêmes, leur constitution.

ART. I^er^. — Constitution des paroisses.

1776. — Circonscription territoriale affectée à chaque église consacrée à l'exercice public du culte.

1777. — Circonscription des cures.

1778. — Érection des cures. — Formes de la demande. — Nature et effets de l'acte qui autorise l'érection d'une cure. — Est-il susceptible de recours ?

1779. — Recherche des biens qui ont pu appartenir autrefois à l'église, s'il s'agit du rétablissement d'une église supprimée. — Revendication de ceux de ces biens qui sont restés dans les mains de l'état ; et demande en distrac-

tion de tout ou partie de ceux qui ont été réunis au domaine d'une autre paroisse.

1780. — Caractère et effets des actes qui interviennent sur ces demandes, tant de la part du préfet que de celle de l'évêque.

1781. — Le gouvernement a aussi le droit de supprimer les cures. — Exercice de ce droit.

1782. — Circonscription des succursales. — Les règles établies pour l'érection ou la suppression des cures s'appliquent aux succursales.

1783. — Établissement des chapelles. — Formes de la demande. — Acte prononçant sur la demande.

1784. — Les chapelles n'ont que l'usufruit des biens dont elles obtiennent la remise ou la distraction.

1785. — Des annexes. — Demande pour obtenir une annexe.

1786. — L'annexe ne forme qu'une dépendance de la cure ou de la succursale. — C'est à la fabrique de la succursale à la représenter et à agir en son nom pour tous les intérêts qui lui sont propres.

1787. — Chapelles et oratoires particuliers. — Ils ne sont pas susceptibles d'une existence civile.

1776. — Chaque église légalement consacrée à l'exercice public du culte a un territoire limité par l'acte qui l'établit, dans lequel le prêtre appelé à la desservir exerce son ministère. On distingue les *cures*, les *succursales*, les *chapelles* et les *annexes*.

1777. — La circonscription affectée aux *cures* constitue une *paroisse*. La loi veut qu'il y en ait, au moins, une dans chaque justice de paix. (*Voy.* L. 18 germ. an x, art. 60.)

1778. — Lorsqu'il s'agit d'obtenir qu'une église soit érigée en cure, le vœu en est exprimé par le conseil municipal de chaque commune ou par les principaux habitants, s'il n'y a qu'une section de commune qui y soit intéressée.

La demande qu'on adresse à l'évêque et au préfet,

doit mentionner le nombre des habitants tant de la paroisse actuelle que de celle projetée, et la distance des lieux, avec l'étendue et les limites des territoires. Elle exprime si la nouvelle paroisse doit être composée de plusieurs communes ou d'une seule ou d'une simple section de commune. Il importe aussi, de faire connaître la difficulté des communications, ainsi que de donner un état descriptif de l'église, du presbytère, du cimetière, avec un inventaire du mobilier appartenant à l'église, et, à défaut de ces objets, de justifier de l'engagement pris par les habitants de les fournir.

L'évêque et le préfet donnent leur avis et, s'il doit y avoir distraction d'une portion du territoire d'une cure, on demande également l'avis du curé de la fabrique de cette cure (*Voy.* L. 18 germ. an x, art. 60, 61, 62, et Déc. 11 prairial an xii, art. 1 et 2); et sur le vu de ces pièces, transmises au ministre des cultes par l'évêque et par le préfet, il intervient une ordonnance royale portant que l'évêque est autorisé à ériger la cure (1). Quel est le caractère de

(1) En 1819, il est intervenu, à la date du 25 août, une ordonnance royale dont l'objet était d'autoriser l'érection de 500 succursales nouvelles. Aux termes de l'art. 2, une ordonnance spéciale devait désigner « les communes dans lesquelles les succursales nou-« velles seraient érigées, *d'après les demandes des conseils mu-« nicipaux*, la proposition des évêques et l'avis des préfets. » Mais cette ordonnance de 1819 n'avait rien de réglémentaire; elle n'exigeait, notamment, l'avis des conseils municipaux, qu'en vue de ménager les éléments d'un choix à faire dans le grand nombre de demandes qu'elle allait susciter; on ne saurait donc s'en armer aujourd'hui pour imposer au gouvernement l'obligation de consulter ces conseils municipaux. (*Voy.* Ord. 8 mars 1827, Lamothe.) Toutefois, nous devons dire que les rapports entre la com-

cet acte ? est-il susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse ?

La création d'une cure est trop évidemment destinée à servir l'utilité des fidèles et à satisfaire aux nécessités du service religieux, intérêts du ressort exclusif de l'administration, pour qu'on hésite à considérer l'acte qui la consacre comme purement administratif. (*Voy.* Ord. 8 mars 1827, Lamothe.) On ne voit point, d'ailleurs, quels droits pourraient lui être opposés. Le curé de la paroisse qui peut se trouver fractionnée et réduite dans sa circonscription par la formation d'une paroisse nouvelle, éprouve sans doute un préjudice. Mais ce préjudice résulte de l'exercice d'un droit appartenant au gouvernement et dont il ne se dépouille jamais. A plus forte raison faut-il aussi considérer comme purement administratif l'acte qui n'intervient que pour opérer un partage de territoire entre deux paroisses. (*Voy.* Ord. 21 avr. 1836, de Saint Jean-Baptiste de Bastia.)

1779. — Le premier soin de la fabrique de la nouvelle cure est d'agir pour recouvrer les biens auxquels peut avoir droit l'église qu'elle est chargée d'administrer. Voici quelle est à cet égard, sa position.

Si l'église est nouvellement construite et si l'acte qui l'érige n'a point eu pour effet de rendre l'existence à une ancienne paroisse, si, en un mot, l'éta-

mune et la paroisse sont assez précieux à ménager pour que, dans le fait, le gouvernement consulte les conseils municipaux et qu'il fasse le plus grand compte de leurs observations

blissement est sans passé, on n'a point à rechercher son patrimoine.

S'agit-il, au contraire, d'une ancienne église qui pouvait, au moment de sa suppression, posséder des biens ou des rentes, la fabrique doit s'enquérir du sort qu'ont eu ses biens pour s'en faire remettre en possession, suivant les distinctions établies par l'ordonnance du 28 mars 1820. Aux termes de cette ordonnance, si les biens ou rentes appartenant autrefois à l'église ne sont pas sortis des mains du gouvernement, la fabrique est, sur sa réclamation, mise en possession, conformément à l'avis du 25 janvier 1807, par un arrêté spécial du préfet, rendu sur l'avis du directeur des domaines et approuvé par le ministre des finances. Mais lorsque ces biens ont été, en vertu de l'art. 2 de l'arrêté du 7 thermidor an XI, réunis à ceux de la paroisse dont l'arrondissement comprenait l'église actuellement rétablie, la question n'est pas à beaucoup près aussi simple : des droits acquis à l'ancienne paroisse forment obstacle à la revendication. On doit alors s'adresser à l'évêque. Celui-ci provoque une délibération de la fabrique actuellement en possession et fait relever une copie de son budget. Le conseil municipal en délibère également ; le sous-préfet et le préfet émettent leur avis, et l'évêque, en transmettant les pièces au ministre des cultes, propose, s'il y a lieu, au gouvernement, de distraire tout ou partie des biens et rentes possédés par l'ancienne paroisse pour les attribuer à la nouvelle église et les rendre ainsi à leur destination originaire. Cette distraction n'est ordonnée par le roi qu'autant qu'elle laisse à la fabrique actuellement

en possession, des ressources suffisantes pour l'acquittement de ses dépenses (*Voy.* Ord. 28 mars 1820, art. 1 et 3.)

1780. — L'arrêté pris par le préfet pour mettre la fabrique en possession des biens appartenant autrefois à l'église et restés dans les mains de l'état, réalise purement et simplement une opération administrative ; on ne peut, par conséquent, songer à l'attaquer par la voie du contentieux. Cette voie est également fermée au regard des ordonnances prononçant une distraction (*Voy.* Ord. 11 mai 1825, commune de Pontfoll), par la raison qu'elles constituent des mesures de haute administration. Mais il faut bien remarquer qu'aucun de ces actes ne fait obstacle à l'action de l'autorité juridique ; que toutes les questions de son ressort demeurent réservées; que si, par exemple, la distinction des biens appartenant autrefois à l'église nouvellement érigée en paroisse, et qui lui sont remis à ce titre, soulève une question de propriété, soit vis-à-vis d'une autre église, soit au regard d'un particulier, c'est aux tribunaux qu'on doit la soumettre (*Voy.* Ord. 29 janv. 1839, Ganne de Beaucoudray.)

1781. — Nous n'avons parlé que du droit d'ériger des paroisses nouvelles parce que c'est, en effet, le droit que le gouvernement a le plus souvent, à exercer, pour répondre aux efforts et aux sacrifices inspirés aux communes par le désir d'obtenir l'exercice de la religion. Il faut cependant, lui reconnaître aussi le droit de supprimer une cure, pour la réunir à une autre ou à tout autre établissement ecclésiastique. Le décret du 11 prairial an XII suppose l'exis-

tence de ce droit, puisqu'il enjoint aux *évêques de procéder, de concert avec les préfets, à une nouvelle circonscription des succursales, de manière que leur nombre ne puisse excéder les besoins des fidèles.*

L'évêque de Chartres ayant, de concert avec le roi, réuni la cure de la cathédrale au chapitre et ordonné que l'église serait desservie par un vicaire amovible, le titulaire crut pouvoir recourir à l'appel comme d'abus. Il soutint que la mesure prise par l'évêque violait à son égard, la loi qui veut qu'un curé ne puisse être privé de ses fonctions et de son titre que par une sentence de déposition, rendue selon les formes canoniques et confirmée par le gouvernement. La question se réduisait à savoir si le droit de supprimer les cures devait ou non se concilier avec le principe de l'inamovibilité du titulaire. Le conseil d'état, inspiré par l'idée qui a dû dominer l'esprit du législateur, a sagement pensé que l'inamovibilité du titulaire n'emportait point la perpétuité de l'office; et il a décidé que la suppression d'une cure pouvait avoir lieu du vivant du titulaire et sans son consentement. (*Voy.* Ord. 14 juillet 1824, curé de Chartres.)

1782. — La *succursale* a pour circonscription une paroisse, aussi bien que la cure. Mais sa population est ordinairement moins nombreuse, et les prêtres qui la desservent sont simplement nommés par les évêques, tandis que la nomination des *curés* doit être agréée par le roi. (*Voy.* L. 18 germ. an x, art. 19 et 63.) Ces différences sont, d'ailleurs, les seules. Tout ce que nous venons de dire touchant l'érection des cures, les formalités à remplir pour l'obtenir,

la nature et les effets des actes qui interviennent à cet effet, s'applique parfaitement aux succursales.

1783. — Le décret du 30 sept. 1807 porte :

« Art. 8. Dans les paroisses ou succursales trop « étendues, et lorsque la difficulté des communica- « tions l'exigera, il pourra être établi des chapelles.

« Art. 9. L'établissement de ces chapelles devra « être préalablement provoqué par une délibération « du conseil général de la commune, dûment auto- « risé à s'assembler à cet effet, et qui contiendra « l'engagement de doter le chapelain.

« Art. 10. La somme qui sera proposée pour ser- « vir de traitement à ce chapelain sera énoncée dans « la délibération ; et, après que nous aurons autorisé « l'établissement da la chapelle, le préfet arrêtera « et rendra exécutoire le rôle de répartition de la- « dite somme. »

D'après ces dispositions, la demande pour obtenir une chapelle doit indiquer les circonstances qui rendent cet établissement nécessaire, et être appuyée sur une délibération du conseil municipal exprimant l'engagement de fournir au chapelain un traitement de 300 fr. au moins et 500 fr. au plus (*Voy.* décret du 30 déc. 1809, art. 40), celui de bâtir une église, s'il n'en existe point dans la commune, et, à défaut de presbytère, la promesse d'une indemnité de logement. On y joint aussi l'indication du budget communal (1).

(1) Un avis du 6 nov. 1813 exige, en outre, que, pour démontrer la nécessité de l'érection de la chapelle et établir le rapport des charges qui doivent en résulter avec les contributions ordinaires, toute demande soit accompagnée : 1° d'un certificat de l'ingénieur

L'érection des chapelles est autorisée par une ordonnance royale, de même nature que celles qui interviennent pour les cures ou les succursales.

1784. — L'ordonnance du 28 mars 1820 accorde à l'église érigée en chapelle, relativement aux biens qui ont pu lui appartenir autrefois à elle-même ou aux églises comprises dans sa circonscription, la même faculté qu'aux fabriques des cures ou succursales, si ce n'est qu'elle ne peut prétendre qu'à l'usufruit, et que la nue propriété est réservée à la cure ou à la succursale dans l'arrondissement de laquelle la chapelle est située. Cette restriction s'applique et à la remise des biens dont l'aliénation n'a pas été définitivement et régulièrement consommée en exécution de l'art. 2 de l'arrêté du 7 thermidor an XI, et à la distraction que l'évêque peut, ainsi qu'on l'a vu (*Voy. suprà*, n° 1779), proposer des biens et rentes réunis à la paroisse dans le sein de laquelle la chapelle est érigée.

1785. — Dans les communes où il n'est établi qu'une annexe, on n'a point à pourvoir au logement ni au traitement d'un desservant à demeure, non plus qu'aux frais du culte journalier. Un prêtre y va seulement dire la messe une fois la semaine, pour la commodité des habitants qui ont pourvu par une souscription, à son payement.

La commune qui veut obtenir une annexe, adresse

du département constatant la distance de la commune à l'église paroissiale, et les difficultés des communications; 2° d'un certificat du directeur des contributions constatant le montant du principal des contributions foncière et mobilière des domiciliés catholiques de la commune; 3° d'un état de la population certifié par le sous-préfet.

à l'évêque et au préfet une pétition contenant l'évaluation des dépenses d'entretien et le montant de la somme proposée pour payer le prêtre. On y joint le rôle des souscriptions volontaires contractées par les principaux habitants, pour trois années au moins. Pour que ce rôle puisse former titre, il doit porter la signature du souscripteur en regard de chaque souscription. Il ne faut pas non plus omettre l'inventaire des meubles qui peuvent exister dans l'église. (*Voy.* Décr. 30 septembre 1807, art. 11.)

1786. — Les annexes dépendent des cures ou succursales dans l'arrondissement desquelles elles sont placées et sont sous la surveillance des curés ou desservants. (*Voy.* Déc. 30 sept. 1807, art. 13.) Elles n'ont, au moment de leur érection, aucun droit à prétendre sur les biens qui peuvent avoir appartenu autrefois à leurs églises. (*Voy.* Ord. 28 mars 1820.) Les communes comprises dans leur circonscription, à la différence de celles qui ont une chapelle avec un prêtre à demeure, ne sont point dispensées de concourir tant aux frais d'entretien de l'église et du presbytère qu'aux autres dépenses du culte, dans le chef-lieu de la cure ou de la succursale. (*Voy.* Avis du 14 décembre 1810.) Elles n'ont point, par conséquent, de fabrique, c'est à la fabrique de la cure ou de la succursale d'agir et de les représenter pour les intérêts qui leur sont propres. Si donc un legs ou une donation était fait à une annexe, on considèrerait la disposition comme intervenant au regard de la paroisse, mais avec une affectation spéciale ; toutes les formalités seraient remplies par la fabrique paroissiale.

1787. — « Les demandes d'oratoires pour les « hospices, les prisons, les maisons de détention et « de travail, les écoles secondaires ecclésiastiques, « les congrégations religieuses, les lycées et les col- « léges, et de chapelles et oratoires domestiques, « à la ville ou à la campagne, pour les individus ou « les grands établissements de fabriques et manu- « factures ne sont accordées que par le roi. » C'est le vœu de la loi du 18 germinal an x, art. 44, et la disposition expresse du décret du 22 décembre 1812, qui exige d'ailleurs, que les demandes soient accompagnées des délibérations prises par les administrateurs des établissements publics et de l'avis des maires et des préfets. Cependant, on n'a point recours dans l'usage, à l'autorisation royale. L'évêque se contente de prendre l'avis du maire, du préfet et des administrateurs, s'il s'agit d'un établissement public, et se dispense même de cette précaution, s'il s'agit d'un simple particulier.

Du reste, ces chapelles et oratoires domestiques ne sont pas susceptibles d'avoir jamais une existence civile. Nous n'avons dû les mentionner ici que pour dire comment et dans quels cas ils peuvent être autorisés. Les explications dans lesquelles nous allons entrer sur l'organisation et les attributions des fabriques, leur sont absolument étrangères.

ART. II. — Organisation de la fabrique.

1788. — Composition de la fabrique.
1789. — Nomination des membres.
1790. — Renouvellement des membres.
1791. — Nomination du président et du secrétaire du conseil de fabrique.

1792. — Nombre de membres exigé pour délibérer.
1793. — Fonctions du conseil de fabrique. — La délibération lui appartient.
1794. — L'action est confiée au bureau des marguilliers. — Composition de ce bureau. — Attributions du bureau.
1795. — Transition.

—

1788. — Le conseil de fabrique est composé de cinq membres dans les paroisses d'une population de moins de cinq mille âmes, et de neuf membres dans les autres. Il comprend, *en outre*, le curé ou desservant, qui y remplit la première place et peut s'y faire remplacer par un vicaire, et le maire de la commune du chef-lieu de la cure ou succursale. Ce fonctionnaire peut aussi se faire remplacer par un adjoint. Il est même tenu, s'il n'est point catholique, de se substituer un adjoint qui le soit, et à défaut, un membre du conseil municipal. (*Voy.* Déc. 30 déc. 1809, articles 3 et 4.)

1789. — Lors de l'établissement d'une fabrique, les membres, qui doivent toujours être pris parmi les habitants notables et catholiques de la paroisse, sont nommés en partie par l'évêque et en partie par le préfet, de telle sorte que l'évêque en nomme cinq ou trois, et le préfet quatre ou deux, suivant que le conseil doit être composé de neuf ou de cinq membres. (*Voy.* art. 6.)

1790. — La fabrique se renouvelle partiellement tous les trois ans. Après la première période de trois années, cinq membres sur neuf, et trois sur cinq, désignés par la voie du sort, cessent de faire partie du conseil et sont remplacés par des conseillers élus par les membres restants. A l'expiration de la seconde

période de trois années, ces derniers sortent à leur tour, et ainsi de suite. Remarquons seulement que les membres sortants peuvent être réélus. (*Voy.* articles 7 et 8.)

1791. — Le conseil nomme au scrutin, son secrétaire et son président : ils sont renouvelés le premier dimanche d'avril de chaque année, et peuvent être réélus. Le président a, en cas de partage, voix prépondérante.

1792. — Le conseil ne peut délibérer que lorsqu'il y a la moitié, plus un, des membres présents à l'assemblée. (*Voy.* art. 9.)

1793. — Les fonctions du conseil se bornent à délibérer sur les objets suivants :

« 1° Le budget de la fabrique ; 2° le compte annuel « de son trésorier ; 3° l'emploi des fonds excédant les « dépenses du montant des legs et donations, et le « remploi des capitaux remboursés ; 4° toutes les dé- « penses extraordinaires au-delà de 50 fr., dans les « paroisses au-dessus de 1,000 âmes, et de 100 fr. « dans les paroisses d'une plus grande population ; « 5° les procès à entreprendre ou à soutenir, les baux « emphytéotiques ou à longues années, les aliéna- « tions ou échanges, et généralement, tous les objets « excédant les bornes de l'administration ordinaire « des biens des mineurs. » (*Voy.* art. 12.)

1794. — Il reste à expliquer à qui appartient et comment s'exerce l'action.

Aussitôt qu'un conseil de fabrique est formé, il choisit, au scrutin, trois d'entre ses membres qui, sous le titre de marguilliers, composent, avec le curé

ou desservant, ce qu'on appelle le *bureau des marguilliers*. (*Voy.* art. 11 et 13.)

Les membres du bureau nomment entre eux un président, un secrétaire et un trésorier. Ils ne peuvent délibérer s'ils ne sont au moins, au nombre de trois. En cas de partage, le président a voix prépondérante.

Chaque année, au premier dimanche d'avril, l'un des marguilliers cesse ses fonctions et est remplacé par un nouveau membre de la fabrique, au choix du conseil. Mais les parents ou alliés, jusques et compris le degré d'oncle et de neveu, ne peuvent en même temps faire partie du bureau. (*Voy.* art. 11, 13, 15, 16, 19 et 20.)

C'est au bureau des marguilliers qu'est confié le soin d'agir. Il dresse le budget de la fabrique, prépare les affaires qui doivent être portées au conseil, est chargé de l'exécution des délibérations du conseil et de l'administration journalière du temporel de la paroisse. (*Voy.* art. 24.)

Tous les marchés sont arrêtés par le bureau des marguilliers, et signés par le président, ainsi que les mandats pour l'huile, le pain, le vin, l'encens, la cire, et généralement, tous les objets de consommation nécessaires à l'exercice du culte. Les marguilliers pourvoient également, aux réparations et achats des ornements, meubles et ustensiles de l'église et de la sacristie. Mais toute la dépense est faite par le trésorier; en conséquence, les marchands ou artisans ne doivent rien fournir sans un mandat du trésorier, au pied duquel le sacristain, ou toute autre personne apte à recevoir la livraison, certifie que le

contenu audit mandat a été rempli. (*Voy.* art. 27, 28 et 35.)

1795.— Nous n'avons pas à insister, quant à présent, sur les actes que nécessitent la dépense de l'église et les frais de sacristie.

Occupons-nous d'abord de la composition du domaine de la paroisse, et nous examinerons ensuite, comment il est régi.

ART. 3. — Composition du domaine dont la gestion est confiée aux fabriques.

1796. — Énumération des principaux objets qui composent le domaine des paroisses. — Transition à l'examen particulier de quelques-unes des branches de leurs revenus.

—

1796. — Les biens-fonds et les biens restitués, le droit de louer des chaises et de concéder des bancs, chapelles et monuments dans l'intérieur de l'église, le droit de faire des quêtes, de placer des troncs et de recueillir les oblations des fidèles, la perception de certains droits et le droit d'exiger, dans certains cas, des communes un supplément de ressources, tels sont les objets principaux qui composent, pour les paroisses, un domaine que les fabriques ont mission de régir. (*Voy.* Décr. du 30 déc. 1809, art. 36.)

Plusieurs de ces branches de revenus exigent quelques observations spéciales.

§ 1er. — Des biens-fonds.

1797. — Les églises appartiennent-elles aux paroisses ou aux communes ? — Droits respectifs des communes et des fabriques relativement aux églises.

1798. — Conséquences pratiques du principe que ces droits sont

déterminés par la législation spéciale à la matière.— De l'exercice des actions qui concernent l'église.

1799. — Propriété du presbytère. — Du cas où il appartient à la paroisse.

1800. — Le presbytère est la propriété de la commune lorsque c'est elle qui l'a fourni. — Conséquences de ce droit de propriété, quant à l'exercice des actions.

1801. — Les cimetières sont réputés appartenir à la commune. Elle en a la police et la surveillance, les entretient et fait les concessions. — La fabrique n'a droit qu'au produit spontané des terrains.

—

1797. — Les maisons, édifices et biens ruraux provenant pour les paroisses de dons, de legs ou d'acquisitions, se présentent en première ligne, pour constituer les biens-fonds. Mais faut-il y comprendre certains immeubles que leur destination rend indispensables à chaque paroisse, nous voulons parler des églises? Ces immeubles appartiennent-ils à la paroisse ou bien aux communes?

La question n'a point pour objet les églises qui, ayant été supprimées par suite de l'organisation ecclésiastique, ont, depuis lors, cessé d'être affectées à l'exercice du culte et ont été, aux termes de l'art. 2 de l'arrêté du 7 thermidor an XI, réunies au domaine de la paroisse dans la circonscription de laquelle elles se trouvaient. Il est universellement reconnu qu'elles appartiennent en propriété à la paroisse et peuvent être, conformément au décret du 30 mai 1806, louées, échangées et aliénées par son conseil de fabrique. (*Voy.* Ord. 31 janvier 1838, commune de Bray en Cinglais.) Il n'y a pas de difficulté non plus, pour les églises acquises ou construites des deniers de la commune, ou dont il lui a été fait legs ou do-

nation. On n'a jamais songé à en contester la propriété à la commune qui les fournit pour l'exercice du culte. La question qui vient d'être posée n'a trait qu'aux églises dont l'état s'est dessaisi pour les rendre au culte à raison d'une église par cure et par succursale (*Voy.* L. 18 germ. an x, art. 72 et 75); elle consiste à savoir si l'état s'est dessaisi au profit des paroisses ou au profit des communes.

Le conseil d'état, se fondant sur un avis du 2 pluviôse an XIII approuvé par l'empereur le 6 du même mois, qui porte textuellement que *les églises abandonnées aux communes, en vertu de la loi du* 18 *germinal an* X, *doivent être considérées comme propriété communale*, décide constamment que les églises ont été remises à la disposition des communes et non des paroisses (*Voy.* Ord. 15 juin 1832, Morand; 7 mars 1838, Levacher), et, conséquemment, qu'elles sont la propriété des premières et non pas des secondes.

En présence de l'avis du 2 pluviôse an XIII, auquel l'approbation impériale a conféré la force d'une loi, cette décision nous semble, en effet, peu contestable; et nous hésitons d'autant moins, à accorder aux communes, relativement aux églises remises par l'état, les droits qu'on leur reconnaît lorsqu'elles ont elles-mêmes fourni ces immeubles, que nous ne concevons pas quelle raison aurait pu inspirer au législateur la pensée de leur faire, dans le premier cas, une position différente de celle qui devait leur appartenir dans le second.

Mais de ce que la propriété des églises affectées à l'exercice du culte, qu'elles aient été remises par

l'état ou fournies par les communes, doivent être considérées comme propriétés communales, s'ensuivra-t-il que les communes, par l'intermédiaire des corps municipaux qui les représentent, auront, à l'exclusion des paroisses, dont les intérêts et les actions sont confiés aux fabriques, tous les droits que les lois et les principes du droit commun refusent à l'usufruitier, pour les réserver au propriétaire?

C'est ici que le conseil d'état, qui paraît adopter cette conclusion, puisqu'il déclare que les fabriques n'ont point qualité pour exercer les actions réelles, celles qui ont trait à la propriété, par opposition aux actions concernant la jouissance (*Voy.* Ord. 15 juin 1832, Morand; 7 mars 1838, Levacher), perd de vue la spécialité de la législation à appliquer et fait, suivant nous, fausse route.

Quelle était la pensée dominante de la législation organique des cultes? L'institution des paroisses administrées par des fabriques a été demandée et promise, on le sait, comme un moyen d'assurer la liberté et l'indépendance du culte. Si on a voulu séparer le besoin religieux de tous ceux dont la satisfaction fait le but de l'association communale, c'est pour épargner à un intérêt essentiellement spirituel les froissements qu'il aurait eu à subir de sa confusion avec les intérêts matériels. Les habitants catholiques du royaume n'ont été appelés à se réunir en paroisses afin de pourvoir en commun à l'exercice de leur culte, que pour échapper à toute gêne et toute entrave de la part des corps municipaux chargés de représenter des associations formées en vue d'intérêts tout différents. D'un autre côté, il était

rationnel que la même pensée qui a présidé à l'institution de la paroisse comme établissement distinct de la commune, présidât aussi au règlement des rapports que l'un de ces établissements devait avoir avec l'autre. Or, pour lui demeurer fidèle, suffisait-il, en obligeant la commune à fournir à la paroisse l'église, de disposer que l'une aurait la nue propriété et l'autre la jouissance, dans le sens que la loi civile assigne à ces mots? Non, sans aucun doute : un partage ainsi fait eût laissé au corps municipal mille moyens de gêner et d'entraver l'exercice du culte et mis les fabriques dans l'impossibilité d'assurer aux fidèles les avantages les plus précieux à attendre de l'institution des paroisses. Ainsi, à ne se préoccuper que du but que se proposait le législateur, il est impossible d'admettre que son intention ait été de réduire les droits des paroisses dont l'exercice appartient aux fabriques à ceux que les lois civiles accordent à l'usufruitier.

Voyons maintenant si les dispositions qu'il a consacrées ne protestent pas, en effet, contre une telle intention.

Aux termes de l'art. 1^er^ du décret du 30 décembre que nous avons reproduit plus haut (*Voy. suprà*, n° 1775), les fabriques n'ont pas seulement la mission *d'administrer* les édifices religieux, elles sont spécialement chargées d'une part, de *veiller* à *l'entretien et à la conservation du temple*, d'autre part, *d'assurer les moyens de pourvoir aux dépenses du culte*.

Quant à la mission de veiller à la conservation du temple, elle emporte évidemment non pas seule-

ment la faculté mais l'obligation 1° de s'opposer, et cela vis-à-vis de la commune même, à ce que l'édifice religieux soit enlevé à sa destination, qui est de servir exclusivement à l'exercice du culte divin; 2° d'empêcher par tous les moyens légaux, et au premier rang par la voie du recours aux tribunaux, les usurpations dont il pourrait être menacé. Sous ce premier point de vue, la condition de la fabrique est bien autre que celle que l'art. 614 du code civil fait à l'usufruitier (1).

Quant à l'obligation d'assurer les moyens de pourvoir aux frais du culte, non-seulement la fabrique n'est point tenue de ne louer ou de ne concéder des bancs et places que pour neuf années (*Voy.* art. 595 du code civil), mais elle a le droit de faire des concessions d'une durée illimitée. (*Voy.* art. 68, 69 et 70 Déc. 30 déc. 1809.) L'art. 72 du décret lui confère même, le droit de concéder à perpétuité, dans le cas qu'il détermine, la PROPRIÉTÉ *d'un banc ou d'une chapelle*. Sous ce second rapport, la condition de la fabrique s'éloigne bien plus encore de celle d'un simple usufruitier.

L'économie de la loi répond donc parfaitement à la pensée de son auteur. Elle prouve, ce que sa pensée nous avait fait supposer, que le législateur ne s'est point référé aux distinctions et aux limites consacrées

(1) Cet article est ainsi conçu : « Si, pendant la durée de l'usu-
« fruit, un tiers commet quelque usurpation sur le fonds ou attente
« autrement aux droits du propriétaire, l'usufruitier est tenu de le
« dénoncer à celui-ci : faute de ce, il est responsable de tout le dom-
« mage qui peut en résulter pour le propriétaire, comme il le serait
« de dégradations commises par lui-même. »

par le droit commun, pour déterminer les droits respectifs des communes et des paroisses; qu'il n'est pas vrai de dire que les unes ont tous les droits réservés au nu propriétaire, tandis que les autres sont réduites aux droits accordés à l'usufruitier, et qu'en principe général, il faut s'appuyer sur les dispositions spéciales à la matière, et notamment, celles que renferme le décret du 30 déc. 1809, pour distinguer ce qui a été attribué à la paroisse de ce qui a été attribué à la commune.

Voici un arrêt rendu par la cour de cassation sur une espèce qui nous avait fourni l'occasion de présenter ce système.

La dame de Maulmont prétendant à la propriété ou à l'usage de deux chapelles et d'un banc dans l'église paroissiale de Sainte-Feyre, la fabrique l'avait fait assigner à l'effet de voir dire qu'elle serait tenue de justifier des titres sur lesquels reposait son droit. Cette dame s'est retranchée dans une exception; elle a soutenu que la commune, étant propriétaire de l'église, avait seule qualité pour intenter une action relative à la propriété d'une portion de l'édifice religieux.

La cour de Limoges a jugé, à la date du 3 mai 1836, que l'exception n'était point fondée, et le pourvoi dirigé contre sa décision a été rejeté par un arrêt de la chambre civile du 7 juillet 1840, dont le principal motif est ainsi conçu :

« Attendu que les biens ecclésiastiques ont été « mis à la disposition de la nation par le décret du « 4 nov. 1789, et que, par le décret du 13 brum. « an II, tout l'actif affecté, à quelque titre que ce

« fût, aux fabriques des églises, a été déclaré faire « partie des propriétés nationales ;

« Attendu que la loi du 11 prairial an III n'a ac- « cordé aux citoyens des communes, le libre usage « des édifices destinés originairement aux exercices « du culte que provisoirement et pour s'en servir « sous la surveillance des autorités constituées, sans « faire cesser le droit de propriété de l'état ;

« Attendu que par l'art. 12 du concordat du 26 « messidor an IX, il a été stipulé que toutes les égli- « ses métropolitaines, cathédrales, paroissiales et « autres nécessaires au culte, seraient remises à « la disposition des évêques ; qu'en conformité de « cette stipulation, l'art. 75 du décret du 18 germi- « nal an X a ordonné que les édifices anciennement « destinés au culte catholique, et qui étaient dans « la main de la nation, seraient mis à la disposition « des évêques par arrêté du préfet du département ; « et l'art. 76 du même décret a établi des fabriques « chargées de veiller à l'entretien et à la conserva- « tion des temples, ainsi qu'à l'administration des « revenus ;

« Attendu que l'arrêté des consuls du 7 therm. « an XI a rendu à leur destination les biens des fa- « briques non aliénés, et a ordonné que ces biens « seraient administrés par trois marguilliers nom- « més par le préfet sur une liste double présentée « par le maire et le curé ou desservant ;

« Attendu que l'art. 1^er^ du décret du 30 déc. 1809, « qui a déterminé les fonctions confiées aux fabri- « ques, énonce qu'elles sont chargées de veiller à

« l'entretien et à la conservation des temples, d'ad-
« ministrer les biens, rentes et perceptions autori-
« sés par les lois et règlements, les sommes supplé-
« mentaires fournies par les communes et générale-
« ment, tous les fonds affectés à l'exercice du culte,
« d'assurer cet exercice en assurant les moyens d'y
« pourvoir; — Que l'art. 12 du même décret dispose
« que seront soumis à la délibération du conseil de
« fabrique les procès à entreprendre ou à soutenir,
« les baux emphytéotiques ou à longues années,
« les aliénations ou échanges, et généralement, tous
« les objets excédant les bornes de l'administration
« ordinaire des biens des mineurs ; — Que les art. 92
« et 94 chargent les communes de fournir aux gros-
« ses réparations tant des édifices consacrés au culte
« que des autres bâtiments appartenant aux fabri-
« ques, lorsque les dépenses autorisées par leurs
« budgets ne laissent pas de fonds disponibles ;

« Attendu que l'art. 2 de la loi du 14 février 1810
« a ordonné que, lorsqu'il sera nécessaire, pour les
« réparations ou reconstructions des édifices du culte,
« et à défaut des revenus de la fabrique ou commu-
« naux, de faire sur la paroisse, une levée extraor-
« dinaire, il y sera pourvu par voie d'emprunt ou
« par répartition au marc le franc sur les contribu-
« butions foncière et mobilière ;

« Attendu que l'art. 23 du décret du 6 novembre
« 1813 a chargé les archevêques et évêques de s'in-
« former, dans le cours de leurs visites, non-seu-
« lement de l'état de l'église et du presbytère, mais
« encore de celui des biens de la cure, afin qu'ils
« rendissent, au besoin, des ordonnances à l'effet

« de poursuivre soit le précédent titulaire, soit le « nouveau ;

« Attendu qu'il résulte des lois précitées que la « propriété absolue des églises n'est exclusivement « attribuée ni aux communes, ni aux fabriques ;

« Attendu que les édifices destinés au culte sont « plus spécialement confiés à la surveillance des « fabriques qui ont la faculté et le devoir de les con- « server et de les défendre contre tout envahisse- « ment ; — Que les fabriques chargées de perce- « cevoir les produits dont ces édifices sont suscep- « tibles, notamment ceux des bancs et chapelles, « et de les employer aux dépenses du culte, ont « qualité pour exiger toutes les justifications de ti- « tres qui pourraient donner des droits à la jouis- « sance gratuite desdits bancs ou chapelles, et pour « contester les prétentions à cette jouissance ;

« Attendu que si le maire de la commune peut « intenter l'action en délaissement des bancs et « chapelles occupés sans titres, l'action appartient « également à la fabrique qui a un intérêt direct à « faire cesser cette indue jouissance.... »

Constatons que le principe exprimé par la cour de cassation est précisément celui que nous nous sommes efforcé d'établir, à savoir que les droits respectifs de la commune et de la paroisse sont déterminés par les dispositions de la législation spéciale à la matière et ne sauraient se mesurer sur les droits respectivement accordés par le droit commun au nu propriétaire et à l'usufruitier.

1798. — Au premier coup d'œil, les règles pratiques à déduire de ce principe sont peu faciles à saisir.

On ne voit pas comment on reconnaîtra qu'une action réelle appartient à la paroisse ou est réservée à la commune, ou bien même est susceptible d'être exercée par l'une et par l'autre. L'obscurité et l'incertitude cependant, ne sont qu'à la surface.

Pour distinguer à qui de la commune ou de la paroisse appartient l'exercice d'une action relative à l'édifice religieux, il suffit de combiner le principe qui veut qu'on se renferme dans l'application des dispositions spéciales à la matière, avec le principe éminemment général, que *l'intérêt est la mesure des actions*. La commune a-t-elle un intérêt direct au procès? c'est à elle d'agir. L'action, au contraire, ne concerne-t-elle que les intérêts de la paroisse, intérêts confiés à la fabrique? La fabrique seule a qualité. Enfin, le sujet du litige est-il de nature à se rattacher sous un rapport à l'intérêt communal et sous un autre rapport à l'intérêt paroissial? l'action appartient également à la commune et à la paroisse.

La commune est obligée de fournir à la paroisse une église. (*Voy.* décret du 30 déc. 1809, art. 92.) De cette obligation, naît pour elle un intérêt direct à combattre toute prétention ou toute entreprise tendant à faire passer dans le domaine privé, en l'enlevant à sa destination, tout ou partie de l'édifice religieux. A ce titre, elle aurait qualité pour demander l'interprétation des actes de dessaisissement de la part de l'état, ou bien des actes d'adjudication nationale qu'on pourrait invoquer pour justifier une revendication.

Aurait-elle aussi qualité pour combattre une prétention tendant simplement à obtenir un banc, une

place ou même une chapelle réservée dans l'intérieur de l'édifice religieux? Nous ne le croyons pas; la raison en est simple. D'abord, la fabrique, représentant la paroisse, a dans son domaine exclusif la distribution, la location et la concession des places, bancs et chapelles. (*Voy.* Décr. 30 déc. 1809, art. 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 et 73.) En second lieu, quel pourrait être l'intérêt de la commune? Quelle que soit la distribution des places dans le temple divin, tant que la destination de l'édifice qu'elle est obligée de fournir est respectée, la commune est pleinement garantie. Dira-t-on qu'elle a intérêt à ce que la fabrique ne laisse pas tarir les sources des revenus de la paroisse, parce qu'elle est tenue de suppléer à leur insuffisance? (*Voy. ibid.*, art. 92.) Nous répondrons que cet intérêt fût-il né et actuel, il ne serait point assez direct pour autoriser une action.

L'obligation de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte. (*Voy. ibid.*, art. 92), forme pour la commune, un second titre à l'exercice de certaines actions. Son intérêt lui donnerait incontestablement qualité et pour s'opposer aux dégradations dont la réparation est mise à sa charge, et pour en poursuivre les auteurs.

La fabrique a seule l'exercice des actions relatives aux réparations d'entretien, et des actions concernant les places, bancs, chapelles, ainsi que les cénotaphes, inscriptions et monuments funèbres ou autres susceptibles d'être établis dans les églises; c'est la conséquence de l'obligation qui lui est faite de veiller à l'entretien du temple, et d'assurer les moyens de pourvoir aux frais du culte. Mais son

droit d'agir est-il borné à ces sortes de questions? Lui est-il enjoint de s'abstenir dans les cas où la commune elle-même a qualité pour agir? Lorsque les édifices affectés à l'exercice du culte font l'objet d'une prétention ou d'une entreprise tendant à les faire considérer comme propriétés privées, et par conséquent, à les enlever à leur destination, la commune qui aurait à les remplacer, est menacée dans ses intérêts matériels. Mais cet intérêt n'est pas le seul compromis. Il est plus clair que le jour que, si l'église venait à être enlevée à sa destination religieuse, la paroisse serait frappée de la manière la plus directe dans ses intérêts spirituels. Comment, sur quel prétexte lui refuserait-on d'agir pour se préserver d'une si grave atteinte? Son intérêt ne ferait-il pas son droit? La loi elle-même a positivement tranché la question en sa faveur. L'art. 1^er^ du décret du 30 décembre 1809 charge la fabrique de *veiller à la conservation du temple*, il lui attribue donc la mission d'empêcher les usurpations dont il pourrait être menacé. Ce qui est vrai à cet égard, des prétentions à la propriété de tout ou partie des édifices religieux, est également vrai des dégradations de nature à nécessiter de grosses réparations, telles que les définit l'art. 606 du code civil (1).

Disons donc, en résumé, que la fabrique exerce seule les actions concernant les droits prétendus dans

(1) Cet article dit : « Les grosses réparations sont celles des gros « murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertu- « res entières; celui des digues et des murs de soutenement et de « clôture aussi en entier : toutes les autres réparations sont d'en- « tretien. »

l'intérieur de l'église, ainsi que les actions relatives aux dégradations dont la réparation tombe dans les dépenses d'entretien, et que la fabrique et la commune ont l'une et l'autre, qualité pour agir lorsque c'est la propriété de l'immeuble considéré comme bien du domaine privé, qui est menacée, et lorsque les dégradations doivent donner lieu à de grosses réparations.

—**1799.** Les presbytères sont, comme les églises, tantôt la propriété des paroisses, et tantôt celle des communes.

La paroisse a la propriété du presbytère, lorsque ce presbytère provient d'une ancienne paroisse supprimée et a été réuni aux biens de la nouvelle en exécution de l'art. 2 de l'arrêté du 7 thermidor an XI, ou bien lorsque celle-ci en a fait l'acquisition sur ses propres ressources ou l'a obtenu par legs ou donation. (*Voy.* Ord. 3 mars 1825, art. 4.)

Dans ce cas, toutes les actions, qu'elles concernent la jouissance ou la propriété, sont incontestablement réservées au conseil de fabrique.

1800. — Le presbytère est au contraire la propriété de la commune, s'il a été acquis ou construit de ses deniers ou quand il lui en a été fait legs ou donation (*Voy.* Ord. 3 mars 1825, art. 4); ou même s'il lui a été abandonné par l'état en exécution de la loi du 18 germinal an X. (*Voy.* avis du 2-6 pluviôse an XIII; et Ord. 15 juin 1832, Morand; 7 mars 1838, Levacher; (*Voy.* aussi un avis du cons. d'état du 3 novembre 1836.) (1)

(1) « L'avis du 3 nov. 1836 prévoit le cas où il y a lieu, par le roi, d'autoriser la distraction des parties superflues d'un presbytère, pour

Quelles seront, relativement à l'exercice des actions, les conséquences de ce droit de propriété ?

La commune aura incontestablement l'exercice de toutes les actions relatives à la propriété de ces sortes de biens. (*Voy.* Ord. 15 juin 1832, Morand.) Elle aura même, qualité pour actionner les auteurs des dégradations dont ils peuvent être l'objet ou, au moins, des dégradations de nature à nécessiter des réparations autres que les réparations locatives, car la loi les met à leur charge. (*Voy.* Décr. 6 nov. 1813, art. 21.) Quant à la fabrique, le décret du 6 novembre 1813 charge expressément le trésorier, en cas de décès du titulaire de la cure, de poursuivre ses héritiers pour qu'ils mettent les biens dans l'état de réparation où ils doivent les rendre. (*Voy.* art. 6.) Mais ne lui sera-t-il donné d'agir que pour cette cause ? Des raisons analogues à celles qui nous ont fait reconnaître à la fabrique le droit d'agir, lorsque la propriété ou la conservation de l'église est menacée, nous déterminent à lui reconnaître ce droit dans les mêmes cas, relativement aux presbytères. Et en effet, quoique le presbytère ne soit pas le seul logement qui puisse être fourni au prêtre appelé à desservir l'église et que la loi autorise l'évêque à se contenter de l'offre d'une indemnité pécuniaire pour en tenir lieu, la paroisse néanmoins, a un intérêt manifeste à

un autre service (*Voy.* Ord. 3 mars 1825, art. 1); il porte « que « la propriété des presbytères des paroisses conservées par l'organi- « sation ecclésiastique, appartient aux communes dans la circon- « scription desquelles ces paroisses sont situées, et que la distraction « des parties superflues desdits presbytères doit être ordonnée sans « indemnité pour les fabriques. »

le conserver. La commune est souvent exposée à ne pas trouver de logement, et plus souvent encore, réduite par l'exiguité de ses ressources à le prendre peu convenable. Si elle offre une indemnité, le payement n'en est assuré qu'annuellement. D'un autre côté, le prêtre peut au mépris des convenances, vouloir économiser sur la somme qui lui est allouée.

1801. — Le décret du 23 prairial an XII ne laisse subsister aucun doute sur la propriété des cimetières. Ils sont réputés appartenir aux communes. L'administration municipale les divise et les partage entre les cultes différents. (*Voy.* art. 15.) Elle fait des concessions si l'étendue des lieux de sépulture le permet; (1) (*Voy.* art. 10) c'est à elle seule qu'appartient la police et la surveillance. (*Voy.* art. 16.) Enfin, leur entretien est à sa charge et figure même parmi ses dépenses obligatoires. (*Voy.* L. 18 juillet 1837, art. 30, § 7.) La fabrique n'a d'autre droit que de profiter du produit spontané des terrains servant de cimetières. (*Voy.* décr. du 30 décembre 1809, art. 36, § 4.) Les fruits des arbres en sont, d'ordinaire, la partie la plus importante.

§ 2. — Des biens restitués et des biens célés accordés aux fabriques.

1802. — Remise ordonnée par l'arrêté du 7 thermidor an XI.
1803. — Extension donnée à cette attribution par les décrets des 28 messidor an XIII et 8 novembre 1810.
1804. — Application de ces dispositions aux fabriques des métropoles, des cathédrales et des chapitres.

(1) Nous ne parlons ici que du cas où le terrain du cimetière a été fourni par la commune. Il est bien certain que si la fabrique l'avait acheté de ses deniers ou obtenu par legs ou donation, ce serait à elle qu'appartiendrait, comme propriétaire, le droit d'accorder les concessions.

1805. — Preuves à fournir à l'appui des réclamations.
1806. — Les biens aliénés et les rentes transférées sont exceptés de l'attribution. —Difficultés relatives à l'application de cette restriction.
1807. — La mise en possession n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté spécial du préfet.
1808. — A quelle autorité appartient l'interprétation et l'application des arrêtés et décrets qui ont pour objet les remises à faire aux fabriques?
1809. — Formes de la demande en remise.— Recours contre l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle.
1810. — Disposition de l'art. 36 du décret du 30 décembre 1809 relative aux biens célés.—De la portée et de l'exécution de cette disposition.

—

1802. — Nous avons eu déjà l'occasion de parler de l'arrêté du 7 thermidor an XI; les art. 1 et 2 sont ainsi conçus :

« Art. 1^er^. Les biens des fabriques non aliénés, « ainsi que les rentes dont elles jouissaient et dont « le transfert n'a pas été fait, sont rendus à leur « destination.

« Art. 2. Les biens des fabriques des églises sup- « primées seront réunis à ceux des églises conser- « vées et dans l'arrondissement desquelles ils se « trouvent » (1).

La nation avait, on le sait, confisqué à son profit les biens appartenant à tous les établissements ecclésiastiques. Quelques-uns de ces biens demeurèrent inconnus à la régie et échappèrent à la saisie de l'état; mais la portion la plus grande, de beaucoup,

(1) Ce dernier article a été modifié par le décret du 31 juillet 1806, qui dispose expressément que, lors même que les biens restitués seraient situés hors de la paroisse, c'est la seule fabrique de la paroisse à laquelle l'église supprimée a été réunie, qui a droit de les réclamer.

fut placée sous le séquestre et tomba sous l'empire des lois qui ordonnaient la vente des *domaines nationaux*. Cependant, l'aliénation ne s'était pas accomplie pour la totalité de ces biens, lorsqu'il fut pourvu au rétablissement du culte. Le gouvernement conçut alors la pensée de disposer dans ce but des droits que lui avaient conférés les lois révolutionnaires. Il rendit à leur destination religieuse, en les attribuant aux nouvelles fabriques, les biens qui avaient appartenu à une certaine classe d'établissements ecclésiastiques, et existaient encore, soit qu'ils eussent jusque-là échappé aux recherches de la régie, soit qu'ils n'eussent encore fait l'objet d'aucune aliénation valablement consentie par l'état.

1803. — L'art. 1^er^ de l'arrêté du 7 thermidor an XI réduisit l'attribution aux biens qui appartenaient aux fabriques anciennes au moment de la confiscation. Mais un décret du 8 nov. 1810 y a ajouté les églises des monastères non aliénées, ni concédées pour un service public et alors disponibles; et un autre décret du 28 messidor an XIII a déclaré qu'en exécution de la loi de thermidor, les biens et rentes provenant de confréries, mais seulement des confréries établies dans les églises autrefois paroissiales, appartenaient aux fabriques (1).

(1) Aux termes d'un décret du 30 mai 1806, combiné avec celui du 31 juillet de la même année, les églises et presbytères supprimés par suite de l'organisation ecclésiastique font partie des biens restitués aux fabriques, et sont réunis à celles des cures et succursales dans l'arrondissement desquelles est située l'église supprimée. Ils peuvent être échangés, loués ou aliénés au profit des églises et des presbytères des chefs-lieux. L'échange ou l'aliénation doit être auto-

1804. — Il faut aussi rappeler le décret du 23 ventôse an XIII qui, s'il n'étend pas l'attribution faite par le gouvernement, prévoit et résout quelques difficultés relatives à la détermination de l'établissement appelé à en profiter. Il porte :

« Art. 1er. En exécution de l'arrêté du 7 thermi-
« dor an XI, les biens et rentes non aliénés prove-
« nant des fabriques des métropoles et des cathé-
« drales des anciens diocèses, ceux provenant des
« fabriques des ci-devant chapitres métropolitains
« et cathédraux, appartiendront aux fabriques des
« métropoles et cathédrales et à celles des chapitres
« des diocèses actuels, dans l'étendue desquels ils
« sont situés quant aux biens, et payables quant
« aux rentes.

« Art. 2. Les biens et rentes non aliénés prove-
« nant des fabriques des collégiales appartiendront
« aux fabriques des cures et succursales dans l'ar-
« rondissement desquelles sont situés les biens et
« payables les rentes » (1).

1805. — Les actes d'attribution distinguent assez nettement les établissements dont les biens peuvent être réclamés par les nouvelles fabriques. Elles sont tenues de prouver que l'église à laquelle ils étaient *affectés* (*Voy.* Ord. 8 janvier 1836, com-

risé par ordonnance royale; les baux ne sont soumis qu'à l'approbation du préfet. (*Voy.* art. 2 et 3.)

(1) La modification apportée par le décret du 31 juillet 1806 à l'art. 2 de l'arrêté du 7 thermidor an XI s'applique également ici. Les biens et rentes appartiennent aux fabriques des églises auxquelles les églises supprimées ont été réunies, quel que soit leur situation ou le lieu du payement. (*Voy.* Ord. 29 août 1821, fabrique de Rouvroy.)

mune d'Uchaud), avait un domaine propre, ou s'il s'agit d'une église, qu'elle dépendait d'un monastère, ou enfin si le bien provient d'une confrérie, que la confrérie était établie dans une église paroissiale.

1806. — Une restriction bien importante à l'attribution est celle qui en exceptait les biens aliénés et les rentes dont le transfert avait été fait. Des procès sans nombre, mais auxquels la prescription met désormais obstacle, se sont élevés sur son application. On a contesté tantôt l'existence, tantôt la validité, et le plus souvent la portée et l'étendue des actes de vente et de transfert. Rappelons seulement sur ce point, que les fabriques ont dû suivre les règles de compétence établies pour le contentieux des domaines nationaux.

1807. — Un avis du conseil d'état du 25 janvier 1807 trace le chemin à suivre pour parvenir à la possession des biens dont la restitution a été ordonnée par les arrêtés et décrets que nous venons d'énumérer. « Les fabriques ne doivent se mettre en posses-« sion d'aucun objet, qu'en vertu d'arrêtés spéciaux « des préfets, rendus par eux après avoir pris l'avis « des directeurs des domaines, et après qu'ils ont « été revêtus de l'approbation du ministre des fi-« nances. » Cet avis a sa raison dans un principe auquel il est temps d'arriver.

1808. — Les arrêtés et décrets qui ont affecté aux besoins du culte religieux une portion des biens que les lois révolutionnaires avaient fait passer dans le domaine de l'état appartiennent à une époque où le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif étaient réunis dans les mêmes mains. Il s'ensuit que sous le

rapport de leur validité (*Voy. suprà*, tit. 1^er^, chapitre 1^er^, n° 11), on n'a point à rechercher si les objets réglés par ces actes sont du ressort de l'administration ou du ressort de l'autorité législative. Mais la distinction reprend toute son importance dès que l'on sent le besoin de se fixer sur leurs effets et sur l'autorité appelée à procurer leur exécution. S'ils sont intervenus comme mesures législatives, ils doivent manifestement, quant à leurs effets et à leur exécution, participer du sort de la loi ; il faut reconnaître qu'ils consacrent, au profit des fabriques, des *droits* de nature à former la base d'une action devant les tribunaux. Si, au contraire, le gouvernement n'a entendu statuer que dans un intérêt d'administration, il est demeuré maître de les modifier par des actes ultérieurs, et l'interprétation et l'application des unes et des autres ne saurait appartenir aux juges ordinaires.

Le conseil d'état admet cette dernière doctrine, qui est vivement contestée par tous ceux qui, s'obstinant à protester contre la confiscation prononcée par l'assemblée constituante, soutiennent que l'arrêté du 7 thermidor an XI et les décrets postérieurs ont proclamé le principe d'une *restitution* rigoureusement due, et ne renferment nullement le principe d'une *donation* ou d'une *affectation* à réaliser au profit d'une certaine classe d'établissements publics. Le conseil d'état a considéré, avec raison, suivant nous, que la validité des mesures révolutionnaires n'était plus contestable aujourd'hui ; que l'état était, en exécution de ces mesures, devenu réellement propriétaire de tous les biens compris sous la déno-

mination de domaines nationaux ; qu'il a pu en disposer librement (1) ; que l'arrêté de thermidor intervenu à cet effet ne constituait qu'un acte de haute administration ; que dès-lors, le gouvernement a eu le droit de restreindre ou d'étendre sa portée par des actes postérieurs, et que ces actes divers sont trop fortement empreints du caractère d'actes administratifs pour qu'on hésite à en réserver l'interprétation et l'application à la juridiction administrative. (*Voy.* Ord. 26 décembre 1827, fabrique de Saint-Vincent ; 2 juillet 1828, Bascher Lenfant ; 31 janvier 1838, commune de Bray-en-Cinglais.)

1809. — L'avis du 25 janvier 1807 indique clairement que les fabriques ne sont investies de la propriété des biens mis à leur disposition que par un envoi en possession, qui a lieu au moyen d'un arrêté spécial du préfet. C'est donc au préfet qu'elles doivent d'abord s'adresser, quel que soit le détenteur du bien qu'elles entendent réclamer. La décision de ce fonctionnaire est soumise au ministre des finances, et, s'il y a lieu de l'attaquer par la voie du recours, il est dirigé contre la décision ministérielle, et porté devant le conseil d'état par la voie du contentieux. (*Voy.* Ord. 8 janv. 1836, commune d'Uchaud.)

1810. — L'art. 36 du décret du 30 déc. 1809, après avoir déclaré que *les revenus des fabriques se forment du produit des biens et rentes restitués*, ajoute

(1) Le principe que les fabriques ne possèdent les biens à elles remis qu'à titre de *donataires* de l'état a aussi pour elles ses avantages. Il en résulte notamment, que ces biens sont venus dans leurs mains libres des charges qui les grevaient avant la mainmise nationale. (*Voy.* Ord. 4 nov. 1835, Miroird ; *voy.* cependant *infrà*, le paragraphe relatif aux *bancs et chapelles*.)

dans un troisième paragraphe : « leurs revenus se for-
« ment aussi du produit des biens et rentes célés au
« domaine, dont nous les avons autorisées ou dont
« nous les autoriserions à se mettre en possession. »

Évidemment, il n'y a pas là d'attribution formelle ; le gouvernement se réserve d'accorder dans l'avenir, comme il a pu accorder dans le passé, une autorisation que les fabriques sont tout simplement admises à solliciter.

Nous avons émis plus haut (*Voy.* n° 1802) la pensée que les fabriques sont fondées à réclamer en vertu de l'arrêté de thermidor an XI, même ceux des biens appartenant aux anciennes fabriques qui ont pu échapper aux recherches de la régie. D'après cela, nous n'hésitons pas à partager l'opinion de ceux qui supposent que le décret de 1809, dans la disposition que nous venons de reproduire, n'a point en vue les biens que leur origine doit faire comprendre dans l'affectation consacrée au profit des fabriques. Nous croyons, avec ces jurisconsultes, dont le plus recommandable est l'auteur du traité *de l'Administration temporelle des paroisses*, M. Affre, aujourd'hui archevêque de Paris, que cette disposition est applicable aux biens et rentes, quelle qu'en soit l'origine, sur lesquels la régie aurait négligé d'opérer la mainmise nationale et dont l'existence serait révélée par une fabrique. (*Voy. infrà*, le chapitre consacré aux hospices.)

Toutefois, l'autorisation ne sera sans doute, accordée qu'autant qu'il s'agirait d'un bien ayant appartenu à un établissement ecclésiastique. On ne prévoit pas quel motif pourrait justifier l'affectation

à une fabrique d'un immeuble qui n'aurait jamais eu une destination religieuse.

Suffira-t-il d'un arrêté préfectoral pour opérer l'envoi en possession?

Dès l'instant que le *gouvernement* s'est réservé d'autoriser la fabrique à se mettre en possession, il nous semble que l'autorisation doit faire l'objet d'une mesure de haute administration et que, par conséquent, elle nécessite une ordonnance royale. La fabrique adresse sa sollicitation au préfet, avec les renseignements et preuves qu'elle est parvenue à se procurer sur la consistance, la provenance et l'état actuel du bien découvert; le préfet transmet la demande au ministre en y joignant ses observations, le roi prononce; et, si l'envoi en possession est accordé, la fabrique exerce son action en revendication devant le juge civil.

§ 3. — Des suppléments de ressources dus par les communes.

1811. — Énumération des charges de la commune, en ce qui concerne l'exercice du culte.

1812. — Exécution de la disposition qui oblige la commune à suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique.

1813. — Du cas où le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes.

1814. — Stipulation des communes comprises dans une même paroisse relativement à l'obligation de concourir, dans une certaine proportion, aux frais du culte. — Jurisprudence du conseil d'état.

1815. — La loi prévoit le cas où les communes ne trouvent pas de ressources dans leurs revenus communaux pour venir en aide à la fabrique. — Confection et recouvrement des rôles.

1816. — Accomplissement de l'obligation pour la commune de supporter les grosses réparations.

1817. — Des secours à solliciter du département ou de l'état.

1818. — Les départements sont tenus envers les fabriques des cathédrales, aux mêmes obligations que les communes envers les fabriques paroissiales.

—

1811. — « Les charges des communes relative-« ment au culte sont :

« 1° De suppléer à l'insuffisance des revenus de la « fabrique pour les charges portées en l'art. 37 (ce « sont ses charges ordinaires) ;

« 2° De fournir au curé ou desservant un presby-« tère, ou, à défaut de presbytère et de logement, « une indemnité pécuniaire ;

« 3° De fournir aux grosses réparations des édi-« fices consacrés au culte. » (*Voy.* Décr. du 30 déc. 1809, art. 92.)

1812. — L'art. 93 prévoit et règle avec précision les rapports de la fabrique avec le conseil municipal relativement aux deux premiers chefs. Le budget de la fabrique est porté au conseil municipal convoqué pour délibérer sur le moyen d'accomplir l'obligation qui lui est imposée de suppléer à son insuffisance. La délibération est ensuite adressée au préfet, qui la communique à l'évêque pour avoir son avis ; et, en cas de dissentiment entre l'évêque et le préfet, il est prononcé par le ministre des cultes.

S'il s'agit de réparations d'entretien, les formalités sont un peu plus compliquées. Le conseil de fabrique prend une délibération tendant à ce que, vu l'insuffisance des fonds disponibles d'après le budget, il soit pourvu à la dépense par la commune. Cette délibération est envoyée par le trésorier au préfet. Le préfet nomme des gens de l'art pour dresser un devis estimatif des réparations en présence de

l'un des membres du conseil municipal et d'un des marguilliers. Le préfet soumet ensuite le devis au conseil municipal, et sur son avis, ordonne, s'il y a lieu, que les réparations soient faites aux frais de la commune et, en conséquence, qu'il soit procédé à l'adjudication par le conseil municipal en la forme accoutumée. En cas de dissentiment entre la fabrique et le conseil municipal, il appartient à l'évêque de prononcer, mais le conseil municipal peut, si la décision est contraire à son avis, s'adresser au préfet, et celui-ci envoie, s'il y a lieu, les pièces au ministre des cultes pour qu'il soit statué par ordonnance royale. (*Voy.* décret 30 déc. 1809, art. 94, 95, 96 et 97.)

1813. — Si le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes, le conseil de chaque commune sera convoqué et délibèrera séparément. (*Voy.* art. 102.) Le décret ne dit pas expressément par qui et comment se règlera la proportion suivant laquelle chaque commune devra concourir à aider la fabrique. Mais la loi du 14 février 1810, dont nous allons parler, pose en principe que la répartition est faite par le préfet au marc le franc de la contribution personnelle et mobilière. (*Voy.* art. 4.)

1814. — La commune de Villers-Rotin invoquant d'anciens titres, que nous ne connaissons que par le visa dont ils font l'objet dans l'ordonnance, pour se soustraire à l'application de cette règle, le conseil d'état a statué, à la date du 27 juin 1834, par une ordonnance ainsi conçue :

« Vu la transaction de 1665, celle de 1686, la sen-
« tence du 15 mai 1716, l'ordonnance de l'intendant

« de Bourgogne du 1er février 1765, et toutes les au-
« tres pièces produites ;

« Considérant que, par les lois relatives aux biens
« nationaux et communaux, les édifices consacrés
« au culte, ont été en 1793, réunis au domaine de
« l'état ; que lorsque ces édifices ont été affectés à
« l'exercice du culte par la loi du 18 germ. an x,
« cette affectation a eu lieu à un titre nouveau ; que
« les règles et les conditions relatives à cette affecta-
« tion et aux dépenses qu'exigent l'entretien et la
« réparation desdits édifices, ont été établies par la
« loi du 14 février 1810, et qu'aux termes de l'art. 2
« de ladite loi, lorsqu'une paroisse se compose de
« plusieurs communes, la répartition entre elles
« doit être faite administrativement, au marc le
« franc de leurs contributions respectives ; d'où il
« suit que c'est à tort que la commune de Villers-
« Rotin se fonde sur les titres ci-dessus visés pour
« soutenir qu'elle ne doit contribuer aux frais du
« culte que pour un tiers ;

« Art. 1er. La requête de la commune de Villers-
« Rotin est rejetée... »

En 1831, un débat de même nature s'éleva entre la ville de Saint-Étienne et la commune d'Outre-Furens relativement à la répartition des frais de reconstruction de l'église Sainte-Marie. On saisit d'abord le conseil de préfecture ; il déclara que, d'après les titres invoqués par la commune d'Outre-Furens, elle était dispensée de contribuer aux dépenses de l'église. Mais sur le recours exercé par la ville, le conseil d'état a annulé l'arrêté, le 4 nov. 1831, par le seul motif « qu'aux termes de la loi du 14 février

« 1810, il n'appartient qu'au préfet de régler la « répartition des frais de reconstruction de la suc- « cursale de Sainte-Marie. »

En exécution de cette ordonnance, le préfet a opéré la répartition par un arrêté qui a reçu l'approbation du ministre de l'intérieur et a pris pour base de cette opération les titres invoqués par la commune et contestés par la ville.

On est donc revenu devant le conseil d'état. La ville de Saint-Étienne a soutenu, 1° que le traité qu'on lui opposait ne pouvait obtenir d'effet en présence de la loi du 14 février 1810; 2° que ce traité ne concernait point les travaux du genre de ceux qui motivaient la contestation; et 3° que, dans tous les cas, il n'appartenait qu'à l'autorité judiciaire d'en expliquer le sens, et d'en régler les effets.

La requête de la ville a été rejetée, à la date du 3 mai 1837, par l'ordonnance suivante:

« *Sur la compétence*: — Considérant que notre « ordonnance du 4 nov. 1831 a saisi le préfet du dé- « partement de la Loire de la décision du litige, et « qu'il y a, dès-lors, à cet égard, chose jugée entre « les parties;

« *Au fond*: — Considérant que, par le traité des « 29 et 30 vendémiaire an 14, relatif au partage du « produit des octrois réunis de la ville de Saint- « Étienne et des communes de sa banlieue, ladite « ville a été chargée, à raison de la part à elle attri- « buée dans ce produit, de faire seule les fonds né- « cessaires pour les frais de culte, dans lesquels a « été expressément compris l'établissement de la « succursale de Sainte-Marie; qu'il résulte de l'es-

« prit et des termes de cette convention, que la ville « de Saint-Étienne est restée chargée seule de pour- « voir aux dépenses relatives aux travaux d'agran- « dissement qu'il serait nécessaire de faire à ladite « succursale durant le cours dudit traité ; que la loi « du 14 février 1810 n'a point fait obstacle à ce que « le traité restât obligatoire entre les parties qui l'ont « en effet exécuté jusqu'au mois de janvier 1824, « époque à laquelle les travaux d'agrandissement « dont il s'agit étaient déjà entièrement terminés ; « que, dès lors, en exécution du traité des 29 et 30 « vendémiaire an XIV, la commune d'Outre-Furens « doit être affranchie de toute contribution au « payement de ces travaux. »

Ces décisions, contradictoires en apparence, se concilient à l'aide d'une distinction fort simple entre les titres antérieurs à la nouvelle organisation religieuse et aux affectations qui en ont été la suite, et les conventions librement consenties entre les communes depuis le rétablissement du culte. La suppression de tous les établissements ecclésiastiques et la confiscation des biens qui leur appartenaient a entraîné l'extinction des premiers, tandis que les secondes n'ont jamais été frappées par la loi et doivent, par conséquent, obtenir tous leurs effets.

Mais sur la question de compétence, le conseil d'état a méconnu tous les principes. Il n'appartient qu'aux tribunaux de prononcer sur la validité, le sens et les effets des titres et actes du droit commun. Cette règle est respectée même en matière de contributions directes ; pourquoi donc souffrirait-elle une exception, lorsqu'il s'agit de la répartition des frais

du culte ? Il est vrai que le conseil s'est déclaré lié, sur ce point, par une décision passée en force de chose jugée. Mais qui ne voit qu'il n'a fait que se jeter dans une erreur plus grande, puisqu'il a supposé, contrairement à la vérité, que sa première décision, dont le dispositif ne prononçait que l'annulation d'un arrêté entaché d'incompétence, portait attribution du litige à une autorité désignée, et que cette attribution comprenait même les points du litige réservés par la loi à une autre juridiction ?

1845. — Jusqu'ici nous avons supposé que les communes trouvaient de suffisantes ressources dans leurs revenus communaux ; qu'arriverait-il s'il en était autrement ? Le cas est prévu par la loi. La répartition étant affectée entre les diverses communes, si la paroisse est composée de plusieurs, d'après les règles que nous venons d'indiquer, « la répartition en- « tre les habitants, au marc le franc de la contribu- « tion personnelle et mobilière, pourra être faite et « rendue exécutoire provisoirement par le préfet, si « elle n'excède pas 100 fr. dans les paroisses de 600 « âmes et au-dessous ; 150 fr. dans les paroisses de « 600 à 1,200 âmes, et 300 fr. au-dessus de 1,200 « âmes. La répartition ne pourra être ordonnée pro- « visoirement que par un décret délibéré en conseil « d'état (aujourd'hui une ordonnance royale), si elles « sont au-dessus, et jusqu'à concurrence du double « des sommes ci-dessus énoncées. S'il s'agit de som- « mes plus fortes, l'autorisation par une loi sera néces- « saire, et nulle imposition ne pourra avoir lieu avant « qu'elle ait été rendue. » (*Voy.* L. 14 février 1810, art. 1 et 4.)

La confection et le recouvrement des rôles ont lieu comme en matière de contributions directes. Les réclamations qui peuvent naître à cette occasion ne se distinguent point, quant aux règles à suivre, de celles prévues relativement à la contribution personnelle et mobilière.

1816. — Le § 3 de l'art. 92 charge les communes de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte. Lorsque de grosses réparations ou reconstructions deviennent nécessaires, la fabrique prend une délibération qui constate la nécessité, et tend à ce qu'il y soit pourvu par la commune. Le préfet, sur le vu de cette délibération adressée par le trésorier, fait procéder à la vérification et à l'estimation des travaux, selon le mode tracé pour le cas où il s'agit de simples réparations d'entretien, et ordonne qu'ils soient payés sur les revenus communaux, et, en conséquence, qu'il soit procédé à l'adjudication par le conseil municipal. (*Voy.* art. 98.)

Nous avons dit les règles à suivre lorsque la paroisse embrasse plusieurs communes, lorsque les revenus communaux ne suffisent point à couvrir les dépenses et lorsque les communes ont stipulé entre elles sur l'accomplissement de l'obligation qui leur est imposée par la loi, de supporter les dépenses du culte dans une proportion déterminée. Ces règles s'appliquent aux dépenses de réparations et de reconstructions, comme aux dépenses annuelles. (*Voy.* L. 14 févr. 1810, art. 2, 3 et 4.)

1817. — Rappelons que dans le cas où les communes ont à supporter de grands sacrifices pour grosses réparations ou reconstructions, elles peuvent

solliciter un secours soit sur les fonds votés pour le département par le conseil général, soit sur ceux alloués pour toute l'étendue du royaume au budget général de l'état. Le conseil municipal adresse à cet effet une demande au préfet avant la session du conseil général, ou au ministre des cultes immédiatement après le vote du budget. (*Voy.* Décr., art. 100.)

1818. — Nous n'avons parlé que des fabriques paroissiales et des communes ; mais les départements compris dans un diocèse sont tenus envers la fabrique de la cathédrale, aux mêmes obligations que les communes envers leurs fabriques paroissiales. (*Voy. ibid.*, art. 106.)

ART. 4. — Régie des biens confiés aux fabriques.

1819. — Énumération des objets qu'embrasse la régie attribuée aux fabriques.

1820. — Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs.

1821. — Procédure à suivre pour obtenir cette autorisation.

1822. — Opposition de la part des tiers intéressés.

1823. — Acceptation.

1824. — L'autorisation d'accepter ne préjuge nullement les questions juridiques.

1825. — Des baux et contrats de vente, d'aliénation, d'acquisition et d'échange.

1826. — Les meubles sont à la disposition du bureau des marguilliers.

1827. — L'exécution des contrats est soumise aux tribunaux civils.

1828. — Location des chaises.

1829. — Concessions de places, bancs et chapelles.

1830. — Du juge compétent pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de ces concessions.

1831. — Du déplacement, de la réduction et de la suppression des bancs concédés.

1832. — Transactions. — Les règles à suivre sont les mêmes que pour les communes.

1833. — Exercice des actions juridiques. — Autorisation du conseil de préfecture.
1834. — Des dépenses dans leur rapport avec le budget annuel de la fabrique. — Dépenses extraordinaires.
1835. — Dépenses de l'église et frais de sacristie.
1836. — L'exécution des marchés est soumise aux tribunaux civils.
1837. — Du mode de payement des créances contre les fabriques.
1838. — Reddition de comptes du trésorier.
1839. — Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur les débats relatifs aux comptes entre la fabrique et le trésorier?

—

1819. — La régie des biens confiés aux fabriques comprend l'acceptation des legs et donations, les baux, les acquisitions, les ventes, la location des chaises, les concessions de bancs et chapelles, les transactions, l'exercice des actions juridiques, et enfin la comptabilité.

1820. — Les dispositions, entre-vifs ou par testament, de biens meubles et immeubles au profit des églises, des archevêchés et évêchés, des chapitres, des grands et petits séminaires, des cures et des succursales, et en général, de toute association religieuse *reconnue par la loi* ne peuvent être acceptées qu'en vertu d'une autorisation donnée par le préfet, pour les dons et legs en argent ou objets mobiliers, n'excédant pas 300 fr., et émanant du roi, pour les dons et legs d'immeubles ou d'objets mobiliers d'une valeur au-dessus de 300 fr.

La loi fait d'ailleurs, un devoir au notaire devant lequel est passé un acte contenant donation ou disposition testamentaire au profit de l'un de ces établissements, de lui en donner avis. (*Voy.* Décr. 30 décembre 1809, art. 58, et Ord. 2 avril 1817, art. 5.)

1821. — L'acte de disposition est adressé au sous-préfet avec la délibération prise par le conseil d'administration de l'établissement, et avec un état de son actif et de ses charges et revenus. Le sous-préfet transmet les pièces au préfet, et celui-ci, après avoir consulté l'évêque, expédie les pièces, avec son avis, au ministre des cultes, lorsqu'il n'a pas le pouvoir d'autoriser lui-même.

1822. — Les tiers intéressés n'ont pas moins à l'égard des établissements religieux qu'à l'égard des communes, la faculté de s'adresser, par la voie administrative, à l'autorité supérieure pour obtenir la réduction de la donation entre-vifs ou testamentaire. L'ordonnance du 14 janvier 1831 exige même, que la demande d'autorisation pour l'acceptation des legs soit accompagnée de l'original d'un acte extrajudiciaire signifié aux héritiers pour les appeler à prendre connaissance du testament et à donner leur consentement ou produire leurs moyens d'opposition. Et, par suite, elle consacre au profit de ces héritiers une formalité protectrice dont l'observation constitue pour eux un *droit*, qui, s'il était méconnu, motiverait une opposition par la voie contentieuse.

Le gouvernement considère dans l'appréciation des demandes en réduction, la destination du legs ou de la donation, son utilité, et, d'un autre côté, le degré de parenté des réclamants, leur position de fortune, les motifs qui ont présidé à la disposition, l'influence qui a pu être exercée sur son auteur. Il tient aussi un grand compte de l'intérêt public qui interdit de retirer les biens de la circulation (1). Ce

(1) Aux termes de l'art. 4 de l'Ord. du 14 janv. 1831, il est inter-

sont là les points sur lesquels la demande en réduction doit s'appuyer et sur lesquels le préfet, qui est, le plus ordinairement, chargé de l'expédier lui-même au ministre des cultes, doit faire porter les observations qu'il est tenu de fournir.

Quel que soit l'objet de la disposition, tant que l'autorisation n'a pas eu lieu, il ne peut être procédé qu'aux actes *conservatoires*. (*Voy.* Ord. 14 janv. 1831, art. 1.) (1)

1823. — L'autorisation accordée, l'acceptation est faite, par les évêques, lorsque les dons ou legs ont pour objet leur évêché, leur cathédrale, ou leurs séminaires; par les doyens des chapitres, si les dispositions sont faites au profit des chapitres; par le curé ou desservant, lorsqu'il s'agit de legs ou dons faits à la cure ou succursale, ou pour la subsistance des ecclésiastiques employés à la desservir; par les trésoriers des fabriques, lorsque les donateurs ou testateurs ont disposé en faveur des fabriques ou pour l'entretien des églises et le service divin; par le supérieur des associations religieuses, lorsqu'il s'agit de libéralités faites au profit de ces associations. (*Voy.* Ord. 2 avril 1817, art. 2.) (2)

1824. — Du reste, que les tiers aient ou non combattu la demande d'autorisation, elle ne préjuge en aucune manière les moyens qu'ils peuvent avoir à invoquer pour obtenir par application des lois civi-

dit de présenter à l'autorisation du roi les donations qui seraient faites avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

(1) Il va sans dire que les donations manuelles échappent à toutes ces règles.

(2) Les dispositions au profit des pauvres sont acceptées par le maire de la commune. (*Voy.* Ord. 2 avril 1817, art. 2.)

les, la réduction ou l'annulation du testament ou de la donation. Toutes les questions juridiques à débattre entre le légataire ou donataire et les tiers intéressés demeurent réservées; et, comme ces questions n'ont fait l'objet d'aucune attribution dérogatoire au droit commun (*Voy.* Décr. du 30 déc. 1809, art. 80), elles doivent être soumises aux juges ordinaires.

1825. — Les maisons et biens ruraux appartenant à la paroisse sont administrés et régis par le bureau des marguilliers dans la forme déterminée pour les biens communaux. Le trésorier passe les baux de moins de neuf ans en vertu d'une délibération du bureau. Si le bail doit être d'une plus longue durée, il ne peut avoir lieu sans une délibération du conseil de fabrique, l'avis de l'évêque et l'autorisation du roi.

Ces dernières formalités sont aussi exigées pour la vente, l'aliénation, l'acquisition ou l'échange d'un immeuble. (*Voy.* Décr. 30 déc. 1809, art. 60 et 62.)

L'autorisation obtenue, l'acte est passé avec le trésorier.

1826. — La loi ne parle que des immeubles, elle laisse donc les meubles à la disposition du bureau des marguilliers. La raison en est que, les objets mobiliers ne composant point le domaine productif de la fabrique, leur conservation importe moins à l'avenir de l'établissement.

1827. — Quelle que soit la forme des contrats de bail à ferme, de vente, d'aliénation, d'acquisition ou d'échange, ils constituent des actes du droit commun dont l'appréciation et l'application n'appartiennent qu'aux tribunaux ordinaires. Les paroisses sont,

à cet égard, dans la même position que les communes.

1828. —Les art. 64, 65 et 67 du décret du 30 décembre 1809 tracent les règles à suivre pour la fixation du prix des chaises et pour leur location, si le conseil de fabrique en autorise la mise en ferme. Cet objet ne demande aucune observation particulière.

1829. — La concession d'une place réservée dans l'église ne peut avoir lieu pour un temps plus long que la vie de celui qui l'obtient. Cependant, celui qui bâtit entièrement une église peut retenir la propriété d'un banc ou d'une chapelle pour lui et sa famille tant qu'elle existera. Le simple donateur ou bienfaiteur d'une église peut même obtenir une semblable concession sur l'avis du conseil de fabrique, approuvé par l'évêque et par le ministre des cultes. (*Voy.* Décr. 30 décembre 1809, art. 68 et 72.)

Les concessions ordinaires de bancs et places sont faites par le bureau, de l'avis du conseil de fabrique. Mais si le prix de la concession doit être un immeuble, on a à obtenir l'autorisation du roi dans la même forme, et sans doute par la même raison que pour les dons et legs. (*Voy.* Décr. 30 décembre 1809, art. 69, 70 et 71.)

1830. — Nous avons fait remarquer plus haut que l'exercice des actions relatives aux droits de places et de bancs appartenait à la fabrique, à l'exclusion des représentants de la commune. Devant quel juge seront-elles portées? Nous avons considéré, en traitant du domaine de l'état, les concessions comme constituant des actes administratifs du domaine de la juridiction administrative. Mais le contrat dont il

s'agit ici n'a que le nom de commun avec les concessions faites par l'état et en vue de l'utilité générale. Les conventions qui interviennent entre les particuliers qui obtiennent des places, bancs ou chapelles dans l'intérieur de l'église, se produisent avec tous les caractères des contrats à titre onéreux, définis et réglés par les lois civiles. C'est par conséquent d'après les principes et devant les juges du droit commun que doivent se résoudre les contestations qu'elles sont susceptibles de faire naître. (*Voy.* Ord. 12 décembre 1827, Boccaudé; 19 octobre 1838, Leclerc.)

1851. — Il est une règle qui domine toutes les questions relatives à l'exécution des concessions; c'est que les droits conférés aux concessionnaires ne font jamais obstacle au déplacement, à la réduction et même à la suppression des bancs en particulier, et en général à la modification des dispositions intérieures de l'édifice religieux. Il n'est pas au pouvoir de la fabrique de restreindre, sous ce rapport, par ses stipulations avec des tiers, l'entière liberté que la loi garantit au curé pour assurer le service religieux et pourvoir à la police intérieure de son église. Les mesures qu'il croit devoir prendre à cet effet, ne peuvent donner lieu qu'à une réclamation du ressort de l'évêque; cependant, il ne serait point impossible de concevoir de la part de ce dernier une décision assez évidemment empreinte d'arbitraire et d'esprit de vexation pour motiver l'appel comme d'abus. Dans tous les cas, le concessionnaire a contre la fabrique, pour inexécution de la convention, une action en dommages et intérêts de la compé-

tence des tribunaux ordinaires. (*Voy.* Ord. 12 déc. 1827, Boccaudé.)

1832. — Les fabriques étant assimilées aux communes pour l'administration de leurs biens (*Voy.* décret 30 déc. 1809, art. 60, et arrêté 7 thermid. an XI, art. 3), elles sont soumises pour leurs transactions, à toutes les formalités prescrites pour les communes; ce n'est qu'après leur accomplissement, que l'acte est passé par-devant notaire, entre le trésorier et la partie adverse.

1833. — Le trésorier est tenu de faire tous les actes conservatoires pour le maintien des droits de la fabrique, et toutes les diligences pour le recouvrement de ses revenus. (*Voy.* art. 78.) Il n'a, pour procéder aux exploits, significations et commandemens nécessaires, à se munir d'aucune autorisation. Mais hors les cas de poursuites simplement conservatoires, le premier soin du trésorier est de prévenir le bureau des marguilliers et de faire ensuite, sur l'avis du bureau, ses diligences pour provoquer une convocation extraordinaire du conseil de fabrique. Le conseil délibère sur le rapport du trésorier et, s'il juge à propos de plaider, il expose ses motifs à l'appui de l'avis qu'il émet en ce sens, et charge le trésorier de solliciter du conseil de préfecture l'autorisation nécessaire pour agir. (*Voy.* décret 30 déc. 1809, art. 77 et 79.) Nous avons expliqué en parlant des communes, la nature et les effets des arrêtés pris par le conseil de préfecture sur ces sortes de demandes, ainsi que les règles à suivre pour le recours dont ils sont susceptibles; les mêmes règles sont applicables aux fabriques. Il en est de même des ob-

servations qui ont pour objet d'établir qu'une autorisation doit être demandée pour chaque degré de juridiction, mais que le vœu de la loi est rempli, pourvu que l'autorisation précède le jugement.

On est aussi entraîné par la force de l'analogie a étendre à tous les établissements publics, que la loi entoure d'une même protection, et spécialement aux fabriques, la forme de procéder imposée par la loi du 18 juillet 1837 aux adversaires des communes, et à exiger d'eux la remise préalable d'un mémoire au préfet. Elle tient lieu du préliminaire de conciliation. Nous verrons que la même doctrine est applicable aux établissements de bienfaisance.

Les procès sont soutenus *au nom de la fabrique* et les diligences faites à la requête du trésorier, qui en donne connaissance au bureau. (*Voy.* art. 79.)

1834. — Les dépenses de la paroisse s'effectuent dans les limites d'un budget annuel préparé par le bureau, soumis au conseil de fabrique, et approuvé par l'évêque diocésain. (*Voy.* décret 30 déc. 1809, art. 45, 46, 47.)

Il n'est d'exception à ce principe que pour les dépenses extraordinaires, qui n'ont pu être prévues lors de la confection du budget. Ces dépenses extraordinaires sont faites sur une simple autorisation du bureau lorsqu'elles ne sont que de 50 fr. ou au-dessous dans les paroisses au-dessous de 1,000 âmes, et de 100 fr. ou au-dessous dans les paroisses d'une plus grande population; tandis qu'elles doivent être soumises à la délibération du conseil de fabrique dès qu'elles excèdent ces limites. (*Voy.* art. 12, § 4.)

Les dépenses pour réparations ont fait, de la part du législateur, l'objet d'une prévision spéciale.

Le bureau pourvoit sur-le-champ aux réparations qui n'excèdent pas la proportion que nous venons d'indiquer; pour les autres, le conseil de fabrique a le pouvoir d'ordonner toutes les réparations qui ne s'élèveraient pas à plus de 100 fr. dans les *communes* (nous croyons qu'il faut lire *paroisses*), au-dessous de 1,000 âmes, et de 200 fr. dans celles d'une plus grande population. (*Voy. ibid.*, art. 41 et 42.)

1835.— Le bureau détermine tous les trois mois, la somme nécessaire pour les dépenses du trimestre suivant; et toute la dépense de l'église et les frais de sacristie sont faits sur cette somme par le trésorier. Tout marchand ou artisan ne doit, en conséquence, rien fournir que sur un mandat du trésorier, au pied duquel le sacristain, ou toute autre personne apte à recevoir la livraison, certifie que le contenu audit mandat a été rempli. (*Voy. ibid.*, art. 34 et 35.)

1836. — Nous examinerons en traitant des travaux publics, si les marchés passés pour les réparations doivent être, quant à la compétence, assimilés aux travaux d'utilité publique. Nous n'avons en vue ici que les contrats et marchés relatifs aux autres dépenses. La paroisse ne jouit de nul privilége de juridiction pour l'exécution des obligations qui en naissent pour elle: on l'actionnera, au besoin, devant les tribunaux civils, pour faire constater et fixer la créance.

1837. — Mais le jugement rendu, il reste à en obtenir l'exécution; comment parviendra-t-on au payement? quel en sera le mode? Les principes que

nous avons exposés sur la même question au regard des communes, s'appliquent incontestablement aux paroisses, puisque l'administration, la disposition de leurs biens et le règlement de leurs dépenses s'effectuent suivant les mêmes règles. Contentons-nous, en renvoyant à cet exposé (*Voy.* tit. 2ᵉ chap. 6, art. 4), de faire observer qu'il en résulte que c'est au trésorier qu'il convient de s'adresser pour qu'il fasse ses diligences près du bureau et du conseil de fabrique, et que s'il y a négligence ou mauvais vouloir de la part des membres du conseil de fabrique, on doit saisir directement l'évêque diocésain.

La décision de l'évêque sera susceptible de l'appel au ministre des cultes, ou du recours au conseil d'état dans les cas et par les motifs prévus pour les créanciers des communes qui ont vu leur demande en payement rejetée par le préfet.

1838. — Disons un mot des comptes. Ils sont présentés chaque année, par le trésorier au bureau des marguilliers. Le bureau en fait son rapport au conseil de fabrique qui le clôt et l'arrête, mais sous la réserve des articles qui peuvent être contestés. (*Voy.* Décr. 30 déc. 1809, art. 82, 85 et 86.)

Faute par le trésorier de présenter son compte à l'époque fixée, le premier dimanche du mois de mars, et d'en payer le reliquat, celui qui lui succède est tenu de faire, dans le mois au plus tard, les diligences nécessaires pour l'y contraindre ; et, à son défaut, le procureur du roi, soit d'office, soit sur l'avis qui lui en est donné par l'un des membres du bureau ou du conseil, soit sur une ordonnance rendue par l'évêque en cours de visite, est tenu de

poursuivre le comptable devant le tribunal de première instance, et il le fait condammer à payer le reliquat, *à faire régler les articles débattus, ou à rendre son compte*, s'il ne l'a été, le tout dans un délai fixé par le tribunal, sinon et ledit temps passé, à payer provisoirement au profit de la fabrique, la somme égale à la moitié de la recette ordinaire de l'année précédente, sauf, s'il y a lieu, les poursuites ultérieures. (*Voy.* décret du 30 déc. 1809, art. 70.)

1839. — La loi ne désigne pas nominativement l'autorité compétente pour prononcer sur les débats entre le trésorier et la fabrique ; mais il nous semble facile de suppléer à son silence.

L'arrêté du 7 thermidor an XI étend formellement à la reddition des comptes l'assimilation entre les paroisses et les communes, qui se rencontre sur tant d'autres points. Cet arrêté dispose *que les comptes des biens remis aux fabriques seront rendus en la même forme que ceux des dépenses communales.* (*Voy.* art. 5.) Le décret de 1809, en déclarant que les biens des paroisses seraient *régis et administrés dans la forme déterminée pour les biens communaux*, n'a fait que confirmer l'assimilation. Enfin, les formes tracées pour cet objet par le même décret attestent que tout se règle administrativement entre le trésorier et la fabrique. Il en résulte que la reddition des comptes constitue une opération tout administrative ; et dès-lors, il est rationnel d'admettre que les difficultés que comporte cette opération sont du ressort de la juridiction administrative, et conséquemment, qu'à défaut d'attribution spéciale, c'est aux conseils de préfecture à en connaître, sauf

recours au conseil d'état. (*Voy.* Ord. 13 mai 1829, Olivier.)

CHAPITRE VINGTIÈME.

DES HOSPICES ET ÉTABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE.

PRÉLIMINAIRES.

1840. — La charité a place dans l'organisation sociale.
1841. — La bienfaisance est un devoir pour la société.
1842. — Proclamation et organisation de ce principe par la convention.
1843. — Système créé par le gouvernement consulaire pour l'exercice de la bienfaisance publique.
1844. — Double principe sur lequel repose l'organisation actuelle de la bienfaisance publique.
1845. — Transition.

—

1840. — L'indigence et le malheur ont des droits écrits dans tous les cœurs. La charité est l'inspiration de cette bienveillance qui nous porte à prêter assistance et secours à ceux qui souffrent. Il est de sa nature de se produire par des actes privés ; c'est même là sa première forme. Mais à mesure que l'organisation sociale se perfectionne, elle tend à comprendre ce besoin moral dans ses prévisions et à faire concourir à le satisfaire les moyens si puissants dont elle dispose pour le plus grand bien de tous ceux qui vivent sous sa protection.

1841. — La constitution de la société lui fait un devoir de la bienfaisance. « Instituée pour le plus « grand avantage de tous ses membres, elle doit son « appui plus spécialement à ceux qui, dans leur in- « fortune, ont le plus besoin de l'obtenir ; c'est le de- « voir imposé par une tutelle naturelle et sacrée ;

« c'est le devoir qui dérive d'une adoption irrévo-
« cable, c'est le devoir qui résulte d'un engagement
« tacite et d'une solidarité universelle.

« La bienfaisance publique est un devoir : car la
« société est tenue de réparer les maux qu'elle fait
« subir. Or, qui mesurera la part que les vices de ses
« institutions, les erreurs de sa législation, les écarts
« de sa politique, les fautes de ses chefs, la négli-
« gence de son administration, les accidents nés des
« succès mêmes auxquels elle doit sa prospérité,
« les traditions qu'elle conserve et propage, les en-
« couragements mal entendus qu'elle distribue, peu-
« vent avoir prise dans les causes qui concourent d'une
« manière générale aux souffrances du pauvre?

« La bienfaisance publique est un devoir : car la
« société se doit à elle-même de veiller à sa propre
« conservation, d'aspirer au progrès, de maintenir
« la paix dans son sein, d'assurer l'ordre, de pré-
« venir les fléaux ou d'y porter remède. Veiller à ce
« que l'infortune ne reste pas livrée au désespoir
« est pour elle une obligation aussi et plus rigou-
« reuse que de pourvoir aux nécessités que font naî-
« tre les contagions, les inondations, les incendies,
« que de garantir l'arrivage des subsistances et l'ap-
« provisionnement des marchés. Les suites funestes
« que la pauvreté entraîne à sa suite n'altèrent-elles
« pas, dans ses sources mêmes, la vie sociale? Ne
« menacent-elles pas et le principe de l'activité, et la
« sécurité générale, et les mœurs publiques, et la
« dignité de l'humanité? » (*Voy. de la Bienfaisance publique*, par M. de Gérando, t. 1, p. 499.)

1842. — Ce principe, proclamé au sein de l'as-

semblée constituante, dans le rapport présenté au nom du comité de mendicité par le duc de Larochefoucault-Liancourt, ne tarda point à être accepté dans sa rigueur la plus absolue. La convention déclara que l'obligation de secourir les malheureux *était le devoir exclusif de la nation*; et, mettant l'organisation de la bienfaisance publique en harmonie avec un système politique qui confondait tous les intérêts particuliers dans la grande unité de l'intérêt national, elle réunit la dotation des établissements d'humanité au domaine de l'état et mit leur entretien à sa charge.

Mais sous ce régime, les ressources de la bienfaisance se trouvaient subordonnées aux mouvements du trésor, et durent nécessairement diminuer en raison des besoins croissants de l'état. D'un autre côté, l'absence de garanties pour les affectations spéciales avait tari la source de libéralités, jusque-là favorisées par le respect témoigné pour les intentions des fondateurs. L'expérience fit bientôt reconnaître et réparer l'erreur. Les établissements charitables reprirent leur individualité, et on s'efforça de refaire leur patrimoine.

1843. — Le gouvernement consulaire donna à l'institution un nouvel élément de prospérité en partageant l'exercice de la bienfaisance publique entre les communes, les départements et l'état.

Les membres d'une même commune sont entraînés par une sympathie d'autant plus vive à assister ceux que le malheur vient frapper, que les liens qui les unissent à eux sont plus nombreux et plus étroits. Les gémissements de la souffrance se font mieux

entendre entre ceux qui vivent les uns à côté des autres; « à la faveur du voisinage, sa réalité est plus « facilement jugée, le soulagement est apporté plus « rapidement et à moins de frais; il se donne sous « une plus grande variété de formes; le pauvre lui- « même aide au pauvre son voisin. La commune a « dans son organisation mille ressources particu- « lières pour occuper ou assister l'indigence, sans « s'imposer des charges sensibles; elle est directe- « ment et vivement intéressée à prévenir les désor- « dres qui peuvent naître dans son sein, d'une ex- « tension indéfinie de la misère; souvent enfin, « l'assistance donnée à ceux qui souffrent n'est en- « tre les habitants de la commune que l'échange « d'un juste retour ou la dette de la reconnais- « sance.

« De même pour le département, les communes, « considérées comme une sorte d'individus, se doi- « vent une assistance mutuelle; celles qui sont dé- « solées par quelques fléaux momentanés ont droit « de compter sur l'appui de celles qui ont été épar- « gnées; celles qui, par l'effet de quelque circon- « stance locale, sont accablées d'un plus grand « nombre de malheureux, et plus dépourvues de « ressources, sont fondées à réclamer l'aide de celles « qui sont les plus heureuses. Il est d'ailleurs, cer- « taines classes d'infortunes qui n'appartiennent pas « spécialement à une localité déterminée. La plu- « part des enfants trouvés, par exemple, n'ont point « reçu le jour dans la ville où ils sont déposés; on « ignore le lieu de leur naissance; on a seulement « sujet de penser qu'ils proviennent des environs,

« dans un rayon qui permet de les apporter sans « trop de frais et de dangers. La plupart des men- « diants mènent une vie errante, et sont étrangers « au territoire sur lequel ils exercent, en passant, « leur fâcheuse industrie.

« La province supplée à la commune ; l'état sup- « plée à l'une et à l'autre. Tuteur né de ces com- « munautés locales, il en protége les intérêts, il en « régularise les opérations. La bienfaisance publique « reparaît encore au sommet de l'édifice social, ap- « pliquant à tous les malheurs publics les saintes « lois de l'humanité. Ici ses dispensations devien- « nent plus générales, comme son action est plus « lointaine. Elle se place ici dans le point de vue de « l'intérêt universel, pour les déterminations qu'elle « est appelée à prendre. Les indigents se présentent « à elle, moins comme des individus, que comme « une classe entière. Sa sollicitude embrasse la mi- « sère plus que la personne du misérable ; et c'est « en s'occupant du fléau, qu'elle protége les victi- « mes. » (*Voy. de la Bienfaisance publique*, par M. de Gérando, t. 1, p. 510.)

1844. — L'organisation de la bienfaisance publique telle qu'elle existe aujourd'hui, repose d'une part, sur le principe qui veut que ce soit à la commune, au défaut de la commune au département, et enfin à l'état, de secourir ceux de ses membres qui tombent dans l'infortune, d'autre part, sur le principe que tout établissement de charité a une existence qui lui est propre.

Les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux destinés à recueillir les malades et les hospices qui of-

frent un refuge à la vieillesse, sont créés, dotés et dirigés dans un intérêt communal.

Les départements sont tenus d'avoir un asile pour les aliénés. Les victimes de cette infortune sont heureusement en trop petit nombre pour qu'il y ait lieu de leur consacrer un établissement dans la circonscription communale. C'est aussi par la même raison que les hospices affectés aux enfants trouvés ou abandonnés sont fournis par les départements.

L'état a formé et entretient lui-même cinq établissements généraux de bienfaisance, savoir: l'hospice royal des Quinze-Vingts, la maison royale de Charenton, l'institution royale des Jeunes-Aveugles, l'institution royale des Sourds-Muets de Paris, l'institution royale des Sourds-Muets de Bordeaux.

Toutefois, il importe de rappeler ici l'un des principes fondamentaux de notre organisation administrative. Ce serait se méprendre que de supposer que le système établi par le gouvernement consulaire pour les secours à donner aux indigents, a ravi au *service* institué pour cet objet le caractère de *service public*. L'exercice de la bienfaisance n'a pas cessé d'être compris au nombre des devoirs généraux de la société, et le droit d'être secouru n'a pas cessé d'exister au profit du pauvre vis-à-vis de l'état lui-même. L'intervention de la commune et du département n'a lieu que comme moyen de pourvoir à une branche particulière de dépenses publiques. Nous verrons plus tard quelles conséquences en résultent quant à la participation du gouvernement à la création et à l'administration des établissements charitables, quant à la condition faite à ces établissements

sous le rapport de l'utilité publique, et enfin quant à l'admission des malades dans les hospices et des aliénés daus les établissements affectés à cette classe de malheureux. (*Voy. infrà*, n^os^ 1870, 1895 et 1896.)

1844. — Qu'il ait été créé par la commune, le département ou l'état, tout établissement charitable, du moment qu'il est constitué, a une existence à lui propre, il forme un être moral, une personne civile, capable de posséder, d'acquérir, de stipuler et de s'obliger. Mais il importe de ne pas perdre de vue que cette individualité qui lui est conférée pour rendre son action plus libre, et ses ressources plus abondantes et plus sûres, ne saurait avoir pour effet de l'isoler absolument de la commune, du département ou de l'état auquel il se rattache et par sa création et par la destination qui lui est marquée. L'hospice est toujours doté par la commune, le département ou l'état et affecté au service d'un intérêt communal, départemental ou national ; il y a là une source de rapports qui peuvent seuls expliquer nombre de règles relatives soit à la constitution, soit à l'administration des établissements d'humanité.

1845. — Avant de nous occuper des établissements affectés à l'exercice de la bienfaisance publique et qui, par cette raison, doivent être spécialement désignés sous la dénomination d'*établissements publics*, nous devons dire quelques mots des établissements d'humanité qui peuvent être créés par les particuliers.

SECTION PREMIÈRE.

DES ÉTABLISSEMENTS CRÉÉS PAR LES PARTICULIERS.

1846. — Les actes individuels se produisent avec une entière liberté.

1847. — En est-il de même de l'action collective? Les associations peuvent-elles se former et subsister sans l'autorisation du gouvernement?

1848. — Les associations autorisées ne forment point des personnes civiles. Cet avantage n'est accordé qu'à celles qui se sont fait reconnaître comme *établissements d'utilité publique*. — Demande à cet effet.

1849. — Fondation par des particuliers d'établissements de charité. — Nécessité d'une autorisation qui confère à l'établissement le caractère d'établissement d'utilité publique.

1850. — Tout établissement d'utilité publique est régi par des statuts approuvés par l'ordonnance qui autorise sa création.

1851. — Du droit pour les établissements de bienfaisance d'accepter les dispositions entre-vifs et testamentaires. — Des autres actes de la vie civile.

1852. — Établissements privés consacrés aux aliénés.

1853. — Principes généraux.

1854. — Demande pour être autorisé à former ou diriger un établissement privé destiné au traitement des aliénés.

1855. — Mesures prises dans la prévision de l'interruption ou de la cessation des fonctions du directeur. — Régie provisoire.

1856. — Demande d'autorisation à l'effet d'augmenter un établissement existant.

1857. — Retrait de l'autorisation.

1858. — Caractère des actes qui ont pour objet les demandes d'autorisation, le retrait de celles accordées, la nomination des régisseurs provisoires et directeurs définitifs.

—

1846. — Les actes individuels et privés auxquels il peut être procédé dans le but de pourvoir au soulagement des maux de l'humanité n'ont à redouter

nulle entrave. On ne saurait contester aux particuliers le droit d'user, pour faire le bien, de cette liberté d'agir et de disposer que les lois civiles garantissent à tous les membres de la société.

1847. — Mais la charité n'agit pas toujours isolément ; elle se complaît dans les associations qui lui donnent la force d'une action collective. Les associations particulières de charité et, au rang des plus utiles, les associations de secours mutuels existent et se multiplient de toutes parts.

Ce genre d'associations tombe-t-il sous l'empire du principe que le droit de s'associer ne peut s'exercer que sous la surveillance et avec l'autorisation du gouvernement ? Nous n'en doutons pas : l'art. 1^er^ de la loi du 10 avril 1834, *sur les associations*, est, aussi bien que l'art. 291 du code pénal, conçu en termes généraux. Les raisons qui justifient son interprétation dans ce sens sont, d'ailleurs, aisées à saisir. Sans parler du danger de voir les mauvaises passions poursuivre, sous prétexte d'œuvres de charité, un tout autre but, l'exercice de la bienfaisance avec la puissance d'une action collective, touche de trop près à la moralité des classes inférieures, pour échapper au contrôle de l'autorité publique. Les principes d'administration qui, ainsi que nous le verrons, ont fait donner une si grande part au gouvernement dans le règlement de la constitution et du régime intérieur des établissements de charité seraient inconciliables avec l'existence d'associations pleinement étrangères à sa direction. Le premier devoir de ceux qui se proposent de former une association charitable est donc d'adresser au

préfet une demande d'autorisation à laquelle est jointe une copie des statuts. Le préfet devrait transmettre les pièces, avec son avis, au ministre de l'intérieur pour qu'il fût statué par une ordonnance royale ; mais dans l'usage, il accorde, le plus ordinairement, lui-même l'autorisation (1).

1848. — Les associations autorisées ne forment point, par cela seul, des personnes capables des actes de la vie civile. La condition des membres qui les composent, est déterminée et régie par les dispositions du droit commun qui ont pour objet les sociétés civiles. (*Voy.* l'art. 1842 du code civil.) Pour qu'une association de bienfaisance soit admise à jouir des avantages de la vie civile et puisse notamment, accepter les dons et legs faits à son profit, il faut qu'*elle ait été reconnue* comme *établissement d'utilité publique*. Cette reconnaissance a lieu par ordonnance royale. Pour l'obtenir, il convient d'adresser une demande au préfet, avec une copie des statuts. Le préfet transmet ces pièces au ministre de l'intérieur, avec son propre avis et celui, tant du sous-préfet que du maire. Lorsque les modifications que le gouvernement croit devoir faire subir aux statuts sont arrêtées, on est tenu d'en faire dresser un acte notarié, et c'est sur le vu d'une expédition authentique que l'ordonnance intervient.

1849. — Il n'est pas sans exemple que des parti-

(1) En fait, nombre d'associations charitables existent sans avoir été autorisées. Mais la règle n'en est pas moins certaine, et pour que l'application en fût réclamée et obtenue, il suffirait sans doute qu'une association vînt à inquiéter la sécurité, ou même simplement à contrarier l'action du gouvernement.

culiers conçoivent la pensée de fonder eux-mêmes, ou de laisser à leurs héritiers le soin de consacrer une portion de leur fortune à la création d'établissements de charité. Tantôt c'est un riche industriel que la reconnaissance porte à assurer un peu de repos à ceux dont le travail a concouru à le conduire à une haute fortune; tantôt c'est un guerrier qui entreprend d'ouvrir un asile à ses compagnons d'armes moins heureux. Quels que soient l'auteur et le but de la fondation, l'établissement ne peut être créé comme établissement d'utilité publique, qu'en vertu d'une autorisation royale *lui reconnaissant ce caractère*. Nous venons d'indiquer la voie à suivre pour l'obtenir.

1850. — Tout établissement d'utilité publique fondé par des particuliers est régi, quant à sa constitution et à son administration, par les statuts approuvés par l'ordonnance qui l'autorise. Ces statuts portent naturellement l'empreinte des volontés du fondateur. Toutefois, le gouvernement se fait un devoir de concilier les égards qui leur sont dus avec les exigences de l'intérêt général, qu'il a mission de protéger et de servir partout et toujours. Son attention se porte tout d'abord, sur la destination de l'établissement considéré dans son rapport avec les mœurs sociales; il examine ensuite, le projet sous le point de vue de l'organisation économique qui doit présider à la distribution des secours publics; enfin, il n'est pas sans exemple qu'on cherche à ménager des intérêts étrangers à l'exercice de la bienfaisance; c'est ainsi que la crainte de voir les propriétés immobilières sortir de la circulation, jointe au désir

d'augmenter les moyens de crédit de l'état, a fait imposer à plus d'un établissement l'obligation de vendre ses immeubles et de placer ses capitaux en rentes.

1851. — L'art. 910 du code civil porte que « les dispositions entre-vifs ou par testament, au « profit des hospices, des pauvres d'une commune « ou d'*établissements d'utilité publique*, n'auront « leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par « une ordonnance royale. » C'est là une règle que nous expliquerons un peu plus loin ; elle a son principe en dehors des statuts particuliers à chaque établissement d'utilité publique. Relativement aux autres actes de la vie civile, leur condition est exclusivement réglée par ces statuts. Ils ne sont tenus de se munir d'une autorisation pour acquérir, aliéner et agir en justice qu'autant que l'obligation leur en a été expressément imposée. Le gouvernement se préoccupe volontiers des deux premiers objets, le droit d'acquérir et celui d'aliéner, à raison de l'influence qu'ils peuvent exercer sur les éléments de la richesse et des transactions privées, tandis qu'il abandonne le droit d'agir en justice à l'empire des règles et des principes du droit commun.

1852. — Les établissements privés consacrés à recevoir des aliénés ne sauraient être confondus avec les établissements charitables, puisque leur exploitation constitue une véritable industrie. Cependant, l'humanité a si évidemment inspiré les conditions toutes particulières auxquelles ces maisons sont soumises, et ces conditions répondent si bien aux mesures prises dans les asiles publics affectés à la même

destination, que nous n'hésitons point à placer ici les explications dont ils nous paraissent devoir être l'objet.

1853. — « Le pouvoir accordé à un particulier, « disait M. le ministre de l'intérieur dans le rapport « qui précède l'ordonnance du 18 décembre 1839, « rendue pour l'exécution de la loi du 30 juin 1838, « de recevoir dans une maison dépendante de lui « seul des malades de divers sexes et de différents « âges, de les y tenir renfermés, d'employer envers « eux des moyens de répression assez rigoureux, « serait un pouvoir dangereux et fertile en abus, s'il « était accordé à tous sans contrôle et sans précau- « tions. Aussi la loi a-t-elle voulu (*Voy.* art. 2 et 3), « que, si les établissements *privés* consacrés aux « aliénés n'étaient pas placés, comme les établisse- « ments publics, sous la direction immédiate de « l'autorité publique, ils fussent placés, du moins « sous la *surveillance* de cette autorité, et elle a « voulu de même que nul ne pût diriger ni former « un établissement privé consacré aux aliénés, sans « l'autorisation du gouvernement (*Voy.* art. 5); que « des règles d'administration publique déterminas- « sent les conditions auxquelles ces autorisations se- « raient accordées, les obligations auxquelles se- « raient soumis les établissements autorisés, et les « cas dans lesquels ces autorisations pourraient être « retirées. » (*Voy.* art. 6 et 7.)

Ce passage énonce clairement les principes posés par la loi, voyons comment il a été pourvu à leur application.

1854. — Quiconque veut former ou diriger un

établissement privé destiné au traitement des aliénés doit en adresser la demande au préfet du département où l'établissement doit être situé. (*Voy.* Ord. 18 décembre 1839, art. 17.)

« Il justifiera, ajoute l'art. 18 : 1° qu'il est majeur « et exerçant ses droits civils ; 2° qu'il est de bonnes « vie et mœurs ; il produira, à cet effet, un certificat « délivré par le maire de la commune ou de chacune « des communes où il aura résidé depuis trois ans ; « 3° qu'il est docteur en médecine. »

Le certificat de moralité est la seule pièce dont la rédaction demande quelque précaution. « Il devra, « dit le rapport au roi, attester que l'impétrant n'est « pas indigne d'être mis à la tête d'un établisse- « ment de malades ; car ici il s'agit d'une moralité « relative, et la moralité qui serait suffisante dans « beaucoup de cas, pourrait ne pas paraître assez « parfaite pour le directeur d'un asile d'aliénés. »

Les autres conditions à remplir sont déterminées par les articles suivants :

« Art. 19. Si le requérant n'est pas docteur en mé- « decine, il produira l'engagement d'un médecin « qui se chargera du service médical de la maison, « et déclarera se soumettre aux obligations spécia- « lement imposées, sous ce rapport, par les lois et « règlements. — Ce médecin devra être agréé par « le préfet qui pourra toujours le révoquer. Toute- « fois, cette révocation ne sera définitive qu'autant « qu'elle aura été approuvée par notre ministre de « l'intérieur.

« **Art. 20.** Le requérant indiquera, dans sa de- « mande, le nombre et le sexe des pensionnaires que

« l'établissement pourra contenir; il en sera fait « mention dans l'autorisation.

« Art. 21. Il déclarera si l'établissement doit être « uniquement affecté aux aliénés, ou s'il recevra « d'autres malades. Dans ce dernier cas, il justi- « fiera, par la production du plan de l'établissement, « que le local consacré aux aliénés est entièrement « séparé de celui qui est affecté au traitement des « autres malades.

« Art. 22. Il justifiera : 1° que l'établissement n'of- « fre aucune cause d'insalubrité, tant au dedans « qu'au dehors, et qu'il est situé de manière que les « aliénés ne soient pas incommodés par un voisi- « nage bruyant ou capable de les agiter; 2° qu'il « peut être alimenté en tout temps d'eau de bonne « qualité, et en quantité suffisante; 3° que, par la « disposition des localités, il permet de séparer com- « plétement les sexes, l'enfance et l'âge mûr, d'é- « tablir un classement régulier entre les convales- « cents, les malades paisibles et ceux qui sont « agités; de séparer également les aliénés épilepti- « ques; 4° que l'établissement contient des locaux « particuliers pour les aliénés atteints de mala- « dies accidentelles, et pour ceux qui ont des habi- « tudes de malpropreté; 5° que toutes les précau- « tions ont été prises, soit dans les constructions, « soit dans la fixation du nombre des gardiens, « pour assurer le service et la surveillance de l'éta- « blissement.

« Art. 23. Il justifiera également, par la produc- « tion du règlement intérieur de la maison, que le « régime de l'établissement offrira toutes les garan-

« ties convenables sous le rapport des bonnes mœurs
« et de la sûreté des personnes. »

1855. — Après avoir pris, relativement à la formation et au régime de l'établissement, les plus minutieuses précautions pour en concilier la destination avec le respect de la liberté individuelle et assurer les soins dus aux malades, le gouvernement a dû prévoir l'impossibilité, pour le directeur, de continuer à remplir ses fonctions, par suite de révocation, de faillite, de mort ou de toute autre circonstance, et prévenir, dans ce cas, une interruption dans le service de l'établissement. A cet effet, le directeur a reçu la faculté de faire agréer à l'avance au préfet une personne qui se chargera de le remplacer en cas de cessation de fonctions. Ses héritiers ou ayant-cause ont un délai de vingt-quatre heures pour désigner, à défaut par le directeur d'avoir usé de cette faculté, la personne qui sera chargée de la régie provisoire de l'établissement. Enfin, le préfet est autorisé à faire, au besoin, la désignation d'office. Pour que le gérant provisoire ne fût pas exposé à manquer de fonds pour les dépenses courantes et journalières, le directeur a été astreint à fournir avant d'entrer en fonctions, un cautionnement dont le montant est déterminé par l'ordonnance royale d'autorisation. (*Voy.* art. 24, 26, 27 et 28.) « Le cau-
« tionnement, aux termes de l'art. 25, est versé en
« espèces à la caisse des dépôts et consignations, et
« est *exclusivement* destiné à pourvoir, dans les
« formes et pour les cas déterminés dans l'article
« suivant, aux besoins des aliénés pensionnaires. »

Les auteurs du *Répertoire de l'administration et de*

la comptabilité des établissements de bienfaisance (*Voy.* v° *aliénés*, p. 155) enseignent que ce cautionnement exigé par une ordonnance que la loi avait expressément chargé l'administration de rendre, devient le gage affecté aux droits privilégiés qu'il est destiné à garantir, et que les droits et actions des tiers sur les sommes qui le constituent sont déterminés par les règles en matière de cautionnement. Cette opinion nous paraît conforme aux principes.

La gestion provisoire d'un établissement d'aliénés ne peut se prolonger au-delà d'un mois, sans une autorisation préalable du préfet. (*Voy.* art. **27.**) A défaut par les héritiers ou ayant-cause du directeur qui a cessé ses fonctions de présenter, dans ce délai, un nouveau directeur, l'ordonnance d'autorisation est rapportée de plein droit, et l'établissement fermé. (*Voy.* art. **28.**)

1856. — Lorsque le directeur d'un établissement privé veut augmenter le nombre des pensionnaires qu'il a été autorisé à recevoir, l'autorité publique doit naturellement être appelée à effectuer les mêmes vérifications et à prendre les mêmes mesures de précaution que dans le cas d'ouverture d'un établissement nouveau. Il a donc à former une demande en autorisation et à justifier que les bâtiments primitifs ou ceux additionnels qu'il a fait construire sont convenables et suffisants pour recevoir le nombre déterminé de nouveaux pensionnaires. (*Voy.* art. **29.**)

1857. — L'art. 31 signale les principaux faits susceptibles de motiver le retrait de l'autorisation accordée à un directeur.

« Le retrait de l'autorisation pourra être prononcé,

« suivant la gravité des circonstances, dans tous les « cas d'infraction aux lois et règlements sur la ma- « tière, et notamment dans les cas ci-après : — 1° Si le « directeur est privé de l'exercice de ses droits ci- « vils ; — 2° S'il reçoit un nombre de pensionnaires « supérieur à celui fixé par l'ordonnance d'autori- « sation ; — 3° S'il reçoit des aliénés d'un autre sexe « que celui indiqué par cette ordonnance ; — 4° S'il « reçoit des personnes atteintes de maladies autres « que celles qu'il a déclaré vouloir traiter dans l'é- « tablissement ; — 5° Si les dispositions des lieux sont « changées ou modifiées de manière à ce qu'ils ces- « sent d'être propres à leur destination, ou si les « précautions prescrites pour la sûreté des person- « nes ne sont pas constamment observées ; — 6° S'il « est commis quelque infraction aux dispositions du « règlement du service intérieur, en ce qui concerne « les mœurs ; — 7° S'il a été employé à l'égard des « aliénés, des traitements contraires à l'humanité ; « — 8° Si le médecin agréé par l'administration est « remplacé par un autre médecin sans qu'elle en ait « approuvé le choix ; — 9° Si le directeur contrevient « aux dispositions de l'art. 8 de la loi du 30 juin « 1838 ; — 10° S'il est frappé d'une condamnation « prononcée en exécution de l'art. 41 de la même loi. »

Le retrait des autorisations n'est prononcé que par une ordonnance royale, mais pendant l'instruction, le préfet a le pouvoir d'ordonner la suspension provisoire et d'instituer un régisseur provisoire suivant les règles tracées plus haut. (*Voy.* art. 32 et 33.)

1858. — Les actes qui ont pour objet les demandes d'autorisation, ou le retrait des autorisations accor-

dées, la nomination des régisseurs provisoires et des directeurs définitifs, ont si évidemment pour base une appréciation d'intérêt public, qu'on ne saurait mettre en doute leur caractère d'actes purement administratifs. Le gouvernement a reçu dans ces matières, un pouvoir discrétionnaire qu'il exerce sans contrôle. Il s'ensuit qu'il n'y a point à songer à prendre la voie du recours contentieux contre aucun de ces actes.

SECTION DEUXIÈME.

DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE BIENFAISANCE.

1859. — Division.

1859. — Nous devons diviser en trois articles ce que nous avons à dire des établissements publics d'humanité : dans le premier nous traiterons de leur constitution; nous dirons dans le second quels objets composent leur domaine; le troisième sera consacré à l'administration de leurs biens.

ART. 1er. — Constitution des établissements publics de bienfaisance.

1860. — La dépense des secours est, de sa nature, communale; ce n'est que par exception que le département et l'état concourent à la supporter.

1861. — Division.

1860. — L'exercice de la bienfaisance publique en France, on l'a déjà vu, a pour base le principe que chaque commune est chargée d'assister les pauvres qu'elle renferme dans son sein, que la dépense de secours est, de sa nature, communale; il s'ensuit que les communes ont l'initiative pour la création des asiles destinés à recueillir et réunir les

malheureux sous un régime commun. Ce n'est que par exception que l'administration départementale et l'administration générale créent et dotent elles-mêmes quelques établissements, dont la destination embrasse tout le département et tout le royaume. Elles ne concourent à la fondation et à l'entretien des hospices et hôpitaux qu'en aidant les communes de secours ou de subventions librement accordés. Les départements omettent même rarement, dans ce cas, de se réserver la disposition d'un certain nombre de places, en compensation du sacrifice qu'ils s'imposent.

1861. — Les établissements de bienfaisance créés par les communes sont ceux dont nous devons, en premier lieu, faire connaître l'organisation. Nous nous occuperons ensuite des établissements d'aliénés fondés par les départements, et nous terminerons par les établissements à la charge de l'état.

§ 1er. Établissements à la charge des communes.

1862. — Les établissements de charité tendant, en réalité, à assurer un service public, ont dû être soumis à des règles communes.

1863. — Les hospices et hôpitaux de chaque ville ou commune sont administrés par une commission administrative.

1864. — Composition et renouvellement des commissions administratives.

1865. — Les membres des commissions doivent avoir leur domicile dans le lieu où elles siégent. — Dans quel lieu doivent-elles siéger ?

1866. — Renvoi pour le détail de l'administration des hospices.

1867. — Un ordonnateur signe les mandats pour l'acquittement des dépenses.

1868. — Nomination des divers employés.

1869. — Admission et renvoi des indigents.

1870. — Du domicile comme condition d'admission.

1871. — Un receveur est chargé des recettes et des payements.
1872. — Le receveur est aussi chargé de veiller à la conservation de tous les droits des hospices. — Il a qualité pour procéder aux actes conservatoires.
1873. — Contrôleur.
1874. — Économe.
1875. — Le service intérieur de chaque hospice est régi par un règlement particulier. — Base de ces règlements.
1876. — Les hospices et hôpitaux de Paris ont une organisation particulière.
1877. — Ils sont dirigés par un conseil général.
1878. — Attributions respectives du conseil général et de la commission administrative.
1879. — Admission dans les hôpitaux.
1880. — Admission dans les hospices.
1881. — Bureaux de bienfaisance. — Leur mission.
1882. — Organisation des bureaux de bienfaisance dans les départements.
1883. — Organisation particulière des bureaux de bienfaisance pour Paris.

—

1862. — La création des établissements de charité, dans l'esprit de la législation qui préside à l'exercice de la bienfaisance, a dû être envisagée comme une mesure qui, bien que locale, tendait néanmoins à assurer un service public du ressort de l'administration générale. En même temps qu'on laissait à l'administration le pouvoir d'établir des règlements spéciaux pour chacun d'eux, le gouvernement et l'autorité législative elle-même se sont fait un devoir de tracer certaines règles communes. Ces règles ont plus particulièrement trait à leur administration. Parlons d'abord des hospices et hôpitaux.

1863. — Tous les hospices et hôpitaux d'une même commune ou d'une même ville, si la ville est partagée en plusieurs municipalités, sont administrés

par une commission composée de six membres, désignée sous le nom de commission administrative. (*Voy.* L. 16 vendém. an V, 16 mess. an VII et 31 oct. 1821.)

1864. — Le maire est, de droit, membre et président de la commission; c'est un lien destiné à rattacher l'administration des hospices et hôpitaux à l'intérêt communal. On en découvre un second dans la disposition de la loi du 18 juillet 1833), aux termes de laquelle le conseil municipal est appelé à donner son avis sur l'acceptation des dons et legs, sur les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger et enfin, sur les budgets et comptes. Quant à l'influence réservée à l'administration centrale, elle se fait vivement sentir dès le premier pas, dans les pouvoirs attribués au gouvernement pour la nomination et la révocation des membres des commissions administratives.

Le ministre de l'intérieur nomme, révoque et remplace, en cas de démission, les membres des commissions dont l'administration embrasse un budget total de plus de 100,000 fr. Pour celles dont le budget ne dépasse pas cette somme, c'est le préfet qui nomme et qui remplace; mais si les administrateurs qu'il a nommés lui semblent devoir être révoqués, il est tenu d'en référer au ministre de l'intérieur, sauf, en cas d'urgence, à prononcer leur suspension provisoire. (*Voy.* Ord. 6 février 1818, 31 oct. 1821, et 6 juin 1830.)

Les commissions administratives se renouvellent par cinquième. Durant les quatre premières années qui suivent l'installation, le membre sortant est dé-

signé par la voix du sort, pour les années suivantes, c'est toujours le plus ancien. Le remplacement est fait par le préfet ou par le ministre, conformément à la distinction que nous venons d'établir, d'après une liste de trois membres présentée par la commission elle-même. (*Voy.* Ord. 6 juin 1830.) (1)

1865.—L'ordonnance du 31 octobre 1821 exige, par son art. 5, que les membres des commissions administratives aient leur domicile réel dans le *lieu où siégent ces conseils.* J'emprunte aux auteurs du *Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance* (*Voy.* v° commission administrative, n° 3), un exemple de l'application de cette disposition à la commission chargée d'administrer un hospice établi par une commune, postérieurement à la division de cette commune en deux communes séparées. Le ministre de l'intérieur, après avoir déclaré, en exécution de l'art. 6 de la loi du 18 juillet 1837 (*Voy. suprà,* tit. 2, chap. 6, n° 1673), que la commune de la situation de l'hospice devait en conserver la propriété à la charge d'indemniser l'autre commune, a décidé que la commission ne pouvait être composée que de membres pris parmi les habitants de cette première commune.

La règle tend, suivant nous, à maintenir une parfaite harmonie entre les intérêts des citoyens appelés

(1) Le ministre de l'intérieur accorde, sur la proposition du préfet, entrée et voix délibérative dans les assemblées aux fondateurs qui se sont réservés, par leur acte de libéralité, le droit de concourir à la direction et d'assister aux séances des administrations ou à l'examen et à la vérification des comptes. (*Voy.* décret du 31 juillet 1806, art. 1er et circul. du mois d'août 1806.)

à administrer l'établissement et la commune à laquelle il appartient. Elle veut qu'ils ne soient pris que parmi les membres de cette commune. D'après cela, nous n'hésitons pas à penser que l'ordonnance du 31 oct. 1821, en déclarant que les commissaires administrateurs devaient avoir leur domicile réel dans le lieu où siége la commission, a supposé que la commission siégeait dans le sein de la commune possédant l'établissement, et ne pouvait siéger ailleurs.

Cette remarque n'est pas sans importance, car rien ne s'oppose à ce qu'une commune ait un établissement pour ses indigents situé hors de son territoire. C'est ce qui a lieu notamment pour plusieurs hospices de Paris.

1866. — Nous n'entrerons dans le détail de l'administration des hospices qu'après avoir expliqué la composition de leur patrimoine; bornons-nous à dire ici qu'elle appartient tout entière à la commission administrative sous la surveillance immédiate du préfet, du ministre de l'intérieur ou du roi, dont l'autorisation ou l'approbation sont nécessaires pour l'exécution des diverses mesures.

1867. — La commission choisit dans son sein un ordonnateur général chargé de la signature de tous les mandats à délivrer pour l'acquittement des dépenses. Les fournisseurs ne sont payés que sur le vû de ces mandats. (*Voy.* Décret du 7 floréal an XIII, articles 7 et 8.)

1868. — Les aumôniers sont nommés par les évêques diocésains, sur la présentation de trois candidats par les commissions administratives. Les mé-

decins, chirurgiens, pharmaciens et agents comptables sont nommés par les préfets sur une semblable présentation. Tous les autres employés sont nommés par les commissions administratives et peuvent être révoqués par elles. (*Voy.* Ord. 31 oct. 1821, art. 18.)

1869. — L'admission et le renvoi des indigents forment l'un des objets les plus importants de leurs attributions, il n'appartient qu'à elles de prononcer sur ce point. (*Voy.* L. 16 mess. an VII, art. 6.) (1)

L'admission des malades est prononcée par l'administrateur de service d'après l'avis du médecin et sur la présentation de deux certificats l'un d'indigence délivré par l'autorité locale du domicile, l'autre du médecin qui a soigné la maladie et qui atteste qu'elle est du genre de celles auxquelles l'hospice est affecté.

Dans les cas d'urgence, le malade qui se présente à l'hôpital, est admis de suite, sur l'avis de l'officier de santé préposé à la visite.

Les incurables et les vieillards ne sont admis qu'en vertu d'une délibération de la commission.

1870. — L'admission dans les établissements charitables de malades indigents étrangers à la commune où ces établissements sont situés, donne assez fréquemment, lieu à des difficultés importantes à prévoir.

Les administrations hospitalières animées d'un esprit de localité et de charité étroite sont assez généralement portées à supposer que les hospices ne

(1) Elles sont d'ailleurs, tenu de respecter, en sanctionnant leur exercice toutes les fois qu'il est légitime, les droits des fondateurs qui se sont réservés de présenter un certain nombre d'indigents. (*Voy.* arrêté du 16 fruct. an XI, art. 1.)

doivent s'ouvrir que pour les habitants de la *commune*.

Mais le gouvernement a dans ses vues plus de grandeur et d'humanité ; il s'attache à la loi du 24 vendémiaire an II, aux termes de laquelle, « tout ma- « lade domicilié de droit ou non, qui sera sans res- « sources, sera secouru ou à son domicile de fait, ou « dans l'hospice le plus voisin. » (*Voy.* art. 18.) « Que « les malades soient ou non domiciliés, dit une cir- « culaire du 12 janvier 1829, ils doivent être traités « à leur domicile de fait ou *dans l'hospice le plus voi- « sin ;* tout malade peut et doit être admis dans *tous* « les hospices ; et quand la loi n'aurait pas pris soin « de le prescrire, l'humanité imposerait aux admi- « nistrations charitables une obligation qu'il est im- « possible de méconnaître. »

Les préfets sont même, autorisés à agir *d'office*, toutes les fois qu'ils rencontrent de la part des commissions administratives, des résistances qui ne sont pas justifiées par l'impossibilité matérielle et absolue de recevoir et de traiter les indigents malades. (*Voy.* une lettre du ministre de l'intérieur à M. le baron Hyde de Neuville du 31 juillet 1843.) (1)

On peut donc dire que le principe est que « tout « malade indigent, qu'il appartienne ou non à la « ville, à la commune, doit être traité dans l'hos- « pice le plus voisin et que tout malheureux doit être « secouru sans distinction de religion, de pays et « d'opinion. » (*Voy.* réponse de M. Hyde de Neuville, 21 août 1843.) (2)

(1) Journal des débats du 10 sept. 1843.
(2) Ibidem.

1871. — Pour avoir une idée générale du système suivant lequel les hospices et hôpitaux sont administrés, il faut dire un mot des agents comptables.

Les commissions administratives sont étrangères au maniement des deniers.

Les recettes et les paiements sont faits par un receveur nommé par le ministre de l'intérieur, sur une liste de trois candidats présentés par la commission pour tous les hospices soumis à son administration. (*Voy.* L. 16 vendém. an v, art. 3; arrêté 23 brum. an v; circ. 30 germinal an xii.) (1)

1872. — Mais ce n'est pas là leur seule mission, on a profité des garanties qu'offrait la responsabilité réelle et pécuniaire des receveurs pour les charger de pourvoir à la conservation de tous les droits afférents aux établissements auxquels ils sont attachés.

L'arrêté du 19 vendémiaire an xii porte :

Art. 1er. Les receveurs des revenus des hôpitaux, « bureaux de charité, maisons de secours et autres « établissements de bienfaisance, sous quelque dé- « nomination qu'ils soient connus, sont tenus de

(1) L'ordonnance du 31 mai 1838 pourvoit à la nomination du receveur par les dispositions suivantes :

« Art. 509. Les recettes des hospices et des bureaux de bienfai- « sance dont les revenus n'excèdent pas 30,000 fr. se trouvent con- « fiées de droit au receveur municipal. Au dessus de ces propor- « tions, le receveur municipal peut être appelé à gérer le revenu des « établissements de bienfaisance, en vertu du consentement des « administrations respectives et des conseils de charité. (En fait ces « conseils n'existent plus, ils ont été supprimés par Ordon. du 2 « avril 1831.) »

« Art. 510. Lorsque les recettes de l'hospice, réunies à celles du « bureau de bienfaisance de la même ville excèdent 30,000 fr., elles « peuvent être confiées à un receveur spécial. »

« faire, sous leur responsabilité respective, toutes « les diligences nécessaires pour la recette et la per- « ception desdits revenus, et pour le recouvrement « des legs et donations, et autres ressources affectées « au service de ces établissements; de faire faire « contre tous les débiteurs en retard de payer et à « la requête de l'administration à laquelle ils sont « attachés, les exploits, significations, poursuites et « commandements nécessaires; d'avertir les admi- « nistrateurs de l'échéance des baux; d'empêcher « les prescriptions; de veiller à la conservation des « domaines, droits, priviléges et hypothèques, de « requérir à cet effet l'inscription au bureau des hy- « pothèques de tous les actes qui en seront suscep- « tibles, et de tenir registre desdites inscriptions, et « autres poursuites et diligences.

« Art. 2. Pour faciliter aux receveurs l'exécution « des obligations qui leur sont imposées par l'article « précédent, ils pourront se faire délivrer par l'ad- « ministration dont ils dépendent, une expédition en « forme de tous les contrats, déclarations, baux, « jugements, et autres actes concernant les domaines, « dont la perception leur est confiée, ou se faire re- « mettre par tous dépositaires lesdits titres et actes, « sous leur récépissé. »

L'arrêté donnait aux receveurs une mission si étendue qu'on crut d'abord qu'elle comprenait jusqu'à l'exercice des actions à intenter dans l'intérêt des hospices. Mais le ministre de l'intérieur déclara dans une circulaire du 30 germinal an XII, que c'était mal interpréter l'arrêté que de lui donner cette extension. Et en effet, les actes conservatoires sont

évidemment les seuls auxquels le receveur a reçu mission de procéder. (*Voy. infrà.*)

1873. — Indépendamment du receveur, on a aussi, lorsque les établissements l'exigent par leur importance, un comptable spécialement chargé de contrôler les recettes et les dépenses. Il transcrit, à cet effet, sur un registre tous les articles de recettes et dépenses faites par le receveur et tient, en outre, un registre particulier à chaque hospice pour les ordonnances expédiées pour son compte. (*Voy.* Décret du 7 floréal an XIII, art. 6.)

1874. — Enfin, dans la plupart des hospices et hôpitaux, il y a un économe pour recevoir et distribuer les produits en nature et effectuer les menues dépenses journalières (1).

A l'égard des produits en nature, les économes les reçoivent des mains du receveur et dressent, pour en constater l'entrée dans les magasins, des procès-verbaux dont une expédition est remise au receveur pour sa décharge. Ils emploient ces produits sur les mandats des ordonnateurs, et rendent en fin d'année un compte du mouvement des magasins qui leur sont confiés.

Quant aux menues dépenses, auxquelles il est indispensable de pourvoir journellement et souvent à l'improviste, la commission administrative règle la somme qui est mise chaque mois, à la disposition de l'économe pour y subvenir. Lorsque cette somme est dépensée, il remet l'état détaillé de l'emploi qui en a été fait, et il n'obtient de nouveaux fonds que sur

(1) Dans les établissements trop peu considérables, les fonctions d'économe sont remplies par la supérieure.

le vû de cet état visé et approuvé par l'ordonnateur. (*Voy.* Ord. 29 novembre 1831 et instr. minist. du 8 février 1823, tit. 4, chap. 3.)

1875. — Le service intérieur des hospices et hôpitaux est étranger au plan que nous nous sommes tracé, nous n'en dirons qu'un mot.

Le service intérieur de chaque hospice est régi par un réglement particulier proposé par la commission administrative et approuvé par le préfet. (*Voy.* Ord. 31 octobre 1821, art. 17.)

M. le ministre de l'intérieur exprime, dans son instruction du 8 février 1823, le désir que ces réglements soient rédigés dans un ordre uniforme et ajoute qu'ils doivent déterminer : — « 1° Le nombre « et l'ordre des séances des commissions adminis- « tratives ; — 2° La nature des maladies et des infir- « mités qui sont traitées dans chaque hospice ; — « 3° Le nombre des lits assignés à chaque espèce d'in- « digents ; — 4° Le mode d'admission et de renvoi « des indigents et des malades ; — 5° La tenue des « livres et registres ; — 6° Le nombre, la classifica- « tion et les attributions des employés et gens de « service ; — 7° Le régime alimentaire des diverses « classes d'employés et d'indigents par portions en- « tières, demi-portions et quart de portions ; — « 8° L'organisation du service de santé ; — 9° Les rè- « gles à suivre pour l'inspection et l'entretien des « bâtiments des hospices et de leur mobilier ; — « 10° Les règles particulières de comptabilité à suivre « dans chaque établissement ; — 11° La police inté- « rieure des hospices. »

1876. — Les règles que nous venons d'exposer

relativement à l'administration des hôpitaux et hospices, sont inapplicables aux hospices et hôpitaux de Paris. L'étendue de la capitale, le nombre des pauvres à secourir dans son sein, l'importance des ressources ont de tout temps, paru nécessiter une organisation particulière.

1877. — A Paris tous les hospices et hôpitaux sont dirigés par un conseil général composé de quinze membres, sans compter le préfet de police qui y siége, et le préfet du département qui le préside.

Ce conseil est renouvelé chaque année, par cinquième. Les membres sortants ne peuvent être réélus qu'après une année d'intervalle ; ceux qui les remplacent sont nommés par le roi, sur une liste quintuple de candidats dressée par le conseil. (*Voy.* Ord. 18 février **1818.**)

1878. — L'arrêté du 29 nivôse an IX, qui a institué le conseil général, détermine ses attributions dans les termes suivants :

« Art. 5. Le conseil général d'administration aura « la direction générale des hospices, il fixera le mon- « tant des dépenses de tout genre, l'état des recettes, « réparations et améliorations; enfin, il délibérera « sur tout ce qui intéresse le service desdits hospi- « ces, leur conservation et la gestion de leurs reve- « nus. »

La pensée qui a présidé à cette institution est aisée à saisir. En raison de l'importance des établissements et de l'étendue des opérations que comporte leur administration, on a compris la nécessité de séparer à Paris, la délibération de l'exécution, afin de confier la première à une assemblée composée de

personnages considérables par leur rang et leur talent et d'attribuer l'autre à une commission dont les fonctions seraient journalières. C'est, au surplus, ce que l'arrêté du 29 nivôse exprime fort clairement dans les articles suivants.

« Art. 6. La commission administrera conformément aux arrêtés pris par le conseil général, et sera « responsable de leur inexécution, ainsi que du défaut d'exactitude des agents et employés.

« Art. 7. Deux membres de la commission administrative assisteront aux séances du conseil général ; ils pourront y faire les propositions qu'ils croiront utiles au service des hospices, et seront entendus sur tous les objets mis en délibération.

« Art. 8. Les membres de la commission administrative seront salariés, leur traitement sera fixé « par le ministre de l'intérieur. »

Dans ce système, la commission administrative n'est plus l'âme de l'administration, elle n'agit que dans les conditions et pour atteindre le but marqué par le conseil général ; mais elle n'en est pas moins seule chargée de tout ce qui concerne l'exécution, et par conséquent, elle n'en procède pas moins aux mêmes *actes* d'administration et de gestion que les commissions administratives attachées aux hospices et hôpitaux autres que ceux de Paris.

1879. — A Paris *tout malade* atteint d'une maladie grave qui l'oblige à garder le lit, ou qui se trouve dans un cas d'urgence et qui se présente à l'hôpital propre au genre de maladie dont il est affecté, est admis de suite, d'après l'avis de l'officier de santé préposé à la visite.

Pour l'admission de tous autres malades, il est formé auprès de la commission administrative, un bureau central de réception auquelles malades sont tenus de se présenter, pour obtenir, s'il y a lieu, un bulletin en vertu duquel ils puissent être reçus dans les hôpitaux qui leur seront destinés. (*Voy.* arrêté du conseil général des hospices du 6 frim. an x, art. 2 et 3.)

1880. — Le droit de nomination aux places vacantes dans les hospices est réparti entre différents nominateurs. Le plus grand nombre des places est mis à la disposition du conseil général.

Aussitôt qu'une place vient à vaquer, le membre de la commission chargé de l'hospice, après en avoir prévenu le conseil général, en donne avis au nominateur qui vient en ordre utile pour exercer son droit ; et si la place n'est pas occupée dans le délai de deux mois à partir de la notification, elle est regardée comme vacante de nouveau. (*Voy.* arrêté du cons. gén. du 22 frim. an XII, art. 3, 4 et 5.)

Les actes de présentation signés des nominateurs sont envoyés, avec les pièces à l'appui, au membre de la commission chargé de l'hospice; et, si l'on s'est conformé aux conditions exigées par le règlement intérieur, il délivre l'ordre d'admission dans l'hospice.

1881. — Les bureaux de bienfaisance ont pour mission de distribuer aux indigents des secours à domicile. Ils suppléent les hôpitaux en assistant les pauvres qui ne peuvent y être admis, et les secondent en prévenant les misères extrêmes qui commandent d'en solliciter l'entrée. Ces rapports expliquent et

justifient la presque identité d'organisation qu'offrent les deux établissements ; mais ils n'altèrent, en aucune manière, le caractère d'individualité appartenant à chacun d'eux. Les bureaux de bienfaisance se forment et agissent, relativement à leurs biens, dans une indépendance parfaite. Ils ont une existence civile qui leur est propre.

1882. — L'ordonnance du 31 oct. 1821 règle l'organisation des bureaux de bienfaisance, dans les départements, ainsi qu'il suit :

« **Art. 4.** Les règles prescrites pour les commis-
« sions administratives des hospices, en ce qui con-
« cerne le nombre, la nomination et le renouvel-
« lement de leurs membres, sont communes aux
« bureaux de bienfaisance. Ces bureaux peuvent
« nommer, dans les divers quartiers des villes, pour
« les soins qu'il est jugé utile de leur confier, des
« adjoints et des dames de charité.

« **Art. 5.** Les mêmes individus peuvent être à la
« fois membres des commissions administratives et
« des bureaux de bienfaisance. Les uns et les autres
« doivent avoir leur domicile réel dans le lieu où
« siégent ces conseils. »

Il faut simplement observer sur ces dispositions, que le préfet réglant dans tous les cas le budget des bureaux de bienfaisance, c'est toujours à lui qu'appartient la nomination de ses membres. (*Voy.* Ord. 6 juin 1830, art. 1^er^ et 31 mai 1838, art. 504.)

Les membres des bureaux de bienfaisance ne sont pas moins que les administrateurs des hospices, étrangers à tout maniement de deniers. Ils ont un receveur nommé par le préfet sur une liste de trois

candidats présentés par le bureau. (*Voy.* Ord. 6 juin 1830, art. 2.) (1)

1883. — L'organisation particulière des bureaux de bienfaisance pour Paris est fondée sur une ordonnance du 29 avril 1831 et réglée dans ses détails, par un arrêté du ministre de l'intérieur pris à la date du 24 septembre de la même année. Nous croyons pouvoir nous abstenir de reproduire ici leurs dispositions, parce qu'elles n'ont besoin d'aucun commentaire et se trouvent rapportées dans les recueils.

§ 2. Établissements à la charge des départements.

1884. — Le département est tenu d'avoir un établissement ou de traiter avec un établissement public ou privé pour y placer ses aliénés. — De l'option entre ces deux mesures.

1885. — Indemnité due par les hospices qui avaient à leur charge l'entretien d'un certain nombre d'aliénés. — Sa fixation.

1886. — Affectation de quartiers dans les hospices, au traitement des aliénés. — Autorisation à obtenir à cet effet.

1887. — Les commissions administratives sont tenues de faire agréer pour ces quartiers, un préposé responsable. — Ses attributions.

1888. — Les asiles spéciaux ont une organisation qui leur est propre.

1889. — Commission de surveillance. — Ses attributions. — Le directeur et le médecin assistent aux séances.

1890. — Directeur. — Ses fonctions.

1891. — Receveur et économe.

1892. — Principe du système de précautions organisé par la loi sur les aliénés.

1893. — Les établissements doivent recevoir les aliénés dangereux dont l'autorité publique a ordonné la séquestration et,

(1) *Voy.*, à la note *suprà* n° 1871, les dispositions de l'ordonnance royale du 31 mai 1838.

en outre, ceux dont les conseils généraux ont autorisé l'admission.

1894. — Les règles d'admission sont différentes pour les uns et les autres.

1895. — Placements par ordre de l'autorité.

1896. — Placements volontaires. — Par qui l'admission peut-être demandée.

1897. — Gestion des intérêts des personnes renfermées dans les établissements publics d'aliénés.

1898. — Gestion des intérêts des personnes placées dans les établissements privés.

1899. — Nomination d'un curateur. — actes faits pendant la séquestration. — Le ministère public doit être entendu dans toutes les causes intéressant les personnes placées dans un établissement d'aliénés.

1900. — Sortie des aliénés placés par ordre de l'autorité.

1901. — Sortie des aliénés dont le placement a été volontaire.

1902. — Recours au tribunal pour obtenir la sortie.

1903. — Dépenses de transport et d'entretien. — Leur réglement.

1904. — Par qui ces dépenses doivent être supportées. — Compétence.

1905. — Concours des communes pour aider les départements à supporter les dépenses demeurées à leur charge. — Base de ce concours. — Contestations.

1906. — Les enfants trouvés. — Ils sont reçus dans certains hospices désignés parmi les hospices communaux.

1907. — Le régime actuel a pour base le décret du 19 janvier 1811.

1908. — Mesures destinées à arrêter l'accroissement du nombre des enfants trouvés. — Suppression des tours. — Déplacement des enfants. — Secours aux filles mères.

1909. — Désignation des enfants auxquels les hospices sont ouverts.

1910. — Mise en nourrice ou en pension.

1911. — Tarif des mois de nourrice et des prix de pension.

1912. — Traités passés conformément à ces tarifs. — Leur caractère.

1913. — Demande de secours pour les mères disposées à nourrir leurs enfants.

1914. — Réclamation des enfants. — Obligation de rembourser les frais.

1915. — Les dépenses sont supportées par les départements, les communes et les hospices désignés.

1916. — Dépenses à la charge du département.

1917. — Concours des communes.
1918. — Dépenses à la charge des hospices.

—

1884. — Le service des aliénés est mis à la charge directe des départements. Chaque département est tenu d'avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés ou, s'il renferme trop peu d'aliénés ou craint d'avoir à supporter une dépense excessive, de traiter avec un établissement public ou privé situé sur son territoire ou sur celui d'un autre département, pour s'y ménager un nombre de places proportionné à ses besoins. (*Voy.* L. 30 juin 1838, art. 1er.)

Les traités passés à cet effet sont soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. (*Voy. ibid.*) « Le mi-
« nistre, a dit M. Vivien dans son rapport du 27
« mars 1838, doit rechercher si le traité soumis à
« son approbation est la meilleure manière dont le
« département puisse venir au secours de ses aliénés,
« si l'on ne doit pas plutôt former un établissement
« spécial ; il doit se rendre compte de l'importance
« de l'établissement, s'assurer qu'il est en état de
« répondre aux engagements contractés, et faire en
« sorte enfin, que les aliénés des divers points de la
« France soient répartis entre les établissements pu-
« blics et privés, de manière qu'aucun de ceux-ci ne
« soit chargé au-delà de ses facultés. »

Le pouvoir conféré ici au ministre, se distingue-t-il de l'influence qu'il est appelé à exercer sur les déterminations des conseils généraux relativement aux autres travaux départementaux ? Nous ne voyons rien dans la loi du 30 juin 1838 qui introduise une excep-

tion sous ce rapport ; nous croyons, par conséquent, qu'elle n'a statué que sous l'empire des principes posés par la loi départementale du 10 mai 1838, et qu'il faut combiner son application sur le point qui nous occupe avec les art. 4, 29 et 32 de cette dernière loi.

Lorsque le département possède déjà un établissement d'aliénés, le gouvernement trouve un moyen de le contraindre à le conserver et à en supporter les dépenses de réparation et d'entretien, que la loi déclare obligatoires, dans la disposition qui interdit aux conseils généraux de changer la destination des édifices départementaux sans l'autorisation du roi, le conseil d'état entendu. (*Voy.* L. 10 mai 1838, art. 11, et 12, § 1^er^, et 29 ; L. 30 juin 1838, art. 1.)

Dans le cas où le département n'en possède pas, la construction ou l'acquisition d'un établissement ne peut être votée que par le conseil général. (*Voy.* article 4, § 9, et art. 32 L. 10 mai 1838.)

Le département est ainsi maître d'opter entre cette mesure et un traité avec un établissement public ou privé. Le ministre n'a pour agir que la ressource de ses conseils, de ses avis et la faculté d'aider la persuasion par l'offre de secours alloués sur le fonds commun dont il a la disposition.

1885. — Sans avoir dit quels sont les aliénés qui doivent être reçus dans les établissements ouverts par les départements, nous pouvons, dès à présent, constater que la spécialité de ces établissements vient au secours et décharge d'autant les hospices, qui recevaient un plus ou moins grand nombre d'aliénés et qui, à dater de l'exécution de la loi, n'ont plus à supporter cette dépense. Le législateur a prévu ce

résultat, et animé de la pensée qu'il était juste de demander le concours des hospices aux frais d'un établissement spécial en raison des avantages qu'ils en devaient retirer sous ce rapport, il a placé, dans l'art. 28 de la loi, une disposition ainsi conçue :

« Les hospices seront tenus à une indemnité pro-
« portionnée au nombre des aliénés dont le trai-
« tement ou l'entretien était à leur charge, et qui
« seraient placés dans un établissement spécial d'a-
« liénés. — En cas de contestation, il sera statué
« par le conseil de préfecture. »

Le ministre de l'intérieur, interpellé de donner quelques explications sur le sens et la portée de ce paragraphe, l'a fait en termes qui, suivant nous, ne laissent rien à désirer. « Les hospices, a-t-il dit, peu-
« vent se diviser en trois catégories différentes :
« 1° celle des hospices qui ne recevront des aliénés à
« aucune époque. Pour ceux-là il n'y a aucun motif
« de les faire contribuer ; — 2° Celle des hospices qui
« existent en vertu d'un don, à condition de soigner
« les aliénés. Il pourra arriver deux choses : ou l'hos-
« pice pourra avoir un quartier consacré aux aliénés,
« et alors ce sera un établissement d'aliénés ; ou bien
« l'hospice dira : ces aliénés ne sont plus à ma charge,
« je ne veux plus m'en charger. Dans ce cas, la loi
« a voulu qu'il ne pût se soustraire aux conditions
« de sa fondation ; — 3° La troisième classe est celle qui
« présente le plus de difficultés ; c'est celle des hos-
« pices qui sont dans l'usage de recevoir des aliénés,
« sans que ce soit une condition imposée formelle-
« ment par les fondateurs. Pour ceux-là, nous avons
« cru qu'il était raisonnable de les faire contribuer à

« la dépense des aliénés. — Il y a donc deux classes « d'hospices qui devront fournir une indemnité pro- « portionnelle.

« Maintenant ce sera le préfet qui prendra un ar- « rêté, d'après la décision du conseil général, afin « de régler la quotité de l'indemnité ; et, s'il y a con- « testation, le conseil de préfecture statuera. »

La discussion n'a fait que confirmer ces explications. Elles servent d'ailleurs, de base à la circulaire du 23 juillet 1838 rédigée pour l'exécution de la loi; il faut donc les accepter comme le commentaire de la disposition.

Il n'est point parlé du recours au conseil d'état. Nous ne conclurons cependant pas de ce silence que la voie en est fermée. Le recours contre tout arrêté du conseil de préfecture est de droit ; c'est un tribunal qui n'est jamais appelé à prononcer en dernier ressort.

1886. — La loi du 30 juin 1838, en imposant aux départements l'obligation d'avoir un établissement public consacré aux aliénés, n'a pas voulu proscrire les quartiers affectés à ce genre de misères dans les hospices qui en possédaient, ni même interdire aux hospices qui pourraient concevoir la pensée d'en établir, la faculté de réaliser ce projet. Le gouvernement, dans les mesures prises pour assurer l'exécution de la loi, a donc dû prévoir ces arrangements et tracer quelques règles pour concilier avec l'administration des hospices, l'accomplissement des conditions imposées aux établissements d'aliénés.

La commission administrative est tenue d'obtenir l'autorisation du ministre pour former des quartiers

affectés aux aliénés, et de soumettre à son approbation leur règlement intérieur.

Les quartiers existants au moment de la promulgation de la loi de 1838, ont pu être maintenus par le ministre, quelque minime que fût le nombre des malades susceptibles d'y être entretenus. Mais les quartiers dont la création est proposée doivent être assez étendus pour permettre de recevoir et de traiter cinquante aliénés au moins. (*Voy.* Ord. 18 déc. 1839, art. 11 et 12.)

1887. — Le gouvernement ne retire aux commissions administratives que les fonctions qui regardent les obligations imposées par la loi en vue de prévenir les dangers et les abus que comportent et la nature de la maladie et la spécialité du traitement. Les commissions administratives doivent, aux termes de l'ordonnance du 18 décembre 1839, faire agréer par le préfet un préposé responsable qui est soumis à toutes les obligations imposées par la loi du 30 juin 1838.

Nous découvrirons bientôt, en pénétrant dans le détail de ces obligations, quelle est la juste limite des attributions confiées au préposé responsable; et déjà les motifs qui ont présidé à son institution permettent de les distinguer dans leur ensemble, de celles laissées à la commission administrative. Le gouvernement a exigé un *préposé* pour trouver dans sa responsabilité une garantie de l'accomplissement de toutes les mesures prescrites relativement à l'admission, à la garde et à la sortie des malades, et en général à la police et au bon ordre de l'établissement. D'après cela, ses attributions ne sauraient

aller au delà de ces objets, et le quartier consacré aux aliénés s'administre comme les autres parties de l'hospice, quant à la gestion financière, à l'économie et à l'entretien; il dépend exclusivement, sur tous ces points, de la commission administrative.

1888. — Les asiles spéciaux fondés par les départements en exécution de l'art. 1^er^ de la loi du 30 juin 1838 ont une organisation qui leur est propre.

1889. — Le préfet nomme pour chaque établissement public consacré aux aliénés, une commission de cinq membres, qui choisit un président et un secrétaire dans son sein. Elle se réunit dans un local disposé dans l'établissement, tous les mois, et est en outre, convoquée par le préfet ou le sous-préfet toutes les fois que les besoins du service l'exigent.

Sous le rapport du renouvellement et de la révocation de ses membres, cette commission ne diffère point des commissions administratives; elle se renouvelle par cinquième d'année en année, et le ministre a seul le droit de révocation.

Quant à ses attributions, « elle est chargée de la « surveillance générale de toutes les parties du ser- « vice des établissements et appelée à donner son « avis sur le régime intérieur, sur les budgets et les « comptes, sur les actes relatifs à l'administration, « tels que le mode de gestion des biens, les projets « de travaux, les procès à intenter ou à soutenir, « les transactions, les emplois de capitaux, les ac- « quisitions, les emprunts, les ventes ou échanges « d'immeubles, les acceptations de legs, de dona- « tions, les pensions à accorder, s'il y a lieu, les

« traités à conclure pour le service des malades. » (*Voy.* Ord. 18 décembre 1839, art. 4.)

Les commissions instituées près des asiles consacrés aux aliénés, à la différence des commissions créées près des hospices et hôpitaux, n'administrent point; elles ne décident même en aucun cas : l'action et la délibération directes leur sont également interdites. Tout se réduit pour elles à intervenir par voie d'observations et d'avis. Elles adressent directement aux préfets les rapports qu'elles jugent devoir faire sur les directeurs et employés et lui transmettent, ordinairement par l'intermédiaire du directeur, leur avis sur l'ensemble et sur les divers actes d'administration. La qualification qui leur est donnée répond parfaitement à leur mission; ce ne sont plus des commissions administratives; la loi les désigne sous le nom de *commissions de surveillance*.

Le directeur et le médecin en chef assistent aux séances avec voix consultative; mais ils doivent se retirer au moment où la commission délibère sur les comptes de l'administration et sur les rapports à adresser au préfet. (*Voy.* Ord. 18 décembre 1839, art. 5.)

1890. — Le directeur est nommé par le ministre de l'intérieur directement pour la première fois, et, pour les vacances suivantes, sur une liste de trois candidats présentés par les préfets. (*Voy. ibid.*, art. 3.) C'est le directeur qui représente l'établissement dans tous ses intérêts et tous ses biens : « Il est, porte « l'ordonnance du 18 décembre 1839, chargé de l'ad« ministration intérieure de l'établissement et de la « gestion de ses biens et de ses revenus. — Il pour-

« voit, sous les conditions prescrites par la loi, à « l'admission et à la sortie des personnes placées « dans l'établissement. — Il nomme les préposés de « tous les services de l'établissement; il les révoque, « s'il y a lieu. Toutefois, les surveillants, les infir- « miers et les gardiens doivent être agréés par le « médecin en chef; celui-ci peut demander leur ré- « vocation. En cas de dissentiment, le préfet pro- « nonce. (*Voy.* art. 6.)

« Le directeur est aussi exclusivement chargé de « pourvoir à tout ce qui concerne le bon ordre et la « police de l'établissement dans les limites du règle- « ment...

« Il est tenu de résider dans l'établissement.» (*Voy.* art. 7.)

1891. — L'ordonnance dispose, par son art. 16, que « les lois et règlements relatifs à l'administration « générale des hospices et établissements de bien- « faisance, notamment en ce qui concerne l'ordre « de leurs services financiers, la surveillance de la « gestion du receveur, les formes de la comptabi- « lité, sont applicables aux établissements publics « d'aliénés en tout ce qui n'est pas contraire aux « dispositions qu'elle renferme.»

On comprend d'après cela, le silence gardé sur les fonctions de receveur et d'économe. La condition de ces agents dans les établissements d'aliénés est la même que dans les hospices et hôpitaux; observons seulement, en passant, que le ministre, par des motifs d'économie, réunit fréquemment ces deux fonctions.

1892. — « Le placement d'une personne dans un

« établissement d'aliénés est une atteinte formelle à « sa liberté. La faculté de l'ordonner peut devenir la « source des plus coupables abus : elle peut servir « d'armes à la vengeance, d'instrument à la cupi- « dité. La liberté individuelle est un des droits que « la Charte a garantis ; le législateur ne peut l'entou- « rer de trop de protection, et des mesures qui la « mettraient en question répandraient à juste titre « l'inquiétude dans le pays. » Ce principe, proclamé par M. Vivien, dans le rapport présenté au nom de la commission, au sein de la chambre des députés, forme la base de tout un système de précautions organisé dans la loi du 30 juin 1838. Elles ont trait à l'admission des aliénés dans l'établissement, à leur sort pendant qu'ils y demeurent, et enfin à leur sortie : suivons cet ordre.

1893. — Si dans l'ancienne législation et même jusqu'à nos jeurs, on ne s'était point occupé de la protection due au malheur dans la personne de l'aliéné et des conditions nécessaires à son traitement, on n'avait eu garde d'omettre de consacrer le droit de disposer des insensés ou des furieux pour obvier aux événements fâcheux qu'ils peuvent occasionner. L'administration, pour s'acquitter de ce soin, que l'art. 11 de la loi des 16–24 août 1790, notamment, comprend au nombre des objets confiés à sa vigilance et à son autorité, n'hésitait point à s'emparer des insensés qui menaçaient la sûreté publique, pour les séquestrer dans des hospices, et quelquefois les confondre dans les prisons avec les criminels. (*Voy.* L. des 16-26 mars 1790, art. 9.)

La loi nouvelle pouvait d'autant moins songer à

retirer à l'administration un pouvoir si légitime qu'elle inaugurait le principe que l'aliéné devait être considéré et traité comme un malade malheureux, et que sa séquestration ne pouvant jamais avoir lieu que dans un établissement spécial, devait toujours tendre à l'adoucissement de son infortune et à sa guérison. L'art. 18 de la loi du 30 juin est sorti de ces considérations. « A Paris, le préfet de police, « porte cet article, et, dans les départements, les « préfets ordonneront d'office le placement, dans un « établissement d'aliénés, de toute personne, inter- « dite ou non interdite, *dont l'état d'aliénation com- « promettrait l'ordre public ou la sûreté des person- « nes...* » — Mais les aliénés dont l'administration est autorisée à disposer, ne sont pas les seuls que les établissements publics aient à recevoir. « Les aliénés « dont l'état mental ne compromettrait point l'or- « dre public ou la sûreté des personnes y seront « également admis, dit l'art. 25 de la loi, dans les « formes, dans les circonstances et aux conditions « qui seront réglées par le conseil général, sur la « proposition du préfet, et approuvées par le minis- « tre. »

Le rapporteur, qui partout a si bien compris et si clairement rendu l'esprit de la loi, explique l'économie qui doit présider à la double destination des établissements, ainsi qu'il suit :

« Tout aliéné dangereux dont la séquestration « sera ordonnée par l'autorité publique, doit être « reçu et traité aux frais du département, s'il ne pos- « sède personnellement aucune ressource. C'est prin- « cipalement en vue de cette classe que sont fondés les

« établissements publics ; et l'autorité qui, dans un « intérêt de sûreté générale, dispose de la personne « de ces infortunés, est tenue de pourvoir à leur « bien-être physique, et à leur guérison, quand elle « est possible.

« Le devoir du gouvernement ne s'arrête pas là ; « il est des aliénés dont la condition est trop déplo- « rable, quoiqu'ils ne menacent point la sécurité « des citoyens, pour que la société ne leur vienne « pas en aide ; tous ceux aussi qui sont en proie au « premier accès d'un mal que l'art peut dissiper, « doivent être admis à recevoir les secours de la « science ; et, quand sur tous les points du territoire, « des hôpitaux sont ouverts aux diverses maladies « qui affligent l'humanité, la plus cruelle ne saurait « être privée de ce bienfait.

« Mais si la loi ouvrait indistinctement les établis- « sements créés ou subventionnés par les départe- « ments à quiconque se prévaudrait du titre d'aliéné, « elle faciliterait les plus ruineux abus. L'imbécillité, « l'idiotisme touchent de près à l'aliénation men- « tale, et pourraient aisément se confondre avec « elle. Les communes, pour se dégager du fardeau « de leurs pauvres, les familles, pour se soustraire « à leurs charges domestiques, ne manqueraient pas « d'imposer aux départements, comme atteints d'a- « liénation mentale, tous les indigents incapables « de subvenir à leur existence, et chez lesquels le « moindre défaut d'intelligence pourrait servir de « prétexte. Les établissements seraient bientôt en- « combrés, et les départements placés dans la pé- « nible alternative de laisser s'accroître indéfiniment

« une dépense onéreuse, ou de refuser des secours « aux nouveaux malades, le plus souvent mieux « disposés que les autres à profiter des secours de « l'art ; tandis que toutes les places seraient occupées « par des incurables.

« Des mesures doivent être prises pour que tous « les aliénés dont la raison n'est pas irrévocablement « détruite obtiennent un traitement immédiat et « complet. Après avoir pourvu à cette nécessité, les « départements pourront admettre dans leurs éta- « blissements les autres aliénés, avec toutes les res- « trictions propres à empêcher que leur nombre ne « soit un obstacle à l'admission des malades en « traitement.

« Telle est la règle qui nous a paru devoir être « admise. Elle n'était pas de nature à trouver place « dans la loi ; c'est aux conseils généraux qu'il ap- « partient de prendre, à ce sujet, toutes les dispo- « sitions convenables, et de régler les formes et les « conditions des admissions, de manière à pourvoir, « dans de justes limites, à tous les besoins.

« Ainsi, les établissements ouverts, aux termes « de l'art. 1^er^, devront recevoir tous les aliénés dan- « gereux dont l'autorité publique aura ordonné la « séquestration, et, en outre, tous ceux dont les « conseils généraux, sous l'approbation du ministre, « auront autorisé l'admission. »

1894. — Les règles relatives à l'admission sont différentes, suivant qu'elle doit avoir lieu en vertu des dispositions relatives aux insensés dont l'état est compromettant pour l'ordre et la sûreté publics, ou

qu'elle est réclamée en vertu des dispositions prises par les conseils généraux.

1895. — Les parens, les amis, et même les tiers dont la sécurité est compromise, s'adressent, directement ou par l'intermédiaire du maire, au préfet, pour obtenir la séquestration de l'insensé dont l'état *compromet l'ordre ou la sûreté publics*. Le préfet, saisi de cette demande, et qui pourrait aussi agir d'office, apprécie et tranche la question éminemment administrative de savoir si l'intérêt public est ou non compromis. La famille est, à cet égard, sans droit de réclamer contre sa décision. Elle est aussi sans moyen de se soustraire à ses effets, lorsqu'elle ordonne le placement de l'aliéné dans un établissement, si ce n'est que la loi lui ménage la faculté *de demander l'admission dans un établissement privé*. (*Voy.* art. 25.) (1)

« En cas de danger *imminent*, attesté par le certi-
« ficat d'un médecin ou par la notoriété publique, les
« commissaires de police à Paris, et les maires dans
« les autres communes, ordonneront, à l'égard des
« personnes atteintes d'aliénation mentale, toutes les
« mesures provisoires nécessaires, à la charge d'en
« référer dans les vingt-quatre heures au préfet, qui
« statuera sans délai. » (*Voy.* art. 19.)

Nous avons observé au commencement, que la législation était basée sur le principe que l'aliéné est un malade, et ne saurait sous aucun prétexte, être traité comme un criminel. L'indication des locaux

(1) Les arrêtés des préfets ordonnant le placement dans un établissement spécial doivent être motivés et énoncer les circonstances qui les ont rendus nécessaires. (*Voy.* art. 18.)

dans lesquels il doit être déposé sur l'ordre du maire, en attendant qu'il ait été statué par le préfet, ou bien lorsqu'il est en voyage et passe pour se rendre à l'établissement spécial dans lequel son placement est ordonné, est basée sur ce principe : « Les hospices et « hôpitaux civils sont tenus de recevoir provisoire- « ment les personnes qui leur sont adressées en vertu « des art. 18 et 19, jusqu'à ce qu'elles soient diri- « gées sur l'établissement spécial destiné à les re- « cevoir, aux termes de l'art. 1^er^, ou pendant le tra- « jet qu'elles ont à faire pour s'y rendre. Dans toutes « les communes où il existe des hospices ou hôpi- « taux, les aliénés ne peuvent être déposés ailleurs « que dans ces hospices ou hôpitaux. Dans les lieux « où il n'en existe pas, les maires doivent pourvoir à « leur logement, soit dans une hôtellerie , soit dans « un local loué à cet effet. Dans aucun cas, les aliénés « ne peuvent être ni conduits avec les condamnés ou « les prévenus, ni déposés dans une prison. — Ces « dispositions sont applicables à tous les aliénés di- « rigés par l'administration sur un établissement pu- « blic ou privé. » (*Voy.* art. 24.)

Une circulaire adressée aux préfets, à la date du 18 sept. 1838, trace nettement la marche à suivre. « Tout en tenant compte, dit le ministre , des em- « barras matériels que l'exécution peut présenter, je « n'en conçois pas qui ne puissent être surmontés « par une ferme volonté de pourvoir à l'exécution « pleine et entière de la loi. Je ne m'expliquerais ja- « mais que les commissions administratives d'hos- « pices ou les maires des communes ne vous secon- « dassent pas, en cela, de tout leur pouvoir ; car il ne

« s'agit pas moins d'un devoir d'humanité que d'une « obligation légale. Ainsi, monsieur le préfet, sans « vous arrêter aux objections tirées de l'insuffisance « des locaux, vous prescrirez aux administrateurs « d'hospices d'aviser aux moyens d'assurer, le mieux « qu'il se pourra faire, en raison des nécessités du « service, la garde provisoire de l'aliéné qui leur « serait envoyé. Si les salles de malades étaient en- « tièrement remplies, on placerait l'aliéné dans une « des salles affectées aux autres services de la mai- « son, fût-ce au logement des employés du service « intérieur, quels qu'ils soient, et, s'il était néces- « saire, on le ferait garder à vue. Des mesures ana- « logues devront être indiquées aux maires, pour les « communes où il n'existe pas d'hospices ou d'hôpi- « taux. Ne perdez pas de vue, monsieur le préfet, que « le séjour de l'aliéné, dans le cas dont nous parlons, « est essentiellement provisoire, et qu'il vous ap- « partient spécialement d'en abréger la durée par « l'activité que vous mettrez à pourvoir au place- « ment définitif du malade. »

1896. — Pour les placements volontaires, on a à s'adresser aux chefs ou préposés des établissements publics pour obtenir l'une des places que le règlement de la maison met à leur disposition ou à traiter avec les directeurs d'établissements privés. L'entrée de l'établissement étant accordée, l'admission est encore subordonnée à l'accomplissement de certaines formalités qui tendent 1° à faire connaître et au besoin, à faire retrouver la personne qui effectue le placement, et qui en demeure responsable; 2° à constater l'état d'aliénation qui, seul, légitime la séques-

tration ; 3° à établir l'individualité du malade. L'article 8 de la loi ne laisse rien à désirer sur ce point ; il est ainsi conçu : « Les chefs ou préposés respon-
« sables des établissements publics et les directeurs
« des établissements privés consacrés aux aliénés
« ne pourront recevoir une personne atteinte d'alié-
« nation mentale s'il ne leur est remis : — 1° Une
« demande d'admission contenant les noms, pro-
« fession, âge et domicile, tant de la personne qui
« la formera que de celle dont le placement sera ré-
« clamé, et l'indication du degré de parenté ou, *à*
« *défaut, de la nature des relations qui existent en-*
« *tre elles*. La demande sera écrite et signée par ce-
« lui qui la formera, et s'il ne sait pas écrire, elle sera
« reçue par le maire ou le commissaire de police,
« qui en donnera acte. Les chefs, préposés ou direc-
« teurs devront s'assurer, sous leur responsabilité,
« de l'individualité de la personne qui aura formé la
« demande, lorsque cette demande n'aura pas été
« reçue par le maire ou le commissaire de police. Si
« la demande d'admission est formée par le tuteur
« d'un interdit, il devra fournir à l'appui, un extrait
« du jugement d'interdiction. — 2° Un certificat de
« médecin constatant l'état mental de la personne à
« placer, et indiquant les particularités de sa mala-
« die et la nécessité de faire traiter la personne dési-
« gnée dans un établissement d'aliénés et de l'y te-
« nir renfermée. Le certificat ne pourra être admis,
« s'il a été délivré plus de quinze jours avant sa re-
« mise au chef ou directeur ; s'il est signé d'un mé-
« decin attaché à l'établissement ; ou si le médecin
« signataire est parent ou allié, au second degré in-

« clusivement, des chefs ou propriétaires de l'éta-
« blissement, ou de la personne qui fera effectuer
« le placement. En cas d'urgence, les chefs des éta-
« blissements publics pourront se dispenser d'exiger
« le certificat du médecin. — 3°. Le passe-port ou
« toute autre pièce propre à constater l'individualité
« de la personne à placer.

« Il sera fait mention de toutes les pièces produi-
« tes dans un bulletin d'entrée qui sera renvoyé, dans
« les vingt-quatre heures, avec un certificat du mé-
« decin de l'établissement, et la copie de celui ci-
« dessus mentionné, au préfet de police, à Paris;
« au préfet ou au sous-préfet, dans les communes
« chefs-lieux de départemeut ou d'arrondissement,
« et au maire, dans les autres communes. Le sous-
« préfet ou le maire en fera immédiatement l'en-
« voi au préfet. »

L'admission peut être demandée, d'après les termes de la loi, non-seulement par les parents, mais aussi par les amis et même les voisins. Mais ceux qui font effectuer l'admission étant tenus, ainsi que nous le dirons, de se charger du prix de la pension à défaut de ressources propres à l'aliéné, il faut prévoir le cas où un insensé est en état d'abandon. Un particulier trouve-t-il un insensé errant sur la voie publique, son devoir est de le conduire chez le maire ou chez le commissaire de police. Ces magistrats cherchent ensuite à découvrir le nom et la demeure de l'aliéné déposé entre leurs mains. A défaut de renseignements, ils usent au nom et dans l'intérêt de l'ordre public, du pouvoir de faire ouvrir les établissements publics, ils provoquent un ordre

du préfet. Si l'on découvre la famille et qu'elle se refuse à recevoir et garder le malheureux qui lui appartient, nous croyons que le parti à prendre est encore le même; mais, dans ce cas, l'établissement usera, pour se faire payer le prix de la pension, du droit qui lui est donné au regard des parents soumis par la loi à l'obligation de fournir des aliments. (*Voy.* L. 30 juin 1838, art. 27, et C. civ., art. 205 et suiv.)

1897. — Les personnes interdites ont un tuteur; il en est de même des mineurs; mais la loi a dû pourvoir à la gestion des intérêts des personnes non interdites et majeures, qui sont renfermées dans un établissement d'aliénés. Aux termes de l'art. 31 de la loi du 30 juin 1838, les commissions administratives dans les hospices qui ont un quartier consacré aux aliénés, et les commissions de surveillance dans les établissements *publics* spéciaux, exercent les fonctions d'administrateur provisoire à l'égard des aliénés non interdits qui y sont placés. Elles désignent un de leurs membres pour les remplir. « L'adminis-
« trateur ainsi désigné procède au recouvrement des
« sommes dues à la personne placée dans l'établis-
« sement, et à l'acquittement de ses dettes; passe
« des baux qui ne peuvent excéder trois ans, et peut
« même, en vertu d'une autorisation spéciale ac-
« cordée par le président du tribunal civil, faire
« vendre le mobilier. Les sommes provenant, soit de
« la vente, soit des autres recouvrements, seront ver-
« sées directement dans la caisse de l'établissement,
« et seront employées, s'il y a lieu, au profit de la
« personne placée dans l'établissement. Le caution-
« nement du receveur sera affecté à la garantie des-

« dits deniers, par privilége aux créances de toute « autre nature. »

Toutefois, la commission administrative ou de surveillance a le droit de se faire décharger de l'administration provisoire. La loi l'admet à s'adresser au tribunal civil du lieu du domicile pour qu'il nomme un administrateur provisoire, conformément à l'article 497 du code civil. Les parents, l'époux ou l'épouse, et même le procureur du roi ont, de leur côté, la faculté d'écarter de la gestion les administrateurs de l'établissement, en s'adressant également au tribunal civil du lieu du domicile. Dans tous les cas, la nomination par ce tribunal n'a lieu qu'après délibération du conseil de famille et sur les conclusions du procureur du roi. Elle n'est pas sujette à appel. (*Voy.* art. 32.)

1898. — Nous n'avons parlé que des personnes placées dans les établissements publics. Les directeurs des établissements privés n'ont point mission de remplir les fonctions d'administrateur provisoire. Il ne peut être pourvu à la gestion des intérêts des aliénés placés dans leurs maisons qu'ainsi qu'il vient d'être expliqué, par l'intervention du tribunal et sur la provocation des parents, du conjoint ou du procureur du roi agissant d'office. (*Voy.* art. 32.)

« Le tribunal, sur la demande de l'administrateur « provisoire, ou à la diligence du procureur du roi, « désignera un mandataire spécial à l'effet de repré- « senter en justice tout individu non interdit et placé « ou retenu dans un établissement d'aliénés, qui « serait engagé dans une contestation judiciaire au

« moment du placement, ou contre lequel une action « serait intentée postérieurement. Le tribunal pourra « aussi, dans le cas d'urgence, désigner un man- « dataire spécial à l'effet d'intenter, au nom des « mêmes individus, une action mobilière ou immo- « bilière. L'administrateur provisoire pourra, dans « les deux cas, être désigné pour mandataire spécial.» (*Voy.* art. 33.)

« A défaut d'administrateur provisoire, le prési- « dent, à la requête de la partie la plus diligente, « commettra un notaire pour représenter les per- « sonnes non interdites placées dans les établisse- « ments d'aliénés, dans les inventaires, comptes, « partages et liquidations dans lesquels elles seraient « intéressées. » (*Voy.* art. 36.) M. Duvergier fait observer, dans ses notes sur la loi, que l'acceptation d'une succession qui excède les pouvoirs d'un administrateur provisoire, excèderait ceux du notaire désigné pour en tenir lieu, et il en conclut avec raison que la loi n'a eu en vue ici que les successions acceptées avant la maladie, ou les partages de biens indivis étrangers à toute hérédité, et que s'il y avait lieu à une acceptation, on aurait à procéder à la nomination d'un tuteur.

« Dans le cas où un administrateur provisoire a « été nommé par jugement, les significations à « faire à la personne placée dans un établissement « d'aliénés sont faites à son administrateur. Les si- « gnifications faites au domicile peuvent, suivant « les circonstances, être annulées par les tribunaux. « Il n'est point dérogé aux dispositions de l'art. 173 « du code de commerce. » (*Voy.* art. 35.)

1899. — Les art. 38, 39 et 40 autorisent la nomination d'un curateur, disposent que les actes faits pendant la durée de la séquestration peuvent être attaqués pour cause de démence, conformément à l'art. 1304 du code civil, et déclarent que le ministère public doit être entendu dans toutes les affaires intéressant les personnes placées dans un établissement d'aliénés, qu'elles soient interdites ou non.

1900. — Parlons de la sortie de l'établissement.

Les aliénés placés en vertu d'un ordre du préfet dans un établissement public ou privé, n'en peuvent sortir que sur son ordre. Les chefs, directeurs ou préposés responsables adressent au préfet, dans le premier mois de chaque semestre, un rapport rédigé par le médecin sur l'état de chaque personne; et le préfet, prononçant sur chacune individuellement, ordonne sa maintenue ou sa sortie.

Si même, les médecins déclarent, dans l'intervalle, que la sortie peut être ordonnée, les chefs, directeurs ou préposés responsables sont tenus d'en référer au préfet qui statue sans délai. (*Voy.* articles 20 et 23.)

1901. — Pour les aliénés dont le placement a été volontaire, la séquestration cesse dès que les médecins ont déclaré que la guérison est obtenue. Mais s'il s'agit d'un mineur ou d'un interdit, il est donné avis de la déclaration au procureur du roi et aux personnes auxquelles il doit être remis. (*Voy.* articles 13 et 17.)

Le curateur nommé après le placement, le conjoint, à défaut de conjoint les ascendants, à défaut de ceux-ci les descendants, la personne signataire

de la demande d'admission, à moins qu'un parent n'ait déclaré réserver l'assentiment du conseil de famille qui aurait aussi à intervenir s'il y avait dissidence entre les ascendants ou les descendants, et enfin toute personne à ce autorisée par le conseil de famille, a le droit de retirer l'individu volontairement placé dans un établissement public ou privé, même avant que sa guérison ait été déclarée (1).

Néanmoins, si le médecin était d'avis que l'état mental du malade peut compromettre l'ordre ou la sûreté publique, il en serait donné connaissance au maire, qui pourrait ordonner un sursis provisoire à la sortie. Ce sursis cesserait de plein droit au bout de quinze jours, si le préfet n'avait, dans ce délai, donné aucun ordre contraire. (*Voy.* art. 14.)

L'art. 16 confère au préfet le droit d'ordonner à tout instant la sortie immédiate des personnes placées volontairement dans les établissements publics ou privés. Ce pouvoir lui est attribué pour empêcher qu'aucun aliéné ne soit retenu arbitrairement ou sans motifs suffisants.

1902. — Enfin, dans la pensée qu'on ne pouvait donner trop de garanties à la liberté individuelle, on a voulu que, dans tous les cas, même celui où le malade est retenu, pour quelque cause que ce soit, par l'ordre de l'administration, le fait de sa détention fût soumis au contrôle des magistrats gardiens de nos droits civils, et on a voulu que l'accès fût ouvert à tous pour le provoquer. L'art. 29 porte : « Toute personne placée ou retenue dans un établis-

(1) En cas de minorité ou d'interdiction, le tuteur peut seul requérir la sortie.

« sement d'aliénés, son tuteur, si elle est mineure,
« son curateur, tout parent ou ami, pourront, à
« quelque époque que ce soit, se pourvoir devant le
« tribunal du lieu de la situation de l'établissement,
« qui, après les vérifications nécessaires, ordonnera,
« s'il y a lieu, la sortie immédiate. Les personnes qui
« auront ordonné le placement et le procureur du
« roi pourront se pourvoir aux mêmes fins.

« Dans le cas d'interdiction, cette demande ne
« pourra être formée que par le tuteur de l'interdit.

« La décision sera rendue, sur simple requête,
« en chambre du conseil et sans délai : elle ne sera
« point motivée (1).

« La requête, le jugement et les autres actes
« auxquels la réclamation pourrait donner lieu, se-
« ront visés pour timbre et enregistrés en débet.

« Aucunes requêtes, aucunes réclamations adres-
« sées, soit à l'autorité judiciaire, soit à l'autorité

(1) Il résulte de la discussion que cette décision est susceptible d'être attaquée dans les formes et délais réglés par le code de procédure civile. On a adopté sur ce point une proposition de la commission que son rapporteur exprimait ainsi : « Quel est le caractère
« de cette décision? Elle est rendue en la chambre du conseil. Elle
« n'est pas motivée, elle est prononcée sur requête. Or, d'après le
« droit commun, d'après les formes habituelles de la procédure, ces
« sortes de décisions sortent immédiatement leurs effets; elles ne
« sont pas l'objet d'une contradiction, elles ne sont pas rendues en
« présence d'un adversaire, c'est le tribunal qui statue sur la requête
« qui lui est adressée. Si la partie dont la requête a été rejetée, n'est
« pas satisfaite, elle peut se pourvoir devant l'autorité supérieure
« qui procède dans les formes indiquées par le code de procédure
« civile. La commission pense qu'il n'existe aucun motif pour dé-
« roger aux règles de la procédure; qu'il faut que ces décisions
« soient soumises en tous points aux règles établies pour toutes les
« décisions analogues. »

« administrative, ne pourront être supprimées ou « retenues par les chefs d'établissements sous les « peines portées au titre 3, ci-après. »

1903. — La dépense du transport des personnes dirigées par l'administration sur les établissements d'aliénés est arrêtée par le préfet, sur les mémoires des agents préposés à ce transport.

La dépense de l'entretien, du séjour et du traitement dans les établissements publics est réglée d'après un tarif arrêté par le préfet.

Cette dépense pour les personnes placées par le département dans les établissements privés, est fixée par les traités passés avec ces établissements. (*Voy.* art. 26.)

1904. — Un recours est ouvert au département pour ces dépenses ; la loi les met à la charge des personnes placées, et, à défaut, à la charge de ceux que le code civil oblige à fournir des aliments.

S'il y a contestation sur l'obligation de fournir des aliments, elle est du ressort du juge civil. Mais, en règle générale, le payement doit être poursuivi par la voie administrative ; et le conseil de préfecture est juge des contestations dont il peut faire l'objet, dans les limites de sa compétence en matière d'impôt. C'est la conséquence de ce principe que « le re- « couvrement des sommes dues doit être poursuivi « et opéré à la diligence de l'administration de l'en- « registrement et des domaines. » (*Voy.* art. 27.)

1905. — « A défaut, ou en cas d'insuffisance, « dit l'art. 28, des ressources énoncées en l'article « précédent, il y sera pourvu sur les centimes affec- « tés par la loi de finances, aux dépenses ordinaires

« du département auquel l'aliéné appartient, sans « préjudice du *concours* de la commune du domicile « de l'aliéné, d'après les bases proposées par le con- « seil général, sur l'avis du préfet, et approuvées par « le gouvernement.

« Les hospices seront tenus à une indemnité pro- « portionnée au nombre des aliénés dont le traite- « ment ou l'entretien était à leur charge, et qui « seraient placés dans un établissement spécial « d'aliénés.

« En cas de contestation, il sera statué par le con- « seil de préfecture. »

Nous avons expliqué plus haut la nature de l'obligation imposée aux hospices. Cette obligation a sa source dans un principe de droit et l'exécution en est réglée par l'autorité juridique. En est-il de même de l'obligation imposée aux communes? Ce n'est point une *indemnité*, mais seulement un *concours* que le département est autorisé à demander. Or, le *concours* exclut l'idée d'une *dette* dans le sens légal de ce mot. L'obligation pour une commune de concourir à une charge départementale suppose, pour être connue et mesurée, une appréciation de circonstances éminemment variables. La loi répond, en effet, à cette distinction ; en même temps qu'elle consacre le principe du *concours*, elle laisse aux conseils généraux le soin d'en fixer les bases. Il leur est attribué à cet égard un pouvoir de répartition qui nous semble offrir une frappante analogie avec le pouvoir de répartition qui leur appartient en matière d'impôt.

Le préfet détermine d'après les bases fixées par le conseil général, la somme due par la commune, et

en poursuit le recouvrement. Les contestations relatives à l'application de la décision prise par le conseil général sont jugées par le conseil de préfecture.

1906. — Les hospices chargés de recevoir les enfants confiés à la charité publique sont désignés parmi les hospices communaux, et, même lorsqu'ils sont exclusivement affectés à cette destination, restent sous l'administration des commissions administratives, et sont régis suivant les règles communes à tous les établissements qui leur sont confiés. Cependant, l'importance de la part mise à la charge des départements dans les dépenses du service des enfants trouvés et abandonnés, nous semble devoir le faire considérer comme service départemental.

1907. — Le régime encore en vigueur aujourd'hui pour la conservation et l'éducation des enfants, a pour base le décret du 19 janvier 1811.

1908. — Dans la crainte de voir la facilité des dépôts multiplier les abandonnements, le décret défendait d'avoir, dans chaque arrondissement, plus d'un hospice destiné à recevoir les enfants trouvés. (*Voy.* art. 4.) En 1833, le désir d'arrêter l'accroissement d'une charge qui devenait de plus en plus lourde, suggéra à l'administration la pensée de descendre encore au-dessous de la limite marquée par le décret. Les préfets furent invités à proposer aux départements, et la plupart adoptèrent la proposition de supprimer les tours dans un certain nombre d'arrondissements, et de n'en avoir qu'un pour plusieurs.

Pour seconder ce palliatif, on commença presque en même temps de prendre le parti de déplacer sou-

vent les enfants confiés aux hospices et mis par leurs

soins en nourrice ou en apprentissage, afin d'exciter l'affection de leurs parents par l'inquiétude de perdre leurs traces.

On entreprit aussi d'accorder des secours pendant un temps plus ou moins long, aux mères qui consentaient à garder leurs enfants et à les nourrir. (*Voy.* Circ. du minist. de l'int. du 20 août 1840.)

Nous n'avons point à apprécier, sous le point de vue administratif, ces mesures dont la première notamment, a suscité les critiques les plus vives et est encore journellement, blâmée comme de nature à occasionner un plus grand nombre d'infanticides. Qu'il nous suffise de faire observer que ces mesures délibérées par les conseils généraux, sont ensuite consacrées par des arrêtés préfectoraux soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur, et que ces actes n'interviennent que dans la sphère de l'administration proprement dite.

1909.— Les enfants dont l'éducation est confiée à la charité publique sont : 1° les enfants trouvés; 2° les enfants abandonnés; 3° les orphelins pauvres. (*Voy.* art. 1er.)

Les enfants trouvés sont ceux qui, nés de pères et mères inconnus, ont été trouvés exposés dans un lieu quelconque, ou ont été déposés dans le tour dont doit être muni tout hospice destiné à les recevoir. (*Voy.* art. 2 et 3.)

Les enfants abandonnés sont ceux qui, nés de pères ou mères inconnus, et d'abord élevés par eux, ou par d'autres personnes à leur décharge, en sont délaissés sans que l'on sache ce que les père et mère sont devenus, ou sans qu'on puisse recourir à eux,

soit que les père et mère aient émigré, disparu, soit qu'ils se trouvent détenus ou condamnés pour faits criminels ou de police correctionnelle. (*Voy.* Déc. 19 janvier 1811, art. 5, et Circ. 15 juillet 1811.)

Les orphelins sont ceux qui, n'ayant ni père ni mère, n'ont aucun moyen d'existence. (*Voy.* Déc. 19 janvier 1811, art. 6.)

Les commissions administratives doivent avoir le soin de vérifier exactement les titres d'admission des enfants remis à l'hospice. Ceux qui ne satisfont point aux conditions qui, d'après la loi, distinguent les enfants trouvés, abandonnés ou orphelins, doivent être rendus à leurs familles. On comprend que les renseignements fournis par les maires des communes donnent un moyen d'échapper aux abus d'une admission trop facile.

1910. — Les enfants trouvés nouveau-nés sont, aussitôt que possible, mis en nourrice, reçoivent une layette et restent en nourrice ou en sevrage, jusqu'à l'âge de six ans. (*Voy.* art. 7 et 8.)

A six ans, tous les enfants trouvés, abandonnés et orphelins pauvres sont, autant que possible, mis en pension chez des cultivateurs. (*Voy.* art. 9.)

1911. — Les tarifs pour les mois de nourrice et le prix des pensions sont arrêtés par le préfet, d'après les délibérations du conseil général, et approuvés par le ministre de l'intérieur. (*Voy.* Circ. 13 août 1841.)

1912. — Les traités passés en exécution de ces arrêtés, tant avec les nourrices qu'avec les cultivateurs ou artisans qui consentent à prendre en pension des enfants des hospices, réunissent manifestement tous

les caractères de contrats à titre onéreux. D'un autre côté, ces contrats, que leur essence soumet naturellement aux principes du droit commun pour tout ce qui tient à leurs effets, n'ont été l'objet d'aucune disposition dérogatoire aux règles ordinaires de compétence. Il en résulte que les contestations relatives à leur exécution tombent dans le domaine des tribunaux civils. Nous avons eu tant de fois l'occasion de réfuter l'objection empruntée à la forme des contrats émanant des fonctionnaires administratifs que nous nous abstenons de la prévoir ici.

1913. — Dans les départements où l'on a adopté le système d'allocation de secours aux filles mères qui consentent à garder et à nourrir leurs enfants, les demandes de secours sont adressées par le maire de la commune. La première demande n'est régulière qu'autant qu'elle est accompagnée 1° de l'acte de naissance de l'enfant ; 2° d'un certificat délivré par le maire sur l'attestation de deux membres du conseil municipal constatant que la mère est dans l'indigence et qu'elle se trouve en position d'être subventionnée ; 3° d'un extrait du rôle des contributions délivré par le percepteur indiquant le défaut d'impositions ou le chiffre de celles payées soit par la mère, soit par ses père et mère. Pour la prolongation des secours, on n'a plus qu'à adresser tous les mois, un certificat constatant que l'enfant est vivant et que la mère, toujours dans le besoin, ne donne lieu par sa conduite à aucun reproche.

Le secours est accordé par un arrêté du préfet ; et le payement en est fait par le percepteur, sur les fonds de la caisse municipale.

1914. — Les parents ont toujours la faculté de reconnaître et de réclamer les enfants trouvés et les enfants abandonnés ; « mais avant d'exercer au- « cun droit, ajoute le décret du 19 janvier 1811, « les parents devront, s'ils en ont les moyens, « rembourser toutes les dépenses faites par l'admi- « nistration publique ou par les hospices. » (*Voy.* art. 21.)

Quel est le motif de cette disposition? On a voulu prévenir les calculs de l'égoïsme et de l'immoralité qui pourraient porter des parents à se débarrasser du soin d'élever leurs enfants, bien sûrs de les ramener près d'eux lorsqu'ils seraient tout formés. (*Voy.* Inst. du 15 juillet 1811.) Ce motif qui révèle le but de la disposition, marque sa portée. On s'en prévaudrait, selon nous, avec raison pour écarter la prétention de l'hospice s'il venait, par la suite, réclamer son payement sur la fortune que les parents ou l'enfant lui-même auraient acquise, postérieurement à la sortie de l'hospice.

On a vu que le conseil de préfecture était appelé à statuer sur les difficultés relatives au recouvrement des dépenses faites pour les aliénés placés dans les établissements publics. Nous avons fait remarquer que c'était la conséquence d'une attribution expresse ; or, aucune attribution de ce genre n'est consacrée par les lois sur le service des enfants trouvés ; toutes les contestations en cette matière suivent donc la compétence déterminée par leur nature essentielle. Le contentieux administratif échappe seul au domaine de la juridiction civile.

1915. — Les hospices désignés pour recevoir les

enfants trouvés (1), sont, ainsi que les communes et les départements, appelés à concourir à leurs dépenses. (*Voy.* Décr. 19 janv. 1811, art. 12.)

1916. — Depuis 1811, le gouvernement alloue sur les centimes affectés aux dépenses variables des départements, une somme de quatre millions pour contribuer au payement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et des enfants abandonnés. (*Voy. ibid.*, art. 12.) La répartition en est faite chaque année, par le ministre de l'intérieur proportionnellement au nombre des enfants à la charge de chaque département. On découvre dans ce pouvoir attribué au ministre la pensée qui, dans les actes du gouvernement consulaire, faisait pressentir le régime impérial dont le caractère a été de concentrer dans les mains de l'administration centrale les moyens de pourvoir à tous les services publics.

Les conseils généraux, obligés de maintenir le résultat de la répartition, n'ont que la liberté de voter sur les centimes facultatifs, un supplément pour accroître les ressources du service et alléger d'autant la part à supporter par les hospices et les communes.

1917. — Le concours des communes a lieu « soit « au moyen d'un prélèvement proportionnel à leurs « revenus, soit au moyen d'une répartition propo- « sée par le conseil général, sur l'avis du préfet, et « approuvée par le ministre compétent. » (*Voy.* L. 17 juillet 1819, art. 25, § 2.)

Le conseil général, dans le silence de la loi, a incontestablement le choix entre les deux moyens ; et

(1) Aux termes de l'art. 22 du décret de 1811, cette désignation est faite par un règlement d'administration publique.

on ne voit pas ce qui pourrait l'empêcher de les employer simultanément. On comprend sans peine que les communes qui jouissent de revenus soient appelées à faire un sacrifice, de préférence à celles qui manquent de ces ressources. Mais s'il en faut venir à une répartition, il est de l'essence de cette mesure de comprendre toutes les communes et de les frapper suivant une certaine proportion ; dans l'usage, on prend pour base le montant des contributions directes (1).

1918. — Ce qui reste à supporter dans les dépenses en dehors des fonds votés par le département et de ceux fournis par les communes, tombe à la charge des hospices qui ont été désignés pour recevoir les enfants. Il est même une portion des dépenses qui ne peut jamais être supportée que par eux ; ce sont les dépenses *intérieures*, relatives à la fourniture des layettes, à la nourriture et à l'éducation des enfants. L'art. 11 du décret du 19 janvier 1811 les met à leur charge personnelle. Il en faut dire autant de toutes les dépenses afférentes aux enfants admis et gardés en *qualité d'orphelins*. L'article n'accorde d'allocation et ne consacre le concours des communes que *pour le payement des mois de nourrice et des pensions des enfants trouvés et des enfants abandonnés ;* les orphelins rentrent dans la classe des indigents.

(1) La répartition n'est que proposée par le conseil général, c'est le ministre qui l'arrête. La nature de l'acte n'en est pas moins celle qui est commune à toutes les mesures de répartition dont la base n'a pas été rigoureusement fixée; elle est exclusive de la faculté du recours.

§ 3. — Établissements à la charge de l'état.

1919. — Administration des établissements à la charge de l'état.
1920. — Conseil supérieur. — Sa composition. — Ses attributions.
1921. — Commission consultative. — Sa formation.
1922. — Directeur. — Sa mission.
1923. — Comptabilité.

—

1919. — L'administration des établissements à la charge de l'état, savoir : l'hospice des Quinze-Vingts, la maison de Charenton, l'institution des Sourds-Muets de Paris, l'institution des Jeunes Aveugles, l'institution des Sourds-Muets de Bordeaux, est partagée entre un conseil supérieur séant à Paris, une commission consultative créée près de chacun de ces établissements, un directeur et un agent comptable nommés pour chacun.

1920. — Le conseil supérieur se compose de 24 membres nommés par le roi, et d'un secrétaire nommé par le ministre de l'intérieur. Il se réunit sur la convocation et sous la présidence de ce ministre. Ce conseil se renouvelle par sixième, tous les deux ans ; mais les membres sortants peuvent être renommés.

Le conseil supérieur donne son avis sur les budgets et les comptes de chaque établissement, les rapports généraux des directeurs, les projets de constructions et de grosses réparations des bâtiments, les acceptations de legs et donations et les questions contentieuses, les règlements pour l'administration intérieure des établissements, et en outre, sur toutes les questions à l'égard desquelles il est consulté par le ministre.

Il est d'ailleurs chargé de présenter, à la fin de chaque année, au ministre de l'intérieur, un rapport sur la situation des établissements et d'indiquer ses vues sur toutes les améliorations dont l'administration, la direction morale et le régime intérieur de chaque établissement lui paraîtraient susceptibles, et au besoin même, sur la fondation des nouveaux établissements qu'il pourrait y avoir à créer.

1921. — La commission consultative est composée de quatre membres nommés par le ministre de l'intérieur ; elle se renouvelle par quart, conformément aux règles suivies pour les commissions administratives.

1922. — Le directeur assiste aux réunions de la commission consultative, avec voix délibérative ; il est chargé de l'administration intérieure; il exerce la gestion des biens et revenus de l'établissement ; il assure l'exécution des lois et règlements, et correspond directement avec le ministre de l'intérieur.

1923. — La comptabilité et le régime économique sont confiés à un agent comptable et se régissent par application des dispositions sur la comptabilité des hospices. (*Voy.* Ord. 21 février 1841.)

ART. 2. — Composition du domaine des établissements de bienfaisance.

1924. — Mesures prises par la Convention à l'effet d'enlever et, bientôt, de rendre aux établissements de charité leur individualité.

1925. — Remise aux hospices des biens provenant des établissements charitables. — Étendue et caractère de cette mesure.

1926. — Remboursements effectués pendant la main-mise nationale.

1927. — Remplacement des biens vendus. — Droits conférés à cet égard aux hospices.
1928. — Effets des lois en faveur des émigrés.
1929. — Rentes et biens célés. — Étendue de l'affectation.
1930. — Les actions juridiques exercées en exécution de la loi du 4 ventôse an IX ont dû être soumises à un comité consultatif.
1931. — Droits respectifs des fabriques et des hospices.
1932. — Indication sommaire des principes qui ont présidé au règlement des difficultés relatives à l'attribution des biens célés.
1933. — Règles de compétence. — Le sous-préfet statue sur la priorité de découverte.
1934. — Caractère des actes qui ont eu pour objet la restitution ou le remplacement des biens des établissements charitables.
1935. — Compétence des conseils de préfecture pour prononcer sur l'existence et les effets des révélations.
1936. — Compétence des tribunaux pour les actions en revendication dirigées contre les détenteurs.
1937. — Les libéralités sont une source d'accroissement du patrimoine des établissements charitables. — Renvoi.
1938. — Renvoi pour la part allouée sur le produit des octrois et pour le droit des pauvres sur les théâtres.
1939. — Amendes.
1940. — Confiscations.
1941. — Prix des journées pour les militaires malades.
1942. — Produit du travail des indigents recueillis dans les hospices.
1943. — Revenus des biens des enfants trouvés et orphelins. — Droits de déshérence.
1944. — Droits sur les effets mobiliers des indigents décédés à l'hospice.
1945. — Produit des quêtes, des troncs et des collectes.

1924. — La Convention, qui, après avoir proclamé le principe que tous les intérêts locaux doivent se confondre dans les intérêts généraux pour engendrer l'unité nationale dans toute sa vérité et dans toute sa force, en avait appliqué les conséquences aux communes et aux paroisses en réunissant leurs

biens au domaine de l'état, devait se laisser entraîner par les exigences de la logique rigoureuse et absolue qui caractérise les œuvres politiques de ce temps, à enlever l'exercice de la bienfaisance publique aux localités pour l'attribuer à l'état, et, par suite, à supprimer les établissements et à réunir au domaine national les biens spécialement affectés à ce service.

Il fut décrété par la loi du 23 messidor an II, *que l'actif des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de bienfaisance, sous quelque dénomination qu'ils fussent, faisait partie des propriétés nationales et que les créances passives de ces établissements devenaient dettes nationales.* (*Voy.* art. 1 et 2.)

Cependant, ce système comportait des inconvénients si graves qu'ils devaient le faire abandonner bientôt. Les besoins de l'état ne laissaient que des ressources insuffisantes, le zèle de la charité privée était glacé par des mesures exclusives d'exactitude et de fidélité dans l'emploi de ses dons, enfin le soin des malades et des indigents retiré aux administrations locales était empreint de moins de dévouement et de pitié. Dès le 9 fructidor an III, la Convention décréta qu'il serait sursis à la vente des biens des établissements de bienfaisance jusqu'à ce qu'il eût été statué sur la demande en rapport de la loi du 23 messidor an II; et cette loi fut rapportée par celle du 16 vendémiaire an V, qui rendit aux établissements charitables leur individualité. Mais le mal était en grande partie consommé. Les ventes nationales avaient absorbé plus des trois cinquièmes du patri-

moine des hospices, il fallut refaire leur dotation. On leur remit les biens qui se trouvaient encore dans les mains de l'état; on pourvut au remplacement de ceux qui avaient été aliénés; on affecta à leurs besoins les rentes et domaines nationaux indûment soustraits à la main-mise de l'état. Chacune de ces mesures doit faire l'objet de quelques observations particulières.

1925. — Le principe de la remise des biens provenant des établissements charitables a été proclamé par l'art. 5 de la loi du 16 vendémiaire an v, qui porte que « les hospices civils sont conservés dans « la jouissance de leurs biens et des rentes et rede- « vances qui leur sont dues par le trésor public ou « par des particuliers. » Le droit à la remise est aussi consacré au profit des bureaux de bienfaisance par la loi du 20 ventôse an v. Quant à son étendue, un arrêté du 28 prairial an IX l'a déclaré applicable aux biens affectés à l'entretien d'hospitalières et de filles de charité, et en général, *à toutes les fondations de services de bienfaisance et de charité*. (*Voy.* arti- cles 1 et 2.)

Dans ces derniers termes, l'interprétation de la disposition consacrée par la loi du 16 vendémiaire est devenue si large que son application ne pouvait rencontrer de difficultés sérieuses. L'état s'est fait un devoir d'abandonner tous les biens qui, par leur affectation, pouvaient être considérés comme faisant partie du domaine des pauvres. Il faut cependant, noter la décision rendue relativement à ceux provenant des caisses de secours et de charité. Le conseil d'état a reconnu que ces biens étaient, en

réalité, destinés au soulagement des malheureux, et il en a conclu qu'ils devaient être remis aux bureaux de bienfaisance. (*Voy.* Ord. 12 juillet 1807, bureau de bienfaisance de Maestricht.) Cette décision a pour base l'idée que c'est la destination qu'il importe essentiellement de considérer pour régler le sort des biens affectés aux œuvres de bienfaisance: Nous verrons l'importance que prend cette idée lorsqu'il s'agit de déterminer à cet égard les droits du gouvernement et le pouvoir du législateur.

On lit dans un avis du conseil d'état du 4 pluviôse an XIII, sur une question que nous examinerons plus tard, « que, lors de la réunion des biens « des hospices au domaine, l'état s'est chargé des « dettes; que, lors de la remise des biens aux hos- « pices, l'état a été *déchargé* desdites dettes par la « double raison de la *restitution* des biens non ven- « dus, et de la promesse du remplacement de ceux « qui avaient été aliénés, et que chaque hospice est « *redevenu* obligé. » Il résulte de cette doctrine que, dans la pensée du conseil d'état, qui, sans doute, avait le secret de la loi, les biens ne sont pas revenus aux hospices à un titre nouveau; qu'ils n'ont jamais dû, en ce qui concernait les biens qui leur avaient appartenu, être considérés comme donataires de l'état; que c'est une *restitution* dans le sens légal de ce mot qui s'est opérée à leur profit. On leur fait, sous ce rapport, une condition toute différente de celle des fabriques. (*Voy. suprà*, chap. 19, n° 1808.) La raison en est, selon nous, que le service des pauvres n'avait jamais été supprimé et que, dans l'intention du législateur, la réunion au domaine des biens des éta-

blissements charitables n'avait point eu pour objet de les enlever à leur destination, mais seulement de retirer aux hospices, considérés comme établissements particuliers, pour l'attribuer au gouvernement, la mission d'en employer les revenus en vue de leur affectation, tandis que, pour les fabriques, les biens ecclésiastiques étant entrés dans le domaine par suite de la suppression du culte, ils avaient changé de destination et ont dû recevoir une affectation nouvelle, lorsqu'ils en sont sortis pour former la dotation des paroisses.

1926. — Mais dès l'instant qu'on admettait que les hospices rentraient en possession en vertu d'une *restitution*, on pouvait se demander si durant la mainmise nationale, les débiteurs des hospices avaient pu valablement payer entre les mains de l'état. Un arrêté du 14 fructidor an x a déclaré que « les rembourse-
« ments faits dans les caisses nationales antérieure-
« ment à la promulgation de la loi du 9 fructidor
« an III, des créances et des rentes foncières et con-
« stituées, originairement dues aux pauvres et aux
« hôpitaux, étaient valables. » La justice de cette décision est frappante. Quels qu'eussent été le motif et le peu de durée de la mesure qui avait fait passer le passif et l'actif des établissements de charité dans les mains de l'état, sa légalité ne permettait pas de douter que l'état n'eût bien et dûment représenté les pauvres pendant la durée de sa possession.

1927. — La loi de vendémiaire an v, en même temps qu'elle ordonnait la remise aux hospices des biens du patrimoine des pauvres qui se trouvaient encore dans les mains de l'état, disposait que « ceux

« de ces biens qui avaient été vendus en vertu de la « loi du 23 messidor...., leur seraient remplacés en « biens nationaux du même produit. » (*Voy.* art. 5.) La même disposition est reproduite à l'égard des bureaux de bienfaisance, dans la loi du 20 ventôse an v.

Le délai durant lequel les hospices ont été admis à réclamer pour profiter des avantages que leur assuraient ces lois, est depuis longtemps expiré. (*Voy.* arrêté du 28 vent. an XII.) Nous ne parlerons donc pas de leur exécution. Mais il peut être utile de se fixer sur le caractère de la mesure qu'elles consacraient.

En principe, l'état abandonnant le service des pauvres qu'il avait déclaré prendre à sa charge, il était juste qu'il rendît intégralement ce qui constituait leur patrimoine, et que, par suite, les hospices fussent considérés comme ses créanciers à raison des biens qu'il comprenait. Les lois qui ont décrété le remplacement des biens vendus n'ont d'ailleurs rien de contraire à ce principe. Cependant, le conseil d'état se refuse à l'admettre; selon lui, « les hospices n'é- « taient point créanciers de l'état à raison des biens « des établissements de même genre, vendus en exé- « cution de la loi du 23 messidor an II; la loi du 16 « vendémiaire an V est un acte de concession qui ne « leur a ni reconnu, ni conféré cette qualité; » et il en conclut notamment, que les hospices n'ont aucune action en garantie pour les évictions qu'ils sont exposés à subir relativement aux biens donnés en remplacement. (*Voy.* Ord. 11 avril 1834, hospice d'Avranches.)

1928. — Nous devons dire quelques mots des atteintes que les hospices ont eu à subir des lois rendues en faveur des émigrés.

La loi du 5 déc. 1814, qui ordonna la restitution aux émigrés de tous leurs biens non vendus, consacrait au profit des hospices, une exception ainsi conçue : « Sont encore exceptés de la remise les biens « dont, par des lois ou des actes d'administration, « il a été *définitivement* disposé en faveur des hospi- « ces, maisons de charité et autres établissements « de bienfaisance, en remplacement de leurs biens « aliénés ou donnés en payement des sommes dues « par l'état. Mais lorsque, par l'effet de mesures lé- « gislatives, ces établissements auront reçu un ac- « croissement de dotation égal à la valeur des biens « qui n'ont été que *provisoirement* affectés, il y aura « lieu à remise de ces derniers biens en faveur des « anciens propriétaires, leurs héritiers ou ayant- « cause.

« Dans le cas où les biens donnés, soit en rempla- « cement, soit en payement, excèderaient la valeur « des biens aliénés et le montant des sommes dues « à ces établissements, l'excédant sera remis à qui « de droit. »

Aux termes de cette loi, les émigrés n'étaient autorisés à demander la remise des biens donnés *à titre provisoire*, que dans le cas où ils excédaient la valeur de leurs biens vendus par suite de la mainmise nationale, et seulement jusqu'à concurrence du montant de cet excédant.

Une ordonnance rendue, à la date du 11 juin 1816, pour régler l'exécution de la loi de 1814, effaça toute

distinction entre les biens donnés définitivement et ceux donnés à titre provisoire. L'art. 3 dispose *que si les biens concédés excèdent la valeur de l'ancienne dotation vendue, l'excédant sera restitué aux émigrés dont tout ou partie de ces biens sera provenu, dans quelque forme que la concession ait été faite*. D'un autre côté, l'ordonnance déclara que pour reconnaître s'il y avait ou non excédant on considèrerait comme faisant partie de la dotation nouvelle, « les donations « entre-vifs ou testamentaires faites aux établisse- « ments par des particuliers avec l'autorisation du « gouvernement. » (*Voy.* art. 6.) (1) On a là un exemple frappant d'une ordonnance contradictoire à la loi dont elle était destinée à procurer l'application. (*Voy. suprà*, titre 1, chap. 1^er^.)

Mais une ordonnance du 12 août 1818 est intervenue pour rapporter l'art. 6 de celle du 11 juin 1816 qui voulait que les dons et legs fussent compris dans l'évaluation des biens affectés aux établissements de charité; et la loi du 27 avril 1825, en même temps qu'elle imposait aux émigrés l'obligation de transmettre à l'hospice, avant de demander la remise, l'indemnité qui leur aurait été délivrée pour les biens par eux réclamés, ne mentionnait comme susceptibles de faire l'objet d'une demande en remise que les biens concédés à titre provisoire. (*Voy.* art. 17.) C'est la condamnation des dispositions de l'ordonnance de 1816.

1929. — La loi du 4 ventôse an IX est ainsi conçue : « Art. 1^er^. Toutes rentes appartenant à la ré-

(1) Eût-elle été légale, cette disposition était peu sage; car elle était faite pour glacer le zèle de la charité privée.

« publique, dont la reconnaissance et le payement « se trouveraient interrompus, et tous domaines na- « tionaux qui auraient été usurpés par des parti- « culiers, sont affectés aux besoins des hospices les « plus voisins de leur situation. » L'arrêté du 9 fructidor déclare que ces dispositions sont communes aux bureaux de bienfaisance et autres établissements de même nature.

Des biens et rentes sans nombre qui se trouvaient sous le coup des lois révolutionnaires, avaient échappé aux recherches de la régie. Ce sont ces biens *célés* au domaine qui sont affectés aux établissements de charité.

L'affectation dans la loi de ventôse est conçue en termes généraux. Les droits de l'état sur les biens célés sont transférés aux établissements de charité. « Les administrations des hospices, dit l'art. 2 de « la loi, recevront les avis que leur en donneront « les préfets, sous-préfets, maires, notaires et autres « fonctionnaires et citoyens qui auront connaissance « de rentes ou domaines de cette espèce; et, à leur « première requête, les commissaires du gouverne- « ment près les tribunaux seront tenus d'en pour- « suivre la restitution au profit desdits hospices.» Mais une décision du gouvernement du 7 nivôse an XII, visée dans l'avis du 30 avril 1807, que nous citerons bientôt, *a restreint l'attribution des hospices aux rentes que leurs propres agents découvriraient*. A partir de cette décision, le gouvernement a pu disposer des biens célés découverts par d'autres que par les agents des établissements charitables; c'est ce qui explique la disposition du décret du 30 décembre 1809 par la-

quelle il admet, ainsi qu'on l'a vu (*Voy. suprà*, ch. 19, n° 1810), les fabriques à solliciter la mise en possession des biens et rentes célés dont elles révèleraient l'existence.

1930. — L'exécution de la loi du 4 ventôse an ix a été réglée par un arrêté du 7 messidor de la même année. Il ordonna, notamment, que les actions juridiques que les commissions administratives croiraient devoir intenter seraient préalablement soumises à l'examen d'un comité consultatif, qui serait formé dans chaque arrondissement communal, et composé de trois membres choisis par le sous-préfet parmi les jurisconsultes les plus éclairés de l'arrondissement. (*Voy.* art. 11.) Les attributions de ce comité consultatif dont la création appartient à l'arrêté du 7 messidor, et qui a survécu, ainsi que nous l'expliquerons plus tard, aux intérêts en vue desquels il fut institué, étaient réglées par les dispositions suivantes :

« Art. 12. Ce comité déclarera, par une consul-
« tation écrite et motivée, s'il y a lieu de les auto-
« riser à plaider.

« Art. 13. L'avis du comité sera transmis au con-
« seil de préfecture qui, conformément à l'art. 4 de
« la loi du 28 pluviôse an VIII, accordera ou refu-
« sera l'autorisation.

« Art. 15. Pourra le comité consultatif, pour les
« cas qui le permettront, transiger sur tous les droits
« litigieux. Les transactions recevront leur exécu-
« tion provisoire ; mais elles ne seront définitives et
« irrévocables qu'après avoir été approuvées par le
« gouvernement : à l'effet de quoi, elles seront trans-

« mises au ministre de l'intérieur, revêtues de l'avis « des préfets et sous-préfets.

« Art. 17. Dans le cas où plusieurs commissions « découvriraient en même temps les mêmes rentes ou « domaines usurpés, le comité consultatif pronon- « cera, sauf la confirmation du sous-préfet, sur celle « à laquelle il conviendra d'accorder la préférence.»

1931. — Lorsque l'arrêté du 7 thermidor an XI, eut rendu aux fabriques « leurs biens non aliénés, « ainsi que les rentes dont elles jouissaient et dont « le transfert n'avait pas été fait, » il s'est agi de régler plusieurs difficultés que présentait l'exécution de cet arrêté dans son rapport avec les droits conférés aux hospices, à titre de découverte, sur les biens célés. Un avis du conseil d'état du 30 avril 1807 a eu cet objet ; il a spécialement décidé que les hospices devaient conserver les biens ou rentes provenant de fabriques, dont le transfert avait été consommé avant l'arrêté du 7 thermidor ; mais qu'ils étaient tenus de restituer aux fabriques les biens ou rentes dont l'aliénation ou le transfert n'avait pas été consommé antérieurement à cette époque, « quelles qu'eussent « été leurs démarches préliminaires pour en obtenir « la jouissance, et que ces démarches leur donnaient « seulement le droit de répéter contre les fabriques « le remboursement des frais faits pour parvenir à « la découverte et à l'envoi en possession desdits « biens. »

1932. — On comprend que l'exercice des droits attribués aux hospices n'a pas été sans donner lieu à de nombreuses contestations tant vis-à-vis du domaine, que vis-à-vis des tiers ; mais leur examen dé-

taillé serait à la fois si aride et, désormais, si peu utile que nous devons nous borner à énoncer les principes qui les ont dominées.

Pour prononcer entre les hospices et le domaine, on a pris pour base le principe que les hospices n'avaient droit qu'aux biens entièrement inconnus à la régie. Un avis du 12 janvier 1811 indique de quels actes elle devait justifier pour établir que l'existence des biens réclamés lui était connue.

Les décisions entre les hospices et les particuliers dérivent principalement du principe que les concessions n'ont jamais été faites aux hospices que sauf les droits des tiers. La dernière application de ce principe se rencontre dans une ordonnance du 25 mars 1835 rendue au profit d'un sieur Maron.

1933. — Je passe aux règles de compétence.

L'art. 17 de l'arrêté du 7 messidor an IX tranche la question de compétence relativement aux contestations sur la priorité de découverte entre deux établissements. Il en attribue la décision au sous-préfet. Le préfet, en vertu des règles de hiérarchie, avait le contrôle de cette décision. Le ministre de l'intérieur pouvait ensuite être saisi au même titre ; et la matière étant, à notre avis, contentieuse, on avait contre la décision du ministre, la ressource du recours au conseil d'état.

1934. — Nous avons établi, en traitant des *fabriques*, quel est le caractère des actes qui ont eu pour objet de consacrer et de modifier ensuite, les droits de ces établissements aux biens que les lois révolutionnaires avaient placés dans le domaine de l'état. La doctrine que nous avons professée sur ce point con-

vient parfaitement aux actes qui ont créé et réglé les mêmes droits pour les établissements charitables : le caractère d'actes administratifs les distingue au plus haut degré. Leur interprétation et leur application ont dû, par conséquent, tomber dans le domaine de la juridiction administrative.

1935. — A titre de juges du contentieux administratif, et peut-être aussi en vertu de l'attribution qui leur a été faite du contentieux des domaines nationaux, les conseils de préfecture ont dû, en l'absence de dispositions qui aient eu pour objet de consacrer la compétence des préfets ou du ministre, être saisis des contestations qui ont pu naître soit entre les hospices et le domaine, soit entre les hospices et les fabriques, sur l'existence et les effets des révélations. La jurisprudence atteste, en effet, que les conseils de préfecture ont statué sur de nombreux litiges de ce genre. (*Voy.* Ord. 25 oct. 1826, hosp. de Bouxville.)

Toutefois, le gouvernement, on en a la preuve dans toutes les dispositions qui en matière de remise des biens nationaux, prescrivent de s'adresser au préfet, était si enclin à se réserver la décision de toutes les réclamations fondées sur une attribution des biens du domaine, que nous ne serions point surpris qu'on signalât plusieurs exemples de décisions rendues par les préfets, soumises ensuite au ministre des finances, et enfin déférées au conseil d'état.

1936. — Quant aux actions en revendication contre les détenteurs des biens et rentes célés, la compétence n'a jamais été douteuse. Ces actions se portaient devant les tribunaux et ne pouvaient se

porter ailleurs ; l'art. 2 de la loi du 4 ventôse an IX s'en explique fort clairement. Mais leur juridiction n'échappait point aux restrictions résultant des attributions faites, dans des matières spéciales, à l'autorité administrative. Ainsi, dès que le procès soulevait une question d'interprétation de vente nationale, la solution de cette question ne pouvait émaner que du conseil de préfecture, suivant les règles qui ont été exposées plus haut. (*Voy.* chap. 14, n° 1474.)

1937. — Les libéralités par actes entre-vifs ou testamentaires augmentent chaque jour le patrimoine des établissements charitables. Nous exposerons dans l'article suivant les règles tracées pour ces sortes de dispositions.

1938. — Les lois ont pris soin aussi de leur assurer des recettes diverses qui forment pour eux autant de branches de revenu. Nous parlerons, en traitant des *octrois*, de la part attribuée aux hospices dans les produits de la perception ; et nous consacrerons dans le chapitre des *théâtres*, quelques observations au droit pour les pauvres établi sur les bals et spectacles publics.

1939. — Aux termes d'une ordonnance du 30 décembre 1823, les amendes *de police rurale et municipale* appartiennent exclusivement aux communes dans lesquelles les contraventions ont été commises, ainsi qu'il est prescrit par l'art. 466 du code pénal, et le produit en est versé dans leurs caisses, distraction faite préalablement des remises et taxations des receveurs sur les mandats qui en sont délivrés, au nom des receveurs municipaux par les préfets, après la remise et la vérification des états de recouvre-

ment. Mais les amendes de *police correctionnelle* sont centralisées à la recette générale de chaque département et y forment un fonds commun qui est tenu à la disposition des préfets et qui est applicable: 1° au remboursement des frais de poursuite de police correctionnelle ou de simple police tombés en non-valeurs; 2° au payement des droits dus aux greffiers pour leurs extraits; 3° au service des enfants trouvés et abandonnés, jusqu'à concurrence du tiers de l'excédant et pour les deux autres tiers aux dépenses des communes qui éprouvent le plus de besoins.

La répartition entre les communes faite par les préfets et soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, constitue une opération purement administrative. Quant à l'affectation d'une portion du produit net au service des enfants trouvés et abandonnés, quoique le préfet en soit chargé, elle n'en est pas moins fondée sur un droit reconnu et déclaré, et, conséquemment, le recours au conseil d'état serait ouvert contre la décision ministérielle si elle s'écartait de la base déterminée par l'ordonnance.

1940. — Les confiscations ont toujours suivi le sort des amendes (*Voy.* L. 22 juillet 1791, tit. 1^er^, art. 47 et 70); elles en sont comme l'accroissement; nous pensons donc qu'il faut régler leur application par les dispositions de l'ordonnance de 1823.

1941. — Les hospices, dans les villes où il ne se trouve pas d'hôpital militaire, sont tenus de recevoir les militaires malades (*Voy.* Ord. 25 novembre 1814, art. 2), moyennant un prix de journée qui ne peut être au-dessous de 80 centimes ni excéder un franc. Il est fixé par le préfet dans ces limites, en raison

des circonstances locales. (*Voy.* Circ. du minist. de l'int. du 19 août 1807.)

1942. — Une loi du 16 messidor an VII a prescrit l'introduction dans les hospices de travaux convenables à l'âge et aux infirmités de ceux qui y sont entretenus. Les commissions administratives prennent les dispositions nécessaires pour assurer l'observation d'une prescription qui n'est pas moins essentielle à l'entretien de la moralité et du bon ordre parmi les indigents recueillis, qu'à la prospérité des établissements qu'elle indemnise en partie de leurs dépenses.

Les pauvres valides qui refuseraient de se livrer aux travaux auxquels ils seront jugés propres ne pourraient rester dans les hospices.

Les deux tiers du produit du travail sont versés dans la caisse de l'hospice, le tiers restant est remis aux indigents à l'époque et suivant le mode fixés par la commission administrative. (*Voy.* L. 16 messidor an VII, art. 14.)

1943. — Les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants trouvés ou aux orphelins admis dans les hospices sont perçus, jusqu'à leur sortie, à titre d'indemnité des frais de leur nourriture et entretien.

Si l'enfant décède avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, et qu'aucun héritier ne se présente, ses biens appartiennent en propriété à l'hospice, qui en est envoyé en possession à la diligence du receveur, et sur les conclusions du ministère public, et fait les fruits siens jusqu'au jour de la

demande en pétition d'hérédité qui peut intervenir plus tard.

L'héritier qui se présente pour recueillir la succession d'un enfant décédé avant sa sortie de l'hospice, son émancipation ou sa majorité, est, d'ailleurs, tenu d'indemniser l'hospice des aliments fournis et des dépenses faites pour l'enfant décédé, sauf à faire entrer en compensation jusqu'à due concurrence, les revenus perçus par l'hospice. (*Voy.* L. 15 pluviôse an XIII, art. 7, 8 et 9.)

1944. — A l'égard des indigents autres que les enfants, qui décèdent dans les hospices, ces établissements n'ont aucun droit aux immeubles, mais les effets mobiliers leur sont attribués comme un léger dédommagement de leurs dépenses. Le conseil d'état, consulté sur la nature et l'étendue de ces droits, a émis le 3 nov. 1809, l'avis, « 1° Que les effets mo-
« biliers apportés par les malades décédés dans les
« hospices, et qui y ont été traités gratuitement, doi-
« vent appartenir auxdits hospices, à l'exclusion des
« héritiers et du domaine, en cas de déshérence;
« 2° qu'à l'égard des malades ou personnes valides,
« dont le traitement et l'entretien ont été acquittés
« de quelque manière que ce soit, les héritiers et lé-
« gataires peuvent exercer leurs droits sur tous les
« effets apportés dans les hospices par lesdites per-
« sonnes malades ou valides; et que, dans le cas de
« déshérence, les mêmes effets doivent appartenir
« aux hospices au préjudice du domaine. »

1945. — Il faut aussi compter au rang des ressources des établissements de charité le produit des quêtes, que les administrateurs des hospices et des

bureaux de bienfaisance sont autorisés à faire faire dans tous les temples, des troncs qu'ils peuvent y faire poser ainsi que dans tous les édifices publics, et enfin des collectes auxquelles les bureaux de charité ont le droit de faire procéder, tous les trois mois, dans leurs arrondissements respectifs. (*Voy.* arrêté 5 prairial an XI, art. 1, 2 et 3.)

ART. 3. — De la gestion des biens des établissements de bienfaisance.

1946. — Division du sujet.

1947. — Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs.

1948. — Ouverture des testaments.

1949. — Délibération, avis et demande d'autorisation.

1950. — Opposition des particuliers.

1951. — Acceptation.

1952. — L'autorisation d'accepter est toujours accordée sous la réserve des droits des tiers.

1953. — Les contestations sur la validité et les effets de la disposition sont du ressort des tribunaux civils.

1954. — Fondations de lits. — Caractère de ces actes. — Assimilation aux dons et legs.

1955. — Acquisition de biens-fonds. — Principe de la nécessité d'une autorisation.

1956. — Demande d'autorisation.

1957. — Autorisation provisoire de concourir aux adjudications en justice.

1958. — Confection du contrat.

1959. — Payement ou consignation du prix.

1960. — Achat d'objets mobiliers. — Adjudications. — Marchés de gré à gré.

1961. — Compétence en matière d'acquisitions.

1962. — Emprunts. — Les formalités sont les mêmes que pour les dons et legs et les acquisitions.

1963. — Aliénations. — L'autorisation est aujourd'hui donnée par le gouvernement.

1964. — Mode d'aliénation.

1965. — Le ministère d'un notaire est-il obligatoire?
1966. — Vente des effets mobiliers.
1967. — Échanges.
1968. — Autorisation nécessaire aux administrateurs pour qu'ils puissent se dispenser de la mise en ferme des biens-fonds.
1969. — Autorisation pour les baux.
1970. — De la forme des baux.
1971. — Exécution des baux. — Règles à appliquer.
1972. — Demande en résiliation ou modération de prix.
1973. — Compétence.
1974. — Constructions et réparations. — Autorisation. — Marchés
1975. — Compétence. — Renvoi.
1976. — Droits et biens litigieux. — Transactions. — Nécessité d'une autorisation.
1977. — Actions juridiques. — Les règles particulières n'ont trait qu'à la forme.
1978. — Comité consultatif. — Sa formation. — Ses fonctions.
1979. — Nécessité d'une autorisation pour agir en justice. — Renvoi.
1980. — Autorisation pour consentir les réductions ou radiations d'hypothèques. — Nature de l'arrêté pris à cet effet.
1981. — Les établissements à la charge de l'état sont-ils soumis aux mêmes conditions pour agir en justice?
1982. — Effets du défaut d'autorisation.
1983. — Actions intentées par les particuliers contre les établissements de charité.
1984. — Comment et en quel lieu les établissements doivent être assignés.
1985. — Exécution des jugements et titres.
1986. — Comptabilité. — Assimilation aux communes.
1987. — Budget.
1988. — Comptes.
1989. — Responsabilité. — Compétence. — Renvoi.

1946. — On a vu, par l'exposé des règles relatives à la constitution des établissements publics de bienfaisance, quels sont les représentants chargés de gérer leur domaine. Il faut maintenant les suivre dans l'accomplissement de cette mission et considé-

rer chacun des actes auxquels ils sont appelés à procéder. Parcourons d'abord les actes qui ont pour objet l'accroissement du domaine, nous parlerons ensuite du droit et du mode de disposer des biens. Les actes d'exploitation viendront en troisième lieu; nous dirons après ce qui a trait à l'exercice des actions juridiques; enfin nous indiquerons en terminant, les règles de comptabilité.

1947. — Aux termes de l'art. 910 du code civil, les dispositions entre-vifs ou testamentaires au profit des établissements d'utilité publique, ne peuvent avoir leur effet qu'autant qu'elles sont autorisées par le gouvernement. La qualification d'établissements d'utilité publique est encore plus large que celle d'établissements publics, il n'est pas douteux, par conséquent, que ces établissements ne soient soumis à la prescription.

L'acceptation des dons ou legs en argent ou en objets mobiliers n'excédant pas 300 francs est autorisée par les préfets. L'autorisation ne peut émaner que du roi toutes les fois qu'il s'agit d'immeubles ou de valeurs mobilières excédant 300 fr. (*Voy.* Ord. 2 avril 1817, art. 1.)

1948. — Tout dépositaire d'un testament contenant un legs au profit d'un établissement public est tenu de lui en donner avis lors de l'ouverture ou publication du testament. (*Voy.* Ord. 2 avril 1817, art. 5.)

Aussitôt que l'existence et l'ouverture d'un testament sont connues, c'est au receveur à faire, en attendant l'acceptation, tous les actes conservatoires

qu'il jugera nécessaires. (*Voy. ibid.*, art. 5, et arrêté 19 vendémiaire an XII.)

1949. — Pour les hospices, c'est la commission administrative qui délibère sur le legs qui a été fait ou sur la donation proposée, et qui rédige et adresse la demande d'autorisation. En raison de l'organisation particulière des hospices de Paris, la délibération est prise par le conseil général, et la commission administrative est seulement chargée d'agir pour en procurer l'exécution. Dans les établissements consacrés aux aliénés, la commission de surveillance émet un simple avis, la délibération et l'action sont réservées au directeur. Enfin, le conseil supérieur pour les établissements charitables à la charge de l'état, donne son avis sur les acceptations de legs et donations, la commission consultative établie près de chacun d'eux délibère, et le directeur agit conformément à la délibération.

Ces délibération et avis doivent présenter une discussion sérieuse et complète sur les avantages et les charges qu'emporte la disposition faite ou proposée dans son rapport avec la destination de l'établissement, avec ses ressources et les besoins auxquels il a à satisfaire. La demande doit être justifiée par les motifs empruntés aux délibérations et avis; il faut aussi qu'elle prévoie les considérations que les héritiers, au préjudice desquels intervient la disposition, pourraient faire valoir pour déterminer le refus de l'autorisation, qu'elle indique leur relation de parenté avec l'auteur de la disposition, leur position de fortune et l'importance du legs relativement à l'ensemble de l'héritage.

La demande est, indépendamment des avis et délibération qui ont dû la précéder, accompagnée d'une expédition du testament ou, s'il s'agit d'une donation, de la proposition signée de la personne qui offre le don. A moins que l'établissement ne soit situé dans l'arrondissement du chef-lieu du département, il convient d'adresser la demande au sous-préfet, surtout lorsque l'établissement est communal, parce que, dans ce cas, il a à provoquer l'avis du conseil municipal. (*Voy.* L. 18 juillet 1837, art. 21.) Le sous-préfet transmet les pièces au préfet qui, s'il n'a le droit de prononcer lui-même, les envoie à son tour, avec ses observations, au ministre de l'intérieur pour être soumises au roi.

1950. — Nous avons tracé, à l'occasion des dons et legs faits aux communes, la voie à prendre par les particuliers qui ont intérêt à ce que l'autorisation d'accepter soit refusée. Tout ce que nous avons dit sur ce point convient aux libéralités faites aux établissements charitables, nous y renvoyons (1).

1951. — Lorsque l'acceptation a été autorisée, elle est faite, dans les limites de l'autorisation, par la commission administrative, le bureau ou le direc-

(1) On ne doit point se guider sur les principes exposés pour les fabriques; l'ordonnance du 14 janvier 1831, qui les oblige à appeler les héritiers, par un acte extrajudiciaire, à prendre connaissance du testament et à donner leur consentement à son exécution ou à produire leurs moyens d'opposition et qui rapporte l'art. 6 de l'ordonnance du 2 avril 1817 que nous allons mentionner bientôt, fait aux fabriques en particulier, et aux établissements ecclésiastiques et communautés religieuses en général, un régime tout spécial. Des abus plus fréquents et plus graves ont paru nécessiter, vis-à-vis des établissements de ce genre, un surcroît de précautions.

teur, suivant que le don ou le legs est fait à un hospice, à un bureau de bienfaisance, à un asile d'aliénés ou à l'un des établissements entretenus par l'état.

1952. — Il est de principe que l'autorisation pour l'acceptation ne fait nul obstacle à ce que les tiers intéressés se pourvoient par les voies de droit contre les dispositions dont l'acceptation a été autorisée. (*Voy.* Ord. 2 avril 1817, art. 7.)

1953. — Nous ne croyons pas avoir à insister pour démontrer que, quelle que soit la forme de l'acte de disposition, et sous quelque rapport qu'il soit attaqué, les contestations sont de la compétence exclusive des tribunaux civils. On chercherait en vain une disposition qui ait eu pour effet de modifier en ce point les conséquences résultant de la nature de l'acte et de la qualité des parties entre lesquelles il intervient.

1954. — Sous l'ancienne législation, les libéralités des personnes pieuses et charitables se produisaient bien souvent sous la forme de fondations de lits dans les hospices. On donnait aux maisons hospitalières un fonds dont tout le produit utile était destiné à la subsistance du pauvre, mais on se réservait l'honneur de déterminer le sujet auquel il serait appliqué. L'arrêté du 16 fructidor an XI, qui a principalement pour objet de maintenir les fondations anciennes faites dans les hospices de Paris et de régler la jouissance des droits de présentation suivant les clauses et conditions insérées aux actes de fondation, porte que les fondations de lits offertes à l'avenir ne pourront, comme les donations et legs, être

acceptées ou rejetées qu'en vertu d'un arrêté spécial du gouvernement. (*Voy.* art. 8.) Cette disposition met en lumière le véritable caractère des actes de ce genre. Dans l'intention des fondateurs qui offrent, aussi bien que dans l'intention des établissements qui acceptent, ce ne sont que des donations ; la condition qui les accompagne ne leur enlève en aucune manière le caractère de dispositions à titre gratuit.

Ce principe a pour conséquence de soumettre les actes de fondation aux règles qui viennent d'être tracées pour les dons et legs. Il est aussi bien important à considérer pour régler l'exercice des droits des fondateurs, ou plutôt de leurs héritiers. On en a un exemple dans un arrêt du parlement rendu à la date du 18 février 1777 à l'effet d'homologuer une délibération de l'Hôtel-Dieu, par laquelle on avait décidé de priver de leur droit de présentation les héritiers des fondateurs qui seraient reconnus en avoir fait trafic, en percevant des personnes présentées le prix de leur nomination.

On a considéré que, « c'était faire commerce de « la charité des fondateurs, et faire, en quelque ma- « nière, rentrer dans le patrimoine de leurs héritiers « ou de ceux qu'ils ont désignés pour nominateurs « ou présentateurs, un fonds dont tout le produit « utile est destiné à la subsistance d'un pauvre, et « dont ils n'ont réservé que l'honneur de déterminer « le sujet auquel il serait appliqué ; que ce choix est « purement gratuit, et ne peut être vendu licitement, « même au profit d'autres pauvres qui n'étaient « point dans l'intention des fondateurs, et qui n'ont

« point droit de partager indirectement le bénéfice « de ces fondations. »

1955. — L'autorisation du roi est exigée pour toute acquisition de biens-fonds. (*Voy.* Décr. 16 juill. 1810, art. 4.) On donne assez ordinairement, pour principe à cette règle, aussi bien qu'à celle qui subordonne également à une autorisation l'acceptation des dons et legs, le devoir de protection et de tutelle que le gouvernement est appelé à remplir vis-à-vis des établissements publics. Nous croyons qu'il faut plutôt le chercher dans l'intérêt général qui commande de prévenir l'accumulation des immeubles dans le domaine des gens de main-morte. Ce fut évidemment la pensée qui inspira la défense, faite par l'édit d'août 1669 *à tous gens de main-morte, d'acquérir aucuns fonds de terre, maisons, droits réels, etc., sans avoir obtenu et fait enregistrer des lettres patentes à cet effet ;* et l'ordonnance du 2 avril 1817 nous semble renfermer la preuve qu'elle n'est rien moins qu'étrangère à la prescription actuelle. L'art. 6, en effet, en exceptant de la nécessité de l'autorisation les acquisitions et emplois en rentes constituées sur l'état ou les villes, indique clairement que c'est la nature particulière des objets à acquérir, et non leur plus ou moins d'importance pour l'acquéreur qui a motivé la mesure.

1956. — La demande d'autorisation doit être accompagnée des mêmes délibérations et avis pour les acquisitions que pour les dons et legs. On y joint un procès-verbal de l'estimation de l'objet à acquérir faite par deux experts nommés l'un par le vendeur, et l'autre par l'administrateur de l'établissement qui

se propose d'acquérir. Il faut aussi fournir un engagement par écrit du propriétaire de vendre au prix convenu. Enfin, si le conseil municipal a dû être appelé à donner son avis, et si cet avis est contraire à l'acquisition, ou bien si les habitants eux-mêmes de la commune s'adressent au préfet pour critiquer le projet et s'opposer à sa réalisation, on ordonne une enquête *de commodo et incommodo*.

Les pièces transmises au préfet par le sous-préfet, qui donne son avis, sont envoyées par le préfet, avec ses observations, au ministre de l'intérieur.

1957. — Les auteurs du *Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance* nous apprennent qu'il est arrivé quelquefois, que le ministre de l'intérieur a pris sur lui d'autoriser les établissements à se porter enchérisseurs jusqu'à un chiffre déterminé dans les adjudications en justice, sauf à provoquer ensuite une ordonnance royale destinée à sanctionner, en la rendant définitive, l'autorisation provisoire. L'adjudication jusqu'au jour de cette autorisation définitive, reste sous l'empire d'une condition résolutoire.

Les délibérations, avis et demandes doivent, dans ce cas, mentionner spécialement la mise à prix de l'immeuble et le chiffre jusqu'auquel on se propose d'enchérir.

1958. — Lorsque l'autorisation d'acquérir est obtenue, le contrat définitif est passé avec la commission administrative, le bureau ou le directeur, suivant les distinctions que nous avons établies pour l'acceptation des dons et legs. (*Voy. suprà*, n° 1951.) On ne voit pas dans les ordonnances et règlements, que le

recours au ministère d'un notaire soit obligé, mais les administrateurs ont trop de soin des intérêts qui leur sont confiés pour négliger le surcroît de garanties qu'apporte l'intervention du notaire.

1959. — Le vendeur est payé de son prix par le receveur aux époques et suivant le mode fixés par l'ordonnance d'autorisation, sur la production d'une ampliation de cette ordonnance, d'une copie du contrat d'acquisition et d'un certificat du conservateur des hypothèques attestant la transcription et la non-existence d'hypothèques, ou leur radiation. Le vendeur est aussi tenu, s'il y a lieu, de justifier par la production des pièces mentionnées par l'article 2194 du code civil, de la purge des hypothèques légales.

En cas d'inscriptions hypothécaires ou d'oppositions, les deniers sont versés à la caisse des dépôts et consignations; le préposé de cette caisse les reçoit sur la production d'un ordre du ministre, d'un état des inscriptions et des actes d'opposition. (*Voy.* instruction générale du 17 juin 1840.)

1960. — Les achats d'objets mobiliers restent en dehors des règles qui viennent d'être exposées. La loi du 16 messidor an VII voulait que les marchés pour les fournitures d'aliments et autres objets mobiliers nécessaires aux hospices, eussent lieu par voie d'adjudication au rabais. (*Voy.* art. 8.) Mais l'ordonnance du 14 nov. 1837 a tempéré la rigueur de cette règle; elle permet de traiter de gré à gré, sauf approbation par le préfet, pour les fournitures dont la valeur n'excède pas 3,000 fr. « Il pourra également « être traité de gré à gré, ajoute cette ordonnance,

« à quelque somme que s'élèvent les travaux et four-
« nitures, mais avec l'approbation du ministre de
« l'intérieur, 1° pour les objets dont la fabrication
« est exclusivement attribuée à des porteurs de
« brevet d'invention ou d'importation ; 2° pour les
« objets qui n'auraient qu'un professeur unique ;
« 3° pour les ouvrages et les objets d'art et de pré-
« cision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à
« des artistes éprouvés ; 4° pour les exportations,
« fabrications et fournitures qui ne seraient faites
« qu'à titre d'essai ; 5° pour les matières et denrées
« qui, à raison de leur nature particulière, et de la
« spécialité de l'emploi auquel elles sont destinées,
« doivent être achetées et choisie aux lieux de pro-
« duction ou livrées sans intermédiaire par les pro-
« ducteurs eux-mêmes ; 6° pour les fournitures ou
« travaux qui n'auraient été l'objet d'aucune offre
« aux adjudications, et à l'égard desquels il n'au-
« rait été proposé que des prix inacceptables : tou-
« tefois l'administration ne devra pas dépasser le
« maximum arrêté conformément à l'art. 7 (cet
« article prescrit la fixation d'un *maximum* de prix
« par l'autorité qui procède à l'adjudication) ; 7° pour
« les fournitures et travaux qui, dans le cas d'ur-
« gence absolue et dûment constatée, amenés par
« des circonstances imprévues, ne pourraient pas
« subir les délais des adjudications. »

Les marchés de gré à gré se font par l'intermédiaire de l'économe.

Les adjudications, lorsqu'on a recours à ce mode d'acquisition, sont toujours subordonnées à l'approbation du préfet, et ne sont valables et définitives,

à l'égard de l'établissement, qu'après cette approbation. (*Voy.* Ord. 14 nov. 1837, art. 10.)

1961. — La compétence en matière d'acquisitions est la même que pour les dispositions entre-vifs et testamentaires ; l'interprétation et l'exécution des conventions, en quelque forme qu'elles aient été passées, appartiennent aux tribunaux civils.

1962. — Tout emprunt doit aussi, être autorisé par une ordonnance du roi, qui fixe le taux de l'intérêt et l'époque du remboursement. Les délibération, avis et demande ont lieu d'après les mêmes principes que pour les dons et legs et les acquisitions. Les capitaux sont hypothéqués sur les biens de l'établissement.

1963. — Sous l'ancienne législation, le soin de protéger l'avenir contre les dilapidations du présent, joint à l'impossibilité de trouver un placement quelque peu sûr en dehors des valeurs immobilières et aux avantages qu'offraient les priviléges attachés à la propriété territoriale, avait entouré, pour les établissements de charité, le droit d'aliéner leurs biens-fonds de restrictions qui en rendaient l'exercice infiniment rare et le subordonnaient toujours à une autorisation par lettres patentes soumises à l'enregistrement des cours. (*Voy.* édit de 1606, art. 155.)

De nos jours, la conservation des ressources affectées au soulagement de l'humanité malheureuse et souffrante n'a rien perdu de son intérêt ; mais la fortune mobilière a pris une consistance qui prête à certaines valeurs qui la constituent, une stabilité non moins rassurante que celle qui recommande la propriété immobilière. Les placements en rentes sur l'état

ne sont pas moins solides et donnent une jouissance bien plus facile et bien plus profitable que les emplois en biens-fonds. Il était rationnel que l'exercice du droit d'aliéner subît l'influence de si notables changements. L'autorisation d'aliéner est donnée par le roi. Une ordonnance du 29 août 1817 consacre expressément cette règle pour les hospices de Paris ; les ordonnances des 8 août et 31 octobre 1821 supposent qu'elle s'applique également à tous les établissements de bienfaisance en général, puisqu'elles les assimilent sous ce rapport aux communes ; enfin, les instructions ministérielles, et notamment celle du 8 février 1823, rédigée pour faciliter l'exécution de l'ordonnance du 31 octobre 1821, l'énoncent comme positive, et elle est, en effet, suivie dans la pratique. Cependant, je ne puis me refuser à faire remarquer que les décrets impériaux rendus pour régler l'aliénation des biens des hospices de Paris, les 18 mai 1806, 24 mars 1809 et 27 février 1811, se réfèrent à l'autorisation donnée par une loi du 24 pluviôse an XII et semblent impliquer l'idée que l'autorisation était réservée au pouvoir législatif.

Les pièces à adresser au préfet pour être transmises au ministre de l'intérieur, sont les mêmes que celles exigées pour les acquisitions, si ce n'est qu'on n'a point à justifier d'un engagement du vendeur.

1964. — « Toute vente d'immeubles appartenant « aux hospices, porte l'instruction du 23 août 1821, « doit être faite par adjudication publique, à la cha- « leur des enchères, à moins que l'ordonnance du « roi qui a autorisé l'aliénation, n'ait fait, par des

« circonstances particulières, une exception à ce « principe.

« Et on rappelle, à cette occasion, que les lois in- « terdisent formellement aux administrateurs des « établissements publics de se rendre adjudicataires, « sous peine de nullité, des biens appartenant à ces « établissements et confiés à leurs soins. » (*Voy.* articles 1596 du code civil et 175 du code pénal.)

1965. — J'emprunte aux auteurs du *Répertoire de l'administration et de la comptabilité des établissements de bienfaisance* l'analyse d'une circulaire de M. le ministre de l'intérieur du 19 déc. 1840, sur la question de savoir si le ministère d'un notaire est obligatoire pour la vente par adjudication publique des biens des communes, circulaire que ces auteurs présentent avec raison comme applicable, dans sa doctrine, aux biens des établissements charitables.

« Le ministre a pensé qu'aucune disposition de loi « ou de règlement ne fait de cette intervention une « condition essentielle de la validité des ventes; « qu'aussi, dans la pratique, les corps municipaux « sont laissés libres d'appeler un notaire ou de s'en « passer, à moins que l'autorité supérieure, en ac- « cordant la permission, n'y attache la condition de « passer l'acte par-devant notaire, afin que les inté- « rêts de la commune soient mieux protégés. Il a « ajouté que les procès-verbaux d'adjudication dres- « sés par les maires n'ont pas l'exécution parée, et « que si la doctrine contraire a prévalu à une époque « déjà ancienne, elle ne saurait se soutenir aujour- « d'hui, en présence des lois diverses qui soumettent « au droit commun les actes de propriété faits par

« les corps municipaux, en présence surtout de l'ar-
« ticle 545 du code de procédure civile; que d'ail-
« leurs, la jurisprudence en vigueur, d'accord sur
« ce point avec les auteurs les plus recommandables,
« établit que les maires qui procèdent à une adjudi-
« cation de biens communaux n'ont point le carac-
« tère d'agents de la puissance publique, qu'ils font
« seulement un acte de *gestion communale*, et que
« l'approbation donnée à ces adjudications par l'au-
« torité supérieure, n'est elle-même qu'un acte de
« simple tutelle qu'on ne saurait assimiler aux ju-
« gements ni aux actes notariés emportant exécution
« parée. » (*Voy.* v° Aliénation.)

1966. — On ne rencontre aucune disposition particulière concernant la vente des effets mobiliers. Il s'ensuit que ces actes tombent sous l'empire de l'article 15 de l'ordonnance du 31 oct. 1821, qui n'exige que l'approbation du préfet pour *les objets autres* que ceux explicitement énumérés et réglés.

Ce fonctionnaire fixe le mode de vente.

La forme est encore, ici, indifférente à l'essence du contrat, et par conséquent, elle ne saurait en aucun cas faire obstacle à la compétence des tribunaux ordinaires.

1967. — Les détails dans lesquels nous sommes entrés pour l'acquisition et la vente nous dispensent d'insister sur l'échange.

Aucun échange ne peut être fait qu'en vertu d'une ordonnance royale. On doit produire, indépendamment des délibérations et avis exigés pour les acquisitions, une soumission de la personne qui consent à échanger, et un procès-verbal d'estimation

contradictoire des objets qu'il est question d'échanger.

1968. — Je passe à l'administration proprement dite.

Les administrateurs des établissements de bienfaisance ne peuvent exploiter par eux-mêmes aucune de leurs propriétés, sans y avoir été formellement autorisés. L'avis du 7 oct. 1809, qui a motivé une instruction ministérielle du 31 déc. 1809, rapportée au *Code des hôpitaux*, n° 343, réservait au ministre, et n'accordait au préfet que dans quelques cas, le droit de donner ces sortes d'autorisations. Mais l'ordonnance du 31 octobre 1821, dans un but de plus grande simplicité, a généralisé l'attribution faite au préfet : c'est toujours à lui que l'autorisation doit être demandée.

Les jardins, les champs et les prés qui sont à la proximité des maisons hospitalières se présentent au premier rang, parmi les propriétés qu'il convient d'excepter de la mise en ferme, parce que cette exploitation directe doit leur procurer les légumes, les grains et les fourrages nécessaires à la consommation et devenir la source de grandes économies dans les dépenses. Mais il importe à cet égard, de veiller à ce que l'exception tourne exclusivement au profit des hospices, et à ce qu'aucune portion des jardins qui en dépendent ne puisse être distraite pour l'agrément personnel de leurs agents, sans indemnité pour les pauvres.

Les vignes et les vergers qui procurent les fruits et les boissons nécessaires au service des pauvres et des malades, peuvent être également exploités avec avantage par les administrateurs. Il est utile, néan-

moins, de n'excepter de la mise en ferme que les vignes et vergers qui entourent les lieux hospitaliers ou qui sont à leur proximité, pour éviter des abus et gaspillages difficiles à empêcher.

En ce qui concerne les bois, il est constant qu'il serait contraire aux intérêts de l'établissement propriétaire de les affermer et de lui ravir ainsi tout le profit de l'accroissement journalier du prix des bois. La difficulté d'exploitation, par suite d'éloignement ou de manque de débouchés, et le peu d'étendue des bois sont les seules considérations qui puissent justifier leur mise en ferme.

1969. — Le décret du 12 août 1807 trace les formalités à remplir pour les baux des biens ruraux d'une durée de dix-huit ans et au-dessous (*Voy.* L. 25 mai 1835), et pour les baux des propriétés urbaines de neuf années au plus. (*Voy.* arrêté 7 germinal an IX et L. 25 mai 1835.) Ces baux doivent être faits aux enchères par-devant un notaire désigné par le préfet, et le droit d'hypothèque être stipulé sur tous les biens du preneur. (*Voy.* art. 1.) Ils ne sont définitifs qu'après l'approbation du préfet. (*Voy.* art. 5.)

L'autorisation du roi est nécessaire pour les baux à longues années. (*Voy.* L. 7 messidor an VII et arr. 7 germinal an IX.)

Pour obtenir des autorisations de ce genre, on doit produire, à l'appui de la demande, les mêmes délibérations et avis que pour les autorisations à l'effet d'acquérir ou d'aliéner et un procès-verbal d'enquête *de commodo et incommodo*. (*Voy.* arrêté 7 germinal an IX, art. 2.)

Les formes de l'acte sont d'ailleurs celles du décret

du 12 août 1807. Ces dispositions sont communes aux baux ordinaires et aux baux à longues années.

1970. — Les dispositions du décret de 1807 prescrivent deux formalités distinctes ; elles exigent d'une part que le bail ait lieu aux enchères, d'autre part, qu'il soit passé par un notaire. Ces deux formalités sont-elles également essentielles ?

L'adoption d'une voie autre que celle des enchères, si elle ne se justifiait pas par une autorisation spéciale du gouvernement, vicierait la convention dans sa formation et par conséquent dans son essence ; elle devrait, suivant nous, en entraîner la nullité.

L'absence du notaire, au contraire, n'aurait d'influence que sur le mode de constatation de la convention, que sur la forme du contrat. Nous n'hésitons pas à penser que l'acte simplement dressé par l'administrateur de l'établissement obligerait les parties. On aurait seulement un acte sous seing privé au lieu d'un acte notarié, et on perdrait les avantages attachés à ce genre d'actes, on n'aurait point un titre exécutoire et on n'aurait pu valablement stipuler aucune hypothèque. (*Voy.* art. 2127 du code civil.) L'observation que nous avons présentée relativement aux adjudications passées par les maires est applicable ici : nous y renvoyons. (*Voy. suprà*, chap. 6, n° 693.)

1971. — Les effets du bail et son exécution n'ont fait l'objet d'aucune disposition dérogatoire aux principes du droit commun. On doit donc admettre que les droits respectifs du bailleur et du preneur sont déterminés par les règles exprimées dans les art. 1763 et

suivants du code civil. Au nombre de ces articles, il en est un, l'art. 1769, qui consacre le droit de demander une remise de prix au profit du fermier qui a perdu la totalité ou la moitié d'une récolte au moins, par des cas fortuits. Les réclamations fondées sur cet article sont de la compétence des tribunaux.

1972. — Mais il en est d'autres que les malheurs du fermier peuvent aussi motiver; nous voulons parler des demandes en résiliation ou modération de prix. Il paraît que la fréquence de ces demandes faisait redouter quelques abus, car le gouvernement a été amené à prendre un arrêté, à la date du 14 ventôse an XI, pour décider que la résiliation ou la modération du prix des baux des biens des pauvres et des hospices, consentie par les administrateurs, n'aurait son effet qu'en remplissant les formalités prescrites par l'arrêté du 7 germ. an IX, pour les baux à longues années. (*Voy. suprà*, n° 1969.) On comprend que la résiliation ou la modération de prix donne lieu moins à une réclamation qu'à une *sollicitation* : on l'adresse à l'administration de l'établissement propriétaire, et ce n'est qu'autant qu'il l'a accueillie que sa résolution est soumise à l'homologation du roi. Il n'est pas impossible cependant, que la résiliation soit provoquée par l'administration elle-même. Ce serait évidemment le seul parti à prendre si l'insolvabilité du fermier enlevait au preneur le moyen d'obtenir payement du prix de location.

1973. — Nous avons reconnu que l'interprétation et l'exécution des baux des biens de l'état passés dans la forme administrative, étaient dévolues aux tribunaux civils (*Voy. suprà*), et que la compétence

était la même pour les baux des biens des communes. (*Voy. suprà*, chap. 3, n° 422.) Il n'est pas permis de supposer qu'il en puisse être autrement pour les baux des établissements de charité ; toutes les contestations qui s'y rapportent sont du ressort de la juridiction civile.

1974. — Les réparations ordinaires et de simple entretien s'effectuent sans autorisation préalable, lorsque la dépense ne doit pas excéder **2,000** fr. (*Voy.* Ord. 31 oct. 1821, art. 16.)(1) Autant que possible, ces travaux ne doivent être donnés que par la voie des adjudications et au rabais. On ne peut néanmoins, exiger que ce mode soit rigoureusement suivi et qu'on rédige des devis particuliers pour les menus travaux que demandent presque journellement les maisons hospitalières. Ceux qui n'excèdent pas 1,000 fr. s'exécutent par les ordres des administrateurs, et le prix en est soldé sur le mandat de l'ordonnateur appuyé des mémoires visés et certifiés par les agents et économes, et par les administrateurs. (*Voy.* Décr. 10 brumaire an XIV, art. 5.)

La simple approbation du préfet, à la charge par lui d'en rendre immédiatement compte au ministre, suffit pour autoriser l'adjudication et l'exécution des travaux de construction ou reconstruction à entreprendre dont la dépense ne devra pas excéder **20,000** f. et devra être faite au moyen des revenus ordinaires ou des subventions allouées annuellement. (*Voy.* Ord. 31 octobre 1821, art. 15.)

(1) Encore faut-il que les fonds pour couvrir la dépense aient été alloués au budget. S'ils ne l'ont pas été, on ne peut faire exécuter les travaux qu'après avoir obtenu une allocation supplémentaire.

Lorsque la dépense présumée s'élèvera au-dessus de 20,000 fr. ou qu'à défaut des ressources ordinaires, il faudra y pourvoir au moyen d'emprunts, d'aliénations ou par toute autre voie nécessitant l'autorisation du roi, la délibération, ainsi que les plans et devis, sera soumise au ministre de l'intérieur (*Voy.* Ord. 8 août 1821, art. 4 ; 31 octobre 1821, articles 14 et 15), qui provoquera, s'il y a lieu, l'autorisation royale.

Aux termes du décret du 10 brumaire an XIV, l'adjudication a lieu au rabais, en assemblée générale de l'administration et en présence du sous-préfet ou du maire, entre les soumissions déposées au secrétariat de l'administration qui sont jugées, par le conseil d'administration, à la majorité des voix, dans le cas d'être admises à concourir comme offrant de suffisantes garanties. L'adjudication n'est définitive qu'après avoir été ratifiée par le préfet. Jusqu'à la notification de cette ratification, l'adjudicataire peut se désister en consignant la différence entre ses offres et celles du dernier moins-disant. (*Voy.* art. 3.)

1975. — La compétence pour les contestations entre les entrepreneurs et les établissements, est subordonnée à la question de savoir si les travaux doivent ou non être considérés comme *travaux publics*, dans le sens de la loi du 28 pluviôse an VIII qui attribue le contentieux de ces travaux aux conseils de préfecture. Nous en renvoyons l'examen au chapitre qui traitera des *Travaux publics*.

1976. — Le moment est venu de parler des contestations dont peuvent faire l'objet les biens et les droits des établissements de bienfaisance.

Les établissements de bienfaisance, comme tous les établissements publics, ne peuvent, aux termes de l'art. 2045, transiger qu'avec l'autorisation du roi. On suit pour l'obtenir, la même voie que pour les autorisations à l'effet d'acquérir ou d'aliéner. L'administration provoque les mêmes délibérations et avis, ainsi que nous allons l'expliquer, et prend, en outre, l'avis motivé du comité consultatif créé en exécution de l'arrêté du 7 messidor an IX. Ces pièces sont adressées au préfet avec une expédition authentique du projet de transaction arrêté entre les parties ; et le roi, sur le vu de ce projet, accorde ou refuse son approbation à la transaction.

1977. — On a vu que les établissements de charité ne jouissent d'aucun privilége de juridiction. Les règles particulières aux actions qui les concernent n'ont trait qu'à la forme de procéder.

1978. — Il est établi dans chaque arrondissement un comité consultatif composé de trois jurisconsultes choisis par le préfet, dont les fonctions sont gratuites. L'intervention de ce comité institué par un arrêté du 7 germinal an IX, a été successivement étendue par les arrêtés des 9 fructidor an IX, 10 thermidor an XI et 11 thermidor an XII, et par l'art. 16 de l'ordonnance du 18 déc. 1839, à tous les établissements publics de bienfaisance qui ont été mentionnés dans ce chapitre. Ses fonctions consistent à donner son avis sur toutes leurs affaires contentieuses. (*Voy.* Instr. du 8 fév. 1823.) (1) Ainsi, toutes les fois qu'il y a à intenter ou à soutenir une action judi-

(1) « Sans en distinguer, porte l'instruction, celles-là même qui « doivent être décidées par les conseils de préfecture. » On ne saurait

ciaire, on doit d'abord soumettre l'affaire à l'examen du comité consultatif de l'arrondissement.

1979. — Aux termes de l'art. 12 de l'arrêté du 7 germ. an IX, le comité déclare, par une consultation écrite et motivée, s'il y a lieu d'autoriser l'établissement à plaider, et l'art. 13 ajoute que « l'avis « du comité sera transmis au conseil de préfecture « qui, conformément à l'art. 4 de la loi du 28 plu« viôse an VIII, accordera ou refusera l'autorisa« tion (1). » Cet article de la loi de pluviôse détermine pour les communes l'autorité chargée de donner l'autorisation dont la nécessité avait été établie par la loi du 29 vendémiaire an V. D'après cela, il est bien évident que les établissements publics de bienfaisance sont, relativement à la nécessité de se munir d'une autorisation pour agir en justice, assimilés aux communes. Nous n'hésitons pas à en conclure que les règles exposées au chapitre qui traite *des*

contester la sagesse de la prescription faite à cet égard par le ministre. Mais il faut se garder de lui attribuer un caractère autre que celui de mesure d'administration. La loi ne parle point des contestations du ressort de la juridiction administrative; celles que l'arrêté de germinal an VII a en vue sont purement civiles, puisqu'elles ne se rapportent qu'à la réclamation contre les particuliers, des rentes et domaines nationaux affectés aux hospices par la loi du 4 ventôse an IX. Nous croyons devoir appeler l'attention sur ce point, pour qu'on n'induise pas de l'intervention du comité consultatif dans les actions du ressort de la juridiction administrative, la nécessité de recourir à l'autorisation du conseil de préfecture pour ces actions aussi bien que pour celles qui dépendent du domaine des tribunaux civils. Voyez, au surplus, le numéro suivant.

(1) On adresse en même temps, au conseil de préfecture, les délibérations et avis qui ont dû émaner des conseils d'administration de l'établissement, et du conseil municipal s'il s'agit d'un hospice communal. (*Voy.* L. du 18 juillet 1837, art. 21, n° 5.)

Communes, sur les demandes en autorisation de plaider, et sur les décisions qui en sont la suite, ne soient applicables ici : nous y renvoyons.

1980. — Un décret du 11 thermidor an XII est ainsi conçu : « Les receveurs des établissements de « charité ne pourront, dans les cas où elle ne serait « point ordonnée par les tribunaux, donner main-« levée des oppositions formées pour la conserva-« tion des droits des pauvres et des hospices, ni « consentir aucune radiation, changement ou li-« mitation d'inscriptions hypothécaires, qu'en vertu « d'une décision spéciale du conseil de préfecture, « prise sur une proposition formelle de l'adminis-« tration, et de l'avis du comité consultatif établi « près de chaque arrondissement communal en « exécution de l'arrêté du 7 germinal an IX. »

La décision que le conseil de préfecture est appelé à rendre en vertu de l'attribution qu'il tient de ce décret, participe incontestablement de la nature des arrêtés pris conformément à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

L'administration ne demande que l'autorisation de réaliser une mesure qui lui paraît conciliable avec les intérêts qui lui sont confiés. Le conseil de préfecture, pour l'accorder ou la refuser, ne prend lui-même en considération que ces mêmes intérêts : sa décision n'est, au fond, qu'un acte de tutelle. Il s'ensuit que les règles qui, pour les arrêtés relatifs aux demandes en autorisation de plaider, procèdent de ce caractère, doivent être communes aux décisions rendues en exécution du décret que nous venons de reproduire. (*Voy.* chap. 6, n° 752.)

1981. — La question de savoir si l'obligation de se conformer aux prescriptions de l'arrêté du 7 messidor an IX pour agir en justice, s'étend aux établissements publics de bienfaisance à la charge de l'état s'est présentée dans les circonstances suivantes :

Un sieur Gauthier ayant offert de révéler diverses rentes affectées à la maison royale de Charenton et célées à l'état, une ordonnance royale du 2 décembre 1833 autorisa le directeur de cette maison, le sieur Palluy, à accepter l'offre et à faire les poursuites nécessaires, mais aux risques et périls du révélateur.

Par suite de cette autorisation, des poursuites ont été exercées contre les détenteurs. Ceux-ci ont opposé une exception; ils ont soutenu qu'on n'avait pas rempli et qu'on aurait dû remplir les formalités prescrites par l'arrêté du 7 messidor an IX, qui veut que les actions des hospices ne soient intentées que sur l'avis préalable d'un comité consultatif, et après autorisation du conseil de préfecture.

Le 4 février 1835, le tribunal de la Seine a statué en ces termes :

« Attendu que le directeur de la maison de Cha-
« renton puise le droit qu'il exerce, au nom de cet
« hospice, dans les loi et arrêté des 4 ventôse et
« 7 messidor an IX; qu'ainsi, il doit se conformer,
« pour intenter son action, aux dispositions des ar-
« ticles 11, 12 et 13 de l'arrêté du 7 messidor
« an IX;

« Attendu que c'est en vain que Palluy prétend
« se soustraire à la justification de l'autorisation
« préalable du conseil de préfecture, soit en pla-
« çant dans une position exceptionnelle à celle des

« autres hospices, l'hospice de Charenton, soit en « invoquant l'ordonnance du 2 décembre 1833 ;

« Attendu qu'aucune loi ne place l'hospice de « Charenton hors du droit commun qui régit les « hospices, si ce n'est qu'il est mis sous la surveil- « lance du ministre de l'intérieur, qui nomme les « agents de cet hospice, et fait tels règlements qu'il « juge convenables pour l'organisation du service « et l'intérieur de la maison ; que telle est la disposi- « tion d'un arrêté du directoire exécutif du 27 ger- « minal an v, lequel, dans tous les cas, ne pourrait « empêcher l'application à l'hospice de Charenton « des loi et arrêté de l'an ix ;

« Attendu que l'ordonnance du 2 décembre 1833 « n'aurait pas pu modifier ces loi et arrêté, et ne les « a pas modifiés ; que cette ordonnance dit bien « que le directeur de la maison de Charenton fera « les poursuites relatives aux rentes révélées par « Gauthier aux risques dudit révélateur ; mais que « les mesures prises pour rendre la maison de Cha- « renton indemne des conséquences auxquelles « lesdites poursuites pourraient l'entraîner ne suffi- « sent pas pour accomplir le vœu de la loi ; que, « dans un intérêt public, elle ne permet pas qu'un « hospice s'engage inconsidérément dans des procès « plus ou moins épineux, ou trouble, sans quel- « que garantie de succès, les individus qu'il attaque « devant la justice ; attendu que, pour satisfaire « cet intérêt d'ordre public, il aurait fallu que cha- « cune des redevances à répéter eût été appréciée « par l'autorité compétente, ce qui n'a pu avoir lieu « de la part du ministre lui-même, puisque lesdites

« redevances, lors de l'ordonnance du 2 décembre « 1833, étaient encore le secret de Gauthier. Par « ces motifs, déclare Palluy, quant à présent, non « recevable. »

Sur l'appel, la cour de Paris a rendu, à la date du 9 avril 1836, un arrêt ainsi conçu :

« La Cour; — Considérant qu'à la différence des « hospices ordinaires, placés sous la surveillance « des autorités administratives du département, et « obligés d'y recourir pour subvenir à leurs dépen- « ses, la maison royale de Charenton est placée, « par l'arrêté du 27 germinal an v qui l'a constituée, « sous la surveillance immédiate du ministre de l'in- « térieur, et directement à la charge de l'état; que « les formalités préalables de l'avis du comité con- « sultatif et de l'autorisation du conseil de préfec- « ture ne peuvent être applicables à un établisse- « ment indépendant de l'administration municipale « et départementale;

« Considérant que l'appelant a été suffisamment « autorisé par l'ordonnance du 2 décembre 1833, « sans s'arrêter à la fin de non-recevoir résultant du « défaut d'autorisation, infirme et renvoie pour plai- « der au fond, etc. »

Nous nous sentons peu disposés à partager la doctrine consacrée par la cour royale de Paris. A notre avis, les lois et arrêtés qui soumettent les hospices à l'obligation de se munir d'une autorisation du conseil de préfecture, n'ont nullement leur raison dans les liens qui unissent ces établissements à l'administration départementale ou municipale. Ces lois et arrêtés ont leur source dans une règle fondamentale

de notre organisation administrative, celle qui veut que tout établissement public, ayant son individualité, soit entouré de protections analogues à celles que la loi assure aux mineurs, et qu'il trouve une assistance tutélaire dans toutes les circonstances où ses intérêts peuvent être compromis. Or, les hospices à la charge de l'état n'en constituent pas moins des établissements pourvus d'une existence individuelle et capables des actes de la vie civile. Pourquoi donc les soustraire, en l'absence d'une exception formelle, à l'empire d'un principe qui a été étendu aux hospices par l'unique raison qu'ils ont le caractère d'établissements publics? Dira-t-on que la surveillance du ministre de l'intérieur renferme toutes les garanties désirables? Nous répondrons qu'on aurait pu en attendre autant de la surveillance du préfet, qui d'ailleurs ne s'exerce elle-même que sous le contrôle du ministre de l'intérieur, pour les communes, les fabriques et les hospices en général, et que la loi n'a pas cru qu'il en fût ainsi. Nous ajouterons que la mission tutélaire confiée au conseil de préfecture se distingue de l'action administrative ordinaire, qu'elle fait dans la loi de pluviôse an VIII l'objet d'une attribution éminemment spéciale, et que l'on comprend sans peine que sa position qui le rapproche des établissements auxquels il doit son assistance, permet à ce conseil d'obtenir, pour se guider dans ses appréciations, une lumière qui ne saurait dans tous les cas, parvenir jusqu'au ministre. Enfin, l'intervention d'un comité consultatif composé de jurisconsultes éclairés offre une garantie que sa spécialité rend fort difficile à remplacer.

1982. — Les effets du défaut d'autorisation sont, pour les établissements de bienfaisance, les mêmes que pour les communes et les fabriques. La nullité qui en résulte est relative; elle ne peut être invoquée que par l'établissement lui-même. (*Voy.* arrêt de la cour de cassation du 8 février 1837.)

1983. —Dans l'origine, on a confondu les actions dirigées par les particuliers contre les établissements publics avec celles intentées contre l'état lui-même, au point de décider que les créanciers des hospices ne pouvaient, de même que les créanciers de l'état, poursuivre le remboursement de leurs créances que par voie administrative. (*Voy.* arrêté 9 ventôse an x.) Plus tard, on a reconnu la fausseté d'une telle doctrine. L'arrêté du 17 vendémiaire an x a consacré la nécessité d'une autorisation préalable du conseil de préfecture pour les actions mobilières à former contre les communes (*Voy.* avis du 3 juillet 1808); et il paraît que, dans la pratique, on se conformait pour les actions immobilières, à la disposition qui prescrivait aux particuliers qui voulaient agir contre l'état, la remise préalable d'un mémoire au préfet. Une circulaire du ministre de l'intérieur du 18 février 1823 recommande cet usage qu'il justifie par une raison d'analogie. A l'égard des actions dirigées contre les établissements publics de bienfaisance, l'analogie invite indubitablement à prescrire l'observation des règles suivies vis-à-vis des communes, et aujourd'hui tracées avec autant de clarté que de précision, par la loi du 18 juillet 1837. Mais la loi n'en est pas moins silencieuse sur ce point; et, en raison de ce silence, nous ne voyons pas comment il

serait possible de se prévaloir du défaut d'accomplissement de ces règles, pour en faire résulter une nullité ou même pour opposer une exception dilatoire.

1984. — On a vu que les receveurs sont chargés des poursuites ordinaires contre les débiteurs des établissements de bienfaisance, jusqu'à la saisie-exécution de leurs meubles (*Voy. suprà*, n° **1872**), et qu'ils agissent comme demandeurs, *à la requête de la commission administrative*.

Hors les cas de ces poursuites ordinaires, les actions sont exercées par les administrateurs, à savoir la commission administrative, le bureau et le directeur, suivant qu'il s'agit d'un hospice communal, d'un bureau de bienfaisance, d'un établissement créé par le département, ou d'un établissement à la charge de l'état. Mais comment assignera-t-on ces établissements et en quel lieu devra-t-on remettre les exploits ?

Si l'établissement est pourvu d'un directeur, nul doute qu'il ne soit valablement assigné dans la personne et au domicile de ce représentant. De plus, on aura, selon nous, la ressource de se conformer à l'art. 69 du code de procédure civile, d'après lequel *les administrations ou établissements publics doivent être assignés, en leurs bureaux, dans le lieu où réside le siége de l'administration, et, dans les autres lieux, en la personne et au bureau de leur préposé*. Ainsi, on pourra laisser l'assignation destinée au directeur, au bureau de l'établissement, quand bien même il n'y résiderait pas ; on pourra aussi, dans les lieux autres que celui de la situation de l'établisse-

ment, l'assigner dans la personne et au bureau de son préposé. Nous ne voyons que le receveur qui puisse avoir cette qualité.

S'agit-il d'un hospice administré par une commission administrative ou d'un bureau de bienfaisance, l'art. 69 du code de procédure doit encore recevoir son application? L'assignation sera valablement donnée dans les bureaux de l'établissement à la commission ou au bureau qui le représente dans le lieu de sa situation, et, dans les autres lieux, en la personne et au bureau de son préposé, tel que le receveur. La jurisprudence a donné une facilité de plus. Elle admet que les exploits, surtout s'il n'y a pas de bureau spécial (*Voy.* arrêt de la cour de cassation du 11 janvier 1830), peuvent être valablement notifiés en la personne du maire du lieu où siége l'administration, en sa qualité de maire et de président de cette administration. (*Voy.* arrêt de la cour de Paris du 21 mars 1834.)

1985. — Les motifs qui ne permettent point d'user contre les communes des voies de contrainte et d'exécution ouvertes par les lois civiles, sont communs à tous les établissements publics dont la comptabilité se règle d'après les mêmes principes que la comptabilité de l'état lui-même, et spécialement, aux établissements de bienfaisance. (*Voy.* Circ. du 2 prair. an VIII.) La marche à suivre pour les créanciers porteurs de titres exécutoires contre ces établissements est donc la même que celle tracée pour le payement des dettes à la charge des communes. (*Voy.* Ord. 31 mai 1838, art. 498, et le numéro suiv.)

Ils doivent s'adresser au préfet et appeler, s'il y a

lieu, de sa décision au ministre de l'intérieur. (*Voy. suprà*, titre 2, chap. 6, art. 4, n° 727.)

1986. — Nous avons bien indiqué, en traitant de l'organisation du service des établissements de bienfaisance, les attributions de leurs agents comptables ; mais nous n'avons pu donner une idée exacte de l'ensemble de leur comptabilité ; abordons ce sujet.

« Les règles de la comptabilité des communes, « porte l'art. 498 de l'ordonnance du 31 mai 1838, « s'appliquent aux établissements de bienfaisance en « ce qui concerne la division et la durée des exerci- « ces, la spécialité et la clôture des crédits, la per- « ception des revenus, l'ordonnancement et le paye- « ment des dépenses, et, par suite, le mode d'écritures « et de comptes, ainsi que la formation et le règle- « ment des budgets. »

1987. — Le budget des recettes et des dépenses à effectuer pour chaque exercice est délibéré par l'administration de chaque établissement, et le conseil municipal est appelé à donner son avis sur ceux des établissements communaux. (*Voy.* Ord. 31 mai 1838, art. 502 ; L. 18 juill. 1837, art. 21.)

« Les budgets des hospices dont les revenus ordi- « naires s'élèvent à 100,000 fr. et au-dessus, sont « soumis à l'approbation du ministre de l'intérieur. « Les budgets des hospices dont le revenu ordinaire « ne s'élève pas à 100,000 fr. sont fixés par les pré- « fets. Les budgets des bureaux de bienfaisance sont « également fixés par ces administrateurs, quelle « que soit la quotité des revenus. » (*Voy.* Ord. 31 mai 1838, art. 504.)

« Lorsque les crédits ouverts par le budget d'un « exercice sont reconnus insuffisants, ou s'il doit être « pourvu à des dépenses non prévues lors de la for- « mation de ce budget, les crédits supplémentaires « doivent également être ouverts par des décisions « spéciales de l'autorité investie du droit de régler « le budget. » (*Voy. ibid.*, art. 505.)

1988. — Le préfet arrête les comptes d'administration des établissements dont il règle les budgets, et soumet les autres, avec son avis, au ministre de l'intérieur. (*Voy. ibid.*, art. 508.)

1989. — « Les dispositions concernant la juridic- « tion des conseils de préfecture et de la cour des « comptes (*Voy.* Ord. 30 oct. 1834, Cazarré), sont « applicables aux comptes des receveurs des hôpi- « taux et autres établissements de bienfaisance. Sont « également applicables à ces comptables les dis- « positions relatives à la surveillance et à la respon- « sabilité des receveurs des finances, rappelées « au § 12, chapitre 20, sur la comptabilité des com- munes. » (*Voy. ibid.*, art. 514.)

Nous avons dû nous borner à reproduire les dispositions, d'ailleurs si complètes et si claires, de l'ordonnance du 31 mai 1838. Il faut se reporter à tout ce qui a été dit touchant la comptabilité des communes ponr résoudre les difficultés que peut soulever leur application.

CHAPITRE VINGT-UNIÈME.

DES MARCHÉS DE FOURNITURES.

PRÉLIMINAIRES.

1990. — L'état se procure les objets nécessaires aux divers services

publics au moyen de traités passés avec des particuliers.

1991. — Ce chapitre est consacré aux marchés de fournitures ; renvoi pour les traités relatifs aux travaux publics.

1992. — Division du sujet.

—

1990. — L'administration que nous avons vue procéder aux actes du droit commun pour gérer le domaine de l'état, a aussi recours aux contrats définis et garantis par les lois civiles, pour se procurer les objets de consommation ou faire exécuter les travaux nécessaires aux divers services publics. Pour la guerre, il faut nourrir, équiper et remonter l'armée ; pour la marine, il faut construire et armer les vaisseaux et entretenir leurs équipages. A l'intérieur, on a à pourvoir aux travaux publics, aux fournitures des divers bureaux et ministères, à leur chauffage, aux approvisionnements de papier pour le timbre, pour l'administration de l'enregistrement et du domaine, aux transports pour les fabrications dépendantes des contributions indirectes. Il est satisfait à ces besoins, si étendus et si variés, par des traités passés entre le gouvernement et des particuliers.

1991. — Les traités auxquels donnent lieu les travaux publics seront examinés dans un chapitre spécial. Occupons-nous ici des traités relatifs aux objets de consommation : on les comprend sous la dénomination générale de *marchés de fournitures*.

1992. — Nous traiterons d'abord de la formation, et ensuite de l'exécution des marchés.

ART. 1er. — De la formation des marchés.

1993. — Les marchés sont passés par les ministres ou par les chefs de service.
1994. — Les marchés passés par les chefs de service ne deviennent définitifs que par l'approbation du ministre. Position respective des parties contractantes jusqu'à ce que le ministre se soit prononcé.
1995. — Les marchés sont passés par voie d'adjudication ou de gré à gré.
1996. — La validité du traité est-elle compromise lorsqu'il a été fait de gré à gré et devait être passé avec concurrence et publicité ?
1997. — Du pouvoir attribué au ministre pour admettre ou rejeter les souscriptions et proclamer l'adjudicataire.

—

1993. — Les marchés destinés à assurer un service dans toute l'étendue du royaume sont passés par le ministre dont les attributions embrassent ce service. Les marchés qui n'ont trait qu'à l'exécution d'un service local peuvent être passés par les chefs de ce service sous l'autorisation du ministre. Les marchés relatifs à la fourniture des lits militaires, des subsistances, des bois de la marine sont de ceux réservés au ministre. Le service des maisons centrales de détention, le service particulier de chaque port de mer offrent l'exemple de marchés passés par les chefs de service.

1994. — Il est de l'essence des marchés passés par les chefs de service de ne devenir définitifs que par l'approbation du ministre. (*Voy.* Ord. 31 mai 1838, art. 55 et 56.) Si le ministre refuse l'approbation, le fournisseur n'a rien à réclamer, la convention est réputée n'avoir jamais existé. Au premier abord, on peut être tenté de se demander si, jusqu'à

ce moment, la position des deux parties est égale, si le particulier est maître de déserter le traité tant que l'administration supérieure ne l'a point rendu irrévocable par son adhésion. Mais on ne tarde point à reconnaître que la réserve de l'approbation ministérielle n'empêche point l'engagement de se former, que les parties contractantes sont liées dans les termes de la condition à laquelle est subordonnée l'exécution de la convention, et que le fournisseur n'a pas plus le droit de se retirer que le chef de service ne l'aurait lui-même, s'il prétendait revenir sur le marché passé sans que le ministre l'eût approuvé.

Que si l'approbation, au lieu d'être pure et simple, apporte une modification à la convention, nul doute que le fournisseur n'ait le choix de renoncer au traité ou d'accepter les changements exigés. L'engagement primitif est, en réalité, rejeté; c'est une proposition nouvelle qui est faite. C'est pour cela qu'aux termes du règlement du 1er sept. 1827, sur le service des subsistances militaires (1), « lorsque « l'approbation d'un marché contient des conditions « nouvelles ou des réserves, le traitant doit déclarer, « à la suite de cette approbation, qu'il accepte ces « nouvelles conditions ou qu'il consent à ces réser- « ves. » (*Voy.* art. 107.)

1995. — Les marchés sont passés par voie d'adjudication publique et au rabais ou de gré à gré.

(1) L'ordonnance royale du 17 décembre 1828 sur le service des ports, excepte de la nécessité de l'approbation préalable à l'exécution les marchés dont la dépense n'excède pas la somme de 400 fr. Ils sont discutés et arrêtés par des préposés ou officiers commis par le conseil d'administration du port. (*Voy.* art. 78.)

On était réduit à se reporter à des dispositions spéciales, et bien souvent obscures et incomplètes pour reconnaître si une entreprise devait être mise en adjudication ou faire l'objet d'un traité à l'amiable, lorsque les chambres, par la loi du 31 janvier 1833, chargèrent le gouvernement de régler par une ordonnance royale, les formalités à suivre à l'avenir, dans tous les marchés passés au nom de l'état. (*Voy.* art. 12.) L'ordonnance du 4 décembre 1836, et plus tard, celle du 31 mai 1838 sont intervenues en exécution de cette prescription. La dernière dispose en ces termes :

« Art. 45. Tous les marchés au nom de l'état sont « faits avec concurrence et publicité, sauf les excep- « tions mentionnées en l'article suivant.

« Art. 46. Il peut être traité de gré à gré 1° pour « les fournitures, transports et travaux dont la dé- « pense totale n'excède pas 10,000 fr.; ou, s'il s'a- « git d'un marché pour plusieurs années, dont la « dépense annuelle n'excède pas 3,000 fr.; 2° pour « toute espèce de fournitures de transports ou de « travaux, lorsque les circonstances exigent que les « opérations du gouvernement soient tenues secrè- « tes : ces marchés doivent préalablement avoir été « autorisés par le roi sur un rapport spécial; 3° pour « les objets dont la fabrication est exclusivement at- « tribuée à des porteurs de brevets d'invention ou « d'importation; 4° pour les objets qui n'auraient « qu'un possesseur unique; 5° pour les ouvrages et « les objets d'art et de précision dont l'exécution ne « peut être confiée qu'à des artistes éprouvés; « 6° pour les exploitations, fabrications et fourni-

« tures qui ne sont faites qu'à titre d'essai; 7° pour
« les matières et denrées qui, à raison de leur nature
« particulière et de la spécialité de l'emploi auquel
« elles sont destinées, sont achetées et choisies aux
« lieux de production, ou livrées sans intermédiaire,
« par les producteurs eux-mêmes; 8° pour les four-
« nitures, transports ou travaux qui n'ont été l'objet
« d'aucune offre aux adjudications, ou à l'égard des-
« quels il n'a été proposé que des prix inacceptables;
« toutefois, lorsque l'administration a cru devoir ar-
« rêter et faire connaître un maximum de prix, elle
« ne doit pas dépasser ce maximum; 9° pour les
« fournitures, transports et travaux qui, dans le cas
« d'urgence évidente, amenée par des circonstances
« imprévues, ne peuvent pas subir les délais des ad-
« judications; 10° pour les affrétements passés au
« cours des places par l'intermédiaire des courtiers,
« et pour les assurances sur les chargements qui
« s'ensuivent; 11° pour les achats de tabac ou de
« salpêtre indigène, dont le mode est réglé par une
« législation spéciale; 12° pour le transport des fonds
« du trésor.

« Art. 47. Les adjudications publiques relatives à
« des fournitures, à des travaux, à des exploitations
« ou fabrications qui ne peuvent être sans inconvé-
« nients, livrées à une concurrence illimitée, sont
« soumises à des restrictions qui n'admettent à con-
« courir que des personnes préalablement reconnues
« capables par l'administration, et produisant les
« titres justificatifs exigés par les cahiers des char-
« ges. »

1996. — Dans l'usage, l'administration prend la

voie de l'adjudication, même pour la plupart des marchés susceptibles d'être faits de gré à gré. Il faut cependant, prévoir le cas où il serait traité à l'amiable pour un marché non compris dans les exceptions à la règle qui exige la concurrence et la publicité. Quelles seront les conséquences de l'irrégularité? Aura-t-elle pour résultat de compromettre la validité du contrat? Bien loin que la nullité soit prononcée par la loi, elle s'en est remise à l'autorité administrative du soin de fixer le mode suivant lequel on devrait traiter. Le gouvernement de son côté n'a eu garde de conférer une sanction si rigoureuse aux prescriptions du règlement qu'il a porté. Les principes d'une sage administration s'opposeraient, d'ailleurs, à ce qu'il en fût autrement. Dans un pays comme le nôtre, où le pouvoir administratif est centralisé dans les mains des ministres, concevrait-on que ceux-ci fussent rigoureusement dénués de la faculté d'abandonner, pour répondre aux exigences de circonstances d'autant plus impérieuses bien souvent qu'elles ont été moins prévues, le mode ordinaire et habituel de traiter tel qu'il a été déterminé par un acte du pouvoir administratif lui-même? Évidemment, il faut dire que la règle à cet égard, n'a de sanction que dans la responsabilité ministérielle. Le traité conclu à l'amiable obtient ses effets, et c'est au ministre à répondre du mérite des motifs qui l'ont porté à s'écarter de la voie des adjudications publiques. La loi elle-même n'est pas conçue dans un autre esprit, car elle a prescrit une mesure qui est précisément destinée à ménager le contrôle des chambres. « Il sera fourni chaque année aux deux

« chambres, porte l'art. 12 de la loi du 31 janvier « 1833, un état sommaire de tous les marchés de « 50,000 fr. et au-dessus passés dans le courant de « l'année échue. Les marchés inférieurs à cette « somme, mais qui s'élèveraient ensemble pour des « objets de même nature à 50,000 fr. et au-dessus, « seront portés sur ledit état. Cet état indiquera le « nom et le domicile des parties contractantes, la « durée, la nature et les principales conditions du « contrat. »

Enfin, le conseil d'état a consacré, au moins implicitement, cette doctrine sous l'empire de la législation établie par l'arrêté du 9 fructidor an VI, pour les entreprises et fournitures de la marine.

Le ministre de la marine avait révoqué, par une décision à la date du 8 sept. 1830, le marché passé à l'amiable avec un sieur Saint-Brix, en se fondant sur ce qu'une décision qui disposait, sans concurrence ni publicité, d'une fourniture susceptible d'être exécutée par plusieurs autres établissements existants en France, était nulle de plein droit.

Sur le recours du traitant, il a été statué en ces termes:

« Considérant que, par une convention particu- « lière du 21 avril 1830, le ministre de la marine a « traité avec le sieur Saint-Brix de la fourniture des « limes, râpes, faucillons et carreaux pour les ports « de Cherbourg, Brest, Rochefort et Toulon; — Con- « sidérant que, si le ministre a annoncé, par des ac- « tes antérieurs, l'intention de soumettre cette four- « niture à la concurrence et à la publicité, ladite « convention n'en doit pas moins être maintenue,

« puisqu'aucune loi n'a prescrit cette forme à peine « de nullité, ni interdit au ministre de la marine la « faculté de passer des marchés particuliers pour les « fournitures dont il s'agit ; — Art. 1er. La décision « de notre ministre de la marine, du 8 sept. 1830, « est annulée. »

Une décision du 28 février 1834 est plus positive. Un sieur Méjan avait traité à l'amiable pour la fourniture de bois de Suède. Après 1830, le ministre de la marine prit une décision à l'effet 1° d'annuler le marché parce qu'il y avait eu défaut de concurrence et de publicité ; 2° d'en prononcer la résiliation parce que la fourniture qui en faisait l'objet devenait inutile. Le conseil d'état, saisi du recours, a maintenu la résiliation, mais il a en même temps, reconnu que « le ministre de la marine avait qualité pour « conclure le marché qui avait pour objet une four- « niture de planches pour le service de son départe- « ment, » et il a réformé *la décision en tant qu'elle prononçait la nullité du marché.* (*Voy.* Ord. 28 février 1834, Méjan.)

1997. — Le droit d'approbation réservé au ministre lui donne un moyen facile de veiller à l'accomplissement des formalités voulues par la loi lors même que l'adjudication est passée par l'un de ses délégués ; si l'opération ne lui paraît point régulière, il refuse de l'approuver et en ordonne, au besoin, une nouvelle. Lui plaît-il, au contraire, de s'écarter de la voie rigoureusement tracée et d'omettre quelques-unes des mesures prescrites en faveur de l'état, nul n'aura le droit de s'en prévaloir dans son intérêt privé, et hormis le cas de dol et de fraude, soit le

ministre lui-même, soit l'un de ses successeurs, chercherait vainement à s'en faire un prétexte pour revenir sur le marché et en contester la validité. C'est la conséquence du principe que nous établissions tout à l'heure, principe d'après lequel chaque ministre a qualité, dans les limites des services dépendant de son département, pour contracter au nom de l'état, sous sa propre responsabilité, soit dans une forme, soit dans une autre.

Toutefois le pouvoir laissé sous ce rapport, au ministre, doit se concilier avec le respect dû aux droits des tiers. Dans les adjudications dont la concurrence fait la base, on a d'abord à s'enquérir des justifications et garanties de solvabilité exigées par le cahier des charges et à éliminer les soumissionnaires qui ne satisfont point à ces conditions. On a ensuite à choisir et proclamer parmi ceux admis à concourir, quel est celui qui reste adjudicataire. Quel que soit le résultat de cette double opération, nous ne croyons pas que le soumissionnaire écarté puisse jamais être fondé à obtenir par la voie contentieuse l'annulation de l'adjudication ; car il faudrait pour qu'il en fût ainsi, que le réclamant pût invoquer une promesse équivalente au contrat lui-même. Mais on conçoit qu'il se fasse un titre des affiches et publications effectuées par ordre de l'administration, qu'il soutienne qu'elles ont constitué une offre qu'il a acceptée par cela même qu'il s'est mis en mesure d'en profiter, et que, par suite, on a contracté vis-à-vis de lui une obligation de faire qui doit aux termes de l'art. 1142 du code civil, se résoudre en dommages et intérêts. Sans doute, la rigueur qui présidera à l'examen de

ces sortes de réclamations, leur permettra bien rarement de triompher (*Voy.* Ord. 14 déc. 1837, Dabbadie), mais la règle de droit n'en est pas moins certaine.

ART. 2. — De l'exécution des marchés.

1998. — Division.

1998. — Les règles que nous avons à exposer se rapportent, 1° à la compétence, 2° à l'interprétation et à la résiliation, 3° aux liquidations et règlements de comptes; adoptons cette division.

§ 1. Compétence.

1999.—Au milieu des incertitudes de la législation, la jurisprudence a proclamé le principe de la juridiction ministérielle.

2000. — Les décisions des ministres en matière de marchés, ont les caractères et produisent les effets des jugements.

2001. — C'est au ministre de décider si l'auteur d'un marché a ou non traité en qualité d'agent du gouvernement.

2002. — La nature de l'objet du marché ne met point obstacle à la compétence du ministre.

2003. — Les marchés passés pour les départements ou pour les communes appartiennent à la juridiction des tribunaux civils.

2004. — Les marchés de fournitures de matériaux pour les travaux publics sont soumis à la compétence consacrée par la loi du 28 pluv. an VIII. — Marchés pour le service des eaux dans Paris.

2005. — Compétence spéciale créée au profit des conseils de préfecture par le décret du 22 avril 1812.

2006. — Compétence pour les marchés relatifs aux maisons centrales de détention. — Réfutation de la jurisprudence.

2007. — Les réponses des chefs de service aux demandes relatives à l'exécution des traités passés pour les services locaux ne constituent point des décisions.

2008. — Les marchés entre les entrepreneurs et les sous-traitants ne sont point soumis à la juridiction administrative.

2009. — L'intervention de l'état dans ces marchés ne peut résulter que d'une stipulation expresse.

2010. — Privilége accordé aux sous-traitants et sur le cautionnement des entrepreneurs et sur les sommes qui peuvent leur être dues par l'état.

—

1999. — Nous l'avons rappelé bien des fois, la qualité des parties, non plus que la forme du contrat, n'altère en rien la nature des conventions. L'état, lorsqu'il traite pour les fournitures dont il a besoin, de même que lorsqu'il vend, achète, donne à ferme ou reçoit par dispositions entre-vifs ou testamentaires, ne fait autre chose qu'user de stipulations dont les effets sont prévus et garantis par les lois civiles, il agit de la même manière qu'un particulier, par les moyens et sous la protection du droit commun. A ne consulter que les principes, l'état devrait donc se soumettre à la juridiction du juge civil pour tout ce qui a trait à l'exécution des marchés passés en son nom. C'est en effet ce qui a eu lieu dans l'origine. « Les entrepreneurs, marchands et fournisseurs, di-« sait le décret des 4-9 mars 1793, qui ont passé des « marchés avec les ministres ou autres agents de la « république, et qui n'ont point rempli leurs enga-« gements, seront poursuivis devant le tribunal de « leur domicile. » Mais sous l'empire de ce décret et dans les temps qui le suivirent, les abus furent si grands, et la nécessité d'y mettre un terme devint si impérieuse qu'on dut recourir à des mesures exceptionnelles, pour obtenir quelque exactitude et quelque célérité dans le règlement des comptes de l'état avec ses fournisseurs. L'arrêté du 9 fructidor an VI soumet les différends relatifs aux marchés passés pour la marine, à l'administration centrale du département de la Seine. Plus tard, la loi du 12 ven-

démiaire an VIII enjoint à tout entrepreneur, fournisseur et agent quelconque, comptable de l'état, de remettre aux divers ministres le compte général et définitif du service dont il a été chargé, et dispose que « les ministres sont tenus d'arrêter les comptes des « agents comptables, dans les trois mois au plus « tard de leur remise, et de les faire passer de suite à « la trésorerie, avec les pièces justificatives, aux- « quelles ils joindront copie des marchés et décisions « nécessaires à leur vérification ultérieure à la comp- « tabilité nationale. » (*Voy.* art. 4.) Les commissaires de la trésorerie sont, eux-mêmes, autorisés par la loi du 13 frimaire an VIII, « à prendre des arrêtés « exécutoires provisoirement contre les entrepre- « neurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents « quelconques, chargés des services depuis la mise « en activité de la constitution de l'an III, soit pour « la réintégration des à-comptes accordés pour les- « dits services..., soit pour le recouvrement des dé- « bets résultant des comptes qui doivent être arrêtés « par les ministres, et déposés à la trésorerie na- « tionale; » et bientôt l'arrêté du 18 ventôse an VIII, transporte cette attribution au ministre des finances comme spécialement chargé de l'administration du trésor public. Ce pouvoir d'arrêter les comptes des fournisseurs et soumissionnaires impliquait-il, pour les divers ministres, la mission de prononcer juridiquement sur les contestations relatives aux marchés, ou bien se bornait-il au droit d'établir les comptes, sous la réserve des décisions à obtenir du juge compétent? La loi de vendémiaire est peu explicite, et celle de frimaire, en n'autorisant les fonctionnaires

chargés de l'administration du trésor à ne procurer que *provisoirement* le recouvrement des débets résultant des comptes arrêtés par les ministres, donne plus de probabilité à la seconde supposition. Dans le règlement du 7 nivôse an VIII, pour l'organisation du conseil d'état, on lit qu'il est chargé de prononcer « sur les affaires contentieuses dont la décision était « précédemment remise aux ministres. » (*Voy.* article 11, § 2), sans que rien indique, d'ailleurs, que les contestations en matière de marchés, fussent comprises dans ce genre d'affaires. Quant au décret du 11 juin 1806, sur l'organisation et les attributions du conseil d'état, il s'exprime ainsi : « Notre conseil « d'état continuera d'exercer les fonctions qui lui « sont attribuées par les constitutions de l'empire, « et par nos décrets. Il connaîtra en outre: 1°.... « 2° De toutes contestations ou demandes relatives « soit aux marchés passés avec nos ministres, avec « l'intendant de notre maison, ou en leur nom, soit « aux travaux ou fournitures faits pour le service de « leurs départements respectifs pour notre service « personnel ou celui de nos maisons. » Voilà, enfin, une disposition claire et positive : les contestations relatives aux marchés de fournitures sont, en vertu d'un texte exprès et formel, enlevées à la juridiction du droit commun ; et c'est comme juge que le conseil d'état est appelé à en connaître. Mais cette disposition révèle-t-elle l'existence et le caractère d'une attribution faite aux ministres touchant le même objet? En aucune manière ; elle vient plutôt confirmer la pensée que nous ont suggérée les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII ; elle ne dit point en

effet, que le conseil d'état connaîtra des décisions des ministres sur les contestations ou demandes relatives aux marchés, elle dit qu'*il connaîtra de toutes contestations ou demandes relatives aux marchés*, ce qui semble bien évidemment supposer que ces contestations devront être portées devant lui directement.

Toutefois, au milieu de tant d'incertitudes, la jurisprudence s'est nettement prononcée ; s'appuyant sans doute sur la règle générale qui fait, pour toutes les autres matières de sa compétence, du conseil d'état un tribunal du second degré (1), elle a décidé et décide journellement, que les ministres sont investis d'un véritable pouvoir de juridiction pour l'interprétation et l'exécution des marchés passés par eux ou en leur nom, pour le service de leurs départements respectifs (2).

2000. — C'est en vertu de ce principe que le conseil d'état s'interdit d'examiner les chefs de demande et même, les moyens qui se produisent pour la première fois devant lui (*Voy.* Ord. 19 décembre 1838, Delandine), et qu'il ne statue qu'autant qu'il a été saisi par une requête signée d'un avocat aux conseils du roi et présentée dans le délai de trois mois, à partir de la notification de la décision atta-

(1) Il n'y a d'exception à cette règle que pour les questions du ressort de la cour des comptes ; le conseil d'état n'en peut connaître que comme tribunal de cassation.

(2) Nous avons établi au chapitre 13, nº 1431, que l'intendant de la liste civile a conservé le pouvoir attribué à l'intendant de la maison de l'empereur par le décret de 1806, de connaître de l'interprétation et de l'exécution des marchés passés par lui ou en son nom pour le service personnel du souverain ou de sa maison.

quée (*Voy.* Ord. 29 novembre 1833, Delorme; 26 décembre 1834, Dubrac.) Quant à nous, constatons d'une manière générale, qu'il en résulte que les décisions des ministres, en matière de marchés, participent des caractères et doivent obtenir les effets propres aux jugements, et cherchons à déterminer avec précision les limites qui circonscrivent l'attribution.

2001. — Les marchés passés par les ministres ou en leur nom sont les seuls qu'il leur appartienne d'interpréter et de faire exécuter comme juges. L'attention par conséquent, doit d'abord se porter sur ce point : le traité émane-t-il d'un ministre ou d'un agent ayant qualité pour contracter en son nom? La question se résout par une appréciation des rapports qui unissent l'agent avec lequel les particuliers ont traité, à l'administration et par une appréciation du traité lui-même. A ce double titre, elle est du ressort exclusif du ministre, et c'est le cas de surseoir, pour mettre les parties à même de la faire trancher, lorsqu'elle se présente incidemment à un procès porté devant les tribunaux civils. (*Voy.* Ord. 8 janvier 1831, Vérac; 2 novembre 1832, Fabre; 9 mai 1834, Pons.)

2002. — La qualité d'agent du gouvernement une fois reconnue ou déclarée, on n'a point à se préoccuper, pour savoir si la contestation est ou non du ressort du juge du droit commun, de la forme non plus que de la nature du contrat. L'attribution à la juridiction administrative n'a sa raison que dans l'objet de la convention, eu égard à la qualité de l'une des parties. Tout engagement tombe inévita-

blement dans son domaine dès qu'il est destiné à pourvoir à un service public et qu'il est contracté au nom de l'état.

Un sieur Garavini, qui s'était engagé à assurer toutes les charges de bestiaux expédiées de la place de Bonne sur celle de Bougie pour le service des troupes dans cette place, observait que son traité n'était qu'un contrat d'assurance; et il en concluait que son exécution devait être régie par les art. 632 et 633 du code de commerce. Mais le conseil d'état a pensé, avec raison, que l'engagement dont il s'agissait constituait réellement un marché passé avec l'administration de la guerre et ayant pour objet de garantir un service public. (*Voy.* Ord. 11 avril 1837, Garavini.)

2003. — La précision du texte qui consacre la compétence de l'autorité administrative (*Voy.* Décret du 11 juin 1806, art. 12), exclut son application aux marchés pour le service soit des départements, soit des communes considérés comme ayant des besoins, des intérêts, en un mot, une existence distincte. Sous ce rapport, les limites de la compétence administrative en matière de marchés de fournitures, se dessinent avec bien plus de netteté que pour les marchés de travaux publics. On doit porter devant les tribunaux ordinaires toutes les contestations entre les départements ou les communes et les particuliers. Cette règle est positivement énoncée pour les communes, dans une ordonnance du 29 août 1834 (Lambin). On peut aussi la confirmer par une ordonnance du 17 octobre de la même année, rendue sur conflit entre le préfet de police et l'entrepreneur de l'arro-

sement de Paris. Le conseil d'état n'a approuvé le conflit que par le motif que le traité devait être considéré comme un marché de travaux publics relatif à la grande voirie ; il a ainsi laissé apparaître la pensée que s'il eût manqué de ce caractère, le traité n'aurait pu être interprété que par les tribunaux civils.

2004. — Nous avons fait remarquer plus haut que les marchés relatifs aux travaux publics étaient soumis, en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, aux conseils de préfecture. Cette exception à la compétence des ministres comprend les traités qui ont pour objet la fourniture des matériaux aussi bien que ceux qui concernent leur exécution ou leur entretien.

Nous venons de voir cette règle appliquée au marché passé pour l'arrosement d'une route du domaine de la grande voirie; elle nous semble aussi justifier la compétence du conseil de préfecture dans une question jugée par une ordonnance du 18 décembre 1839 vis-à-vis d'un sieur Lecour, entrepreneur du chauffage des pompes à feu de Chaillot. Les eaux dans Paris, forment une dépendance du domaine public, dont l'administration est placée sous la surveillance du directeur général des ponts et chaussées et l'autorité du ministre de l'intérieur (*Voy.* Décr. du 4 sept. 1807 et Ord. 23 oct. 1835, Delorme); il s'ensuit que les traités passés pour la fourniture des objets nécessaires à ce service, devraient rentrer dans la classe des marchés que les ministres ont mission d'interpréter et de faire exécuter. Mais si l'on considère le mode tout artificiel de distribution de ces eaux qui sont élevées par des machines, recueillies par des travaux souterrains, amenées par des aque-

ducs et des conduites dans des réservoirs où elles sont réparties pour les besoins du service, on ne peut se dissimuler que les traités destinés à mettre et maintenir en activité tout le système et, spécialement, les marchés pour le chauffage des machines ont, en réalité, pour objet une branche de travaux publics et tombent, à ce titre, sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII.

2005. — L'arrêté du 9 fructidor an VI qui attribue au conseil de préfecture de la Seine les différends relatifs à l'exécution des marchés, entreprises et fournitures du département de la marine, a cessé d'être en vigueur.

En est-il de même de la disposition du décret du 22 avril 1812 qui, prévoyant les difficultés relatives à la réception des étoffes et effets d'habillement, d'équipement et de harnachement dans les régiments, autorise les majors à en ordonner, nonobstant même l'avis du conseil d'administration, le rejet en tout ou en partie, *sauf le recours au conseil de préfecture?* L'attribution faite par ce décret est postérieure aux actes législatifs qui ont institué les règles générales de compétence en matière de fournitures, et nous ne connaissons aucune loi qui, depuis l'empire, soit intervenue sur le même objet. Nous ne voyons donc pas comment il serait possible d'en éluder l'application. Elle constitue, à nos yeux, une seconde exception à la compétence ministérielle.

2006. — On rencontre au *Bulletin des lois*, sous la date du 27 mai 1816, une ordonnance rendue par le conseil d'état en matière contentieuse sur laquelle nous devons nous arrêter.

Un sieur Levacher Duplessis, entrepreneur de la fourniture du pain pour les prisons de Paris, s'était pourvu contre deux arrêtés du préfet de la Seine, le premier approuvé par le ministre de l'intérieur, et le second pris en exécution de celui-ci, dont l'objet était de régler quelques difficultés auxquelles donnait lieu son marché. Le conseil a prononcé en ces termes : « Considérant qu'il s'agissait de prononcer « sur une contestation relative à l'exécution d'un « marché ; que, par conséquent, cette affaire était « du ressort du conseil de préfecture ; que le préfet « avait d'autant moins le droit de la juger, qu'il était « partie contractante.— Art. 1^er^. Les arrêtés du pré- « fet du département de la Seine... sont annulés « pour cause d'incompétence. — Art. 2. Les parties « sont renvoyées à traiter de gré à gré sur le payement « de ces fournitures, ou, en cas de contestation, de- « vant le conseil de préfecture. » Que le préfet fût incompétent, cela n'est pas douteux. Mais que la contestation fût du ressort du conseil de préfecture, c'est ce qu'il est impossible d'admettre. On a vu en effet, que les principes fondamentaux plaçaient l'exécution des marchés de fournitures dans le domaine des tribunaux civils, et que la seule exception faite à ces principes saisissait les ministres. La décision que nous examinons ne s'explique que par la confusion dans laquelle on tombait si souvent, lorsqu'il s'agissait de distinguer les principes régulateurs de la compétence soit entre l'autorité administrative et les tribunaux civils, soit entre les divers juges de l'ordre administratif. Pourquoi faut il qu'on ait différé jusqu'à ce jour de revenir sur un si mauvais

précédent! L'administration et les traitants s'accordent à soumettre aux conseils de préfecture leurs contestations sur la validité ou les effets des marchés passés pour le service des maisons centrales de détention (*Voy.* Ord. 24 oct. 1834, Guillot; 16 nov. 1836, Testard; 3 mai 1839, Selles), et le conseil d'état ne s'inquiète en aucune manière de justifier leur compétence. Une seule ordonnance vise les lois des 6-7-11 sept. 1790, et 28 pluv. an VIII; or, ces deux lois ne disent rien des marchés de fournitures, elles leur sont étrangères. On n'a pas même la ressource d'invoquer cette doctrine, si fausse suivant nous, d'après laquelle il serait loisible aux parties de renoncer à la juridiction exceptionnelle pour faire retour à la juridiction ordinaire. Car il ne s'agit point ici, d'une question du contentieux administratif, il s'agit d'une question qui n'a pu venir dans le domaine de la juridiction administrative qu'en vertu d'une disposition dérogatoire au droit commun, il s'agit d'une question au regard de laquelle le conseil de préfecture, fût-il compétent, ne serait lui-même qu'un tribunal d'exception. Concluons que la jurisprudence est, en ce point, en contradiction avec les principes, et formons le vœu de la voir se modifier.

2007. — En fait, les préfets, les intendants militaires et, en général, les chefs de service prononcent bien eux-mêmes sur les demandes relatives à l'exécution des traités qui ont pour objet les services locaux; mais en cela, ils n'agissent point comme juges, ils s'expriment comme interprètes de l'autorité purement administrative, ils accueillent ou rejettent la prétention. Leur réponse constitue un acquiesce-

ment ou un refus, mais jamais une décision ; il n'y a pas de délai pour l'attaquer ; elle n'est point susceptible de revêtir l'autorité de la chose jugée. La question ne prend le caractère d'un litige que devant le ministre ; tout ce qui a pu émaner de ses subordonnés ne forme nul obstacle à l'exercice du droit de juridiction qui lui a été conféré pour le trancher. Un arrêté du 19 thermidor an IX attribue, contrairement à ce principe, une véritable juridiction aux préfets dont il oppose la compétence à celle des conseils de préfecture, mais M. de Cormenin fait observer, avec raison, qu'il ne parle que des régies établies par le gouvernement, et qu'il a cessé d'être applicable du jour où le système des régies a été abandonné sans retour.

2008. — Les entrepreneurs de fournitures qui ont traité avec l'état, sont, le plus ordinairement, obligés de traiter, eux-mêmes, avec d'autres particuliers, pour s'assurer les moyens de répondre partout et au même instant à tous les besoins du service. Nous n'avons point à entrer dans le détail des divers modes de stipuler dont il peut être usé à cet effet ; le seul point à constater pour nous, c'est qu'il est de principe rigoureux et absolu que l'état reste en dehors de ces sortes de stipulations. Alors même qu'il s'est réservé et qu'il exerce le droit de refuser ou d'agréer les sous-traitants, ils n'ont à l'égard du gouvernement, d'autre position que celle de préposés de l'entrepreneur, qui ne cesse en aucune manière d'être responsable.

La conséquence directe de ce principe, c'est que toutes les contestations susceptibles de surgir entre les entrepreneurs et leurs sous-traitants sont étran-

gères à la juridiction administrative, et doivent être portées devant les tribunaux ordinaires. (*Voy.* entre beaucoup d'autres, Ord. 22 août 1834, Puech.)

2009. — En général, on s'abstient de contester et le principe et la conséquence, mais les sous-traitants, cherchent volontiers, pour se ménager l'avantage d'avoir l'état pour débiteur direct, avantage que la ruine de l'entrepreneur rend souvent bien précieux, à établir que l'état lui-même est intervenu, et qu'il y a eu engagement de sa part. Ils invoquent tantôt l'assistance d'un employé du gouvernement à la négociation qui a amené le traité (*Voy.* Ord. 11 février 1836, Damaschino), tantôt la confiance qu'a dû leur inspirer, sous ce rapport, la qualité de fonctionnaire qui appartenait à l'entrepreneur. (*Voy.* Ord. 22 août 1834, Puech.) Les circonstances qui motivent chaque prétention de ce genre comportent autant d'appréciations particulières. Elles sont néanmoins dominées par la règle que l'action n'est ouverte contre l'état qu'autant qu'il y a eu intervention formelle du gouvernement, qu'autant qu'il y a eu stipulation au nom de l'état, d'une promesse ou garantie de payement.

2010. — Le décret du 12 décembre 1806 accorde, mais seulement pour les marchés relatifs au service de la guerre (*Voy.* arrêt de la cour de cassation, 18 mai 1831), et sauf les droits du gouvernement, un privilége aux sous-traitants tant sur le cautionnement qui a pu être exigé de l'entrepreneur que sur les fonds qui peuvent lui être dus par l'état. On est même allé jusqu'à décider, ce qui nous paraît au surplus exorbitant, que ce privilége s'étend aux

sommes dues à raison d'une entreprise autre que celle à laquelle les sous-traitants qui en réclament le bénéfice, ont pris part. (*Voy.* arrêt de la cour de cassation du 28 févr. 1828.)

Quant aux formalités à remplir, elles sont d'une extrême simplicité. Les sous-traitants ont le choix d'adresser au trésor, dans le délai de six mois à partir du trimestre où la dépense a été faite (*Voy.* décret du 13 juin 1806), les pièces justificatives de leurs fournitures (*Voy.* Arr. c. cass., 12 mars 1822), ou de les remettre au commissaire ordonnateur de la division militaire, qui délivre en échange un bordereau, constatant le nombre et la nature des pièces, ainsi que l'époque et la quotité des fournitures dont elles justifient. Les pièces ou le bordereau présentés au trésor tiennent lieu d'opposition. (*Voy.* décret du 12 déc. 1806.)

Les contestations qui ont trait à l'exercice de ce privilége sont au surplus, comme toutes celles qui s'agitent entre les sous-traitants et l'entrepreneur ou ses ayants cause, de la compétence des tribunaux ordinaires.

§ 2. Interprétation et résiliation.

2011. — Les stipulations doivent être interprétées suivant la rigueur du droit.

2012. — Application de ce principe à la clause de retenue pour cause de retard. — Du cas de force majeure.

2013. — Application du même principe à la prévision de l'état de guerre.

2014. — De la résiliation pour cause d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur.

2015. — De l'établissement de régies et du recours aux marchés d'urgence aux frais et risques de l'entrepreneur.

2016. — De la résiliation prononcée comme mesure administrative, parce que l'état entend mettre un terme à l'exécution du marché.

2011. — L'interprétation des marchés passés au nom de l'état ne suit d'autres principes que ceux consacrés par le droit commun pour les conventions entre particuliers. Le plan de cet ouvrage ne nous permet point d'en aborder l'étude ; la plus brève analyse excèderait les limites qui nous sont tracées. Mais nous devons protester contre une pensée qui anime trop souvent les fournisseurs et les incite à réclamer, contre la pensée que c'est l'équité et non la rigueur du droit qui doit présider à l'interprétation des stipulations. Dès qu'une demande prend la forme d'une prétention juridique, elle ne peut être examinée et jugée que par une application stricte des clauses du marché qui font la loi des parties. La responsabilité qui pèse sur le ministre le ramènerait à cette règle s'il était tenté de s'en écarter ; et, quant au conseil d'état, il ne doit jamais perdre de vue que l'exécution littérale des conditions est seule capable de maintenir l'ordre et la régularité dans les services et dans la comptabilité financière qui s'y rattache, et que seule, elle garantit à l'état l'avantage de demeurer étranger aux chances multipliées, aux alternatives de perte et de gain, avantage que le gouvernement a précisément pour but de lui ménager en mettant les services publics en entreprise.

2012. — Quelques exemples vont faire ressortir l'esprit et marquer la juste portée de cette règle.

L'une des clauses les plus habituelles est destinée à prévoir les retards dans les livraisons et stipule une

retenue au préjudice de l'entrepreneur. Son application sera-t-elle subordonnée à une appréciation de circonstances et de faits ? aura-t-on à tenir compte de l'absence de faute et de négligence de la part du fournisseur, du plus ou moins de préjudice éprouvé ? Le conseil d'état a toujours jugé que la cause et les conséquences du retard n'étaient point à considérer, et que dès l'instant que le fait du retard était constant, rien ne pouvait dispenser l'entrepreneur de supporter la retenue. (*Voy.* Ord. 1er nov. 1837, Roby; 20 mars 1838, Darblay; 2 août 1838, Hermil.)

Dans beaucoup de traités néanmoins, on réserve les cas de force majeure. C'est ainsi qu'un traité passé le 14 déc. 1824, pour l'entreprise générale des transports de la guerre dans toute l'étendue du royaume, durant six années, renfermait l'article suivant : « Si de fortes neiges, glaces, ruptures de « ponts ou autres événements de force majeure, « mettaient l'entrepreneur dans l'impossibilité de « rendre les effets à destination dans les délais fixés « par les art. 27, 28, 29, 36 et 37, il en justifierait « par un certificat circonstancié des autorités du « lieu où les voituriers auraient été forcés de sé- « journer. Ce certificat visé par la principale auto- « rité civile, déchargera l'entrepreneur de toute re- « tenue pour cause de retard. » Mais cette réserve n'a nullement pour effet d'attribuer une plus large part au pouvoir discrétionnaire du juge. Les accidents naturels sont les seuls susceptibles d'être invoqués comme événements de force majeure ; et en dehors de ces événements, les difficultés et les obstacles que le traitant a pu rencontrer, les pertes même

qu'il a pu éprouver, ne sauraient être opposées à l'administration. (*Voy.* Ord. 8 juin 1832, Guillard.)

Quelque rigueur qui empreigne ces résolutions, elles n'ont en définitive leur principe que dans la règle qui veut qu'on se guide par l'intention expresse ou présumée des parties. Elles ne mettent à la charge de l'entrepreneur que les chances qu'il a, indubitablement, entendu accepter et auxquelles l'état a dû se proposer d'échapper. Le même principe s'applique à la prévision de l'état de guerre et de ses conséquences.

2013. — Les traités pour l'administration de la guerre ou pour la marine, stipulent ordinairement, qu'en cas de guerre il sera accordé une augmentation de prix égale à celle dûment constatée qu'auront pu subir les denrées ou les transports depuis le moment de la déclaration de guerre. La guerre d'Alger donna lieu à l'interprétation d'une clause de ce genre insérée dans le traité d'un fournisseur de bois de la marine. Il soutenait que le prix des transports d'Arles à Toulon avait subi une grande hausse, et que la guerre en était la cause. L'administration, sans contester le fait du renchérissement du fret, prétendait qu'il n'était nullement la conséquence de la guerre, et elle en concluait que, d'après l'intention qui avait présidé à la convention, elle n'avait point à en tenir compte. Cette interprétation a en effet prévalu; on a reconnu que la question se réduisait à savoir si l'élévation des prix résultait ou non de l'état de guerre; on a ordonné une enquête pour l'instruction de l'affaire en ce sens; on a commis le préfet, en l'autorisant à désigner en son lieu

et place un membre du conseil de préfecture ; on a précisé les points sur lesquels devait porter l'enquête (*Voy.* Ord. 5 avril 1833, Mauguin) ; et enfin, la prétention de l'entrepreneur a été repoussée, parce que l'enquête a prouvé que la hausse devait être attribuée à des circonstances purement locales et étrangères à l'état de guerre. (*Voy.* Ord. 20 juin 1837, Mauguin.)

2014. — L'art. 1184 du code civil, d'après lequel la condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, en cas d'inexécution par l'une des parties, est applicable aux marchés passés par l'état. Si donc, le ministre juge que le traitant ne remplit pas ses engagements selon les délais, qualités, dimensions ou poids convenus, il prononce la résiliation. Ces sortes de décisions sont, comme toutes les autres, soumises au recours. Cependant il est aisé de comprendre que la question prend devant le conseil d'état, juge d'appel, un caractère particulier qui la distingue de celle qui s'agitait en première instance. Le fournisseur luttait devant le ministre pour prévenir la résiliation et obtenir que le contrat continuât de recevoir son exécution. Une fois la résiliation prononcée, il est d'autant moins permis de conserver l'espoir de reprendre l'exécution du marché, que bien souvent, le ministre s'est empressé de le remplacer par un autre.

D'après cela on vient sans doute, devant le conseil d'état contester la réalité des infractions, ou bien invoquer les circonstances de nature à en atténuer la gravité ou à les faire considérer comme involontaires, pour établir que le ministre n'était pas fondé à résí-

lier, et obtenir que le conseil, en annulant la décision, ordonne que la convention sera exécutée selon sa forme et teneur; mais, quelle que soit l'importance prêtée à ce premier chef de demande, on ne doit jamais se dispenser de conclure à l'allocation d'une indemnité et de dommages-intérêts pour le cas où le contrat demeurerait résolu.

2015. — Dans l'usage, et surtout pour les services dont l'interruption doit être évitée à tout prix, on n'a garde de laisser le principe de la résiliation dans les termes du droit commun. On s'en explique dans une clause spéciale, on stipule et on énonce avec précision, que dans le cas d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur, le ministre aura le choix ou de résilier le marché ou de pourvoir au service au moyen d'une régie ou de marchés d'urgence à ses frais, risques et périls. (*Voy.* Ord. 19 décembre 1838, Delandine.)

Lorsque le gouvernement a pris ce dernier parti, tous les efforts de l'entrepreneur doivent tendre à prouver que le ministre a méconnu les stipulations du marché, soit quant à la nature des infractions, soit quant au mode d'en opérer la constatation, et que, par suite, il y a lieu de le condamner à une indemnité ou à des dommages et intérêts. Mais s'il est une fois reconnu qu'il a été fait un usage légitime de la faculté de recourir à une régie ou à des marchés d'urgence, le traitant est sans moyens de se soustraire aux conséquences désastreuses qui en peuvent résulter pour lui.

D'abord il est de règle, et en général, on a soin de le rappeler, que si l'exécution par voie de régie

ou de marchés d'urgence donne un bénéfice, il ne profite qu'au gouvernement à l'exclusion de l'entrepreneur. La clause qui réserve le droit de suppléer à son entreprise à ses frais et risques, constitue en effet une clause pénale, et ne le rend passible des résultats que pour le préjudice qu'ils pourraient occasionner à l'état.

En second lieu, il n'est même point admis à critiquer soit l'organisation donnée au service, soit les opérations particulières réalisées pour son compte. La loi n'a cru devoir prescrire aucune précaution et ne lui a laissé de garanties que dans la sagesse et l'équité des fonctionnaires chargés de diriger et de surveiller le service sur les lieux. Elle n'a eu et ne devait avoir de sollicitude que pour l'intérêt public compromis par un service abandonné ou mal fait, et elle ne pouvait assurer trop de liberté dans le choix des moyens de remédier au mal. On se contente de faire dresser un procès-verbal contradictoire des faits qui commandent de recourir à la régie ou aux marchés d'urgence, et on agit et traite ensuite aux conditions et dans les formes qu'exigent les circonstances.

2016. — Nous n'avons parlé que de l'inexécution provenant du fait du traitant. Mais l'état peut lui-même déserter la convention.

Le droit commun prévoit la résolution par suite d'inexécution des obligations, et spécialement des obligations de faire, et distingue pour la fixation des dommages et intérêts, le cas où l'inexécution a pour cause une force majeure ou un événement fortuit, le cas où elle est purement volontaire et celui où elle

résulte d'un dol. (*Voy.* art. 1142, 1147, 1148, 1150, et 1151 du code civil.) Ces dispositions, sans doute, ne reconnaissent point comme droit, la faculté pour l'une des parties contractantes, de se refuser à l'accomplissement de son engagement, mais elles témoignent de son existence comme fait.

L'état n'est pas moins que les particuliers exposé à user de cette faculté. Le dol comme moyen et comme but, restera sans doute toujours étranger aux actes de ses agents. Mais le gouvernement n'est point à l'abri de la force majeure non plus que des événements fortuits; chaque jour, les circonstances peuvent rendre l'exécution d'un traité désormais si onéreuse pour lui et si contraire à l'intention qui avait présidé à sa conclusion que la sagesse et, disons-le, l'équité elle-même conseillera à l'état de renoncer à l'exécuter, sauf à indemniser et dédommager l'entrepreneur. Que la paix succède à la guerre, les marchés passés pour le service des armées en campagne devront immédiatement prendre fin, quelque terme qui ait été assigné à leur durée. Le ministre ordonnera l'inexécution, et il ne restera plus qu'à en régler les conséquences. Il en serait de même si les fournitures formant l'objet d'une entreprise venaient, pour une cause ou pour l'autre, à excéder les besoins du service, l'état n'hésiterait point à se refuser à laisser courir l'exécution, et il aurait raison; mais l'entrepreneur trouverait une garantie dans la règle qui veut que l'obligation, en cas d'inexécution, se résolve en dommages et intérêts.

Cette faculté de la part du ministre donne lieu à l'exercice simultané de l'autorité qui lui appartient

comme administrateur et du pouvoir juridictionnel qui lui a été conféré. Le ministre prend et réalise en qualité d'administrateur, la résolution de ne plus exécuter le marché, et décide comme juge, si le traitant a droit à une indemnité ou à des dommages et intérêts et en fixe la quotité. Ces deux points de vue deviennent importants à distinguer, si l'on entre dans la voie du recours. Le conseil d'état n'a point à rechercher si la décision doit ou non être maintenue en tant qu'elle prononce la résiliation ; elle ne constitue dans ce chef qu'un acte administratif ; c'est la déclaration que l'état se refuse à continuer l'exécution et que le marché, par conséquent, prend fin. Le conseil n'en a pas moins à examiner jusqu'à quel point cette résolution et l'acte qui la consacre sont légitimés par les circonstances, mais cet examen n'est autorisé que relativement à la question d'indemnité et de dommages et intérêts.

Voici cependant une ordonnance difficile à concilier avec ces principes.

En 1830, le ministre de la marine prononça tout à la fois, l'annulation et la résiliation d'un marché passé par son prédécesseur pour une fourniture de bois. Le motif de l'annulation se tirait de ce qu'il avait été conclu sans publicité ni concurrence, la résiliation était fondée sur ce que les bois étaient inutiles au service. Devant le conseil d'état, la décision a été annulée dans le chef qui prononçait la nullité du marché, mais elle a été maintenue, sous la réserve d'une indemnité, en tant qu'elle prononçait la résiliation, par un motif ainsi conçu : « Considérant « que notre ministre de la marine dans la décision

« attaquée s'est fondé, pour résilier le marché... sur « ce que l'exécution du marché, pendant les douze « années assignées à sa durée aurait pour résultat de « verser dans les magasins de la marine, une quan- « tité considérable de bois inutiles au service, et « qu'il résulte en effet, de l'instruction que les ver- « sements excèderaient la proportion dans laquelle « les bois de cette nature peuvent entrer dans la « consommation de la marine; que cette cause suf- « fisait pour autoriser le ministre à prononcer la ré- « siliation. » (*Voy.* Ord. 28 février 1834, Mejan.)

Il résulte de cette décision que le conseil d'état s'est cru compétent pour examiner si la décision en tant qu'elle prononçait la résiliation, devait ou non être maintenue. Mais les raisons mêmes qu'il a invoquées attestent que cette question n'avait rien de juridique. Le conseil a eu à rechercher si la fourniture formant l'objet du marché avait quelque utilité pour le service; or, à coup sûr, c'était là une question du ressort exclusif de l'administration.

§ 3. — Liquidations et Règlements de Comptes.

2017. — Les déchéances générales ne forment point obstacle à l'application des déchéances spéciales.

2018. — Déchéance spéciale aux marchés passés par l'administration de la guerre résultant du décret du 15 juin 1806.

2019. — Nature des pièces à produire, conditions essentielles à leur validité.

2020. — La liquidation ne devient définitive que par l'arrêté de compte émané du ministre.

2021. — Les lettres qui se réfèrent à une première décision ne sauraient donner ouverture à un nouveau délai.

2022. — L'exécution volontaire emporte acquiescement.

2023. — Révision de comptes pour erreurs, faux ou doubles emplois.

2024.— Payement. — L'intérêt légal se calcule à 5, et non point à 6 p. 0/0.

—

2017. — Nous avons, en traitant des dettes de l'état, fait connaître les lois qui assignent un délai aux créanciers pour produire leurs titres et réclamer leur payement. Nous avons parlé notamment, des déchéances prononcées par l'ordonnance du 14 sept. 1822, et par la loi du 29 janvier 1831. Les créances résultant des traités passés avec l'état ne sauraient échapper à ces déchéances, dont la généralité forme le caractère essentiel. Mais on a à se demander si le législateur, en les consacrant, ne s'est point proposé d'abroger les dispositions antérieures, qui renfermaient certaines déchéances spéciales, et d'interdire toutes stipulations destinées à restreindre le délai ménagé aux créanciers.

Ce n'est pas seulement l'esprit, c'est aussi la lettre de la loi qui démontre que telle n'a jamais été la pensée du législateur. La loi du 29 janvier 1831 réserve, en effet, très-expressément « les déchéances « prononcées par les lois antérieures ou consenties « par des marchés ou conventions. » (*Voy.* art. 9.)

2018. — Nous n'avons point à prévoir les déchéances qui peuvent être consenties dans les traités. La convention fait sur ce point comme sur tous les autres, la loi des parties contractantes. Mais parlons de la déchéance spéciale qui résulte du décret du 13 juin 1806.

Le décret du 13 juin 1806 porte : « Art. 3. A l'a- « venir, toutes réclamations relatives au service de « la guerre et de l'administration de la guerre, dont

« les pièces n'auront pas été présentées dans les six « mois qui suivront le trimestre où la dépense aura « été faite, ne pourront plus être admises en liqui- « dation. »

Voilà pour les services de la guerre, une déchéance toute spéciale contre laquelle les entrepreneurs ont à se tenir en garde. Cependant, la rigueur en est atténuée par le règlement du 1er septembre 1827, auquel on se réfère dans tous les marchés passés avec l'administration de la guerre. (*Voy.* Ord. 14 juill. 1838, Seillière.) L'art. 620 excepte de l'application de la déchéance *les cas de force majeure dûment justifiés*; et l'art. 625 ajoute que « tout créan- « cier qui, par suite de circonstances extraordinaires « résultant du service de guerre, prévoit à l'avance « l'impossibilité de produire en temps utile les pièces « constatant sa créance peut faire valoir ces motifs « pour obtenir la prolongation du terme fixé. » On invoque la force majeure pour écarter la déchéance opposée par le ministre; on se prévaut de la prévision de circonstances extraordinaires pour obtenir à l'avance, une modification aux stipulations de la convention; on fait valoir un droit dans le premier cas; dans le second, on sollicite une faveur.

2019. — La nature des pièces à produire et les conditions essentielles à leur validité, sont subordonnées à l'objet du traité et aux clauses particulières qu'il renferme. Observons seulement en règle générale, que c'est la réception qui constitue l'état débiteur de la fourniture, et que, par suite, c'est sur l'acte qui la constate que doivent porter toutes les précautions. Il importe que le fournisseur n'opère

la livraison que sur le récépissé du préposé qui a qualité pour recevoir, et qu'il veille à ce qu'il soit visé par le chef du service local. Les surcharges, les ratures, si elles portaient sur la substance et n'étaient revêtues des signatures et approbations exigées pour l'acte lui-même, l'entacheraient d'irrégularité, au point de lui enlever toute force probante. (*Voy.* Ord. 26 déc. 1834, Dubrac.)

Dans le cas où le fournisseur est atteint par un événement de force majeure dont les suites doivent, aux termes du contrat, retomber à la charge de l'état, la justice veut sans doute qu'on se contente du genre de preuves comporté par les circonstances. Mais la responsabilité qui pèse sur les agents du gouvernement, la sévérité qui doit présider à la conservation de ses intérêts ne permet pas de jamais dispenser d'en fournir et d'en fournir de concluantes. Il faut donc que les traitants ou leurs préposés s'empressent de faire constater par tous les moyens, et le fait constitutif de force majeure et la nature et l'importance des suites qu'il a eues pour eux. Les autorités locales, et de préférence, les autorités que leurs attributions rattachent à la branche de service dont ils sont chargés, rédigent à cet effet des procès-verbaux que l'on s'efforce ensuite, lors de la réclamation, de confirmer par tous autres moyens de preuve.

La production des pièces, leur contrôle, leur appréciation, l'admission ou le rejet des preuves, ce sont là les bases de la liquidation. Elle a lieu, sauf quelques exceptions, nous l'avons établi, devant le ministre que le service concerne.

2020. — On a quelquefois cherché à se prévaloir des à-comptes alloués ou des payements intégralement effectués pendant le cours de l'exécution du marché, pour en faire résulter la preuve de l'admission de tel ou tel article de compte et refuser au ministre, au jour de la liquidation définitive, le droit de revenir sur ce chef de dépenses. Mais le conseil d'état a mantenu avec soin le principe que l'arrêté de compte émané du ministre termine seul la liquidation et fixe définitivement la position respective de l'état et de son fournisseur. (*Voy.* Ord. 20 mars 1838, Darblay.)

2021. — Je ne reviens point sur l'exercice de la faculté du recours ; on sait que la déchéance est encourue par l'expiration du délai de trois mois à partir de la notification ; et nous avons eu l'occasion de protester, en termes généraux, contre l'erreur qui consiste à voir une décision nouvelle dans des lettres qui se réfèrent à une première décision. (*Voy.* Ord. 2 juin 1837, Benoît-Meurs.)

2022. — L'exécution volontaire n'a pas moins en cette matière qu'en toute autre, pour effet de constituer un acquiescement et de conférer le caractère de l'irrévocabilité, à la décision rendue en premier ressort. Si donc un entrepreneur consentait à toucher, sans réclamation ni réserve, les sommes liquidées à son profit, il serait réputé accepter la liquidation et renoncer à l'attaquer. (*Voy.* Ord. 7 mars 1834, Vanlerberghe.)

2023. — Le principe de droit commun, d'après lequel il y a lieu à révision des comptes judiciairement arrêtés « pour erreurs, omissions, faux ou

« doubles emplois » (*Voy.* art. 2058 du code civil et 541 du code de procédure), est indubitablement applicable aux comptes arrêtés par les ministres. (*Voy.* Ord. 24 mars 1832, Doumerc; 18 octobre 1833, Daugny.)

Cependant il n'est point impossible que l'arrêté de compte soit conçu de manière à exclure les réclamations fondées sur ce principe. Sans parler du cas où les parties auraient expressément renoncé à s'en prévaloir, ne peut-il pas arriver que la liquidation ait été réglée comme par cote mal taillée? Le conseil s'est évidemment inspiré de cette pensée dans une ordonnance du 8 août 1838; car il a décidé que, bien qu'une décision ne contînt ni rejet ni admission sur certains articles, dès l'instant qu'elle avait porté sur l'ensemble des services d'un fournisseur, elle formait obstacle à toute réclamation relative aux articles de la liquidation (*Voy.* Ord. 8 août 1838, Roche.) Nous ne voyons pas comment cette doctrine dont l'application dépendra toujours d'une appréciation de l'intention qui aura présidé à la liquidation, pourrait être contestée.

2024. — Tout ce qui a trait au payement des sommes liquidées est soumis aux règles tracées pour les dettes de l'état. Constatons seulement que la loi de 1807, qui fixe l'intérêt légal à 6 p. 100 en matière de commerce, ne doit point être suivie en matière de marchés de fournitures, et que l'intérêt ne peut être calculé qu'à 5 p. 100. (*Voy.* Ord. 6 février 1831, Moreau.)

CHAPITRE VINGT-DEUXIÈME.

DES MINES, MINIÈRES ET CARRIÈRES.

PRÉLIMINAIRES.

2025. — Principe qui doit servir de base à la législation des mines.
2026. — Obstacles que ce principe a rencontrés dans sa naissance et ses développements.
2027. — Diversité des systèmes d'exploitation successivement adoptés dans l'ancienne législation.
2028. — Système établi en 1598 et abandonné en 1744.
2029. — Esprit de la loi de 1791.
2030. — Les restrictions imposées au principe de la concessibilité proclamé par cette loi, l'ont frappé de stérilité.
2031. — Analyse des dispositions relatives aux exploitants dont les concessions étaient antérieures à 1791.
2032. — Loi du 21 avril 1810. — Son caractère général.
2033. — Système de classification consacré par cette loi.
2034. — Division.

—

2025. — La législation des mines doit tendre à les soumettre à une exploitation qui réponde aux besoins de la consommation dans le présent, et ménage les ressources de l'avenir. Ce double but n'est possible à atteindre qu'à la condition de donner pour base aux dispositions législatives le principe que la mine constitue une propriété distincte du sol qui la recouvre, et que cette propriété ne peut tomber dans le domaine privé que par l'effet d'un acte du souverain, qui a seul le droit d'en disposer au nom de la société.

Cette doctrine, combattue par quelques jurisconsultes que l'étude exclusive des lois civiles avait pu mettre en défiance contre les plus justes exigences de

la loi *politique*, dans le sens que Montesquieu assigne à ce mot (*Voy. suprà*, n° 1730) a été enseignée par les publicistes les plus distingués (1). Nous ne croyons pas qu'elle puisse, aujourd'hui, faire l'objet d'une sérieuse contestation, car à la force du raisonnement qui lui sert de base, vient se joindre l'autorité toujours si puissante, des faits: chez presque tous les peuples la législation consacre, dans des termes plus ou moins étendus, le droit du souverain sur les mines, et dans les états qui voient fleurir au plus haut degré l'industrie minéralurgique, en Suède, en Prusse, en Autriche, en Bohème et en Hongrie, les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'une concession.

2026. — Cependant, il faut se garder de se laisser séduire par la simplicité et la vérité du principe, et de supposer qu'il est de ceux qui trouvent place dans les premières lois que les hommes sentent la nécessité de consacrer, lorsqu'ils se réunissent pour vivre en corps de nation. L'idée que la propriété des mines se distingue de la propriété du sol et est étrangère à celui qui le possède ne s'est fait jour qu'en suivant la marche la plus pénible et la plus lente. Cette idée rencontrait et heurtait violemment les croyances fondées sur les lois civiles, qui ont pour objet la propriété du sol, dont la sagesse se mesure par le respect et les garanties dont elles l'entourent, et qu'on s'accoutume à regarder comme la plus com-

(1) A leur tête, il faut placer Mirabeau. Un savant magistrat belge, M. Delebecque, dont nous aurons plus d'une fois à invoquer l'érudition, a reproduit et discuté toutes les opinions émises sur ce point, dans l'introduction à son traité *sur la législation des mines*.

plète et la plus sûre expression de tous les droits. Elle ne pouvait s'établir qu'à l'aide de ces distinctions qui sont tout à la fois l'apanage et l'indice d'une civilisation avancée. Dans les édits, ordonnances et déclarations qui se sont succédé sur la matière des mines, si les propriétaires de la surface ne sont point considérés comme maîtres de la mine, puisque le roi en dispose, on leur ménage le plus ordinairement sous forme d'indemnité un droit sur le produit. Nous verrons que, même dans la législation actuelle, on n'a pu se résoudre à refuser cette sorte d'hommage à la propriété de la superficie.

2027. — Les mesures intervenues à plusieurs reprises, pour encourager et faire prospérer l'exploitation des mines nous apprennent qu'on passa successivement, du système d'une liberté indéfinie à celui des priviléges exclusifs. Ce dernier système, en pleine vigueur sous Henri II et continué jusqu'en 1698, comportait les plus graves abus. Les concessions, le plus souvent accordées sans examen sérieux, comprenaient des provinces entières et ceux qui les obtenaient n'exploitant que sur les points les plus riches et les plus faciles, abusaient d'ailleurs de leur pouvoir pour fouiller et bouleverser le pays et opprimer de mille manières les propriétaires de la surface. C'était le régime du monopole dans tous ses excès et avec tous les inconvénients qu'il engendre.

2028. — En 1698, les mines de charbon, jusque-là méprisées et abandonnées à cause de l'abondance des bois, commencèrent à prendre de l'importance. Un arrêt du conseil du 13 mai permit aux propriétaires des terrains où elles existeraient de les

exploiter sans être obligés de se munir d'aucune autorisation spéciale. Le principe sans doute était meilleur, mais son exagération devait en paralyser les heureux effets. Les mines furent plutôt dévastées qu'exploitées, et en 1744, un nouvel arrêt du conseil dut révoquer celui de 1698.

2029. — Lorsque l'assemblée nationale entreprit de mettre la législation des mines en harmonie avec l'ordre social qu'elle reconstituait sur des bases nouvelles, l'examen philosophique et les travaux scientifiques du dix-huitième siècle avaient élaboré les doctrines et déterminé les conditions essentielles d'une bonne administration. La loi du 12 juillet 1791 est sortie de l'une de ces discussions approfondies dans lesquelles on remontait à l'origine de tous les droits. Le problème fut, dès le premier pas, posé dans ses termes les plus simples et les plus absolus; on se demanda si les mines devaient être considérées comme des propriétés particulières ou comme des propriétés publiques. Mirabeau appuya de toute son éloquence les raisons qui devaient faire décider que les mines sont des propriétés publiques essentiellement indépendantes du sol qui les couvre. Mais on était sous l'influence de préoccupations dues au souvenir du régime féodal, dont on s'obstinait à voir l'effet dans tous les abus. L'esprit du législateur était dominé par l'idée du droit absolu de l'individu qu'il lui fallait restaurer partout, parce qu'il avait été partout mis en oubli. Le préjudice même, que les agriculteurs avaient eu à souffrir des entreprises des mineurs privilégiés, et qui motivaient les plaintes de plusieurs provinces prêtaient plus de force au pré-

jugé; enfin, les économistes, qui ne reconnaissaient alors que la terre comme source de toute richesse, se firent un devoir de prendre sa cause en mains et de lutter pour elle de tous leurs efforts. Les partisans des saines doctrines ne purent triompher de tant d'obstacles, il fallut transiger : de là le caractère de la loi.

2050. — L'art. 1^er^ porte : « Les mines et minières, « tant métalliques que non métalliques, ainsi que « les bitumes, charbons de terre ou de pierre et py- « rites, sont à la disposition de la nation, en ce sens « seulement que ces substances ne pourront être « exploitées que de son consentement et sous sa sur- « veillance, à la charge d'indemniser, d'après les « règles qui seront prescrites, les propriétaires de la « surface, qui jouiront en outre de celles de ces mi- « nes qui pourront être exploitées, ou à tranchée ou- « verte, ou avec fosse et lumière, jusqu'à cent pieds « de profondeur seulement. » Le principe de la concessibilité est posé, et le droit de souveraineté dont il dérive, heureusement distingué du droit domanial auquel les rois l'avaient trop souvent rattaché. Mais, non content d'attribuer sous forme d'indemnité, au propriétaire de la superficie un droit sur le produit de la mine, on l'autorise à exploiter librement jusqu'à cent pieds de profondeur. D'un autre côté, l'article 3 veut que *les propriétaires de la surface aient toujours la préférence et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs fonds, et que la permission ne puisse leur en être refusée lorsqu'ils la demanderont*. De tels avantages réservés au possesseur du sol protestaient d'autant plus malheureu-

sement, contre la séparation de la propriété souterraine et de la propriété superficielle qu'ils frappaient d'une complète stérilité le principe de la concessibilité. A quoi bon déclarer que les mines étaient à la disposition de la nation, quand d'une part, le droit de préférence et d'autre part, le droit d'exploiter librement jusqu'à cent pieds de profondeur accordés au propriétaire, mettaient l'administration dans l'impossibilité absolue de choisir les meilleurs exploitants et de pourvoir à un aménagement quelconque des substances minérales ?

2031. — Le vice inhérent sous ce rapport, à la législation de 1791 entache toutes ses dispositions. Nous n'avons point à pénétrer dans leur détail. Mais nous devons présenter l'analyse sommaire de celles qui concernaient les exploitations en activité à l'époque de sa promulgation ; car nous aurons à les rappeler pour expliquer les articles de la loi actuelle, dont l'objet est de ménager la transition du régime ancien à celui qu'elle a institué. La loi de 1791 maintenait pour une durée de cinquante années, dans les bénéfices de leur concession, sur la seule obligation d'en faire circonscrire les limites par les directoires, de manière à les réduire à une étendue de six lieues, les anciens concessionnaires qui n'exploitaient que des mines découvertes par eux-mêmes. Au contraire, les détenteurs de mines originairement découvertes et exploitées par les propriétaires du sol ont été frappés de déchéance. La loi a supposé que leurs concessions n'avaient été obtenues que par faveur, et elle en a prononcé l'annulation. Les propriétaires qui les exploitaient avant eux, ont été autorisés à les re-

prendre ; ils n'ont eu d'autre formalité à remplir que de s'adresser à l'administration, pour faire reconnaître leurs droits ; et encore beaucoup se sont-ils dispensés de l'accomplir. (*Voy.* art. 4, 5 et 6.) Il résulte de ces dispositions qu'au moment où la loi de 1791 a cessé d'être applicable, les exploitants qui avaient passé sous son empire se partageaient, suivant la nature de leur titre, en trois classes.

Pour les uns les concessions étaient postérieures à la loi, ou avaient été régularisées suivant ses prescriptions. Une seconde catégorie comprenait les titulaires d'anciennes concessions qui avaient négligé de solliciter la délimitation, qui devait les régulariser. Venaient enfin les propriétaires qui, profitant de la déchéance prononcée en leur faveur, étaient rentrés de fait dans les exploitations concédées à leur préjudice, sans même remplir la formalité de l'autorisation, et par conséquent, sans se munir d'une permission qu'ils étaient tenus de demander, et qui devait régulariser leur titre écrit dans la loi.

2032. — L'expérience avait signalé trop d'imperfections dans la loi de 1791 pour qu'on ne sentît pas, sous le consulat et l'empire, la nécessité d'une révision qui produisit la loi du 21 avril 1810.

M. le comte de Fourcroy, dans la séance du 21 octobre 1808, exposait ainsi les bases du projet soumis à la discussion du conseil d'état : « Le système de ce « projet, disait-il, repose sur le principe que la pro- « priété des mines n'appartient à personne par sa « nature et sa disposition, et que les mines doivent, « pour le bien de tous, être soumises à des règles « particulières dans la jouissance qui en est concédée

« par le gouvernement à ceux qui lui offrent la ga-
« rantie la plus forte pour leur exploitation. La lé-
« gislation à cet égard est uniforme chez toutes les
« nations : partout les mines sont regardées comme
« propriétés publiques, comme partie du domaine
« national ou appartenant aux souverains, qui les
« font exploiter pour leur compte, ou les concèdent
« à des particuliers avec de certaines conditions et
« des droits plus ou moins considérables. Ainsi, la
« France sera d'accord avec toutes les puissances de
« l'Europe dans la législation des mines. » (*Voy.* Locré, *Législation des mines*, p. 37.)

Cette fois, le législateur proclamait le principe dans toute sa force et entreprenait d'asseoir son œuvre sur une base largement et solidement établie. La doctrine s'était épurée, la vérité, si éloquemment soutenue par Mirabeau, avait trouvé son heure ; le progrès s'était réalisé dans les esprits. Combien n'est-il pas à regretter que sa consécration dans la loi ait rencontré un obstacle qui, pour venir de la volonté d'un seul homme, n'en a pas moins été insurmontable. Napoléon, égaré par des idées empruntées aux dispositions des lois civiles qui définissent la propriété, se refusa d'abord formellement à admettre le principe de la séparation de la propriété souterraine et de la propriété superficielle. Suivant lui, il fallait commencer par reconnaître et dire que la mine fait partie de la propriété de la surface, et n'imposer aux droits du propriétaire du sol sur la mine que les restrictions et transformations commandées par les exigences d'un bon système d'exploitation. Sur ce point cependant, la supériorité de

raison, qui dominait et guidait l'empereur dans toutes les questions pratiques, finit par l'écarter à son insu, et comme malgré lui, de sa première pensée. Si l'on s'est abstenu d'exprimer le principe assigné pour base au projet présenté par Fourcroy, on n'a pas non plus, exprimé le principe contraire ; et, en fait, les dispositions qui fixent les droits de l'administration et règlent les rapports des concessionnaires avec les propriétaires de la surface supposent évidemment le premier et sont exclusives du second. Mais une autre erreur due aux mêmes préjugés, a laissé dans la loi des traces infiniment plus profondes. Le chef du gouvernement a de nouveau méconnu la nécessité et la légitimité des droits de la société sur les mines, lorsqu'il s'est agi de régler les droits des concessionnaires. Il a voulu que cette propriété, une fois instituée, suivît dans le domaine privé la condition des propriétés ordinaires. C'était compromettre la régularité de l'exploitation, c'était frapper de stérilité dans quelques-unes de ses plus précieuses conséquences, le principe que les mines constituent une propriété publique. Vainement la commission du corps législatif proposa-t-elle le rejet d'une opinion si contraire au but que la loi était destinée à atteindre. Le principe de la propriété privée a été formulé dans l'art. 7, et les efforts ont dû se borner à restreindre, à éluder et à tromper ses conséquences. De là, dans les dispositions de la loi de 1810, un défaut de concordance, une incertitude et une obscurité dont la controverse n'a pu triompher.

2033. — L'art. 1^er^ est ainsi conçu : « Les masses de substances minérales ou fossiles renfermées

« dans le sein de la terre ou existant à sa surface sont « classées, relativement aux règles de l'exploitation de « chacune d'elles, sous les trois qualifications de mi- « nes, minières et carrières. » La généralité de cette disposition est frappante. Le législateur s'est proposé d'embrasser dans ses prévisions toutes les substances minérales par leur nature, ou passées à cet état par suite de transformations. Ainsi, vient-on à découvrir une substance de ce genre nouvelle ou prétendue telle, elle tombe incontestablement sous l'application de la loi, et tout se réduit à distinguer à quelle classe il convient de la rattacher? A cet égard, il faut remarquer que l'article que nous examinons, énonce que la classification est faite *relativement à l'exploitation*, et qu'il est rationnel d'en conclure que l'analogie dans le mode d'exploitation doit d'abord être prise en considération. Le plus ou moins d'intérêt que la société peut avoir à la mise en valeur des substances a été pour beaucoup aussi dans les règles tracées pour leur exploitation et par suite dans le système de classification qu'elle a établie à cet effet : on aura là un second élément d'assimilation.

2034. — Nous suivrons l'ordre de la loi, et nous nous occuperons successivement des mines, des minières et des carrières.

SECTION PREMIÈRE.

DES MINES.

2035. — Définition des mines. — L'énumération de la loi n'a rien de l'imitatif.
2036. — Les tribunaux décident quelles substances rentrent dans la classe des mines.
2037. — Division du sujet.

2035. — L'art. 2 de la loi définit ainsi les mines :

« Seront considérées comme mines, celles connues « pour contenir en filons, en couches ou en amas, « de l'or, de l'argent, du platine, du mercure, du « cuivre, de l'étain, du zinc, de la calamine, du « bismuth, du cobalt, de l'arsenic, du manganèse, « de l'antimoine, du molybdine, de la plombagine, « ou autres matières métalliques, du soufre, du « charbon de terre ou de pierre, du bois fossile, des « bitumes, de l'alun et des sulfates à base métal- « lique. »

La rédaction de cet article se concilie heureusement avec l'interprétation que nous venons de prêter à l'art. 1^er^. En déclarant que toutes les matières métalliques sont comprises dans les substances concessibles à titre de mines, le législateur a protesté à l'avance contre l'opinion de ceux qui voudraient faire considérer l'énumération comme limitative. Cette opinion a d'ailleurs été condamnée par les dépositaires du pouvoir législatif et par les tribunaux. Les chambres ont autorisé, par la loi du 6 avril 1825, le gouvernement à ériger en concession au profit du domaine de l'état une mine de sel gemme découverte à Vic, *dès qu'il en aurait été mis en possession conformément aux dispositions de la loi du* 21 *avril* 1810 ; elles ont ainsi supposé que le sel gemme, bien que non compris dans l'énumération de l'article 2 de cette loi, rentrait néanmoins dans la classe des substances concessibles. La même doctrine a reçu une confirmation non moins expresse d'un arrêt rendu par la cour de cassation, à la date du 8 septembre 1832. Cette cour a cassé le jugement qui

renvoyait un sieur Parmentier des poursuites intentées contre lui pour avoir exploité sans concession une mine de sel gemme découverte sur un fonds qui lui appartenait. La cour a considéré « que les mines « de sel gemme sont, par leur nature même, implicitement comprises parmi les masses de substan- « ces minérales ou fossiles qui se tirent de la terre « et que, par la disposition générale de l'art. 1^er^, « toutes ces substances sont classées, relativement « aux règles d'exploitation de chacune d'elles, sous « les trois qualifications de mines, minières et car- « rières; que le sel gemme, ne pouvant appartenir « à aucune de ces deux dernières classes, appartient « nécessairement à la classe des mines; que les dis- « positions purement énonciatives de l'art. 2 n'ont « rien qui déroge soit à l'art. 1^er^, soit à la généralité « de la règle prescrite par l'art. 5 pour l'exploita- « tion des mines, et qu'on ne peut établir d'excep- « tion là où la loi n'en a pas elle-même établi; — « Que s'il avait pu s'élever quelques doutes sur la « question de savoir si les mines de sel gemme « étaient comprises dans les dispositions de la loi du « 21 avril 1810 et conséquemment, sujettes à con- « cession, ce doute aurait été entièrement dissipé, « 1° par la loi du 6 avril 1825, qui, en autorisant « le gouvernement à concéder la mine de sel gemme « objet de cette loi, dès que le domaine de l'état en « aurait été mis en possession, conformément aux « dispositions de la loi du 21 avril 1810, a reconnu « que cette espèce de mine était concessible d'a- « près cette loi; 2° par le résultat de la discussion « qui, dans les chambres législatives, a préparé l'a-

« doption de la loi de 1825, et par le rejet des amen-
« dements qui tendaient à faire décider que le sel
« gemme n'était pas, même implicitement, compris
« dans la loi de 1810; que, dans cet état de la lé-
« gislation, une mine de sel gemme ne peut être
« régulièrement exploitée sans une concession ob-
« tenue, conformément à l'art. 5 de la loi générale sur
« les mines, et que tout contrevenant est passible
« des peines portées en l'art. 96 de la susdite loi. »

La loi du 17 juin 1840, qui place sous un régime spécial le sel gemme et les sources et puits d'eau salée a, en grande partie, enlevé à ces monuments leur intérêt d'application; ils restent cependant, comme un exemple et une sanction de la règle d'interprétation à laquelle les dispositions qui ont pour objet la classification des substances minérales, nous semblent devoir être soumises. C'est à ce titre que nous avons cru utile de les reproduire.

2036. — Lorsque la question de concessibilité s'élève à l'occasion d'une contravention résultant de l'exploitation entreprise par un propriétaire sur son terrain, c'est naturellement au tribunal saisi de la poursuite qu'il appartient d'en connaître. Nous verrons bientôt qu'elle peut aussi surgir dans le cours de l'instruction préalable à la concession.

2037. — Je passe à l'exposition des règles tracées pour les mines; je parlerai successivement, de la recherche, de la découverte, de la concession, et enfin de l'exploitation; mais il convient d'expliquer d'abord, les dispositions applicables aux concessions antérieures à la législation actuelle.

ART. 1er. — Des concessions antérieures à la loi de 1810.

2038. — Les détenteurs de concessions antérieures se partagent en deux classes, suivant que leurs titres étaient ou non réguliers au jour de la promulgation de la loi de 1810.
2039. — Les exploitants dont le titre était régulier, sont devenus propriétaires incommutables.
2040. — Que faut-il décider pour les concessionnaires de substances qui ont cessé d être concessibles ?
2041. — Les exploitants dont les titres étaient irréguliers, ont été appelés à les faire régulariser.
2042. — Absence de déchéance. — Les demandes en régularisation sont encore admissibles. — Exemple.
2043. — Délimitation provoquée par ces demandes. — Compétence.
2044. — Contestations entre les exploitants et les propriétaires de la surface. — Compétence.
2045. — Contestations entre les exploitants voisins. — Compétence.
2046. — Ordonnance de délimitation.

—

2038. — Les auteurs de la loi de 1810 se trouvaient en présence d'exploitants dont les droits avaient pris naissance sous l'empire de la législation antérieure. Nous avons dit que ces exploitants, relativement à la position qui leur était faite par la loi de 1791, se partageaient en diverses catégories que nous pouvons ramener à deux principales. Dans l'une, il faut ranger les exploitants qui pouvaient justifier d'une concession faite ou régularisée conformément aux prescriptions de la loi. L'autre comprend tous ceux qui ne pouvaient, à défaut de titres réguliers, qu'invoquer la tolérance dont on avait usé à leur égard, et se prévaloir du fait d'une possession légitime à son origine, et non contestée dans la suite.

Peut-être aurait-on pu, à la rigueur, frapper ces derniers de déchéance et mettre leurs exploitations à la disposition du gouvernement ! On les a traités avec plus de douceur ; on a considéré que leur possession confirmait en quelque sorte, leur titre et le rendait digne d'être respecté.

2039. — Aux termes de l'art. 51 de la loi du 21 avril 1810, les concessionnaires antérieurs, c'est-à-dire les exploitants dont la position était régulière au regard de la loi de 1791, sont devenus propriétaires incommutables de leurs concessions, sans avoir aucune formalité à remplir ; même dans leurs relations avec les propriétaires de la surface, ils n'ont à subir d'autre loi que celle résultant des conventions qu'ils ont pu faire ; leur condition est aujourd'hui, ce qu'elle était avant 1810. D'après cela, le changement de législation n'a eu d'autre effet, pour eux, que de rendre perpétuelles les concessions dont la loi précédente réduisait la durée à 50 ans.

2040. — On a eu à décider, sous ce rapport, une question assez remarquable. Des titulaires de concessions ayant pour objet des substances telles que les terres pyriteuses et vitrioliques, que la loi place aujourd'hui parmi les minières, et que les ardoisières, qu'elle assimile aux carrières, ont tenté de prétendre que les concessions qu'ils n'avaient obtenues que pour cinquante années étaient devenues perpétuelles, par le seul fait de la promulgation de la loi de 1810.

On leur a répondu, avec raison, que l'intention de la loi protestait contre l'application qu'ils en voulaient faire ; qu'on pouvait d'autant moins supposer

qu'elle eût entendu aggraver les effets des concessions effectuées dans le passé à l'égard de ces sortes de substances, qu'elle les déclarait non concessibles pour l'avenir ; que les titulaires ne pouvaient se plaindre du refus d'un avantage qui ne constituait pour eux qu'une faveur et qu'on ne pourrait, sans injustice, accueillir leur prétention au préjudice des propriétaires du sol, dont les droits sur les substances concédées étaient reconnus et proclamés par la loi nouvelle. (*Voy.* Décision minist. du 25 nov. 1837.) (1)

2041. — Pour les exploitants compris dans la seconde catégorie, pour ceux qui, pour suppléer à la régularité de leur titre, avaient à se prévaloir d'une possession publique et paisible, cette possession fondée sur un titre originaire, a été admise non pas comme constitutive de concession, mais comme *donnant droit à l'obtenir*. (*Voy.* art. 53.) A la différence des concessionnaires maintenus par l'art. 51, ils doivent remplir toutes les formalités prescrites par la loi de 1810 pour les demandes en concession ; et à la suite de l'instruction, la concession leur est accordée par une ordonnance, qui en fixe les limites et leur laissera, s'ils l'exigent, le *maximum* d'étendue autorisé par la législation sous laquelle ils exploitaient, c'est-à-dire six lieues. La loi, fidèle à la pensée que leur position ancienne doit leur être conservée, ne reconnaît d'ailleurs, aux propriétaires de la surface d'autres droits contre ces exploitants que ceux fondés sur les conventions faites avec eux. Les

(1) Les décisions ministérielles que je citerai dans le cours de ce chapitre ont été reproduites dans les *Annales des mines*.

possesseurs de mines qui agissent dans les termes de l'art. 53 n'ont donc, en réalité, à redouter nulle atteinte dans leurs droits. Tout se réduit pour eux à un règlement ou à une réduction d'étendue ; ce n'est vraiment point une concession, c'est une simple délimitation qui fait l'objet de leur demande.

2042. — Le gouvernement a, successivement, pris diverses mesures pour presser la régularisation des exploitations régies par l'art. 53 de la loi de 1810. Les plus notables se rapportent à un arrêté ministériel du 18 septembre 1818. Il disposait que les travaux cesseraient à partir du 1er juillet 1819, dans toutes les exploitations dont la concession n'aurait pas encore été, sinon obtenue, au moins demandée. Mais ces mesures, prises dans la limite des pouvoirs de l'administration, n'ont point eu pour résultat d'altérer le droit consacré par la loi de 1810, sans que l'exercice en ait été subordonné à aucun délai de rigueur. Il n'est point impossible que l'administration ait encore à prononcer sur des demandes en concession basées sur l'article 53. Ces demandes, à quelque époque qu'elles soient présentées, doivent être jugées eu égard à la position qui, d'après la loi de 1791, appartenait à leurs auteurs, au moment de la promulgation de la loi actuelle. Voici un exemple.

MM. Chagot, devenus acquéreurs, en 1818, d'établissements connus sous le nom de mines du Creusot et de Blansy, exploitaient sans éprouver aucun trouble, lorsqu'en 1825, des tiers demandèrent des concessions dans les mêmes localités.

Ces demandes et les contestations qui s'ensuivi-

rent déterminèrent MM. Chagot, qui étaient encore propriétaires de l'exploitation de Blansy, et la compagnie Manby et Wilson, qui leur avait acheté les mines du Creusot, à faire reconnaître et délimiter, en exécution de l'art. 53 de la loi de 1810, la concession qui avait été instituée par arrêt de 1769, et à l'égard de laquelle on avait négligé de se conformer aux prescriptions de la loi de 1791.

Le titre de 1769 était positif, et on n'avait à opposer aucune déchéance ; mais les demandeurs rapportaient un arrêt de 1782 qui avait eu pour objet d'homologuer un traité passé entre les concessionnaires investis par l'arrêt de 1769 et le fondateur d'usines à fer établies dans l'enceinte de leur concession. Ils prétendaient que ce traité, dans lequel il était stipulé qu'un dixième de la concession serait à toujours attaché aux usines du Creusot pour leur approvisionnement, avait eu pour effet de partager la concession de 1769 en deux concessions distinctes ; et ils en concluaient que les propriétaires des mines du Creusot et ceux des mines de Blansy avaient, respectivement, droit chacun à une concession de six lieues carrées.

Cette prétention compliquait singulièrement la question. L'administration, se livrant à l'appréciation des anciens actes administratifs invoqués et produits, a considéré comme un simple affouage l'affectation d'un dixième de la concession aux usines du Creusot et a reconnu que les exploitants du Creusot et de Blansy n'avaient droit, ensemble, qu'à une surface de six lieues carrées.

Restait ensuite à effectuer la délimitation. Le gou-

vernement, tout en faisant subir au périmètre désigné par les concessionnaires des modifications favorables à la bonne exploitation des mines et aux intérêts des consommateurs, a consenti à partager l'étendue de six lieues carrées en deux concessions partielles comprenant l'une les exploitations du Creusot et l'autre celles de Blansy. (*Voy.* Ord. 21 novembre 1830 et 12 février 1832.)

2043. —Lorsque les exploitants se pourvoient, aux termes de l'art. 53, pour faire fixer les limites de leurs concessions, la délimitation est trop évidemment le complément de l'acte constitutif de la concession pour que le droit d'effectuer l'une ne dérive pas de la même source que le droit de procéder à l'autre ; il était rationnel que l'autorité administrative, qui avait le pouvoir d'instituer les concessions, fût appelée à opérer la fixation de leurs limites. Mais les questions de délimitation ne se résolvent point en une opération purement administrative ; elles comportent des prétentions opposées, qui doivent être appréciées et tranchées par un acte de l'office du juge. Dans le silence de la loi, on eût été fondé à prétendre que la délimitation, surtout si elle soulevait une contestation, ne pouvait être demandée et obtenue que par la voie contentieuse. La loi de 1810 s'en est expliquée. L'art. 56 dispose que « les difficultés qui s'élèveraient entre l'administra- « tion et les exploitants, relativement à la limita- « tion des mines, seront décidées par l'acte de con- « cession. »

On a là une attribution qui déroge à la compétence de l'autorité judiciaire administrative, au pro-

fit de l'administration proprement dite. (*Voy.* Ord. 19 juillet 1826, Min. int.)

Mais il faut remarquer qu'elle ne va point au delà des difficultés dont la décision est du ressort de la juridiction administrative, parce qu'elles n'ont trait qu'à un acte administratif, à savoir l'acte d'institution de la concession. Si la question de délimitation se compliquait d'une question de droit fondée sur la prescription, sur des usages locaux ou sur des lois anciennes, il devrait être sursis à la fixation des limites jusqu'à la décision des tribunaux civils. On ne découvre rien dans la lettre ni dans l'esprit de la loi, qui écarte, sous ce rapport, les principes généraux ; et, au contraire, le soin qu'elle a pris, ainsi qu'il nous reste à l'expliquer, de réserver aux tribunaux civils les contestations entre les exploitants et les propriétaires de la surface ou entre les exploitants et des concessionnaires voisins, témoigne de son intention de respecter et de maintenir les limites de leur compétence.

2044. — Les contestations susceptibles de surgir entre les exploitants et les propriétaires de la surface, sont prévues par l'art. 55, qui porte que « les « cas qui se présenteront seront décidés par les actes « de concession ou par les jugements des cours et « tribunaux, selon les droits résultant pour les par- « ties, des usages établis, des prescriptions légale- « ment acquises, ou des conventions réciproques. » L'économie de cette disposition est remarquable en ce qu'elle consacre à la fois la compétence de l'autorité chargée de procéder à la délimitation et celle des tribunaux. L'acte de concession doit trancher les

contestations dans leur rapport avec les actes et moyens du ressort de l'administration ; il doit, par exemple, donner, s'il y a lieu, l'interprétation de l'acte originaire d'institution et régler les conditions relatives au mode d'exploitation ; mais il n'appartient qu'aux tribunaux de s'immiscer dans l'application des lois et autres moyens du droit commun.

2045. — Le deuxième paragraphe de l'art. 56, qui veut *que les contestations entre des exploitants voisins soient jugées par les tribunaux et cours,* nous semble devoir être entendu dans un sens analogue. Quoique la délimitation prescrite ne soit point effectuée, les actes de concession n'en constituent pas moins des titres au profit de ceux qui les ont obtenus. Ce n'est d'ailleurs, que sur ces titres que peuvent se mesurer les droits respectifs d'exploitants voisins. Or, l'application des actes de concession a toujours appartenu et appartient encore, ainsi que nous le dirons, aux tribunaux ordinaires. S'ensuivra-t-il que si le litige nécessite l'interprétation proprement dite de ces actes, les juges civils pourront la donner eux-mêmes ? Ici se présente, entre l'application et l'interprétation des actes administratifs, la distinction que nous avons déjà établie et sur laquelle nous aurons bientôt à revenir. Les juges civils *appliquent* et les juges administratifs *interprètent* les actes que leur nature fait tomber dans la classe des actes administratifs. (*Voy. suprà*, tit. 1, chap. 16, n° 93.) Le législateur, dans la disposition que nous examinons, s'est, à notre avis, proposé de maintenir et non pas d'étendre, les limites de la compétence que les tribunaux ordinaires tien-

nent des principes généraux. Nous en conclurons que s'ils reconnaissent dans le cours du litige la nécessité de se fixer sur le sens, la portée ou la validité de l'acte de concession, ils sont tenus de surseoir pour laisser aux parties le temps d'obtenir de la juridiction administrative une *interprétation* de son ressort exclusif.

2046. — Lorsque l'ordonnance qui effectue la délimitation est intervenue, la concession se trouve régularisée, et la position des titulaires, quant aux règles à suivre pour les contestations qui peuvent surgir à l'avenir, ne diffère point de celle qui appartient aux exploitants dont les titres ne remontent pas au delà de la promulgation de la loi de 1810.

ART. 2. — Recherche des Mines.

2047. — La constatation de l'existence d'un gîte exploitable doit précéder la concession.
2048. — Droit de recherche du propriétaire du sol. — Son étendue.
2049. — Le droit de recherche est susceptible d'être cédé.
2050. — Source du droit pour le gouvernement d'autoriser les recherches de mines. — Nature de ce droit.
2051. — Formes de la demande en autorisation de recherches.
2052. — La permission est subordonnée au payement d'une indemnité au propriétaire du sol.
2053. — Les tribunaux ordinaires sont chargés de maintenir l'interdiction de porter les travaux dans les lieux désignés par l'art. 11.
2054. — La circonstance que le propriétaire explore lui-même ne met nul obstacle au droit de l'administration.
2055. — Du recours contre la décision qui intervient sur la demande de permission.
2056. — Règlement de l'indemnité due au propriétaire du sol.
2057. — Exécution de l'acte d'autorisation. — Compétence.
2058. — Durée des recherches.

2059. — Interdiction de recherches, en cas d'inexécution des conditions.
2060. — Du droit de l'explorateur sur les minéraux extraits à l'occasion des recherches.
2061. — Droit du propriétaire sur ce produit, lorsque l'exploration a été faite par un tiers.
2062. — Droit du trésor sur le même produit.

—

2047. — Le gouvernement n'est en droit d'autoriser l'exploitation qu'autant que l'existence d'un gîte exploitable a été constatée : « Disposer du tré-« fonds sans s'être assuré qu'il renferme une mine « concessible, ce serait attenter aux droits de la « propriété et faire peser sur le sol une servitude « contraire aux lois civiles, et sans objet.» Quelquefois les premières couches se montrent à la surface sous le nom d'affleurements ; plus ordinairement, la présence du minéral ne se manifeste à l'extérieur que par des indices peu certains. Dans tous les cas, la simple inspection du terrain ne saurait fournir sur la consistance et la direction de la substance minérale, les renseignements nécessaires pour apprécier l'opportunité de la concession, en marquer les limites, et régler le mode d'exploitation. Ces renseignements, dont l'ensemble réalise la découverte d'une mine, ne peuvent résulter que de sondages, de puits, de galeries, et, en un mot, de travaux propres à faire apprécier dans quelles conditions le gîte existe.

2048. — Le propriétaire du sol est maître, sans avoir aucune formalité à remplir, de se livrer à toute espèce de travaux de recherches dans toute l'étendue de sa propriété. (*Voy.* art. 12.) Son droit à cet égard, n'est limité que par l'effet des concessions déjà faites,

qui peuvent comprendre son terrain dans leur périmètre, et par les lois de police et de sûreté. La loi déclare fort sagement que nulle recherche ne peut être effectuée dans un terrain déjà concédé ; car elles seraient sans objet pour leur auteur et n'auraient d'autre résultat possible que de porter atteinte aux droits du concessionnaire. A défaut de la loi, la raison indique que le droit pour un propriétaire de fouiller son terrain, ne saurait aller jusqu'à compromettre, par son inexpérience, sa vie ou celle des ouvriers qu'il emploierait. Le préfet serait fondé, sans nul doute, à prescrire certaines mesures de précaution, ou à interdire le creusement d'un puits dans lequel on aurait à redouter des éboulements. Le propriétaire pourrait en appeler à l'autorité supérieure, mais il n'en serait pas moins tenu d'obéir provisoirement. Les motifs qui, dans l'art. 50 de la loi, ont fait autoriser le préfet à user des pouvoirs qui lui sont attribués en matière de grande voirie, lorsque l'exploitation compromet la sûreté publique, la conservation des puits, la solidité des travaux, et la sûreté des ouvriers mineurs ou des habitations de la surface, ne s'appliquent pas moins aux travaux de recherches qu'à tous les autres.

2049. — Le droit de recherche est, comme tous ceux qui dérivent de la propriété, susceptible de faire l'objet d'une cession. Un tiers n'a besoin d'aucune permission, dès que le propriétaire consent à le laisser creuser et fouiller ; il est censé le représenter, il use de tous ses droits. (*Voy.* art. 10.)

2050. — Mais les raisons d'utilité générale, qui ont fait mettre les mines à la disposition de la na-

tion, ont dû faire conférer au gouvernement qui la représente, le droit d'effectuer ou d'autoriser les tiers à effectuer les recherches propres à en amener la découverte. N'accorder qu'au propriétaire le droit de s'y livrer, le subordonner à son consentement, c'eût été paralyser dans une importante partie de ses effets, le principe qui veut que l'administration pourvoie à l'exploitation des richesses minérales. L'autorité investie du pouvoir de concéder les mines découvertes a aussi le pouvoir d'autoriser, même contre le gré du propriétaire, la recherche des mines à découvrir. Ce pouvoir est seulement soumis, dans son exercice, à quelques conditions destinées à prévenir l'arbitraire et à modérer le sacrifice imposé à la propriété privée. D'après l'art. 10 de la loi, « nul « ne peut faire des recherches pour découvrir des « mines, enfoncer des sondes ou tarières sur un « terrain qui ne lui appartient pas, que du consen- « tement du propriétaire de la surface, *ou avec l'au- « torisation du gouvernement,* donnée après avoir « consulté l'administration des mines, à la charge « d'une préalable indemnité envers le propriétaire, « et après qu'il aura été entendu. » D'un autre côté, l'art. 11 interdit d'une manière absolue l'envahissement, contre le gré du propriétaire, des lieux qui sont présumés avoir pour lui une certaine valeur d'affection et dépendre en quelque sorte, de son domicile. « Nulle permission de recherches ni conces- « sion de mines, dit cet article, ne pourra, sans le « consentement du propriétaire de la surface, donner « le droit de faire des sondes et d'ouvrir des puits « ou galeries, ni celui d'établir des machines ou

« magasins dans les enclos murés, cours ou jardins,
« ni dans les terrains attenant aux habitations ou
« clôtures murées, dans la distance de cent mètres
« desdites clôtures ou des habitations. » La restriction que consacre ici la loi, s'applique aux travaux d'exploitation aussi bien qu'aux travaux de recherches; nous aurons par conséquent à la rappeler un peu plus loin. Constatons néanmoins, dès à présent, qu'il résulte de la discussion qu'elle n'est relative qu'aux travaux susceptibles d'occuper ou d'endommager la surface et que, suivant l'observation du rapporteur, M. de Girardin, « elle ne comprend pas
« les galeries d'écoulement ou d'exploitation que la
« disposition des lieux ou de la mine obligerait à
« prolonger sous terre, dans une profondeur telle
« que la solidité des édifices ne pourrait en être
« compromise. »

2051. — Ces courtes explications sur le but et la nature du droit d'autorisation conféré à l'administration, indiquent la marche à suivre par l'explorateur qui veut aborder un terrain appartenant à autrui. Son premier soin tend à obtenir un traité à l'amiable. Si ses propositions ne sont point acceptées, s'il ne peut parvenir à s'entendre avec le propriétaire, il adresse au préfet une demande contenant ses noms, qualité et domicile, et désignant avec précision l'objet de la recherche qu'il se propose d'entreprendre, le terrain qui doit être occupé, et les noms, qualité et domicile de celui qui le possède. Le préfet consulte alors l'intérêt public; il prend l'avis de l'ingénieur des mines sur la nature du terrain, la probabilité du succès et la meilleure direction à donner aux tra-

vaux. La demande est ensuite communiquée au propriétaire pour qu'il fournisse ses observations. Enfin, l'autorité locale, le maire donne son avis.

Le préfet, dès qu'il a jugé sur le vu de ces pièces qu'il y a lieu d'accorder la permission, peut songer à préparer, pour plus de célérité, le règlement de l'indemnité, qui, aux termes de l'art. 10, doit être préalable, et inviter à cet effet le propriétaire et le demandeur à nommer chacun un expert et désigner lui-même le tiers-expert. Dans tous les cas, l'instruction administrative est arrivée à son terme; le préfet, sans attendre le travail des experts qui, ainsi qu'on le verra, n'est point destiné à l'administration, transmet, avec les pièces, au ministre des travaux publics l'arrêté qu'il a cru devoir prendre pour rejeter ou accueillir la demande, et l'accompagne d'un exposé des motifs qui l'ont déterminé. L'instruction du 3 août 1810, rédigée pour l'exécution de la loi du 21 avril, porte *que le ministre statue définitivement*; et il n'y a là rien d'irrégulier puisque la loi, en attribuant le droit d'autorisation au *gouvernement*, n'a point dit dans quelle forme il devrait prononcer. Toutefois, dans l'usage, les permissions de recherches sont accordées par ordonnances royales rendues sur le rapport du ministre des travaux publics.

2052. — Nous avons dit que le préfet, pour plus de rapidité, n'avait point à attendre que le règlement des indemnités à payer fût effectué. La même observation s'applique à l'autorité chargée de prononcer définitivement. L'ordonnance qui accorde la permission réserve l'évaluation de l'indemnité; mais gardât-elle le silence sur ce point, l'explorateur n'en

pourrait toujours faire usage qu'après l'avoir fait régler et après l'avoir payée, suivant les formes que nous indiquerons bientôt.

2053. — L'autorité administrative ne s'immisce pas, non plus, dans l'application de la disposition qui interdit l'occupation des terrains à une certaine distance des habitations ou des clôtures murées. Elle se contente, ce dont elle pourrait même s'abstenir, de rappeler l'interdiction contenue dans l'art. 11 de la loi de 1810, et laisse à qui de droit le soin de l'appliquer. Dans le silence de la loi, il appartient incontestablement aux tribunaux ordinaires de trancher les contestations susceptibles de naître à ce sujet entre les explorateurs et les propriétaires. (*Voy.* Ord. 5 avril 1826, Jovin.)

2054. — Avant d'abandonner les règles qui président à l'exercice du droit d'autoriser les recherches, demandons-nous si la circonstance que le propriétaire offre d'explorer ou explore déjà par lui-même ou par un tiers, est de nature à mettre obstacle à toute permission de la part de l'autorité. Ceux qui se prononcent pour l'affirmative observent, en droit, que le droit de les opérer sans attendre nulle permission suppose, à plus forte raison, le droit d'être préféré pour les recherches, et font remarquer, en fait, que la communication de la demande au propriétaire du fonds n'a d'autre objet que de le mettre en demeure d'entreprendre lui-même l'exploration. (*Voy.* M. Delebecque, t. 2, p. 104, n° 763.) A cela, il faut répondre que le droit pour le propriétaire de fouiller son terrain est la conséquence de son droit de propriété, que ce droit, qui naît et s'exerce dans la

sphère des droits et des intérêts privés, ne saurait se confondre avec le droit attribué à l'autorité en vue de l'intérêt public, et que ces droits, distincts par leur origine et leur but, doivent exister et s'exercer simultanément sans que l'un puisse exclure ni dominer l'autre; que s'il suffisait au propriétaire d'entreprendre quelques travaux de recherches par lui-même ou par un tiers, il lui serait bien facile de rendre sa résistance invincible en la dissimulant, et que c'est précisément ce que la loi a voulu empêcher; que la communication de la demande au propriétaire du fonds, étrangère à toute idée de mise en demeure, n'est destinée qu'à mettre le propriétaire à même de signaler toutes les considérations qu'il juge devoir influer sur la détermination de l'administration et motiver le refus de permission. Cette réponse est confirmée par une ordonnance du 28 nov. 1837, qui a admis une compagnie à opérer des recherches, nonobstant l'opposition d'une autre compagnie armée d'un traité qui la mettait au lieu et place du propriétaire du fonds.

2055. — Le particulier qui s'adresse à l'administration pour obtenir la permission de se livrer à des travaux d'exploration, n'a à se prévaloir d'aucun *droit* garanti par la loi. Sa demande n'a pour base et pour soutien que des considérations empruntées aux avantages que la découverte espérée promet à la société, considération dont l'appréciation est du ressort exclusif de l'administrateur. Vainement songerait-il, en cas de refus, à se jeter dans la voie contentieuse; elle lui est invariablement fermée. Le propriétaire du fonds, au contraire, a plus d'un droit à

faire respecter. Il peut se croire fondé à prétendre, ainsi que nous venons de l'indiquer dans le précédent numéro, que la circonstance qu'il explore lui-même met obstacle au pouvoir donné à l'administration d'autoriser un tiers à explorer aussi; il peut, avec plus de raison, soutenir que le terrain pour lequel la permission a été demandée, est protégé par la prohibition renfermée dans l'art. 11. Dans le cas où il n'aurait pas été *appelé* dans l'instruction et mis ainsi en demeure de produire ses observations et oppositions, il aurait incontestablement la ressource de se pourvoir par opposition devant le conseil d'état, comme juge du contentieux; et l'irrégularité de l'acte serait de nature à le faire annuler. Nous verrons qu'il en est ainsi des ordonnances de concession elles-mêmes. Mais en dehors de ce cas tout exceptionnel, ne devrait-on pas lui accorder encore, s'il venait la réclamer au nom d'un droit méconnu, la garantie du recours par la voie contentieuse? Quant à nous, nous ne prévoyons pas de quelle raison on pourrait s'armer pour faire céder ici la règle générale qui veut que les *droits*, dans le sens légal de ce mot, ne puissent être appréciés et tranchés que par des actes de l'office du juge et, à ce titre, soumis à la faculté du recours par la voie juridique. Dira-t-on que cette règle souffre exception à l'égard des actes de concession? Nous répondrons que l'exception ne doit pas être étendue à des actes autres que ceux pour lesquels elle a été expressément consacrée; que les actes de concession rendus dans la forme des règlements d'administration publique empruntent à cette forme une solennité et une garantie qui man-

quent aux actes de permission ; et que cette circonstance, en même temps qu'elle explique et justifie l'exception pour les premiers, s'élève contre l'opinion de ceux qui voudraient l'étendre aux seconds.

2056. — L'explorateur pourvu de la permission délivrée par l'autorité n'a plus qu'à s'acquitter de l'indemnité que la loi déclare devoir être préalable. Le plus ordinairement, il parvient à la fixation du chiffre par une convention amiable (1). S'il se voit contraint de renoncer à cette voie, qui est de beaucoup la plus avantageuse, il doit recourir aux voies juridiques. Leur explication viendra lorsque nous traiterons des travaux d'exploitation et des indemnités prévues par les art. 43 et 44 de la loi de 1810.

2057. — Dès que le montant de l'indemnité a été versé, l'ordonnance constitue dans les mains de l'explorateur qui l'a obtenue, un titre dont l'exécution doit être assurée par les tribunaux civils pour ce qui regarde les droits qui en résultent pour l'explorateur, et par les tribunaux correctionnels pour les contraventions et voies de fait qui peuvent venir entraver le cours de son exécution. (*Voy.* art. 95 et 96 L. 21 avril 1810.) La compétence de ces tribunaux souffre néanmoins la restriction résultant de la nature essentiellement administrative de cet acte. Son interprétation, conformément à la règle que nous expli-

(1) Lorsqu'il existe une convention relative à l'indemnité, elle suit la condition de tous les contrats, et son exécution regarde les tribunaux civils. Ce n'est plus le cas de recourir au conseil de préfecture qui n'est appelé à intervenir que pour faire cesser le discord entre les parties. Les *Annales des mines* font mention d'une décision du ministre des travaux publics rendue, à la date du 9 févr. 1839, conformément à cette distinction. (*Voy.* t. 14, p. 516.)

querons relativement à l'acte de concession qui participe de la même nature, ne pourrait émaner que de la juridiction administrative (1). Les principes voudraient qu'elle fût demandée au conseil de préfecture comme juge du contentieux au premier degré; mais d'après l'usage suivi pour les actes de concession, on doit s'adresser directement au conseil d'état.

2058. — Les décisions qui autorisent les recherches fixent le temps durant lequel elles pourront être effectuées. Il est ordinairement d'une année. Mais à l'expiration du délai, les explorateurs ont la faculté de s'adresser à l'administration pour obtenir une prorogation, en suivant la même marche que pour la permission.

2059. — L'administration a soin aussi de stipuler qu'en cas d'inexécution des conditions prescrites, les recherches seront interdites. Les raisons que nous exposerons plus tard pour justifier le droit de *révocation* en matière de concession, nous portent à penser que même en l'absence de réserve, ce droit d'interdiction ne saurait être refusé à l'administration. La résolution est de droit en cas d'inexécution de contrats synallagmatiques.

2060. — Tant qu'il n'y a point eu concession, *l'exploitation* de la mine est interdite. Sans examiner, quant à présent, si l'extraction pour l'usage de celui qui l'effectue constitue une exploitation dans le sens de l'art. 5 de la loi de 1810, il est incontestable qu'il en résulte que la vente et la livraison au commerce

(1) Il va sans dire que si le droit de recherches était fondé sur une convention, le débat ne pourrait, sous aucun rapport, échapper à la juridiction des tribunaux ordinaires.

des produits extraits ne pourraient avoir lieu sans motiver l'application des peines portées contre les contrevenants à la législation sur les mines. Mais que faut-il décider relativement aux produits extraits à l'occasion et par suite de travaux de recherches? L'idée que nous avons dû donner de l'importance et de l'étendue que prennent, d'ordinaire, ces travaux, permet de concevoir qu'ils entraînent presque toujours l'extraction d'une certaine quantité de minerai. L'explorateur aura-t-il le droit de le vendre pour en tirer parti, ou bien sera-t-il tenu de le laisser sur les lieux, au risque de le voir dépérir, pour attendre la concession et obtenir l'autorisation d'en disposer ou de le porter au compte du concessionnaire?

Dans l'usage, l'administration supplée au silence de la loi et tranche la difficulté au moyen d'une stipulation insérée dans la permission de recherches. Si le minéral est de nature à se conserver à l'air libre ou même dans des magasins, ce qui a lieu notamment pour l'antimoine, l'autorisation n'est accordée que sous la défense expresse de vendre avant l'institution de la concession. (*Voy.* Ord. 14 déc. 1839.) (1) Poursuit-on, au contraire, la découverte d'une substance, telle que la houille, susceptible de se détériorer sous l'influence des agents atmosphériques, l'ordonnance exprime l'autorisation de vendre les produits pendant un temps déterminé? Dans le cas où la permission prévoit et règle le droit de l'explorateur, pas de difficulté. La clause témoigne de la

(1) Les ordonnances rendues en la forme administrative, que nous citons dans le cours de ce chapitre, se trouvent rapportées dans les *Annales des mines.*

condition à laquelle a été subordonnée une permission que l'autorité était maîtresse de donner ou de refuser ; elle doit être exécutée. Mais l'ordonnance peut être silencieuse, et, d'ailleurs, les recherches inspirées par l'espoir de découvrir une substance peuvent amener la découverte et l'extraction d'une substance différente, d'où la nécessité de résoudre la question en principe.

Les auteurs qui se prononcent pour le droit absolu de livrer le produit des recherches au commerce, observent que ce produit n'appartient ni au gouvernement ni au propriétaire du sol, et que, dès lors, il est à la disposition de l'explorateur. Ils ajoutent que c'est à l'administration à surveiller l'exploration et à interdire, par l'intermédiaire du préfet, toute extraction au moment où commence l'exploitation. (*Voy.* M. Delebecque, t. 2, p. 107, n° 767.) Quant à nous, le plus ou moins de facilité pour l'administration, d'empêcher que l'exploration ne dégénère en exploitation nous semble inutile à considérer. Nous supposons que les produits sont bien ceux d'une simple exploration. Dans cette hypothèse, la solution de la question ne peut se déduire que des principes fondamentaux qui servent de base à la législation sur les mines. D'après ces principes, les substances minérales sont à la disposition de la nation ; nul au monde n'a de droit sur ce genre de biens qu'en vertu et dans la mesure de l'attribution qu'il tient du gouvernement. Or, quelle est sous ce rapport, la portée, l'effet de la permission de recherche ? a-t-elle pour objet d'accorder un droit quelconque sur tout ou partie du gîte minéral ? Non assurément. Dans l'inten-

tion de celui qui la demande et de celui qui la donne, la permission de recherche n'est destinée qu'à conduire à la découverte d'une de ces substances que leur nature a fait placer dans le domaine public, elle ne confère sur la substance recherchée, que les droits inhérents à la découverte, c'est-à-dire le droit de se présenter, avec certains avantages déterminés par la loi, pour solliciter, sous le titre de concession, le droit de l'exploiter et de profiter de ses produits : à la lueur de ces principes, la conclusion n'est pas douteuse. Nous estimons que la permission n'emporte pas le droit de livrer au commerce les produits de l'exploration. C'est à l'administration, suivant nous, qu'il est réservé de disposer de cette provenance d'un bien dont elle n'a encore disposé au profit de personne; c'est à elle que l'explorateur aura à s'adresser pour obtenir la faveur de la vendre. (*Voy.* Ord. 16 avril 1841, vicomte de l'Espine.)

2061. — En suivant ce raisonnement, qui a sa source dans le rapport de production qui existe entre la mine à concéder et le minéral extrait à l'occasion de la recherche, on est conduit à penser que le droit accordé au propriétaire du sol sur les fruits de l'exploitation doit s'étendre aux fruits de l'exploration. Aussi n'hésitons-nous pas à admettre cette conséquence. L'administration l'admet également; car, lorsqu'elle autorise l'explorateur à disposer des produits, elle appelle le propriétaire à y participer dans une juste proportion, qu'elle a soin de déterminer. (*Voy.* Ord. 19 septembre 1840.)

2062. — Nous dirons de même pour la redevance au profit de l'état. Tant qu'il n'y a pas de concession,

la redevance manque de base légale; les agents du trésor n'ont pas d'action directe pour en réclamer le montant; mais nous ne voyons pas comment on leur contesterait le droit de former opposition, par la voie contentieuse, à l'acte qui autoriserait l'explorateur à disposer d'une masse de produits trop considérable. Le ministre des travaux publics devrait, pour prévenir toute contestation et ménager tous les droits, subordonner l'autorisation de disposer de produits de recherche, s'ils étaient importants, au payement d'une redevance à l'état.

ART. 3. — Découverte et concession de la mine.

2063. — Constatation de la découverte du minéral.
2064. — Forme de la demande en concession.
2065. — Enregistrement de la pétition.
2066. — Publications et affiches. — Délai. — Circulaire relative à l'accomplissement de cette formalité et à la marche générale de l'instruction.
2067. — Le délai pour l'apposition des affiches ne court que du jour où le préfet a acquis la certitude de l'existence d'un gîte exploitable.
2068. — Durée de l'*exposition* des affiches.
2069. — Lieux des publications.
2070. — Importance et constatation de l'accomplissement de ces formalités.
2071. — Opérations de l'ingénieur pendant le cours du délai des publications.
2072. — Discord entre les demandeurs en concession et les propriétaires du sol, relativement à la fixation de l'indemnité due à ces derniers.
2073. — Transmission des pièces au ministre.
2074. — Examen par l'autorité supérieure de la demande en concession. — Motifs principaux qui déterminent à l'accueillir.
2075. — Oppositions à la demande en concession.
2076. — Forme des oppositions.

2077. — Délai des oppositions devant le préfet.—Devant le ministre.
2078. — Opposition motivée sur la propriété de la mine.— Renvoi devant les tribunaux.
2079. — Les tribunaux peuvent-ils être saisis par action directe et principale?
2080. — Du cas où les tribunaux sentent le besoin d'être fixés sur le sens et la portée de l'acte constitutif d'une ancienne concession.
2081. — Demandes en concurrence.
2082. — Présentation des demandes en concurrence devant le préfet.
2083. — Les demandes en concurrence sont-elles recevables jusqu'à l'institution de la concession?
2084. — Formes d'instruction pour les demandes en concurrence.
2085. — Motifs de préférence. — L'administration les apprécie souverainement.
2086. — Réserve d'une indemnité au propriétaire du sol.
2087. — Stipulation d'une indemnité au profit de l'inventeur.
2088. — Obligation d'acquitter une redevance.
2089. — Forme de l'acte de concession.
2090. — Sa promulgation.
2091. — Du cas où le concessionnaire est décédé durant le cours de l'instruction.
2092. — Caractère des actes constitutifs de concessions.
2093. — Les tiers dont l'opposition a été rejetée n'ont pas la ressource du recours par la voie contentieuse.
2094. — Du recours pour défaut d'accomplissement des formalités voulues.
2095. — Du recours réservé par l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806.
2096. — Application de ces règles à l'inventeur de la mine et au propriétaire de la surface.
2097. — Les simples demandeurs en concurrence ne sauraient se plaindre de la violation d'un droit. — Omission d'un nom dans l'acte de concession.
2098. — Application de l'acte de concession. — La mine constitue dans les mains du concessionnaire une propriété comme toutes les autres.
2099. — Application de l'acte de concession.— Son interprétation. Compétence.
2100. — A quelle autorité et par quelle voie doit être demandée l'interprétation.
2101. — Transition.

2063. — Dès que les recherches ont révélé la présence du minéral, la prudence commande de recourir à tous les moyens de constatation que peuvent comporter les circonstances, afin de se ménager les avantages promis à l'inventeur. La loi semble n'attacher de prix sous ce rapport qu'à une découverte complète, c'est-à-dire emportant la connaissance des principales dispositions du gîte dans le sein de la terre ; et la pétition, avec les pièces qui doivent l'accompagner, est le seul acte qui la constate officiellement aux yeux de l'administration. Cependant on conçoit sans peine que si des recherches simultanées se poursuivent dans un même canton, l'intervalle pourra être si court entre l'instant où un explorateur arrivera à la substance concessible et l'instant où les autres l'atteindront, que, pour peu qu'on néglige de le noter et d'en tenir compte, on se trouvera plus tard dans l'impossibilité de distinguer à qui doit être attribuée la découverte. On a soin, à défaut d'un ingénieur présent sur les lieux ou dans le voisinage, de recourir à l'autorité locale et de solliciter la rédaction d'un procès-verbal contenant la description du minéral extrait et marquant l'heure, et autant que possible, les particularités qui en ont signalé l'extraction.

Sous la garantie de cette précaution, dont la prudence conseille l'usage pour les principaux incidents qui viennent confirmer la découverte, les explorateurs poursuivent les travaux destinés à révéler la consistance et les allures du gîte, et s'empressent de rédiger et d'adresser au préfet leur pétition.

2064. — « La pétition, aux termes de l'instruc-

« tion du 3 août 1810, doit indiquer les nom,
« prénoms, qualité et domicile du demandeur, la
« désignation précise du lieu de la mine, la nature
« du minerai à extraire, l'état auquel les produits
« seront livrés au commerce, les lieux d'où on tirera
« les bois et combustibles qui seront nécessaires,
« l'étendue de la concession demandée, les indem-
« nités offertes aux propriétaires des terrains, à ce-
« lui qui aurait découvert la mine, s'il y a lieu (on
« verra, en effet, que lorsque la concession est ac-
« cordée à un autre, l'inventeur reçoit une indem-
« nité); la soumission au mode d'exploitation déter-
« miné par le gouvernement..... Dans tous les cas,
« il devra être joint à la pétition un plan régulier de
« la surface, en triple expédition et sur une échelle
« de dix mille mètres pour cent mètres, qui présente
« l'étendue de la concession et les limites détermi-
« nées, le plus possible, par des lignes droites me-
« nées d'un point à un autre, en observant de diriger
« les lignes de préférence sur des points immuables.
« Ce plan devra faire connaître la disposition des
« substances minérales à exploiter. Il sera joint un
« extrait du rôle des impositions, constatant la cote
« des demandeurs; ou, si c'est une société, elle jus-
« tifiera, par un acte de notoriété, que ses membres
« réunissent les qualités nécessaires pour exécuter
« les travaux et satisfaire aux indemnités et rede-
« vances auxquelles la concession devra donner lieu. »

2065. — La demande en concession est enregistrée, à la date de sa réception à la préfecture, sur un registre tenu à cet effet. (*Voy.* art. 22 L. 21 avril 1810.) Le secrétaire général ou le conseiller de pré-

fecture, qui en remplit les fonctions, donne au requérant un extrait certifié de l'enregistrement. (*Voy. ibid.*, art. 25.) Le législateur a prescrit lui-même la formalité de l'enregistrement en raison de l'importance que peut avoir, comme motif de préférence, la priorité de demande.

2066. — Le premier acte de l'administration est destiné à porter la demande en concession à la connaissance du public. Le préfet est tenu d'en ordonner les publications et affiches dans les dix jours. (*Voy.* art. 22 L. 21 avril 1810.)

On ne peut qu'applaudir à une prescription destinée à bannir les lenteurs d'une instruction qui tient en suspens des intérêts de la plus haute gravité. Mais de quoi n'abuse-t-on pas! Il n'est arrivé que trop souvent que des explorateurs, moins empressés de s'assurer une concession utile que de spéculer sur des chances encore incertaines, ont annoncé prématurément des découvertes, et qu'aidés par la confiance que pouvait inspirer un commencement d'instruction réalisé par des publications et affiches, ils ont abusé de la crédulité des capitalistes. Pour parer à de si graves inconvénients, l'administration a dû s'inspirer de l'esprit de la loi et adopter dans l'accomplissement des formalités de publication, les tempéraments commandés par la prudence. Les préfets ne doivent ordonner les publications et affiches que lorsqu'ils ont acquis la certitude de l'existence d'un gîte exploitable. Une circulaire, émanée de l'administration des mines et adressée aux préfets, à la date du 31 octobre 1837, renferme sur ce point et, en général, sur toute la

marche de l'instruction des indications si exactes que je crois devoir la reproduire en grande partie. Elle est ainsi conçue :

« Le but des publications et affiches est d'appeler « les propriétaires du sol, et, en général, les tiers « qui peuvent y avoir intérêt, à faire valoir les obser- « vations ou réclamations qu'ils auraient à produire. « Ce serait induire le public en erreur, que de lui « donner à penser qu'un gîte est reconnu lorsqu'il « ne l'est point encore.

« Toutes les formalités que la loi du 21 avril 1810 « et le décret du 18 novembre suivant ont prescrites, « montrent que la première condition à remplir est « de justifier qu'*une mine existe*.

« Un plan régulier de la surface, dressé ou vé- « rifié par l'ingénieur des mines, et certifié par le « préfet du département, doit être joint à la de- « mande : ce plan ne saurait être levé ou ne serait « qu'illusoire tant que l'on ignore si le sol recèle ef- « fectivement un gîte concessible.

« Les ingénieurs en chef sont chargés, par le dé- « cret du 18 novembre 1810, de rédiger des projets « d'affiches : cette désignation des ingénieurs en « chef fait assez voir qu'on n'a point entendu que « ces affiches fussent une chose de pure forme. L'in- « tervention de ces fonctionnaires était superflue « s'il n'y avait eu de leur part aucun examen à « faire, si aucune notion n'eût été à fournir par le « demandeur, si en un mot, par cela qu'une de- « mande, quelle qu'elle fût, était présentée, l'affiche « était de droit.

« L'instruction ministérielle du 3 août 1810, qui

« a eu pour objet de pourvoir à l'exécution de la loi,
« s'est exprimée positivement à cet égard. Elle porte
« qu'il y a lieu à demande en concession, soit pour
« des mines nouvellement découvertes, lorsque le
« gisement des couches minérales est tellement re-
« connu qu'il y a certitude d'une exploitation utile,
« soit pour des mines exploitées et non encore con-
« cédées. Sans doute, on ne doit pas induire de ces
« expressions qu'il faut, pour procéder à l'instruc-
« tion d'une demande, ni même à la concession,
« que l'on ait acquis la preuve que l'exploitation
« sera profitable au concessionnaire. C'est là une
« question qu'il serait toujours difficile et souvent
« impossible de résoudre par avance. Il appartient à
« celui qui sollicite une concession de calculer les
« chances de l'entreprise qu'il veut former. Les in-
« génieurs doivent l'éclairer de leurs conseils, lui
« fournir les divers documents qui seraient en leur
« possession relativement à la nature du terrain, au
« succès plus ou moins probable qu'il peut offrir ;
« mais l'incertitude sur le résultat futur d'une exploi-
« tation ne serait point, à moins de circonstances
« spéciales et déterminantes, une cause de rejet ou
« d'ajournement. Ce qui est exigé, c'est que la de-
« mande ait un objet réel dans une mine véritable-
« ment existante.

« Si cette condition est nécessaire pour que l'on
« puisse procéder à l'instruction de la demande, elle
« est à plus forte raison, indispensable pour que l'on
« institue la concession, et même ici des renseigne-
« ments plus circonstanciés doivent être requis. Dans
« le premier cas, il peut suffire que l'on sache posi-

« tivement qu'une mine existe : pendant la durée de « l'instruction, les demandeurs pourront exécuter « de nouveaux travaux de recherches et fournir des « indications plus complètes. Dans le second cas, ce- « lui où il s'agit de concéder la mine, il faut que ces « indications aient été préalablement réunies, que « l'on connaisse, sinon toutes les circonstances du « gisement (ce qui sera le fruit de travaux ultérieurs « entrepris en grand), du moins les principales al- « lures de la mine, que l'on ait des données assez « précises sur ses ramifications et son étendue pré- « sumées ; autrement il serait impossible d'assigner, « avec quelque connaissance de cause, un périmètre « à la concession, d'en déterminer les charges : on « serait obligé d'agir aveuglément, au hasard.

« Tels sont les principes qui dérivent de la loi et « d'après lesquels sont intervenues plusieurs déci- « sions récentes portant qu'il n'y avait point lieu de « publier et d'afficher des demandes formées avant « que l'existence de la mine eût été constatée, et dé- « clarant, comme non avenues, d'autres demandes « qui avaient pour objet des mines découvertes, mais « dont le gisement n'était pas suffisamment connu « pour que l'on pût procéder à la concession.

« Le refus d'afficher une demande et d'instituer « une concession en de semblables circonstances ne « peut ni décourager les explorations, ni affaiblir « l'activité des recherches. La loi réserve à l'inven- « teur d'une mine une indemnité pour le cas où la « concession est dévolue à un autre : elle alloue « également des indemnités pour les travaux entre- « pris antérieurement à l'acte de concession et dont

« le concessionnaire pourrait profiter. Ainsi, les « explorateurs savent qu'ils pourront recueillir le « fruit de tous les travaux véritablement utiles qu'ils « auront opérés. On favorise les recherches en ac- « cordant, lorsqu'il y a lieu, des permissions pour « les porter sur les terrains d'autrui; l'administra- « tion met encore tous ses soins à les seconder par « les études géométriques qu'elle fait exécuter. En- « fin, dans chaque localité, les ingénieurs s'empres- « sent, chaque fois qu'on s'adresse à eux, de fournir « le tribut de leurs lumières et de leur expérience « aux personnes qui désirent se livrer à ces explora- « tions. C'est là une partie importante de leur mis- « sion, et ils s'en acquittent, dans toutes les oc- « casions, avec zèle et dévouement. Mais plus « l'administration a le désir de seconder les efforts « de l'industrie, plus elle doit éviter tout ce qui « pourrait donner crédit à des entreprises qui ne « seraient point sérieuses et qui n'offriraient aucune « garantie.

« Il n'est pas sans exemple que des demandeurs « en concession aient abusé d'une publicité préma- « turément donnée à leur demande, pour engager « des tiers à contracter avec eux, à leur remettre « des fonds sous prétexte qu'il y avait une mine re- « connue, un gage positif pour les contractants, et « qu'ils avaient déjà des droits acquis. De même on « a vu quelquefois, lorsque des concessions avaient « été instituées sans les précautions préalables néces- « saires, les titulaires se servir du titre qu'ils avaient « entre leurs mains pour induire le public dans de « graves erreurs. Il est du devoir de l'administra-

« tion de chercher par tous les moyens possibles à « prévenir de pareils abus. L'un de ces moyens est de « veiller à ce qu'aucune demande en concession ne « soit publiée et affichée, et la concession instituée, « avant que toutes les conditions voulues par la loi « aient été remplies.

« Lors donc que des demandes, ayant pour but « d'obtenir des concessions de mines vous seront « présentées, il conviendra, monsieur le préfet, avant « d'y donner suite, que MM. les ingénieurs aient vé- « rifié avec soin si les mines dont elles font l'objet « existent véritablement.

« Ces demandes, aussitôt leur réception, devront « être enregistrées à leur date, sur le registre parti- « culier qui doit être tenu à la préfecture, en con- « formité de l'art. 22 de la loi, pour servir ultérieu- « rement en tant que de besoin ; mais il ne devra « être procédé aux publications et affiches qu'après « que les pétitionnaires auront satisfait à l'obligation « qui leur est imposée, de justifier de l'existence de « la mine qu'ils sollicitent. »

2067. — Ce document ne laisse rien à désirer sur la destination et la rédaction des publications et affiches. Il explique d'ailleurs que le délai de dix jours, dans lequel elles doivent être ordonnées, ne prend son cours que du moment où le préfet a reçu les renseignements de nature à établir d'une manière certaine, l'existence d'un gîte exploitable.

2068. — Les *affiches* demeurent *exposées* (expression de l'instruction du 3 août 1810, qui suppose qu'il y a lieu de les renouveler si elles disparaissent ou deviennent illisibles), pendant quatre mois dans

le chef-lieu, dans celui de l'arrondissement où la mine est située, celui du domicile du demandeur, et dans toutes les communes sur le territoire des-quelles la concession peut s'étendre. Elles sont, en outre, insérées dans les journaux de département. (*Voy.* art. 23 de la loi du 21 avril.)

2069. — Les *publications* doivent avoir lieu devant la porte de la maison commune, ou des églises paroissiales ou consistoriales, à la diligence des maires, à l'issue de l'office, un jour de dimanche, et au moins une fois par mois pendant le temps fixé pour la durée des affiches. (*Voy.* art. 24, *ibid.*)

2070. — L'instruction du 3 août ajoute que les publications et affiches doivent avoir lieu à la diligence des sous-préfets et des maires, et que les pétitionnaires ne peuvent s'en charger. Il est important pour eux, néanmoins, de veiller à ce que cette formalité s'accomplisse régulièrement, car le défaut de publications ou d'affiches pourrait, ainsi que nous l'expliquerons, invalider l'acte de concession. Les sous-préfets et les maires adressent au préfet les certificats constatant les publications et affiches.

2071. — Pendant le cours du délai des publications, les pièces sont adressées à l'ingénieur des mines. Il vérifie et certifie le plan, s'il ne l'a pas dressé lui-même. Il donne son avis sur l'ensemble de l'affaire, fait connaître l'état de la mine, indique le mode d'exploitation le plus utile, la redevance fixe et la redevance proportionnelle dont la concession lui paraît susceptible, eu égard à la richesse présumée de l'exploitation. On a vu dans la circulaire, reproduite un peu plus haut (*Voy. suprà,*

n° 2066), que les ingénieurs, en exposant leurs vues sur les chances de l'entreprise, ne doivent cependant pas en faire la base principale de leur opinion sur l'opportunité de la concession (1).

2072. — L'instruction du 3 août 1810 prévoit le cas où il y a discord entre le demandeur en concession et les propriétaires du sol relativement à la fixation de l'indemnité que l'art. 6 de la loi de 1810 assure à ces derniers, et celui où le demandeur en concession réclame contre le chiffre des redevances proposé par l'ingénieur ; elle veut que, lorsque le dissentiment se réalise sur l'un ou l'autre point, le conseil de préfecture soit consulté. Nous n'avons pas besoin d'insister pour faire remarquer qu'on n'attend de lui qu'un *simple avis*, qui laisse subsister dans son entier le droit de décision réservé au gouvernement.

2073. — La loi, fidèle à la pensée de prévenir les retards qui, sous la législation antérieure, permettaient aux oppositions de se succéder et de perpétuer indéfiniment l'instruction, enjoint au préfet de réunir toutes les pièces et d'en faire l'envoi au ministre des travaux publics dans le mois, *au plus tard*, à partir de l'expiration du délai des affiches et publications. Il y joint son avis appuyé d'informations recueillies sur les droits et facultés des demandeurs. (*Voy.* L. 21 avril 1810, art. 27.)

2074. — C'est dans cet état de choses que l'au-

(1) L'ingénieur est aussi tenu, pendant ce délai, de préparer et d'envoyer à la direction générale, à Paris, le cahier des charges. Ce cahier est renvoyé, après avoir été arrêté par l'administration, au préfet.

torité supérieure examine s'il y a lieu d'accorder ou non la concession. « Les principaux motifs qui dé-« terminent à accéder à une demande en conces-« sion, sont, aux termes de l'instruction du 3 août « 1810, 1° l'existence reconnue d'un minéral utile-« ment exploitable ; 2° la certitude de moyens « d'exploitation offerte par les localités, sans anéan-« tir des établissements antérieurement en activité ; « 3° la faculté d'asseoir l'exploitation sur une éten-« due de terrain suffisante, pour qu'elle soit suivie « par les moyens les plus économiques ; 4° la con-« naissance des débouchés qui doivent assurer la « prospérité de l'entreprise ; 5° une intelligence ac-« tive de la part des demandeurs, et la justification « des moyens nécessaires pour satisfaire aux dépenses « de l'entreprise. »

2075. — Nous avons dû, pour plus de simplicité, nous attacher à une demande unique et la conduire, sans lui laisser rencontrer nul obstacle, jusqu'au terme de l'instruction. Il faut maintenant nous arrêter et revenir sur nos pas pour traiter des divers incidents qui peuvent compliquer l'instance et entraver sa marche. Parlons d'abord des oppositions.

L'institution de la concession formant l'objet d'une demande publiée et affichée, est susceptible de porter atteinte de plus d'une façon à des droits garantis par les lois. Le périmètre, tel qu'il a été tracé, peut comprendre tout ou partie d'une ancienne concession. Si l'exploitation projetée, sans empiéter sur les limites d'une autre mine, menace d'absorber une partie de ses ressources en bois et combustibles, les propriétaires de cette mine ne seront pas moins fon-

dés à se plaindre d'une lésion. Il n'est point impossible non plus que l'imminence d'une exploitation souterraine plus ou moins profonde, dans un sol plus ou moins friable, n'inspire de l'inquiétude pour la conservation des édifices existants à la surface. Que l'on suppose que la concession embrasse un village ou même une ville, ce qui a lieu pour Saint-Étienne, on ne saurait dénier aux tiers l'intérêt et le droit de réclamer pour que la concession soit refusée ou que l'exploitation soit soumise à toutes les conditions propres à garantir leur sûreté. L'inventeur lui-même, dans le cas où la concession ne serait point instituée à son profit, a à défendre son droit à une indemnité. Les propriétaires du sol ont à veiller également à la consécration, dans l'acte de concession, de leur droit sur le produit. Les réclamations au nom de ces intérêts et de ces droits constituent des *oppositions*.

2076. — Les oppositions ont lieu par actes extrajudiciaires signifiés à la préfecture où l'enregistrement en est fait sur le registre qui a reçu la demande en concession. Elles sont, en outre, notifiées aux parties intéressées, c'est-à-dire aux auteurs de la demande contre laquelle elles sont dirigées.

2077. — Les oppositions sont admises devant le préfet jusqu'au dernier jour du quatrième mois, à compter de la date des affiches de la demande. Nous savons qne ces quatre mois représentent précisément la durée des publications.

A l'expiration de ce délai, les oppositions ne cessent pas d'être possibles ; elles sont admissibles jusqu'à l'*émission* de l'acte institutif de la concession. Mais après le quatrième mois, l'opposition doit se

produire devant le ministre des travaux publics ou le secrétaire général du conseil d'état et au moyen d'une requête signée et présentée par un avocat aux conseils du roi. Il n'en faut pas conclure néanmoins, que l'opposition a lieu par la voie contentieuse. L'intervention d'un avocat aux conseils n'a été prescrite que pour prêter plus de régularité à une procédure intentée au nom de prétendus droits acquis et dont tous les actes, requêtes et mémoires, doivent être notifiés aux parties intéressées. Le conseil d'état n'est envisagé ici que comme assemblée consultative assistant le dépositaire suprême du pouvoir exécutif, le roi, dans la délibération des mesures d'administration.

2078. — « Si l'opposition, lit-on dans l'art. **28** « de la loi de 1810, est motivée sur la propriété de « la mine acquise par concession ou autrement, les « parties seront renvoyées devant les tribunaux et « cours. »

Nous avons montré comment l'opposition est susceptible de soulever une question de propriété. La prévision de la loi à cet égard se réalise lorsqu'un tiers allègue que la mine lui appartient en vertu d'anciens titres ou de quelque autre manière, ou bien lorsque le périmètre demandé embrasse une zone que l'on prétend faire partie d'une concession antérieure. L'art. 28 de la loi serait également applicable, suivant nous, si le propriétaire venait à soutenir que la substance ne rentre point dans la classe des substances concessibles et, par suite, à dénier au gouvernement le droit d'en disposer.

Mais, quelle que soit la question soulevée, sa déci-

sion ne devient nécessaire qu'autant que l'administration ne s'est pas déterminée, par les raisons et considérations dont l'appréciation est de son ressort exclusif, à rejeter la demande ou au moins à délimiter la concession de manière à laisser en dehors les portions auxquelles s'appliquent les réclamations. C'est précisément parce que l'utilité du renvoi aux tribunaux est subordonnée à cette détermination préalable que le droit de l'ordonner a été refusé au préfet par un arrêté ministériel qui remonte au 12 oct. 1812. Le préfet, relativement aux oppositions formées devant lui, doit se borner à transmettre son avis. Le renvoi aux tribunaux n'est jamais ordonné que par le ministre, soit qu'il agisse spontanément, soit qu'il ait jugé plus convenable de prendre et de suivre l'*avis* du conseil d'état.

2079. — M. Delebecque, dans son remarquable traité *sur la Législation des mines*, a examiné la question de savoir si les parties sont libres de saisir les tribunaux directement, sans attendre le renvoi de l'autorité administrative. Ce savant magistrat, après avoir constaté la dissidence existante entre la cour de Liége, qui s'est prononcée pour l'affirmative, et celle de Bruxelles, qui juge le contraire, s'efforce de justifier la jurisprudence de la cour de Liége en appelant l'attention sur le silence de l'art. 28 de la loi de 1810, et en établissant que l'indépendance et la liberté d'action de l'autorité administrative ne sauraient être compromises par l'action directe. Ajoutons, dans le même sens, qu'en droit, les effets du renvoi sont parfaitement indifférents à l'exercice de l'action devant les tribunaux et que ce n'est point cet acte qui

les saisit; qu'ils ne tiennent jamais leur mission dans un procès, que de la loi qui a réglé leur compétence et de l'action qui provoque leur décision ; que leur compétence ne dérive que de la loi qui les délègue, et que la validité de l'action n'est subordonnée qu'à la réalité de l'intérêt de celui qui l'intente ; qu'en fait, la présentation et la publication d'une demande en concession formulée au préjudice de leurs droits, en lui donnant un intérêt, légitime suffisamment l'action des tiers.

2080. — Alors même qu'il y a renvoi ordonné par l'autorité administrative, ce renvoi n'équivaut jamais qu'à une déclaration de sursis ; il laisse subsister dans son intégrité, la règle générale qui veut que les tribunaux civils s'arrêtent devant les questions du contentieux administratif. Supposons que le tribunal appelé à examiner si la mine formant l'objet de la demande est ou non la propriété du tiers opposant, reconnaisse la nécessité d'être fixé, par une *interprétation*, sur le sens et la portée de l'acte constitutif d'une ancienne concession ; il ne saurait se livrer lui-même à cette interprétation, il ordonnera, à son tour, le renvoi devant qui de droit ; les parties se rendront devant la juridiction administrative par la voie contentieuse, et rapporteront au juge civil la décision interprétative.

2081. — Nous passons aux demandes en concurrence.

La priorité de demande, si elle peut jusqu'à un certain point, être prise en considération comme motif de préférence, ne constitue pas un titre. L'intérêt de la société, base fondamentale de la législation,

veut que l'on ménage au gouvernement la liberté de choisir entre le plus grand nombre possible celui qui offre, au plus haut degré, les garanties d'une bonne exploitation. De là les demandes en concurrence.

2082. — Devant le préfet, elles sont notifiées dans la même forme et présentées dans le même délai que les oppositions. L'art. 26 est commun aux unes et aux autres. (*Voy.* Circul. du 3 nov. 1812.) (1)

2083. — L'art. 28, qui permet l'opposition jusqu'à l'émission de l'acte qui statue sur la demande en concession, s'applique-t-il aux demandes en concurrence? le gouvernement peut-il surseoir à la concession et ordonner, au besoin, l'instruction d'une demande en concurrence formée après les délais d'affiches?

Les différences entre la nature des oppositions et celles des demandes en concurrence qui pourraient empêcher que les secondes ne soient admissibles après l'expiration des quatre mois d'affiches, sont aisées à signaler.

« Une opposition n'exige pas une instruction nou-
« velle. Il s'agit simplement de vérifier, d'exami-
« ner l'allégation sur laquelle elle repose ; l'autorité

(1) Le ministre des travaux publics, dans une circulaire du 30 mai 1843, que je vais bientôt mentionner, rappelle la circulaire du 3 nov. 1812, présente quelques considérations nouvelles, et s'appuie d'un avis récemment émis par le conseil d'état pour établir que c'est avec raison, qu'on a constamment admis que l'inscription sur le registre spécial tenu à la préfecture et la notification au demandeur primitif étaient les seules formalités à remplir pour les demandes en concurrence formées dans le délai de *quatre mois fixé pour les publications*. (*Voy. infrà*, n° 2084.)

« supérieure peut faire cette appréciation sans être « toujours obligée de renvoyer l'affaire sur les lieux. « Pour une demande en concurrence, si on l'admet, « l'avis des fonctionnaires de la localité est indis- « pensable ; et si cette demande embrasse des por- « tions de terrain que la première ne comprenait « pas, de nouvelles publications et affiches, souvent « un nouvel examen des lieux le sont également. »

D'un autre côté, « une opposition peut reposer « sur un fait dont on n'a acquis la connaissance « ou la preuve qu'à la fin de l'instruction, tandis « qu'on ne peut guère arguer, pour former une de- « mande en concurrence, qu'on n'a pas su que la « concession était déjà sollicitée : des affiches, des « publications de quatre mois, faites au chef-lieu du « département, au domicile des demandeurs, dans « les diverses communes où la mine est située, et « insérées dans le journal du département, ont « averti ceux qui pourraient avoir l'intention de se « présenter. »

M. Decheppe, dans l'article auquel j'emprunte ce passage, rend compte des considérations qui ont déterminé le conseil des mines à penser que ces différences ne devaient point empêcher d'admettre les demandes en concurrence, aussi bien que les oppositions, après l'expiration du délai d'affiches. « Si « on juge, dit-il, que la demande en concurrence « mérite d'être examinée, qu'elle s'appuie sur des « titres qui doivent être pris en considération, il « faudra, il est vrai, l'instruire comme toute autre « demande en concession. Mais le gouvernement « n'est pas obligé, par cela seul qu'elle a été pré-

« sentée, de surseoir à la concession ; il peut passer « outre et disposer de la mine au profit de l'un des « autres prétendants qui sont en instance, s'il re- « connaît que celui-ci offre toutes les garanties dési- « rables. Réciproquement, il peut admettre le de- « mandeur en concurrence, à quelque époque qu'il « intervienne, et faire procéder à de nouvelles for- « malités si cela lui paraît convenable. La priorité « des demandes n'a pas conféré à leurs auteurs ce « privilége que le concessionnaire ne puisse être « pris que parmi eux, et que l'on doive nécessaire- « ment repousser tout autre compétiteur qui se pré- « sente après le délai des affiches. Une concession à « instituer n'est point une affaire contentieuse où « l'on a à statuer sur le droit de l'une des parties. « La loi ne reconnaît à personne un droit formel à « obtenir une concession, mais seulement des titres « à cette obtention. Elle donne au gouvernement la « faculté de l'accorder à qui lui paraît mériter la « préférence, et seulement après l'accomplissement « de certaines formes. Il est entièrement maître, « aux termes de l'art. 16, du choix à faire entre les « divers demandeurs, qu'ils soient propriétaires de « la surface, inventeurs ou autres.

« Cette latitude, que la loi lui laisse, il importe « qu'il la conserve dans toute son étendue. L'intérêt « public, base première de la législation en matière « de mines, veut qu'il ait la liberté de choisir entre « le plus grand nombre possible de concurrents.

« Il peut arriver que les personnes qui se sont « présentées les premières n'offrent pas toutes les « garanties que l'on pourrait souhaiter, et que plus

« tard, à la fin de l'instruction, une compagnie se « mette sur les rangs avec des moyens industriels « et pécuniaires qui fassent désirer que la concession « soit remise entre ses mains pour l'avantage des « consommateurs et du pays ; ne serait-il point à « regretter qu'on fût obligé de la repousser parce « qu'elle aurait adressé sa demande tardivement ?

« Les affiches avertissent bien le public qu'une « concession est sollicitée ; mais jusqu'à ce que l'or- « donnance soit rendue, chacun a le droit d'exécu- « ter des recherches sur les terrains compris dans « le périmètre sollicité, s'il est propriétaire de ces « terrains, ou s'il a le consentement de ces proprié- « taires. Il peut donc se faire qu'un de ces explora- « teurs découvre ainsi un gîte riche et puissant, que « cette découverte lui suggère la pensée de deman- « der une concession qu'il n'avait pas d'abord « songé à solliciter, parce que les gîtes jusque-là « connus dans le périmètre ne lui paraissaient pas « pouvoir donner lieu à une entreprise utile. Fau- « dra-t-il l'évincer et donner la préférence à ceux « dont le titre unique consisterait à avoir formé les « premiers une demande, et qui ne sont peut-être « pas même les inventeurs des autres gîtes peu im- « portants qu'ils ont indiqués ?

« Enfin, ne peut-il pas arriver aussi qu'un tiers « n'ait pas présenté dans l'origine de demande en « son nom, parce qu'il se trouvait d'abord apparte- « nir à la société qui avait sollicité la concession ; « que, plus tard, des discussions d'intérêt l'aient mis « dans le cas de quitter cette compagnie, et qu'il se « décide à se présenter comme concurrent, et à faire

« valoir les titres qu'il possède par lui-même, tels « que ceux de propriétaire du sol, d'inventeur de la « mine?

« On conçoit qu'une demande, qui arrive au mo- « ment où une décision va intervenir, puisse rencon- « trer d'abord quelque défaveur, et qu'il y ait peu « de penchant pour des démarches aussi tardives; « mais il faut écarter ces préventions, et chercher « par-dessus tout à être juste. Il est permis de re- « gretter, sans doute, que des affaires, dont l'origine « est souvent fort ancienne, éprouvent de nouveaux « retards, par suite de l'examen et de l'instruction « d'une pareille demande; mais le gouvernement, « restant juge de la question de savoir si cette in- « struction aura lieu, peut passer outre. S'il l'ordonne « au contraire, c'est qu'il lui paraît important de re- « cueillir des lumières nouvelles. Comme c'est tou- « jours dans l'intérêt public qu'il agit, sa décision est « l'expression de cet intérêt qui ne doit jamais être « méconnu. Si, en définitive, la demande dernière « est écartée, celui qui obtient la préférence ne peut « guère se plaindre d'un retard que le gouvernement « a jugé nécessaire pour s'éclairer, et à la suite du- « quel il voit de nouveau ressortir son bon droit. Si « elle est admise, on doit se féliciter d'avoir ordonné « une nouvelle instruction, puisqu'en l'écartant dès « l'abord, on aurait statué d'une manière qui n'eût « pas été conforme à l'équité. » (*Voy. Annales des mines*, 3e série, t. 11, p. 623.)

L'opinion du conseil des mines a été adoptée par le conseil d'état qui, à la date du 3 mai 1837, a émis sur la question un avis ainsi conçu : « Le conseil

« d'état est d'avis : — 1° Que, lorsque les demandes « en concession de mines ont été instruites confor- « mément aux règles prescrites par la loi du 21 avril « 1810, le gouvernement peut accorder la conces- « sion, nonobstant une nouvelle demande qui serait « présentée après les délais déterminés par la loi ;— « 2° Que le gouvernement peut toujours aussi, si des « demandes en concurrence sont présentées après « les délais, et s'il le juge convenable, surseoir à la « concession ; — 3° Que dans ce cas, avant de sta- « tuer sur les nouvelles demandes, il est indispen- « sable de procéder à une instruction complète, con- « formément aux prescriptions du titre 4 de la loi « du 21 avril 1810. »

2084. — Cet avis ne laisse rien à désirer sur la question : il faut tenir pour certain que les demandes en concurrence sont, comme les oppositions, admissibles jusqu'à l'institution de la concession. Mais le conseil déclare que pour les demandes nouvelles, il est indispensable de procéder à une instruction complète. Quelques observations sont nécessaires sur ce dernier point. Lorsque la demande en concurrence est intervenue dans le délai de quatre mois fixé par l'art. 26 de la loi de 1810 son inscription sur le registre de la préfecture et sa notification aux premiers demandeurs suffisent pour la publicité. Mais à l'égard des demandes en concurrence présentées après les quatre mois de publication, alors que l'instruction locale est terminée, il n'y a plus d'inscription au registre qui puisse les porter à la connaissance du public ; la formalité des affiches et publications devient donc nécessaire. C'est précisément ce qui se trouve

exprimé dans l'avis du 3 mai 1837. Nul doute n'est désormais possible sur ce point, car le conseil s'en est expliqué lui-même. Une circulaire du 30 mai 1843 nous apprend qu'une discussion récente l'a conduit à reconnaître : — « 1° Que l'inscription sur le regis-« tre de la préfecture des demandes en concurrence « formées dans le délai de 4 mois, leur notification « aux premiers demandeurs suffisent pour la publi-« cité ; — 2° Que les demandes en concurrence pré-« sentées après les quatre mois ne doivent pas faire « partie de l'instruction locale et que, par cela même, « si plus tard on juge qu'elles méritent d'être prises « en considération, il est indispensable de procéder, « à leur égard, à une instruction spéciale, puisque le « public n'en a eu connaissance ni par les affiches, « ni par l'inscription au registre ; — 3° Que l'avis « du 3 mai 1837 ne s'applique qu'à ces demandes « tardives et nullement à celles qui ont été présen-« tées dans le délai fixé par l'art. 26 de la loi. » (*Voy.* Moniteur du 17 juin 1843.)

2085. — Nous avons dit quels sont les principaux motifs qui déterminent à accéder à une demande en concession ; ceux d'entre ces motifs qui sont personnels au demandeur doivent d'abord être pris en considération dans le choix du titulaire. Il est naturel que l'administration confère la mission d'exploiter au plus intelligent et à celui qui justifie au plus haut degré, des facultés nécessaires pour satisfaire aux dépenses de l'entreprise. L'instruction du 3 août 1810 mentionne aussi, comme motifs de préférence, le titre d'inventeur de la mine et la qualité de propriétaire de tout ou partie de la surface. L'intérêt du

public à encourager les recherches exige qu'on accorde une grande faveur à celui qui a mis à découvert la nouvelle source de richesse. Le propriétaire de la superficie offre l'avantage d'échapper à toutes les complications que comporte le règlement du droit sur les produits et que peuvent entraîner les travaux dans le cours de l'exploitation. Le demandeur en extension dont la mine s'épuise ou réclame quelque amélioration dans les conditions d'exploitation, nous semble aussi en droit de se prévaloir des sacrifices qu'il a déjà faits et de la manière dont il a répondu à la confiance du gouvernement (1).

L'administration, au surplus, apprécie souverainement tous les titres. (*Voy.* L. 21 avril 1810, article 16.) Nous ne les avons indiqués que pour montrer sur quelles considérations il convient d'insister dans l'intérêt de chaque concurrent.

2086. — Un droit est réservé aux propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées à d'autres. Cette réserve a été inscrite dans la loi pour témoigner du respect de son auteur pour la propriété privée. L'assiette de ce droit, dont l'administration fixe le *quantùm* eu égard au bénéfice à attendre de l'exploitation, forme l'un des objets de l'instruction ; elle est réglée par l'acte de concession. (*Voy.* art. 6.) Notons qu'elle ne préjuge en aucune manière les réclamations auxquelles pourront don-

(1) La loi de 1810, conforme aux sentiments de générosité et de grandeur qui dominent toute la législation française, semble exclure la nationalité du nombre des motifs de préférence, car elle met sur le même rang, dans l'art. 13, *le Français et tout étranger naturalisé ou non en France.*

ner lieu les dommages et occupations de terrains dans le cours de l'exploitation. (*Voy.* art. 43 et 44, L. 21 avril 1810.)

2087. — Dans un tout autre intérêt, à l'effet de multiplier les découvertes en récompensant leurs auteurs, l'inventeur, au cas où il n'obtient pas la concession, a droit à une indemnité de la part du concessionnaire. (*Voy.* art. 16.) Le montant en est fixé par l'acte de concession, sans préjudice des sommes que le titulaire pourra devoir pour les travaux exécutés pour les recherches, s'il en profite comme moyens d'exploitation. (*Voy. ibid.*, art. 46.)

2088. — L'acte de concession stipule aussi l'obligation de supporter les redevances qui, ainsi que nous le verrons, représentent l'impôt.

2089. — Quant aux formes de l'acte, la loi déclare qu'il ne peut être statué sur une demande en concession que par une ordonnance royale, rendue après délibération du conseil d'État. L'acte qui institue une concession, ajoute l'instruction du 3 août 1810, « énonce les prénoms, noms, qualités et do-
« micile du concessionnaire ou des concessionnaires,
« la nature et la situation de l'objet concédé : il dé-
« signe les limites de la concession accordée, exprime
« son étendue en kilomètres carrés, fixe les indem-
« nités à payer envers qui de droit ; il détermine le
« mode d'exploitation qui devra être suivi par le con-
« cessionnaire, et notamment les galeries d'écoule-
« ment et autres grands moyens d'épuisement,
« d'aérage ou d'extraction des minerais, qui devront
« être exécutés pour l'exploitation la plus écono-
« mique ; les autres conditions dépendantes des cir-

« constances locales, et à l'exécution desquelles le « concessionnaire se serait soumis ; enfin, l'obligation « d'acquitter les redevances générales, aux termes « de la loi : il indique l'époque à partir de laquelle la « redevance proportionnelle commencera à être per- « cevable pour l'objet concédé, et l'obligation aussi « d'acquitter envers les propriétaires de la surface « ou à l'égard des inventeurs, les indemnités qui se- « ront fixées ou qui seraient dues aux termes des « art. 6, 42, 51, 53, 55 et 43, 44, 45 et 46. »

2090. — L'instruction, indépendamment du mode ordinaire de promulgation, enjoint au préfet de notifier l'acte de concession au concessionnaire et d'en ordonner les publications et affiches dans les communes sur lesquelles s'étend la concession. Ce n'est là, au surplus, qu'une mesure d'administration intérieure.

2091. — Si le demandeur d'une concession décède dans le cours de l'instruction, et que l'ordonnance, qui accueille sa demande, n'intervienne qu'après sa mort, ses héritiers n'ont pas droit à la concession. Non-seulement le droit n'a pu être compris dans l'hérédité, puisqu'il n'existait pas au moment où elle s'est formée, mais ce droit même n'a pu naître, puisqu'il n'a été créé et proclamé qu'en vue et au profit d'une personne supposée vivante et qui, en réalité, se trouvait décédée. Il n'y a de transmis aux héritiers que les titres qui n'étaient point exclusivement personnels, tels que celui qui résulte de la qualité d'inventeur.

Dans l'usage, ces actes de concession frappés de caducité par le prédécès du titulaire, sont rapportés

par une ordonnance (*Voy.* Ord. 16 janvier 1840.) En cela il y a plus de régularité, mais nulle nécessité.

2092. — Nous avons établi, en traitant des diverses manières de disposer du domaine public, le caractère qui appartient aux actes de concession ; nous avons montré que ces actes, à la différence des ventes et des échanges, contrats reconnus et réglés par le droit commun, constituent des *actes administratifs*. Les raisons sur lesquelles nous nous sommes appuyé pour justifier cette qualification, sont surtout faciles à saisir en ce qui regarde les actes de concessions de mines. La *concession*, envisagée comme un mode de *disposer*, n'est reconnue et autorisée qu'au profit du gouvernement ; elle n'est susceptible que de la forme administrative, et elle ne repose que sur une appréciation du domaine exclusif de l'administration : c'est tout à la fois, par sa destination, par sa forme et par son essence, que ce genre de disposition, est étranger au droit commun et tombe dans la sphère administrative. L'évidence est si frappante à cet égard que, sans trop chercher à l'expliquer, tous les auteurs ont reconnu que les actes de concession devaient suivre le sort des actes administratifs proprement dits. C'est dans ce sens que M. de Cormenin invoque le principe que *les concessions sont des actes de haute administration*, et que M. Cotelle les qualifie d'*actes de l'autorité publique*.

2093. — En règle générale, les droits, et ici nous employons ce mot par opposition aux *intérêts* et pour désigner ce qu'on entend par *droits acquis*, ne sont point tranchés par les actes administratifs ;

les actes administratifs sont susceptibles d'être attaqués au nom et en vertu de ces droits ; et cette attaque n'a lieu que par la voie juridique. La distinction entre l'administration *active* et l'administration *contentieuse* qui répond précisément à cette règle, en fait clairement ressortir l'esprit. Tout ce qui est appréciation, déclaration et protection de *droits acquis*, est, chez nous, de l'office du pouvoir juridique. (*Voy. suprà*, tit. 1, chap. 6, n° 100.) Les actes de concession échapperont-ils à la règle? Sera-t-il interdit au titulaire d'une concession plus ancienne, dont l'opposition aura été rejetée et qui soutiendra que le périmètre de la nouvelle concession empiète sur la mine qui lui appartient, de prendre la voie contentieuse et de recourir à une opposition pour obtenir la réformation de l'ordonnance en tant qu'elle a méconnu ses droits? A ne suivre que la règle que nous venons de rappeler, la voie juridique devrait être ouverte ; mais, en fait, elle reste fermée. Le conseil d'état s'empare des dispositions de la loi de 1810 qui prescrivent les mesures destinées à appeler les tiers dans l'instruction ; il fait remarquer d'ailleurs, que la loi veut que les oppositions soient tranchées par l'acte de concession, puisqu'elle ordonne de surseoir pour attendre la décision des tribunaux si elle est nécessaire à leur appréciation ; et il en conclut que les tiers qui ont été mis en demeure de réclamer, et qui ont négligé de le faire, n'ont à imputer qu'à eux-mêmes le préjudice qu'ils éprouvent, et qu'on n'a point à les admettre à venir s'en plaindre. (*Voy.* Ord. 10 août 1820, Lurat-Vitalis.) L'esprit qui a présidé à la loi de 1810 est, nous devons en convenir, conforme à ce sys-

tème. A cette époque, que le conseil d'état fût saisi par la voie contentieuse ou qu'il eût à agir comme assemblée purement administrative, la forme de procéder était toujours la même; d'après cela, on comprend qu'il ait paru peu utile de distinguer les prétentions de nature à être présentées par la voie administrative des réclamations de nature à se produire par la voie juridique, et qu'on ait pris le parti, beaucoup plus simple, de décider que les unes et les autres feraient l'objet d'une seule et même instruction et seraient définitivement réglées par un seul et même acte. Ce n'est point, au surplus, l'unique exemple de cette forme de procéder. Nous la retrouverons un peu plus loin dans le mode de répartition des dépenses afférentes aux travaux d'assèchement, et, déjà, elle s'est présentée, notamment en matière de cours d'eau. (*Voy. suprà,* tit. 2, chap. 19 n° 1150.)On peut dire que leconseil d'état, lorsqu'il statue ainsi sur des droits individuels par ordonnances rendues en la forme des règlements d'administration publique, confère à ses actes les caractères extérieurs qui distinguent l'exercice du pouvoir réglémentaire; qu'il est dès lors, rationnel que ces actes soient inattaquables comme les règlements eux-mêmes; et que les parties obtiennent une suffisante garantie d'une part, de la solennité de la délibération qui a lieu en conseil d'état, et d'une autre part, de l'obligation imposée à l'autorité administrative de ne prononcer qu'après les avoir entendues. (*Voy. suprà*, tit. 1, chap. 1, n° 11.)

2094. — De ces principes mêmes, il résulte que la règle du défaut de recours par la voie contentieuse

doit souffrir exception, en cas d'inaccomplissement des formalités destinées à la rendre inutile en assurant aux droits des tiers un examen aussi éclairé que solennel; et qu'en l'absence de ces formalités, ils sont fondés à se plaindre et à demander l'annulation de l'acte pour cause d'invalidité. La jurisprudence, en effet, a rendu hommage à cette doctrine. Le recours par voie d'opposition ou de tierce-opposition, qui est refusé aux tiers toutes les fois que les formalités prescrites dans leur intérêt ont été exactement remplies, leur est ouvert dans le cas où, n'ayant pas été entendus, ils prouvent qu'ils n'ont point été avertis et appelés dans les formes voulues par la loi. (*Voy.* Ord. 4 mars 1809, David; 21 févr. 1814, Deschuytener; 13 mai 1818, Liotard.) Nous ne doutons pas non plus, que l'absence de délibération en conseil d'état ne constituât un vice de forme de nature à entraîner l'annulation de l'acte.

2095. — Le mode de recours réservé par l'article 40 du règlement du 22 juillet 1806 est bien loin d'offrir les mêmes garanties que le recours par la voie contentieuse; toutefois, il peut devenir fort important pour obtenir la réparation d'erreurs flagrantes dans lesquelles l'administration serait tombée par méprise, ou par suite du silence mal à propos gardé par les tiers. Ce recours, qui a été précisément réservé pour tous les actes du ressort exclusif de l'administration, est ouvert contre les actes de concession. Les tiers entendus ou dûment appelés dans l'instruction, auront donc la ressource d'en appeler à l'autorité mieux informée. (*Voy. suprà*, tit. 1, chap. 7, n° 207.)

2096. — Il faut ranger au nombre des tiers, par rapport aux demandeurs en concession, l'inventeur de la mine, relativement à l'indemnité due pour droit de découverte, et le propriétaire du sol en ce qui a trait au droit que la loi lui accorde sur les produits. Ce qui vient d'être dit est applicable à leurs réclamations.

2097. — Les simples demandeurs en concurrence ne sont évincés qu'en vertu d'une appréciation des motifs de préférence, pour laquelle l'administration est souveraine. Ainsi, à leur égard, pas de *droits* méconnus, pas de recours dû. Que s'ils venaient à prétendre que, dans le fait, l'administration a entendu les comprendre au nombre des concessionnaires et que leur nom n'a été omis que par erreur, ce serait le cas d'une demande en rectification à adresser à l'administration elle-même, dans la forme réglée par l'art. 40 du décret de 1806. On l'a décidé à l'égard d'héritiers qui prétendaient que le nom de leur auteur avait été omis dans l'énumération des titulaires d'une concession, et qui sollicitaient la réparation de cette erreur. (*Voy.* Ord. 20 juillet 1836, héritiers Peyret.)

2098. — Il nous reste à faire connaître les règles de compétence qui doivent présider à l'application du titre résultant de la concession.

L'acte de concession « donne, ainsi que l'exprime « l'art. 7 de la loi de 1810, la propriété perpétuelle « de la mine, laquelle est, dès lors, disponible et « transmissible comme tous autres biens, et dont « on ne peut être exproprié que dans le cas et se- « lon les formes prescrites pour les autres propriétés

« conformément au code civil et au code de procé-
« dure civile. Toutefois, une mine ne peut être ven-
« due ou partagée, sans une autorisation préalable
« du gouvernement, donnée dans les mêmes formes
« que la concession. »

Nous insisterons plus tard sur la restriction que le droit de propriété attribué au concessionnaire a à souffrir, dans son étendue, de l'interdiction de la faculté de vendre par lots ou de partager, et dans sa perpétuité, du droit de révocation réservé au gouvernement. Nous avons seulement à constater, quant à présent, qu'en dehors de cette double restriction, la propriété nouvelle créée au profit du titulaire d'une concession ne diffère en rien de la propriété qui naît sous l'empire et par l'effet des actes du droit commun. Cette propriété, dès l'instant qu'elle commence d'exister, tombe dans le domaine et passe sous la protection des lois civiles. Vis-à-vis des exploitants voisins, vis-à-vis des propriétaires de la superficie, vis-à-vis des tiers qui pourraient l'envahir ou l'endommager, vis-à-vis du gouvernement lui-même, le concessionnaire d'une mine est, désormais, investi d'une propriété qu'il a le droit de faire respecter en vertu des lois et par les moyens consacrés pour la propriété ordinaire.

2099. — La compétence des tribunaux civils pour régler tout ce qui a trait à l'*application* de l'acte de concession, est la conséquence directe de ce principe. Toutes les fois qu'il s'agit de déterminer et de faire respecter les droits qu'il confère au titulaire, le débat a inévitablement pour objet une question de propriété et, dès lors, c'est devant le juge civil qu'il

doit être porté. S'ensuivra-t-il que la mission de ce juge ne sera pas moins étendue que si l'acte invoqué d'une part et discuté de l'autre rentrait dans la classe des titres et actes du droit commun? La compétence du tribunal civil ne dérive ici que de la nature du droit débattu; il n'est appelé à connaître de la cause que parce que la contestation porte sur un droit de propriété. Or, nous le savons, même dans les questions de propriété, le juge civil est tenu de s'arrêter devant les actes administratifs, lorsqu'ils ne lui semblent point susceptibles d'une *application* immédiate, et qu'il sent le besoin de les soumettre à une *interprétation*. (*Voy. suprà*, tit. 1, chap. 6, n° 93.) Les actes de concession n'ont point été soustraits, sous ce rapport, à la règle établie pour tous les actes administratifs. De là, une distinction entre l'*application* et l'*interprétation* de ces actes. Les tribunaux civils les *appliquent*, mais ils sont tenus de surseoir dès qu'il faut les *interpréter*.

2100. — A qui et par quelle voie cette interprétation sera-t-elle demandée?

Nous avons bien dit que pour obtenir sa *rectification*, il fallait revenir devant l'autorité qui avait procédé à l'acte et par la voie prise pour solliciter l'émission de l'acte; qu'il fallait aller au Roi par le chemin ouvert par l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806. Mais ici, on n'a point à provoquer la révision de l'acte pour qu'il soit modifié ou, pour mieux dire, *refait*, en tout ou en partie; on vient demander ce qu'il exprime, comment il doit être entendu relativement à une contestation soumise aux tribunaux; il est de la dernière évidence qu'il s'agit d'une

appréciation de l'office du juge. D'après le principe que le conseil de préfecture est le juge ordinaire en matière de contentieux administratif, on devrait le saisir comme tribunal du premier degré et ne se retirer devant le conseil d'état que pour appeler, au besoin, de sa décision. Mais, suivant la jurisprudence qui veut que les questions du contentieux soulevées par les actes de l'autorité administrative suprême, se portent immédiatement au conseil d'état (*Voy. suprà*, tit. 1, ch. 6, n° 103), c'est au conseil d'état, dans la forme du recours par la voie contentieuse, que l'interprétation sera demandée. (*Voy.* Ord. 11 févr. 1829, Ling.)

2101. — La réalisation des droits conférés par l'acte de concession à l'inventeur, au propriétaire de la superficie, et enfin au concessionnaire, se rattache à l'exploitation : elle va faire l'objet de l'article suivant.

ART. 4. — De l'exploitation.

2102. — Division.

—

2102. — Nous avons à suivre le concessionnaire dans l'exécution de ses obligations vis-à-vis de l'inventeur, vis-à-vis du propriétaire du sol, vis-à-vis du trésor public et vis-à-vis des exploitants voisins; nous avons aussi à expliquer la prohibition qui lui est faite de diviser l'exploitation et enfin à définir les droits de surveillance qui appartiennent à l'administration.

§ 1er. Des droits de l'inventeur.

2103. — Payement de l'indemnité fixée par l'acte de concession.
2104. — Compétence. — Elle appartient aux tribunaux ordinaires.

2105. — Explication du droit à une indemnité pour les travaux dont profite le concessionnaire.
2106. — Le conseil de préfecture connaît de l'indemnité due à ce titre.
2107. — Cette indemnité est-elle susceptible d'être réclamée par tout explorateur autre que l'inventeur?
2108. — Bases de l'évaluation pour cette indemnité.
2109. — La latitude laissée aux conseils de préfecture ne le dispense point de l'observation des règles de procédure.
2110. — Recours contre ses décisions.

—

2103. — On a vu que la loi réservait une indemnité à l'*inventeur*, s'il n'obtenait pas la concession. Cette indemnité est destinée à le récompenser d'un service rendu à l'état, et en quelque sorte, à le dédommager du bénéfice que lui promettait l'exploitation. La fixation à une somme d'argent en est faite par l'acte de concession. Le payement, par conséquent, ne saurait souffrir aucune contestation digne d'être prévue.

2104. — On invoquerait peut-être avec succès l'art. 46, qui veut que *toutes les questions d'indemnité à raison des recherches ou travaux antérieurs à la concession, soient décidées conformément à la loi du* 28 *pluviôse an* VIII, pour réclamer ce payement devant le conseil de préfecture. Cependant, on ne comprend pas ce qui pourrait justifier l'attribution au tribunal administratif d'une simple demande en payement de créance reconnue, arrêtée et liquidée. D'un autre côté, la loi elle-même, en ne parlant que d'indemnité pour *cause de recherches ou travaux antérieurs* laisse en dehors le droit de l'*inventeur* proprement dit. L'interprétation que nous donnons dans ce sens, à l'art. 46 va se confirmer par les explica-

tions dans lesquelles nous avons à entrer pour faire ressortir la distinction entre l'indemnité allouée à l'inventeur et celle due pour cause de recherches.

2105. — L'explorateur assez heureux pour effectuer la découverte d'une mine n'y parvient jamais qu'au moyen de travaux longs et toujours dispendieux. Les avantages assurés à l'inventeur forment le but de son entreprise et constituent le profit qu'il se propose. C'est à lui de réfléchir et de calculer avant l'entreprise si ces avantages, surtout avec la chance de les voir se résoudre en une indemnité de découverte, sont proportionnés aux risques à courir et aux dépenses à supporter. Le payement de l'indemnité fixée dégage complétement le concessionnaire vis-à-vis de l'inventeur; toutefois, on a prévu que des travaux qui auraient été assez habilement dirigés pour conduire jusqu'au gîte minéral, de même que ceux qui auraient été exécutés pour en étudier les allures, pourraient fort bien servir à l'exploitation de la mine; et on s'est demandé s'il ne serait pas juste de laisser au concessionnaire l'obligation de tenir compte du profit qu'il en tirerait sous ce rapport. C'était se demander si on n'admettrait pas, en matière de concession, le principe de droit commun qui ne permet pas qu'on s'enrichisse aux dépens d'autrui. L'hésitation n'était pas possible : on a admis le principe. Restait à pourvoir à son organisation. Sans doute, on aurait obtenu plus de simplicité en comprenant le dédommagement à raison des travaux dans l'évaluation de l'indemnité à raison de la découverte. Mais le dédommagement est essentiellement subordonné à l'utilité que le concessionnaire

retirera des travaux déjà faits ; le régler à l'avance c'eût été se jeter dans un système plein d'arbitraire. Pour être juste et ne laisser jamais dégénérer en une charge de la concession l'obligation pour le titulaire, de payer le prix d'ouvrages dont il profite, on a pris le parti de rejeter cet élément en dehors de l'évaluation d'indemnité de découverte et d'en faire l'objet d'un règlement qui a lieu lors de l'exploitation et par la voie juridique.

2106. — Ce règlement est précisément celui que l'art. 46 prévoit, en déclarant que « toutes les « questions d'indemnités à payer par les propriétai- « res de mines, *à raison des recherches ou travaux* « *antérieurs* à l'acte de concession, seront décidées « conformément à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse « an VIII. »

Il est réservé aux conseils de préfecture parce qu'il entraîne l'examen de questions de l'art de l'exploitation dont les tribunaux civils ne sauraient être juges, et qu'il est d'ailleurs, étranger à toute question de propriété.

2107. — L'indemnité à raison des travaux antérieurs, ne sera-t-elle due qu'à l'inventeur, ou bien pourra-t-elle être réclamée même par tout explorateur dont les travaux seraient de nature à servir à l'exploitation, sans qu'on ait à examiner si ses recherches ont ou non réussi ?

Il est à remarquer que la loi ne distingue pas et que le principe sur lequel est fondé le droit à une indemnité est éminemment général. Nous croyons donc que si l'utilité de travaux de recherches demeurées infructueuses était parfaitement démontrée, ce

qui se réalisera fort rarement, le concessionnaire échapperait difficilement à la nécessité d'en indemniser l'auteur. A peine pourrait-il, pour justifier son refus, emprunter quelques faibles considérations aux paroles prononcées, lors de la discussion, dans la séance du 24 juin 1809, par M. Regnault de Saint-Jean d'Angely. M. Regnault, après avoir reconnu la nécessité de rembourser l'inventeur de ses dépenses, s'exprimait ainsi : « Il est rare que les pre-
« miers travaux conduisent à découvrir une mine ; on
« ne la trouve pour l'ordinaire qu'après des recher-
« ches longues et infructueuses, entreprises à grands
« frais, et ensuite abandonnées par plusieurs com-
« pagnies successives. Les nouveaux entrepreneurs
« profitent des travaux précédents ; mais ils n'en
« tiennent pas compte à ceux qui les ont faits, car
« s'il leur fallait rembourser toutes les dépenses pré-
« cédentes, et qui ont causé la ruine de leurs au-
« teurs, ils ne pourraient pas se charger de l'entre-
« prise. On ne doit donc obliger le propriétaire, lors-
« qu'il obtient la concession, qu'à indemniser l'in-
« venteur, c'est-à-dire celui dont les recherches ont
« réussi. »

2108. — Assez ordinairement, on insère dans les conditions de la concession, une clause destinée à faciliter le règlement de l'indemnité et exprimant qu'elle sera due si les concessionnaires se servent pour leur exploitation, des puits ou galeries exécutés antérieurement à la concession. A défaut de clause expresse, l'intention de la loi éclairée par les inspirations de l'équité, est le guide à consulter. L'auteur de l'un des codes des mines, M. Ravinet, rapporte une

ordonnance du 13 sept. 1820 qui trace la règle à suivre dans ce cas. « Dans l'examen de ces questions, « dit l'ordonnance, seront considérés comme tra- « vaux utiles aux concessionnaires, d'une part, tous « les puits, galeries et ouvrages d'art quelconques « qui seront reconnus applicables à la poursuite d'une « bonne exploitation; et d'autre part, tous les ouvra- « ges d'art qui seront reconnus avoir contribué à faire « connaître le gîte exploitable. Le tout d'après le « procès-verbal dressé par l'ingénieur des mines, ou « d'après les expertises que le conseil de préfecture « ordonnera, s'il y a lieu, conformément à l'art. 88 « de la loi de 1810. »

Il faut joindre à ce document un avis émis par le conseil général des mines dans une affaire mentionnée dans les *Annales des mines*. (*Voy*. t. 13, p. 728.) M. Decheppe nous apprend que le conseil, consulté sur le genre *d'utilité* à prendre en considération pour asseoir l'indemnité, a pensé que *l'utilité directe* n'était pas la seule dont on eût à tenir compte. « Sans doute, on ne devrait pas comprendre dans « des estimations de cette nature des ouvrages « qui auraient été entrepris avec une inexpérience « manifeste de l'art des mines et qui n'auraient ma- « nifestement servi à rien; mais on ne doit pas, non « plus, n'y faire entrer que ceux qui sont d'une uti- « lité directe pour l'exploitation. Il en est qui, sans « pouvoir y servir directement, ont cependant pour « résultat de fournir des renseignements sur l'allure « et la disposition des gîtes. Quand on ne les consi- « dèrerait que comme des travaux de recherches, « les travaux de cette nature doivent être, aux ter-

« mes de l'art. 46 de la loi, aussi bien que les tra-
« vaux propres à l'extraction, l'objet d'une indem-
« nité. C'est aux conseils de préfecture à apprécier
« les faits, les circonstances dans chaque espèce qui
« leur est déférée, et à statuer en conséquence. »

2109. — La grande latitude que la loi laisse au conseil de préfecture pour décider les questions qui se rattachent aux recherches et aux travaux antérieurs à la concession est digne de remarque. On ne doit jamais la perdre de vue pour se prononcer sur la légalité du mode d'appréciation qu'il a cru devoir adopter. Toutefois, la mission qui lui est confiée n'en est pas moins une mission juridique. Nous en conclurons que, dans l'instruction et dans la décision, il est tenu de se conformer aux prescriptions de la loi. S'il a ordonné une expertise, cette opération est soumise aux dispositions du code de procédure civile. (*Voy.* art. 87, L. 21 avr. 1810.) Elle serait nulle et sa nullité entraînerait celle de l'arrêté, si les parties n'avaient été ni présentes ni dûment appelées par une sommation, à se présenter aux jour et heure indiqués par les experts. (*Voy.* Ord. 24 juill. 1835, Bazouin.) L'annulation de l'arrêté ne serait pas moins inévitable s'il manquait de l'un des éléments constitutifs de toute décision juridique, par exemple s'il était dépourvu de motifs.

2110. — Nous n'insisterons pas sur le recours que comportent les décisions rendues en exécution de l'art. 46; elles suivent, sous ce rapport, les règles communes à tous les arrêtés émanant du conseil de préfecture en matière juridique; on a la faculté de l'appel au roi en conseil d'état.

§ 2. Des droits des propriétaires du sol.

2111. — Payement du droit fixé par l'acte de concession.
2112. — Obligation pour les propriétaires du sol de supporter les travaux commandés par l'exploitation.
2113. — Du droit d'établir des chemins sur les héritages superficiels.
2114. — Comment et par quelle autorité la *nécessité* du passage est-elle reconnue et déclarée?
2115. — Application de la prohibition faite par l'art. 11, de s'établir dans certains lieux déterminés.
2116. — Explication de l'art. 15, qui prévoit la confection de travaux sous les lieux habités, dans sa combinaison avec l'art. 50.
2117. — Indemnité due au propriétaire par suite de l'exercice de la servitude qui lui est imposée.
2118. — Compétence pour le règlement de cette indemnité.

—

2111. — Les concessionnaires ont à payer aux divers propriétaires du sol compris dans le périmètre un droit réglé par l'acte de concession (*Voy.* art. 6, L. 21 avr. 1810) ; il est ordinairement d'un décime par hectare. Dans le silence de la loi, les demandes en payement devront se porter devant les tribunaux du droit commun; mais il est aisé de concevoir que, la dette résultant d'une stipulation expresse de l'acte, les contestations seront infiniment rares. Occupons-nous des droits appartenant aux exploitants de mines relativement aux propriétés superficielles.

2112. — « Les mines, ainsi que l'observait le « rapporteur de la loi, sont doublement enclavées « le corps de la mine est dans le sein de la terre, « on ne peut y arriver que par des puits, et ces puits « eux-mêmes, dont l'emplacement est toujours in- « diqué d'une manière absolue par le gisement ou « l'allure de la mine, sont ordinairement dans l'in- « térieur des terres. » Il a donc fallu condamner les

propriétaires du sol à souffrir les travaux commandés par l'exploitation. L'art. 43 de la loi de 1810 suppose, en effet, ce principe, car il soumet simplement le concessionnaire à l'obligation d'indemniser le propriétaire de la surface.

2113. — La question s'est élevée de savoir si le droit d'exécuter des travaux sur les terrains d'autrui autorise l'exploitant à pratiquer les divers chemins nécessaires au service de la mine. Des propriétaires ont soutenu qu'il n'avait le droit d'obtenir un chemin que lorsque la concession se trouvait rigoureusement dans le cas d'enclave déterminé par l'article 682 du code civil. Mais on a considéré, dans une prétention de ce genre soumise à l'administration,

« que le droit des concessionnaires de mines d'éta-
« blir des chemins pour le service de leurs exploita-
« tions fait essentiellement partie de la faculté que
« les art. 43 et 44 de la loi du 21 avril 1810 leur
« confèrent, d'opérer des travaux sur les terrains
« d'autrui, moyennant indemnité aux propriétaires
« du sol. En effet, les travaux nécessaires à une
« exploitation de mines ne sont pas seulement ceux
« qui pénètrent dans l'intérieur de la terre pour al-
« ler y chercher les substances minérales ; les ma-
« chines à placer sur le terrain pour l'extraction de
« ces matières et pour l'épuisement des eaux, les bâ-
« timents, les haldes où se déposeront les minerais
« et les ustensiles qui serviront à les extraire, les ca-
« naux ou rigoles qui amèneront les eaux motrices
« ou par lesquels s'écouleront les eaux d'épuise-
« ment, les chemins enfin qui doivent conduire à
« l'orifice des puits les matériaux destinés à l'exploi-

« tation et qui en transporteront les produits, sont « des ouvrages tout aussi indispensables. L'ancienne « législation l'avait constamment reconnu. L'édit « du 30 mai 1413, et les ordonnances de novembre « 1471, octobre 1552, mai 1604, voulaient que les « *hauts justiciers délivrassent aux exploitants de mi-* « *nes, en payant juste et raisonnable prix, chemins* « *et voies, entrées et issues par leurs terres et pays.* « La loi du 28 juillet 1791, renouvelant ces disposi- « tions, avait énoncé formellement les chemins « parmi les travaux qu'il est permis aux conces- « sionnaires d'établir sur les propriétés des tiers et « d'étendre même hors de la concession. Si la loi du « 21 avril 1810 ne contient pas la même mention « explicite, c'est parce qu'elle ne dénomme aucun de « ces ouvrages en particulier ; elle les a tous com- « pris sous le nom de *travaux nécessaires aux mines.* « Les art. 43 et 44 sont corrélatifs aux art. 21, 22 et « 25 de la loi de 1791. Ils désignent sous une ex- « pression générale ce que ces derniers énuméraient. « Il est en effet bien évident que l'impossibilité où « se trouverait un concessionnaire de pratiquer un « chemin de charroi jusqu'à l'ouverture d'un puits « de sa concession, le mettrait dans l'impuissance « d'exploiter, tout comme si on lui interdisait de pé- « nétrer dans l'intérieur de la terre.

« Dans l'esprit du code civil, il faut, pour qu'un « fonds soit réputé enclavé, qu'il n'ait absolument « aucune issue sur la voie publique. S'il en existe « une, quoique longue, pénible, dégradée, traver- « sant un sol fangeux, un autre passage ne peut « être réclamé. De telles conditions sont incompa-

« tibles avec la bonne exploitation des mines, pre-
« mier but de l'institution des concessions. C'est en
« vue de l'intérêt général que les mines sont con-
« cédées. Les concessionnaires ne sont pas libres
« d'user ou de ne pas user. Ils doivent maintenir
« leurs exploitations en activité constante, afin de
« pourvoir en tout temps aux besoins des consom-
« mateurs. C'est une charge inhérente à leur pro-
« priété ; ils peuvent, s'ils s'en affranchissent, être
« déchus de leur concession. Il était donc naturel et
« indispensable que le législateur les mît à même,
« en leur conférant certains priviléges particuliers,
« d'accomplir leurs obligations ; les règles ordinaires
« du droit civil auraient été insuffisantes. Sans doute,
« dans le tracé et l'exécution du chemin, le conces-
« sionnaire doit observer les règles d'équité qu'indi-
« que le code civil, comme de prendre le passage,
« autant que cela est possible, du côté seulement où
« il sera le moins dommageable aux voisins ; mais
« il ne saurait être astreint aux autres restrictions
« imposées aux propriétaires fonciers ; pour lui, il
« n'est pas nécessaire que l'enclave soit *absolue*. Elle
« existe dès qu'il n'y a point de chemin pour parvenir
« à un puits situé dans l'enceinte de sa concession, ou
« que ce chemin ne peut lui servir. » (*Voy. Annales des mines*, t. 14, p. 534.)

2114. — D'après ces principes, les propriétaires ne sont tenus de subir les travaux ou de fournir les passages d'exploitation qu'autant qu'ils sont *néces-saires*. Comment et par qui cette *nécessité* sera-t-elle reconnue?

Évidemment l'appréciation de cette condition se

confond avec la question d'application du droit conféré au concessionnaire; et, puisqu'elle n'a fait l'objet d'aucune prévision particulière, elle appartient virtuellement au juge appelé à prononcer sur les contestations qui se rattachent à l'exercice de la servitude imposée à la superficie au profit de la mine. Les visites de lieux, les avis des hommes de l'art et, par-dessus tout, les expertises lui offrent un moyen facile de s'entourer de la plus vive lumière. Que faut-il donc penser de la doctrine professée par l'administration et, à ce qu'il paraît, suivie dans l'usage, suivant laquelle ce serait au préfet de juger s'il y a ou non nécessité de délivrer la permission d'effectuer le travail lorsque cette nécessité a été constatée? (*Voy. ibid., loco citato.*) Cette doctrine peut simplifier les difficultés dans la pratique; mais nous ne voyons pas comment il serait possible, en droit, de la justifier. Le pouvoir conféré au préfet n'a pour but que la surveillance à exercer dans l'intérêt de la sûreté des ouvriers ou des habitations de la surface, ou pour réprimer les vices et abus de l'exploitation. (*Voy.* art. 47, 48, 49 et 50, L. 21 avril 1810.) Que l'administration, afin de rendre la surveillance plus facile et plus efficace, impose au concessionnaire, dans le cahier des charges, l'obligation de se munir d'une autorisation préalable pour ses divers travaux, rien de plus convenable. Nous ne doutons même pas que le préfet ne puisse et ne doive profiter de cette clause pour épargner aux propriétaires les désagréments de prétentions manifestement abusives. Mais ce dont nous sommes convaincu, c'est que l'attribution qui lui est ainsi faite ne

saurait avoir un rapport si direct avec l'exercice de la servitude légale frappant le sol, que le juge soit tenu de s'abstenir d'examiner lui-même si les travaux sont ou non nécessaires et d'attendre que le préfet ait tranché cette question préalable, et que le propriétaire lui-même soit réduit à souffrir provisoirement l'occupation de son terrain sur la déclaration de nécessité et la permission donnée, en conséquence, par le préfet. Quant au juge, une semblable restriction à son pouvoir juridique ne pourrait résulter que d'une disposition expresse de la loi ; quant au propriétaire, il n'est tenu de sacrifier provisoirement son droit de propriété aux injonctions préfectorales que lorsqu'elles interviennent en vue de la sûreté ou de la salubrité publique. Il y a là une confusion qui vient de ce qu'on suppose que tous les travaux d'exploitation doivent être considérés, dans le sens rigoureux de ces mots, *comme travaux d'utilité publique*. Sans doute, la loi s'est fondée sur l'intérêt public pour entourer l'exploitation des mines de nombreux priviléges; mais ces priviléges, précisément parce qu'ils sont exorbitants, doivent être renfermés dans leurs limites les plus étroites; et au delà, il faut ne point oublier qu'on est sous l'empire du principe que la mine, une fois érigée en concession, constitue une propriété privée et suit, comme telle, la même condition que *tous autres biens*. (*Voy.* art. 7, L. 21 avril 1810.)

2115. — L'art. 11 interdit absolument *de faire des sondes, d'ouvrir des puits ou galeries et d'établir des machines ou magasins, sans le consentement formel du propriétaire, dans les enclos murés, cours ou*

jardins et dans les terrains attenants aux habitations ou clôtures murées, dans la distance de cent mètres desdites clôtures ou des habitations. On a déjà vu que la prohibition ne s'étend pas aux travaux souterrains et que son application est du domaine de la juridiction ordinaire (1).

2116.—L'art. 15 prévoit expressément le cas où les travaux se poursuivent sous des maisons ou lieux d'habitation. Cet article se combine avec l'art. 50, qui charge *le préfet de pourvoir, ainsi qu'il est pratiqué en matière de grande voirie, à la sûreté des habitations de la surface.* L'administration est maîtresse de prendre, par voie de règlement ou autrement, toutes les mesures de police qu'elle juge utiles. La plus ordinaire consiste à prescrire à l'exploitant de communiquer au préfet chacun de ses projets de travaux à effectuer sous les lieux habités, pour que ce magistrat les autorise, les rejette ou les modifie. La loi lui attribue d'ailleurs, expressément, sauf dans tous les cas le recours au ministre de l'intérieur, le droit d'interrompre, de suspendre ou d'interdire les travaux, comme aussi de prescrire les précautions convenables par un arrêté exécutoire par provision. Le pré-

(1) L'obligation de ne point entreprendre de travaux à moins de 100 mètres des habitations et lieux clos ne s'applique point aux travaux qu'un concessionnaire voudrait établir sur son propre terrain. Sa position, dans ce cas, est celle d'un propriétaire vis-à-vis d'un autre. Dans l'usage à faire de sa propriété, il ne saurait être soumis qu'aux restrictions résultant de la législation sur les ateliers insalubres et incommodes, sur les cours d'eau, ou sur les relations de voisinage. Ces considérations ont servi de base à une ordonnance d'autorisation accordée nonobstant l'opposition des tiers, à la date du 30 juillet 1838. (*Voy. Annales des mines*, t. 14, p. 556.)

fet n'interdit les travaux d'une manière absolue et définitive, qu'en présence d'un danger imminent et inévitable (1). Lorsqu'il les autorise, quelques précautions qu'il ait prescrites et qu'on ait prises, le propriétaire tient de la loi le droit *d'exiger du concessionnaire caution de payer toute indemnité, en cas d'accident*. Le fonctionnaire pourvoit à la question de sûreté ; le particulier pourvoit à la question de dommage, en se ménageant une garantie pécuniaire. Les contestations relativement à ce dernier objet, *sont portées*, dit la loi, *devant les tribunaux et cours*.

2117. — Les art. 43 et 44 ont pour objet les indemnités dues au propriétaire en raison du dommage qu'il éprouve de l'exercice de la servitude établie sur le sol, suivant les règles que nous venons de dire. Leurs dispositions s'appliquent aux travaux de recherches aussi bien qu'à ceux d'exploitation.

« Si les travaux entrepris par les explorateurs ou « les propriétaires de mines, ne sont que passagers, « *et* si le sol où ils ont été faits peut être mis en cul- « ture, au bout d'un an, *comme il l'était auparavant*, « l'indemnité sera réglée au double de ce qu'aurait « produit net le terrain endommagé. » (*Voy.* article 43.)

(1) L'administration professe la doctrine que les travaux ne peuvent être interdits par voie réglémentaire, mais seulement suivant que tel ou tel ouvrage serait reconnu dangereux. Elle observe, avec infiniment de raison, que si, au lieu de se déterminer par les circonstances propres à chaque espèce et de statuer par des décisions spéciales, le préfet enveloppait dans ses mesures tout un groupe de mines, le concessionnaire aurait, en définitive, à subir une véritable expropriation, M. Decheppe rapporte, à l'appui de cette opinion, une décision du 18 sept. 1840. (*Voy. Annales des mines*, 3e sér., t. 18, p. 767.)

« Dans l'exploitation des mines, a dit le rapporteur « de la loi, il n'y a pas de réciprocité entre le pro- « priétaire de la surface et le propriétaire de la mine. « Sous ce rapport, il était donc juste de doubler « l'indemnité, et même le prix du terrain en cas « d'achat. » Voilà pour le taux de l'indemnité de non-jouissance. Quant aux circonstances qui obligent le propriétaire à s'en contenter, la loi les exprime; il faut: « 1° Que les travaux ne soient que « passagers; 2° que le sol où ils ont été faits puisse « être mis en culture au bout d'un an; 3° qu'il puisse « être mis en culture comme il l'était auparavant. » (*Voy.* M. Delebecque, t. 2, p. 69, n° 722.)

« Lorsque l'occupation des terrains pour la re- « cherche ou les travaux des mines prive les pro- « priétaires du sol de la jouissance du revenu au « delà du temps d'une année, ou lorsque, après les « travaux, les terrains ne sont plus propres à la cul- « ture, on peut exiger des propriétaires des mines « l'acquisition des terrains à l'usage de l'exploita- « tion. Si le propriétaire de la surface le requiert, « les pièces de terre trop endommagées ou dégradées « sur une trop grande partie de leur surface, devront « être achetées en totalité par le propriétaire de la « mine. » (*Voy.* art. 44.) La loi ici est assez claire pour n'avoir besoin de nul commentaire.

2118. — L'art. 44 ajoute, dans sa disposition finale : « L'évaluation du prix sera faite, *quant au* « *mode*, suivant les règles établies par la loi du 16 « sept. 1807, sur le desséchement des marais, etc., « tit. 11; mais le terrain à acquérir sera toujours es- « timé au double de la valeur qu'il avait avant l'ex-

« ploitation de la mine. » L'art. 56 de la loi de 1807 confie l'évaluation des indemnités dues pour occupation de terrains à des experts nommés l'un par le concessionnaire, l'autre par le propriétaire et le tiers-expert par le préfet ; et l'art. 57 de la même loi déclare que *le contrôleur et le directeur des contributions donneront leur avis sur le procès-verbal d'expertise ; qu'il sera soumis par le préfet à la délibération du conseil de préfecture, et que le préfet pourra, dans tous les cas, faire faire une nouvelle expertise.* Que faut-il penser du renvoi fait à ces dispositions? L'administration en conclut qu'il faut s'attacher au texte de la loi de 1807, et que, par conséquent, le règlement de l'indemnité appartient au conseil de préfecture. (*Voy.* Circ. du Dir. gén. du 5 nov. 1837.) Quant à nous, nous n'hésitons point, de concert avec les plus graves auteurs, à nous élever contre une telle doctrine. (*Voy.* MM. Delebecque, t. 2, p. 72, n° 728 ; Delalleau, *de l'Expropriation*, 2e édit., n° 868.)

Quoi de plus inconciliable, en effet, et avec la lettre et avec l'esprit de la loi ! Dans la lettre, comment supposer que l'art. 44 implique une attribution au conseil de préfecture de l'évaluation qu'il a en vue, alors que l'art. 46, qui le suit de si près et dont l'unique objet est de régler la compétence en matière d'indemnités, ne concède au conseil de préfecture que le règlement de celles relatives aux travaux antérieurs à la concession ! Que si l'on pénètre dans l'esprit de la loi, on comprend qu'il était sage d'attribuer à la juridiction administrative les questions d'indemnités à raison de l'utilité des travaux anté-

rieurement faits, puisqu'elles ne comportent pour ainsi dire que des appréciations d'art et sont pleinement étrangères à la propriété; tandis qu'on se demande vainement à quel titre on aurait enlevé aux tribunaux ordinaires les questions de dommages prévues et régies par les art. 43 et 44. Quelle raison le législateur pouvait-il avoir de méconnaître ici le respect dû à la propriété superficielle, qu'il s'était fait un devoir de proclamer et de maintenir dans tous ses autres points de contact avec les travaux d'exploitation et, notamment, en réservant aux tribunaux ordinaires l'application des art. 11 et 15? M. Delebecque, qui s'étonne avec M. Delalleau, de ce renvoi à la loi de 1807 exprimé dans l'art. 44, n'hésite point à l'expliquer par une inadvertance du législateur. Il suppose qu'en rédigeant l'art. 44, on était sous l'influence d'une idée qui a été abandonnée lorsqu'on a expressément soumis, dans l'art. 87, toutes les expertises aux règles de la procédure civile, et que c'est par oubli qu'on a négligé de revenir sur une rédaction fautive. (*Voy. loco citato.*) Nous ferons remarquer, à l'appui de cette idée, qu'avec la loi telle qu'elle est conçue, on arrive à imposer aux expertises qui peuvent être ordonnées par le conseil de préfecture, en vertu de l'art. 46, les règles du code de procédure civile tandis qu'on a les règles de la procédure administrative pour celles dont il est parlé dans l'article 44. N'est-ce pas là encore une incohérence qui témoigne d'une erreur de rédaction dans ce dernier article?

La cour de cassation, appelée à se prononcer sur le sens de la disposition que nous examinons, s'est

exprimée ainsi, dans un arrêt du 8 août 1839 : « At-
« tendu qu'en renvoyant l'évaluation de l'indemnité,
« quant au mode, à la loi du 16 sept. 1807, tit. 11, l'ar-
« ticle 44 de la loi du 21 avril 1810 a eu pour objet
« les art. 56 et 57 sur la nomination des experts et
« le concours du préfet ; que cet article déroge au droit
« commun et aux garanties judiciaires du droit de
« propriété ; que l'application doit dès lors être en-
« tendue et restreinte au cas où l'état se trouve
« avoir intérêt : ce serait, en effet, une chose tout à
« fait contraire aux idées reçues en législation, en ju-
« risprudence, en économie politique, de faire nom-
« mer un tiers-expert par le préfet entre particuliers,
« de permettre au préfet, dans tous les cas, de faire
« faire une nouvelle expertise, et de faire régler en-
« tre particuliers, par le conseil de préfecture, une
« indemnité en argent, à raison de l'expropriation
« d'un immeuble. » Au premier abord, on est peut-être frappé de la réserve mentionnée pour le cas où l'intérêt de l'état se trouverait en jeu. Mais en définitive, la négation de tout effet légal à la prétendue attribution résultant du renvoi à la loi de 1807 n'en est pas moins très-parfaite ; la raison en est que l'état ne peut, en aucun cas, avoir ses intérêts engagés dans la question. Nous dirons donc, pour conclure sur cette question, qu'à notre avis la disposition qui renvoie à la loi de 1807 doit être réputée non écrite ; que, par suite, la question d'indemnité doit être soumise aux tribuunax civils et l'expertise avoir lieu suivant les règles de la procédure civile conformément à l'art. 87 de la loi de 1810.

§ 3. Des droits du trésor.

2119. — Origine de la disposition qui frappe les mines d'une redevance au profit de l'état.
2120. — L'exploitation des mines n'est pas sujette à patente. — Explication de cette disposition.
2121. — Assiette de la redevance.
2122. — Redevance fixe. — Son évaluation.
2123. — Redevance proportionnelle.
2124. — Le prix de fermage ne saurait exprimer le revenu imposable.
2125. — Les pertes d'une année ne doivent point être reportées sur l'autre.
2126. — Chaque concession doit, pour l'évaluation, être considérée séparément.
2127. — De l'abonnement. — Forme de la demande à l'effet de l'obtenir.
2128. — Matrice de rôles pour la redevance fixe.
2129. — Matrice de rôles pour la redevance proportionnelle. — Communication du livre d'exploitation.
2130. — Confection des rôles annuels.
2131. — Réclamations contre les rôles. — Compétence.
2132. — Motifs des demandes en décharge.
2133. — Introduction et instruction de ces demandes.
2134. — Le conseil de préfecture prononce.
2135. — Du cas où le concessionnaire fonde sa demande en réduction sur l'abandon total ou partiel de son exploitation.
2136. — Recours.
2137. — Demandes en remise ou modération.

—

2119. — Dans une législation qui proclamerait hautement et prendrait pour base de ses dispositions le principe que la concession des mines n'est instituée que comme un moyen d'en assurer l'exploitation dans l'intérêt de la société, ce serait une grave question que celle de savoir si les exploitants ne devraient pas être exemptés des charges supportées par les industries privées à titre d'impôts. La loi de

1810 n'est pas demeurée absolument étrangère à ces considérations. Le rapporteur, dans la séance du 21 avril 1810, exposait au corps législatif, qu'on s'était proposé de *favoriser l'exploitation des mines en garantissant qu'elle ne serait jamais assujettie aux contributions ordinaires*. Mais le principe que les mines devaient, par l'effet de la concession, passer dans le domaine privé et y partager la condition des autres biens, voulait qu'elles supportassent une contribution publique; l'assimilation établie en faveur du concessionnaire en devait être plus complète. « Il est juste, disait le rapporteur, que les propriétaires de mines payent une redevance à titre de « propriétaires. » Le système de la loi répond à cette double pensée. Les mines sont soumises à des redevances dont les produits ne sont pas considérés comme faisant partie des finances de l'état. L'article 39 leur assigne une destination spéciale, en les affectant aux dépenses de l'administration des mines exclusivement.

2120. — « L'exploitation des mines, porte l'article 32 de la loi de 1810, n'est pas considérée « comme un commerce, et n'est pas sujette à patente. » En même temps qu'on exemptait, pour la favoriser, l'exploitation des mines de la contribution qui frappe les diverses industries sous le nom de patente, on a, dans le même dessein, voulu « soustraire les sociétés formées pour l'exploitation des « mines à l'empire du code de commerce, à la solidarité des dettes et à la contrainte par corps. » (*Voy.* le rapport.) La disposition a, par conséquent, pour motif non pas l'organisation mais le but des

entreprises d'exploitation. Le conseil d'état se conforme à cet esprit de la loi, car il décide que le fait de l'association de différents concessionnaires réunis pour exploiter et vendre en commun leurs produits, ne les rend point passibles de la patente. (*Voy.* Ord. 7 juin 1836, mines de Boussagnes.)

2121. — Quoique le législateur ait écarté des mines l'application de la patente, pour ne les soumettre qu'à une redevance, on ne peut se dissimuler que, pour l'établir, il n'a point suivi un autre mode que celui adopté pour l'assiette de la patente. Les mines sont, en effet, soumises à un double droit, la redevance fixe et la redevance proportionnelle. Les règles pour l'évaluation de chaque redevance résultent d'un décret du 6 mai 1811, qui en a organisé la perception.

2122. — La redevance fixe est annuelle et réglée d'après l'étendue de la concession; elle est de 10 fr. par kilomètre carré. (*Voy.* art. 34.) On a espéré qu'*elle empêcherait les demandes de concessions trop étendues et servirait à fixer et à conserver les limites des mines*. L'instruction du 3 août 1810 prévoit le cas où plusieurs concessions seraient accordées sous une même surface pour l'exploitation de couches diverses et, plus souvent, de minerais de deux espèces différentes; et elle décide que la redevance fixe est due pour chaque concession, en raison de toute l'étendue de la surface. La discussion qui a amené la rédaction de l'art. 32, témoigne en effet, qu'on a expressément écarté la règle contraire d'abord proposée.

Le décret de 1811 prescrit de nombreuses forma-

lités pour parvenir à la fixation de l'étendue des mines concédées antérieurement à 1810, ou même exploitées sans titre régulier. Ces dispositions transitoires n'offrent plus désormais que fort peu d'intérêt. Quant aux concessions instituées ou régularisées conformément à la loi de 1810, rien de plus simple que l'évaluation de la redevance fixe ; elle est faite sur le plan de la concession qui en détermine l'étendue.

2123. — La redevance proportionnelle est la plus importante à considérer. Elle est de cinq pour cent du produit *net* de l'exploitation. (*Voy.* art. 32, L. 21 avril 1810, 38 et 39, décret du 6 mai 1811 et les lois annuelles de finances.) Le produit *net* est pris par opposition au produit brut ; il représente le bénéfice donné par l'exploitation pour chaque exercice. Le décret du 6 mai 1811 répond à cette idée, puisqu'il fait figurer parmi les éléments nécessaires à l'évaluation du revenu imposable, « notamment « ceux concernant le produit brut de chaque mine, « la valeur des matières extraites et fabriquées, le « prix des matières premières employées et de la « main-d'œuvre, l'état des travaux souterrains, le « nombre des ouvriers, les ports ou lieux d'expor- « tation ou consommation et la situation plus ou « moins prospère de l'établissement. » (*Voy.* article 28.)

2124. — Les baux sont sans doute utiles à consulter pour l'appréciation, mais le prix d'un bail ne saurait exprimer le revenu réel de chaque année ; il n'est au contraire calculé pour le temps de la durée du fermage, qu'en vue des variations que peut subir

le revenu ; il est de sa nature de ne donner qu'une *moyenne*. Ce serait donc méconnaître cette loi fondamentale de l'impôt, qui proportionne la charge du contribuable pour chaque année, à ses forces présentes pour le supporter, que d'accepter le prix du fermage comme l'expression du revenu net imposable. Il n'est permis de s'écarter de l'état réel des choses pour adopter le chiffre moyen du revenu, que dans le cas d'abonnement. (*Voy. Annales des mines*, 3e série, t. 13, p. 740.)

2125. — Par une conséquence des mêmes principes, les pertes éprouvées dans le cours d'un exercice ne doivent point être portées en défalcation dans le calcul du revenu afférent à l'exercice suivant. (*Voy. ibid.*, p. 735.)

2126.— Il est arrivé plus d'une fois que des propriétaires qui réunissaient dans leurs mains plusieurs concessions distinctes, ont cherché à les faire comprendre dans une seule et même évaluation. Ce système est en effet plus avantageux lorsque l'une des exploitations, au lieu de donner un revenu quelconque, présente des pertes ; le déficit vient en déduction sur le bénéfice obtenu dans les autres exploitations. Mais l'administration a observé, avec raison, que la loi, dans l'établissement des redevances, aussi bien que dans tous les rapports que les concessionnaires doivent avoir avec les propriétaires du sol, les inventeurs, et en un mot, les tiers, considère chaque concession comme formant une propriété une et indépendante de toute autre ; et elle en a conclu que chaque concession devait, même nonobstant l'homogénéité des produits et la commu-

nauté d'administration, être imposée séparément. (*Voy.* Décision 8 mai 1835.)

2127. — La faculté de l'abonnement ayant été consacrée par l'art. 35 de la loi de 1810, le décret de 1811 en a réglé l'exercice. Les exploitants qui désirent jouir de la faveur de l'abonnement, adressent au préfet, avant le 15 avril, une soumission distincte et appuyée de motifs détaillés pour chaque concession. (*Voy.* art. 31, Décr. 1811 et décr. 20 avril 1837.) L'offre est, en même temps que les matrices de rôles, soumise au comité d'évaluation que nous allons bientôt faire connaître, pour avoir son avis ; il est ensuite accepté, modifié ou rejeté. (*Voy.* art. 33.) Les abonnements sont approuvés par le préfet, sur l'avis de l'ingénieur, quand l'évaluation du revenu net donne une redevance au-dessous de 1,000 fr.; par le ministre, sur le rapport du directeur général, quand la redevance va au-dessus de 1,000 fr. jusqu'à 3,000 fr., et au-dessus de 3,000 fr. par ordonnance rendue en la forme des règlements d'administration publique. (*Voy.* art. 34.)

2128. — En exécution du décret de 1811, chaque préfet a fait dresser le tableau des mines existantes dans son département. Ce tableau, qui exprime le nom et la désignation de la mine, le nom et la demeure du concessionnaire, la désignation et la date du titre de concession, l'étendue de la concession et la somme à percevoir, est rectifié chaque année en raison des mutations ; il sert de matrice de rôles pour la redevance fixe. (*Voy.* art. 1, 2, 10.)

2129. — Pour l'assiette de la redevance proportionnelle, l'ingénieur des mines du département,

réuni aux maires et adjoints des communes sur lesquelles s'étend la concession et aux deux répartiteurs communaux les plus forts imposés, dresse ou renvoie l'*état d'exploitation* pour chaque mine concédée, après avoir appelé et entendu le concessionnaire ou son représentant. La confection en est divisée en deux parties, savoir : 1° la partie descriptive de la mine, des travaux et machines ; 2° la proposition du revenu net imposable (1). Il doit aussi contenir la mention du revenu net déclaré par les propriétaires, s'ils dénient l'évaluation proposée. (*Voy.* art. 16, 17, 18 et 19.) La matrice préparée d'après ces états est soumise par le préfet à un comité dont il fait lui-

(1) Il a été formellement reconnu dans la discussion que les concessionnaires ne pourraient être contraints de produire leurs livres de commerce. « Les perquisitions et les recherches dans les regis-
« tres des exploitants, a dit le rapporteur, ne peuvent avoir lieu :
« s'ils sont quelquefois dans le cas de les produire au conseil de
« préfecture pour établir leurs réclamations, cela sera volontaire de
« leur part et n'aura lieu que rarement. Cette présentation du re-
« gistre offre, dans cette circonstance, peu d'inconvénients, tandis
« qu'il y en aurait eu de très-graves pour le commerce s'il avait
« fallu les laisser parcourir par tous les agents des contributions pu-
« bliques. » Le seul livre qui doive être communiqué aux ingénieurs et qui serve de base à leurs *états d'exploitation* est le livre d'exploitation dont le décret du 3 janvier 1813, dans un intérêt d'administration, prescrit la tenue en ces termes : « Il sera tenu, sur chaque
« mine, un registre et un plan constatant l'avancement journalier
« des travaux, et les circonstances de l'exploitation dont il sera
« utile de conserver le souvenir. L'ingénieur des mines devra, à
« chacune de ses tournées, se faire représenter ce registre et ce plan :
« il y insèrera le procès-verbal de visite, et ses observations sur la
« conduite des travaux, il laissera à l'exploitant, dans tous les cas où
« il le jugera utile, une instruction écrite sur le registre, contenant
« les mesures à prendre pour la sûreté des personnes et celle des
« choses. »

même partie et qui se compose, en outre, de deux membres du conseil général qu'il désigne, du directeur des contributions, de l'ingénieur et de deux des principaux propriétaires de mines dans les départements où les exploitations sont en nombre suffisant. Ce comité, qu'on désigne sous le nom de *comité d'évaluation*, détermine les évaluations définitives du produit net imposable de chaque mine. (*Voy.* articles 23, 24 et 25.)

2130. — Les rôles sont dressés, d'après les matrices et les états d'abonnement, par le directeur des contributions, et vérifiés et certifiés par le préfet. (*Voy.* art. 36, 38, 41.)

2131. — La loi de 1810 et le décret de 1811 étendent aux redevances les règles de compétence établies pour les contributions directes. Le conseil de préfecture statue sur les réclamations pour cause de surtaxe. Les demandes en remise ou modération pour pertes ou accidents sont appréciées par l'autorité administrative. (*Voy.* L. 21 avril 1810, art. 37, 38; Décr. 6 mai 1811, art. 44 et suivants.)

2132. — Les réclamations en décharge sont fondées sur ce que le concessionnaire a cessé d'être imposable par vente, bail, cessation de travaux ou autre cause légale. Celles en réduction ont pour motif des erreurs dans l'énoncé de l'étendue superficielle de la concession ou dans l'évaluation du revenu imposable. (*Voy.* art. 44 et 47 Décr. 6 mai 1811.)

2133. — Bien que les demandes en décharge ou réduction soient de la compétence du conseil de préfecture, elles doivent être adressées au préfet. Ce magistrat les transmet au sous-préfet, au direc-

teur des contributions et à l'ingénieur des mines. Si ceux-ci ne conviennent pas de la surtaxe, il est procédé à une expertise en présence du contrôleur, qui rédige un procès-verbal des dires des experts et des parties. (*Voy.* Décr. 6 mai 1811, art. 45.) Cette procédure est la même que celle suivie en matière de contributions directes.

2134. — Toutes les pièces sont soumises au conseil de préfecture, qui prononce.

2135. — Lorsque la renonciation d'un concessionnaire à son exploitation a été réalisée, et qu'il en est justifié devant le conseil de préfecture, la décharge est de droit. Mais il faut distinguer ce cas de celui où le contribuable vient simplement invoquer la cessation de ses travaux, comme emportant *renonciation* à tout ou partie de la concession. Les questions de renonciation, aussi bien que celles d'augmentation ou de réduction du périmètre de la concession, sont, de leur nature, réservées au gouvernement. Le conseil de préfecture est tenu de s'interdire de les examiner et de les trancher lui-même ; son devoir est d'en consacrer les conséquences s'il est justifié des actes administratifs qui les ont réglées et, à défaut de cette justification, de renvoyer les parties à se pourvoir devant l'autorité administrative. (*Voy.* Circ. 1er sept. 1812 ; Ord. 5 déc. 1833, Min. comm.)

2136. — Les arrêtés du conseil de préfecture sont en cette matière, comme dans toutes les autres, soumis au recours, par la voie contentieuse, devant le conseil d'état. (*Voy.* Décr. 6 mai 1811, art. 46.)

2137. — Les demandes en remise ou modération pour pertes occasionnées par des événements de

force majeure peuvent, suivant la gravité de la perte éprouvée, donner lieu à trois espèces de décisions, dont le caractère commun est d'être purement administratives et de n'intervenir que par la voie gracieuse. Si la perte est peu considérable et qu'il suffise des fonds dont la loi des mines assure la disposition au préfet, le préfet prend un arrêté qui est soumis à l'approbation du ministre des finances. Si la perte est plus considérable, le préfet applique d'abord au secours demandé les fonds dont il peut disposer, ensuite le ministre accorde lui-même, s'il y a lieu, une remise sur les fonds qui lui sont réservés par l'art. 57 du décret de 1811. Enfin, en cas d'insuffisance de ces deux premiers moyens de secours, l'ingénieur propose, par un avis distinct et séparé, de remettre à l'exploitant, ainsi que l'autorise l'art. 38 de la loi de 1810, la redevance proportionnelle pour plusieurs années. Cette remise est accordée par ordonnance royale. (*Voy.* Circ. du 28 juin 1820.)

§ 4. Des droits des exploitants voisins.

2138. — Explication de l'art. 45 dans son rapport avec l'art. 1382 du code civil.
2139. — Règlement de l'indemnité. — Compétence.
2140. — Travaux à faire au-dessous ou dans le voisinage d'autres exploitations.
2141. — Historique et objet de la loi de 1838 relative aux inondations communes.
2142. — Conditions pour qu'il soit permis au gouvernement de recourir au pouvoir qu'il tient de cette loi.
2143. — Désignation des concessionnaires appelés à concourir aux travaux.
2144. — Convocation à l'effet de nommer un syndicat.
2145. — Délibération de l'assemblée.

2146. — Demande en annulation de la délibération. — Devant quelle autorité doit-elle se porter?
2147. — Explication de la disposition qui veut que le recours contre la décision qui désigne les concessionnaires appelés à concourir aux travaux ne soit pas suspensif. — Pourquoi il n'a pas été disposé de même à l'égard de la délibération de l'assemblée.
2148. — Institution d'office d'une commission pour suppléer, s'il y a lieu, les syndics.
2149. — Ordonnance d'organisation du syndicat. — Fixation des bases de répartition entre les concessionnaires intéressés. — Recours.
2150. — Détermination du système et du mode d'exécution et d'entretien des travaux.
2151. — Suspension du syndicat, en cas d'inexécution des travaux. — Recours.
2152. — Réclamations relatives à l'exécution des travaux. — Renvoi.
2153. — Payement des dépenses. — Rôles. — Réclamations.
2154. — Retrait de la concession au préjudice de ceux qui se refusent à payer.

—

2138. — L'art. 45 de la loi du 21 avril 1810 est ainsi conçu :

« Lorsque, par l'effet du voisinage ou pour toute « autre cause, les travaux de l'exploitation d'une « mine occasionnent des dommages à l'exploitation « d'une autre mine, à raison des eaux qui pénètrent « dans cette dernière en plus grande quantité ;

« Lorsque, d'un autre côté, ces mêmes travaux « produisent un effet contraire, et tendent à évacuer « tout ou partie des eaux d'une autre mine, il y « aura lieu à indemnité d'une mine en faveur de « l'autre : le règlement s'en fera par experts. »

L'article, dans sa première partie, prévoit le cas où les travaux d'un concessionnaire causent l'inondation de la mine voisine. Est-ce à dire que le

dommage à raison des eaux soit le seul qui puisse motiver une indemnité au profit de celui qui l'éprouve? Évidemment non; sans avoir à invoquer une disposition spéciale, il suffira des principes généraux du droit pour justifier l'action de l'exploitant qui aura subi un préjudice quelconque par le fait d'un autre exploitant. L'art. 1382 du code civil est applicable aux mines comme à toute espèce de propriété. Mais, on le sait, l'art. 1382 a été soumis par les auteurs et la jurisprudence à une interprétation qui en restreint singulièrement la portée; on exige que le dommage procède immédiatement du fait de celui à qui on prétend l'imputer, et de plus, qu'il y ait eu de sa part faute, négligence ou imprudence; ce n'est qu'à ces deux conditions que la responsabilité est encourue. L'art. 45 de la loi de 1810 aurait-il eu pour objet de soustraire à l'empire de cette règle le dommage particulier qu'il envisage? D'abord, il est remarquable que l'art. 45 n'a rien dans sa rédaction qui exprime cette idée, qu'à cet égard il ne dit rien de plus que l'art. 1382 du code civil et que, par conséquent, on ne voit point pourquoi on ne suivrait pas dans l'interprétation de l'un, les raisons de droit et les inspirations d'équité qui ont fait suppléer au silence gardé par l'autre. En second lieu, si l'on considère la disposition renfermée dans la seconde partie de l'article, il est aisé de comprendre que la première n'a été destinée qu'à la préparer et que, loin de déroger elle-même au principe général de l'art. 1382, elle ne fait que le reproduire. Cette idée va s'éclaircir.

En fait, le concessionnaire qui, par l'effet de ses propres travaux, donne passage aux eaux de la mine

voisine et les laisse s'écouler dans la sienne, voit augmenter les difficultés et les dépenses de son exploitation et allége d'autant les difficultés et les dépenses de l'exploitation voisine. D'après le droit commun, ce résultat ne pouvait motiver aucune indemnité ; si donc le législateur voulait qu'il en fût autrement, il avait à s'en expliquer. C'est l'objet de la seconde disposition renfermée dans l'art. 45. Mais avant de consacrer une exception au principe général sur l'indemnité à raison des conséquences que les *faits* de chacun sont susceptibles d'avoir pour autrui, il était naturel de rappeler ce principe lui-même. Cela était d'autant plus naturel qu'il fallait indiquer que l'exception ne devait porter nul préjudice à son application, et n'avait pour objet qu'un résultat étranger à son empire. L'art. 45 ainsi expliqué, il n'est pas douteux qu'il se concilie parfaitement avec l'art. 1382 du code civil, qu'il doit être entendu et appliqué dans le même sens, et que c'est à cet art. 1382 qu'il faut recourir pour les cas qu'il n'a point prévus. M. Delebecque, qui se livre à de plus longs développements sur l'art. 45, ne l'interprète pas autrement. (*Voy.* t. 2, p. 225, n^os^ 898 et 899.)

2139. — La loi dit expressément que le règlement de l'indemnité se fera par experts. Le débat s'élevant entre deux propriétaires et ayant pour objet les droits et obligations qui naissent du voisinage, ne peut être porté que devant les tribunaux civils. La règle à cet égard est la même que celle que nous nous sommes efforcé d'établir pour les contestations prévues par les art. 43 et 44. (*Voy. suprà,* n° **2118.**)

2140. — L'art. 15, qui permet de demander caution, *le cas arrivant de travaux à faire sous d'autres exploitations ou dans leur voisinage immédiat*, a été expliqué dans son rapport avec les propriétaires de maisons édifiées au-dessus de l'exploitation ou dans son voisinage. Nous renvoyons aux observations qu'il nous a suggérées sous ce point de vue. (*Voy. suprà*, n° 2116.)

2141. — Parlons des travaux que les exploitants peuvent avoir à exécuter en commun pour la conservation de leurs mines respectives.

L'affluence des eaux est pour les exploitants de mines, le fléau le plus redoutable; c'est à l'éviter dans ses effets les plus désastreux, et à ménager les moyens les plus puissants de le maîtriser dans ses progrès, que l'administration met tous ses soins lorsqu'elle dresse les cahiers de charges et règle le mode d'exploitatiou pour chaque concession. On prévient principalement les dangers de l'inondation en commençant l'extraction par les couches inférieures, de manière à laisser les eaux s'écouler au-dessous des travaux ; on la combat surtout par l'organisation et l'entretien d'un système d'épuisement bien entendu. Mais quelles que soient l'exactitude des prévisions et la sagesse des précautions prescrites, les unes et les autres sont souvent trompées par les accidents, et plus souvent encore par les faux calculs de l'intérêt, qui s'inquiète bien moins de ménager pour l'avenir, que de profiter dans le présent des avantages d'une production plus rapide et moins coûteuse. Les inondations souterraines menacent journellement d'interrompre, au risque de les rendre à jamais impraticables,

des exploitations jusque-là faciles et fécondes. Lorsque ces dangers se réalisent dans des concessions isolées, les titulaires n'ont de secours à attendre que d'eux-mêmes. Mais si des exploitations diverses sont réunies dans un même canton de manière à former ce qu'on appelle un *groupe*, il est rare que l'une soit inondée sans que les autres se trouvent atteintes ou menacées ; et, dès lors, il est de l'intérêt commun des différents concessionnaires de combiner et de joindre leurs efforts pour conjurer le danger. L'administration, fidèle à s'acquitter du devoir de veiller à la conservation des richesses minérales du pays, n'a jamais négligé d'user de toute son influence pour déterminer ces associations ; mais elle a dû reconnaître que la diversité et surtout la rivalité des intérêts trompaient, le plus ordinairement, ses efforts : il a fallu recourir au législateur.

2142. — L'art. 1^er^ de la loi du 27 avril 1838 porte : « Lorsque plusieurs mines situées dans des « concessions différentes seront atteintes ou mena- « cées d'une inondation commune qui sera de na- « ture à compromettre leur existence, la sûreté pu- « blique ou les besoins des consommateurs, le « gouvernement pourra obliger les concessionnaires « de ces mines à exécuter en commun et à leurs « frais, les travaux nécessaires, soit pour assécher « tout ou partie des mines inondées, soit pour arrê- « ter les progrès de l'inondation.

« L'application de cette mesure sera précédée « d'une enquête administrative, à laquelle tous les « intéressés seront appelés, et dont les formes se-

« ront déterminées par un règlement d'administra-
« tion publique. »

La loi indique d'abord dans quels cas il sera permis au gouvernement de s'armer du pouvoir qui lui est donné. Pour que l'usage en soit légitime, il faut deux conditions : la première, que *plusieurs* mines situées dans des concessions différentes, soient atteintes ou menacées d'une inondation *commune ;* la seconde, que cette inondation soit de nature à compromettre ou l'existence de ces mines, ou la sûreté publique, ou les besoins des consommateurs. Qui sera juge de ces conditions? Ici comme dans toutes les circonstances où il importe qu'elle soit constatée, le gouvernement connaîtra, seul et sans recours possible, de l'existence de l'utilité publique. Il décidera, dans la sphère de l'administration pure, de la nécessité et, par conséquent, de la légitimité de la mesure.

243. — Reste ensuite à pourvoir à son application et à désigner les propriétaires auxquels l'état de leur mine impose l'obligation de concourir aux travaux. Là il ne s'agit plus de déclarer l'utilité publique ; il faut désigner les particuliers qui, d'après la loi, se trouvent dans les conditions voulues pour concourir à supporter les dépenses qu'elle nécessite. Ce n'est plus l'administrateur, c'est le juge qui intervient, examine et décide. Aussi le premier soin du législateur est-il de reconnaître à chacun le droit et de lui ménager la possibilité de présenter et de faire valoir ses raisons. Le gouvernement, en même temps qu'il déclare l'utilité de la mesure, ordonne une enquête, dont l'absence entacherait de nullité tous les actes d'application. Le but de l'enquête indique sur

quels points doivent porter les observations de ceux qui y sont appelés. Ils n'ont point à contester l'utilité et l'opportunité de la mesure en elle-même; cette question est désormais tranchée, et on ne peut douter qu'elle ne l'ait été en pleine connaissance de cause, d'après les renseignements et avis des hommes de l'art. Leurs efforts ne doivent tendre qu'à se maintenir en dehors de l'application; ils ont à soutenir que l'inondation ne leur est point commune ou qu'elle ne saurait être envisagée, *en ce qui* les *concerne*, comme de nature à compromettre l'exploitation de la mine ou la sûreté publique.

« Le ministre, ajoute l'art. 2, décidera, d'après « l'enquête, quelles sont les concessions inondées « ou menacées d'inondation, qui doivent opérer, à « frais communs, les travaux d'asséchement. Cette « décision sera notifiée administrativement aux « concessionnaires intéressés. Le recours contre « cette décision ne sera pas suspensif. » Nous venons d'établir que l'acte qui a pour objet la désignation des concessionnaires tenus de participer aux dépenses, procède de l'office du juge; il en résulte qu'il comporte le recours devant le conseil d'état par la voie contentieuse. La loi dit que ce recours ne sera pas suspensif. Nous expliquerons un peu plus bas ce que signifie cette disposition. (*Voy. infrà*, n° 2147.)

2144. — Les concessionnaires ou leurs représentants vis-à-vis de l'administration sont convoqués en assemblée générale à l'effet de nommer un syndicat composé de trois ou cinq membres pour la ges-

tion des intérêts communs. Un arrêté du préfet règle le nombre des syndics et le mode de convocation et de délibération. Cet arrêté, acte de pure administration, n'est soumis qu'au contrôle du ministre. (*Voy.* art. 2.)

2145. — « Dans les délibérations de l'assemblée « générale, les concessionnaires ou leurs représen- « tants auront un nombre de voix proportionnel « à l'importance de chaque concession.

« Cette importance sera déterminée d'après le « montant des redevances proportionnelles acquittées « par les mines en activité d'exploitation, pendant « les trois dernières années d'exploitation, ou par « les mines inondées, pendant les trois années qui « auront précédé celle où l'inondation aura envahi « les mines. La délibération ne sera valide qu'autant « que les membres présents surpasseraient en nom- « bre, le tiers des concessions, et qu'ils représente- « raient entre eux plus de la moitié des voix attri- « buées à la totalité des concessions comprises dans « le syndicat.

« En cas de décès ou de cessation des fonctions « des syndics, ils seront remplacés par l'assemblée « générale dans les formes qui auront été suivies pour « leur nomination. » (*Voy. ibid.*, art. 2.)

La première condition de régularité pour la délibération, c'est que chacun des membres de l'assemblée s'y soit rendu ou ait été appelé suivant le mode fixé par le préfet. La nullité pourrait-elle en être demandée par d'autres que le membre absent faute d'avoir été régulièrement convoqué? Dans le silence de la loi, la négative résulte du principe qui

veut qu'on ne se plaigne d'un fait qu'autant qu'on en a éprouvé un grief. Celui-là seul qui a manqué à l'assemblée est en droit de prétendre que son intérêt n'a pas été représenté et de se refuser à accepter pour le gérer, des syndics nommés sans son concours.

La validité de la délibération serait, en second lieu, contestée avec raison par le concessionnaire qui n'aurait point eu le nombre de voix proportionnel à l'importance de sa concession; ici encore la nullité ne serait que relative.

Pour empêcher qu'une trop petite minorité ne fît la loi à la majorité, on a exigé que le tiers au moins des concessions fût représenté et que cette base d'un tiers de concessionnaires présents représentât au moins moitié de la valeur de toutes les exploitations réunies. On n'a point à rechercher si les membres absents ont été ou non convoqués; c'est le fait de l'absence qui est considéré en lui-même. La loi, en déclarant que *la délibération ne sera valide* qu'autant que cette condition sera remplie, s'est évidemment proposé de lui refuser tout effet légal. La nullité n'est plus simplement *relative*, elle est *absolue* : tous les concessionnaires auront le droit de l'opposer.

2146. — Devant quelle autorité les demandes en annulation seront-elles portées?

En principe, il est rationnel que les assemblées appelées à pourvoir à la gestion d'intérêts collectifs du domaine de l'administration, ne se forment et ne délibèrent que sous la surveillance de l'autorité administrative. La loi a d'ailleurs confirmé cette règle générale en ce qui regarde les travaux d'asséchement,

puisqu'elle a chargé le préfet de régler le mode de convocation et de délibération de l'assemblée. Le préfet et, après lui, le ministre prononcera sur la validité de la délibération; on aura ensuite la faculté du recours au conseil d'état.

2147.—C'est ici le lieu d'expliquer pourquoi le législateur a déclaré que le recours contre la désignation des concessionnaires appelés à concourir aux travaux ne serait point suspensif, et pourquoi il n'a point disposé de même pour les réclamations dirigées contre la délibération de l'assemblée des concessionnaires.

Nous l'avons rappelé bien des fois, la règle en matière administrative est que le recours n'est pas suspensif. L'administration, libre d'exécuter immédiatement ou d'attendre la décision de l'autorité supérieure, se détermine d'après les exigences des circonstances et, surtout, en raison de l'effet qu'aurait l'annulation de l'acte attaqué. Si l'exécution n'est pas d'une nécessité urgente, il est d'usage, pour peu qu'elle doive entraîner des résultats d'une réparation dispendieuse ou difficile, de suspendre jusqu'au jugement de la réclamation; c'est ce qui arrive en matière de grande voirie pour les arrêtés ordonnant des démolitions. Dans le cas où la mesure est destinée à remédier à un danger imminent ou à satisfaire à un intérêt grave et pressant, on l'exécute immédiatement; certains actes du préfet sont à ce titre, dispensés même de l'approbation du ministre; nous verrons bientôt que les arrêtés pris dans le cours de l'exploitation des mines dans un intérêt de sûreté sont de ce nombre. Mais il n'est pas difficile de concevoir que, dans certains cas, le législateur a pu

vouloir trancher la question, et qu'il était sage pour lui de le faire lorsque la gravité des intérêts compromis était susceptible d'une appréciation invariable. A la lueur de ces principes, la pensée de la loi est aisée à saisir.

Le législateur a voulu refuser à l'administration, à l'égard de la décision qui désigne les concessionnaires, la faculté d'exécuter ou de suspendre à son gré. Elle est tenue d'exécuter ; la raison en est simple : d'une part, le remède ne saurait être trop prompt ; d'une autre part, le recours vînt-il à triompher, les résultats de l'exécution n'en seront pas moins acquis d'une manière définitive ; et en effet, tout ce qui s'ensuivra, c'est que l'un des concessionnaires sortira de l'association et sera désormais étranger à tout ce qui aura été déjà fait ou pourra être fait en son nom et à sa charge.

Au contraire, quand la réclamation est dirigée contre la délibération de l'assemblée générale, si elle est accueillie, la délibération et tout ce qui s'en est suivi doit tomber ; on a à procéder à une nouvelle nomination de syndics, et il n'est point impossible que le système des travaux qui peuvent avoir été entrepris soit modifié, au grand détriment de l'association. D'un autre côté, le danger, bien que toujours important à prévenir, peut être encore assez éloigné pour qu'on ait le temps de voir régulariser l'organisation du syndicat avant de commencer les opérations. Ainsi, tandis que la prudence conseillait au législateur de décider d'une manière générale la question de sursis relativement à la désignation des concessionnaires, elle lui commandait de la subor-

donner aux circonstances pour la délibération de l'assemblée des concessionnaires. C'est ce qui a eu lieu. La loi garde le silence sur ce dernier point; elle laisse son cours à la règle générale; l'administration est maîtresse de s'arrêter devant les réclamations ou de passer outre.

2148. — L'art. 4 donne le moyen de vaincre le mauvais vouloir et l'inertie. « Si l'assemblée générale « dûment convoquée ne se réunit pas, ou si elle ne « nomme point le nombre de syndics fixé par l'ar- « rêté du préfet, le ministre, sur la proposition de « ce dernier, instituera d'office une commission « composée de trois ou de cinq personnes, qui sera « investie de l'autorité et des attributions des syn- « dics. » La plus grande latitude est laissée au ministre pour le choix.

2149. — « Art. 3. Une ordonnance rendue dans la « forme des règlements d'administration publique, « et après que les syndics auront été appelés à faire « connaître leurs propositions, et les intéressés « leurs observations, déterminera l'organisation « définitive et les attributions du syndicat, les ba- « ses de la répartition, soit provisoire, soit défini- « tive, de la dépense entre les concessionnaires inté- « ressés, et la forme dans laquelle il sera rendu compte « des recettes et des dépenses.» L'ordonnance intervient pour les régler, entre des intérêts et des droits opposés. Elle participe du caractère des actes de concession, en ce que, rendue par la voie administrative, elle tranche néanmoins des questions du ressort juridique, et ne peut être attaquée qu'au moyen de l'opposition ou de la tierce-opposition, par

les intéressés qui n'ont été ni entendus ni appelés. (*Voy. suprà.*)

2150. — L'art. 3 ajoute : « Un arrêté ministé-« riel déterminera sur la proposition des syndics, « le système et le mode d'exécution et d'entretien « des travaux d'épuisement, ainsi que les époques « périodiques où les taxes devront être acquittées « par les concessionnaires. Si le ministre juge né-« cessaire de modifier la proposition du syndicat, « le syndicat sera de nouveau entendu. Il lui sera « fixé un délai pour produire ses observations. » Chacun de ces objets ne comporte qu'une appréciation du ressort exclusif de l'administrateur. Il n'y aurait lieu au recours devant le conseil d'état que pour cause d'excès de pouvoir, si le ministre statuait sans que le syndicat eût été consulté ou mis à même de produire ses observations.

2151. — « Si les syndics ne mettent point à « exécution les travaux d'asséchement, ou s'ils con-« treviennent au mode d'exécution et d'entretien « réglé par l'arrêté ministériel, le ministre, après « que la contravention aura été constatée, les syn-« dics préalablement appelés, et après qu'ils au-« ront été mis en demeure, pourra, sur la propo-« sition du préfet, suspendre les syndics de leurs « fonctions et leur substituer un nombre égal de « commissaires. . . » (*Voy.* art. 4, § 2.) Le droit conféré au gouvernement de substituer des commissaires de son choix aux syndics nommés par les concessionnaires témoigne de la volonté ferme de rompre toute résistance et de donner à cet effet au gouvernement les moyens de coercition les plus énergiques.

Mais plus le remède est violent, plus il est essentiel d'empêcher qu'on n'en abuse, plus il est sage de garantir aux intéressés qu'il n'en sera fait usage que dans les conditions déterminées par la loi. Sous l'inspiration de cette pensée, nous ne doutons pas que les syndics ne puissent en appeler du ministre au roi en son conseil d'état, et soutenir dans la forme contentieuse, que la décision du ministre n'a été rendue contre eux qu'injustement ou irrégulièrement.

2152. — Aux termes de l'art. 5, « les réclamations relatives à l'exécution des travaux seront jugées comme en matière de travaux publics. » Les travaux d'asséchement sont ainsi pleinement assimilés aux travaux publics; toutes les réclamations tombent sous l'empire de la loi du 28 pluviôse an VIII. Nous devons nous borner à renvoyer au chapitre spécialement consacré à ce sujet.

2153. — Passons au payement des dépenses.

Les rôles de recouvrement des taxes sont dressés par les syndics d'après les bases fixées pour chacun des concessionnaires par l'ordonnance royale, et rendus exécutoires par le préfet. (*Voy.* art. 5.) On a ainsi une répartition opérée par acte administratif comme en matière de contributions directes; et, dès lors, la compétence devait être la même. « Les « réclamations des concessionnaires, sur la fixa- « tion de leur quote-part dans lesdites taxes, dit « la loi, seront jugées par le conseil de préfecture « sur mémoires des réclamants, communiqués au « syndicat, et après avoir pris l'avis de l'ingénieur « des mines. . . . Le recours, soit au conseil de

« préfecture, soit au conseil d'état, ne sera pas sus-
« pensif. » (*Voy.* art. 5.)

2154. — L'art. 6 autorise l'administration à prononcer, suivant des règles qui seront expliquées plus tard, le retrait de la concession au préjudice de ceux qui se refusent à payer.

§ 5. De la prohibition de diviser l'exploitation.

2155. — Nécessité de l'unité d'exploitation.
2156. — Principe de l'indivisibilité des concessions consacré par la loi de 1810 et complété par celle du 27 avril 1838. — Étendue de ce principe.
2157. — Effets civils des stipulations contraires à la prohibition. — L'administration n'a point à s'en préoccuper.
2158. — Demandes en autorisation de diviser l'exploitation.
2159. — L'acte qui autorise la division participe de la nature de l'acte de concession. — Conséquences.
2160. — De la convention exigée par la loi pour constituer un représentant unique, lorsqu'une mine est tombée entre les mains de plusieurs.
2161. — Cette convention n'est jamais qu'un contrat du droit commun.
2162. — Sanction des diverses dispositions relatives à l'indivisibilité des mines.

—

2155. — « L'unité dans les concessions est la con-
« dition première du bon aménagement des substan-
« ces minérales. On peut dire qu'elle forme vérita-
« blement la base de la législation des mines. Les
« gîtes que la terre renferme doivent être exploités
« avec ensemble ; ils exigent des travaux convena-
« blement coordonnés, pour en poursuivre, sous le
« sol, les ramifications, prévenir les envahissements
« des eaux souterraines, les gaz délétères, les
« éboulements. C'est afin de les soustraire aux mor-

« cellements qui ont lieu à la surface par la division « des propriétés, qu'on en a fait une classe de biens « distincts, dont l'acte de concession circonscrit les « limites. » (*Voy.* Instr. du direct. génér. du 29 déc. 1838.)

2156. — La loi du 21 avril 1810 ne pouvait méconnaître cette nécessité de l'indivisibilité des mines. Elle en a énoncé le principe dans la disposition finale de l'art. 7, qui interdit de vendre par lots ou de partager la mine, sans une autorisation préalable. Mais le législateur de 1810, dominé par la pensée que les mines devaient être assimilées à toute autre propriété, s'est gardé de donner à ce principe l'étendue que réclamait l'intérêt auquel il devait répondre. L'art. 7 de la loi de 1810 ne prévoit et ne prohibe que la division dans la *propriété*, et ne met nul obstacle aux contrats de bail, de louage et à toutes les conventions susceptibles d'introduire et d'entretenir la division dans l'exploitation. Une lacune si regrettable a été comblée par l'art. 7 de la loi du 27 avril 1838. Elle veut que lorsqu'une concession de mines « appartient à plusieurs personnes « ou à une société, les concessionnaires justifient « qu'il est pourvu par une convention spéciale à ce « que les travaux d'exploitation soient soumis à une « direction unique, et coordonnés dans un intérêt « commun. Elle leur impose aussi l'obligation de dési- « gner, par une déclaration authentique, faite au se- « crétariat de la préfecture, celui qu'ils ont chargé « de les représenter vis-à-vis de l'administration. « Déjà diverses décisions avaient prescrit ces con- « ditions inhérentes à la nature même des choses;

« mais comme elles ne donnaient point à l'autorité « administrative une action suffisante, elles étaient « rarement observées. Une sanction efficace résulte « aujourd'hui de la nouvelle loi. Les justifications « qu'elle exige doivent être désormais une chose sé- « rieuse et non des actes illusoires. » (*V. loco. citato.*)

La loi de 1838, dans la disposition qui vient d'être analysée, a conféré au principe de la loi de 1810 toute son étendue et dissipé tous les doutes qu'elle avait soulevés. Il est désormais incontestable que la loi veut que les concessions demeurent indivisibles dans leur exploitation et qu'elle proscrit tous les traités, sous quelque nom qu'on les désigne, qui compromettraient ce résultat et tendraient à éluder les prohibitions destinées à l'assurer. Les amodiations ou louages partiels ne se distinguent point des ventes par lots et des partages. « Les travaux « entrepris par des amodiataires, où chacun extrait « de son côté, pour son propre compte, rompent « l'unité de la concession ; ils peuvent compromet- « tre de la manière la plus grave la conservation « des gîtes ; ce sont des contraventions formelles, et « la loi autorise à les interdire, sans égard pour les « conventions qui y ont donné lieu, et qui elles- « mêmes, d'ailleurs, étaient des infractions à la loi. » (*Voy. ibid.*)

2157. — L'autorité administrative n'a point à se préoccuper des effets civils que peuvent obtenir les traités ; son droit, comme son devoir, est uniquement de s'opposer à leur exécution, en frappant d'interdiction tous les travaux entrepris contrairement au principe de l'*unité* d'exploitation. Lorsque

la mine appartient à plusieurs, la surveillance est d'autant plus facile qu'on a pour se guider les clauses de la convention faite à l'effet de pourvoir à une direction commune ; il ne s'agit que d'en exiger l'exécution. Au surplus, nous ne faisons nul doute que, même sous le point de vue de leurs effets civils, les stipulations faites *contrairement à la prohibition de la loi* seraient, à ce titre, déclarées nulles par les tribunaux, et qu'ils se refuseraient à les résoudre en dommages et intérêts.

2158. — La loi de 1810 prescrit de suivre, pour obtenir l'autorisation de *diviser* la mine, les mêmes formes que pour la demande en concession. On comprend néanmoins, que cela ne doit s'entendre que des formes qui ont quelque rapport avec l'objet de l'autorisation, et qu'on doit laisser de côté toutes celles, par exemple, qui sont destinées à garantir aux tiers la possibilité de défendre leurs intérêts et leurs droits. L'instruction du 3 août 1810 est rédigée dans ce sens. « La demande en division de mine ou mi-
« nière, dit-elle, doit être adressée au préfet du dé-
« partement, avec les plans de la surface, sur une
« échelle de dix millimètres pour cent mètres, et ce-
« lui des travaux intérieurs sur celle d'un millimè-
« tre pour mètre, avec les extraits des rôles d'im-
« position certifiant les cotes de chacun des deman-
« deurs, et avec les avis des autorités locales sur
« leurs moyens et leurs facultés.

« L'ingénieur des mines donne son avis sur la
« possibilité de la division, en conservant des ex-
« ploitations utiles. S'il y a possibilité, il indiquera le
« mode de division préférable, et les travaux qui de-

« vront avoir lieu par suite de cette division.
« S'il y a impossibilité de partager sans compro-
« mettre la sûreté et l'utilité de l'exploitation, l'in-
« génieur des mines motivera son avis dans ce sens,
« d'après les considérations de l'état de la mine et
« des résultats nuisibles que produirait la division.
« Le préfet du département adresse son opinion,
« sur le tout, au ministre de l'intérieur (aujourd'hui
« des travaux publics), lequel, après avoir pris l'avis
« de l'administration générale des mines, soumet
« un rapport au roi, qui statue sur la demande, en
« conseil d'état.
« Si la demande en division est admise, le décret
« détermine le mode de partage, les travaux à exé-
« cuter par chacun des copartageants, et la propor-
« tion des charges et redevances qui leur sont im-
« posées.
« Chacun jouit ensuite de son lot, comme s'il eût
« été concessionnaire originaire. »

2159. — On voit que l'acte qui autorise la division participe entièrement de la nature des actes institutifs de concession ; il s'ensuit que toutes les règles de compétence que nous avons établies pour les uns conviennent également aux autres. Nous y renvoyons.

2160. — Il faut dire maintenant comment doit se régler la convention que les propriétaires ont à présenter, *quand ils en sont requis par le préfet*, dès qu'une mine est tombée entre les mains de plusieurs, soit en vertu du titre qui la constitue, soit en vertu de sa transmission intégrale par vente ou par hérédité.

« La convention que les concessionnaires sont te-
« nus de présenter, porte l'instruction déjà citée du
« 29 décembre 1838, doit nécessairement, pour
« remplir son but, indiquer un plan de travaux qui
« s'applique réellement à l'ensemble de la conces-
« sion, qui fasse connaître comment les travaux
« existants sont ou seront coordonnés entre eux
« relativement à l'aérage, à l'expulsion des eaux, à
« l'aménagement des gîtes, à l'extraction des mi-
« nerais, et les nouveaux ouvrages que la compa-
« gnie se propose d'exécuter comme le développe-
« ment ou le complément des anciens.

« Elle doit aussi instituer au chef-lieu de l'établis-
« sement un bureau spécial pour la réunion de tous
« les plans et coupes des travaux pratiqués dans
« les mines, et des registres d'avancement de ces
« travaux.

« Il faut, en outre, qu'elle confie à un seul et
« même directeur la direction générale des exploita-
« tions ouvertes ou à ouvrir dans la concession.
« Cela ne s'oppose point à ce que des agents secon-
« daires soient chargés de la surveillance et de la
« conduite de certaines parties de l'exploitation,
« mais la loi veut *une direction unique*, et une sem-
« blable direction ne peut être le fait de plusieurs
« personnes. Il doit donc y avoir un agent principal
« à la direction duquel tout vienne aboutir comme
« à un centre commun. C'est aux concessionnaires
« à nommer ce directeur ; l'autorité administrative
« doit veiller à ce qu'il soit désigné et offre les ga-
« ranties que requièrent ses fonctions.

« Toutes ces obligations dérivent les unes des au-

« tres et de l'unité de la concession, qui est le point « fondamental en cette matière. La loi a indiqué « dans quel but la convention qu'elle prescrit est « exigée. C'était dire implicitement ce qu'elle doit « contenir pour remplir cette fin, pour être com- « plète et régulière. »

2161. — Quelles que soient les conditions qu'elle doive remplir vis-à-vis de l'administration, la convention dont il s'agit ici est bien évidemment un contrat du droit commun. Les tribunaux civils auront seuls à connaître de son exécution entre les diverses parties qui y figureront.

2162. — La disposition finale de l'art. 7 de la loi du 27 avril 1838 est ainsi conçue : « Faute par les « concessionnaires d'avoir fait, dans le délai qui leur « aura été assigné, la justification requise par le « § 1^er^ du présent article, ou d'exécuter les clauses « de leurs conventions qui auraient pour objet d'as- « surer l'unité de la concession, la suspension de « tout ou de partie des travaux pourra être pronon- « cée par un arrêté du préfet, sauf recours au mi- « nistre, et, s'il y a lieu, au conseil d'état par la « voie contentieuse, sans préjudice, d'ailleurs, de « l'application des art. 93 et suivants de la loi du « 21 avril 1810. » C'est là la sanction des prescriptions et prohibitions que nous venons d'examiner. La loi ne se réfère littéralement qu'au cas prévu par la première partie de l'art. 7, où la concession appartient à plusieurs. Mais l'intention du législateur, en développant les conséquences du principe déjà énoncé dans la loi de 1810 n'a pu être de restreindre aux dispositions nouvelles la sanction qu'il consacrait.

Le pouvoir de suspendre les travaux, sauf recours au ministre, et s'il y a lieu, au conseil d'état, doit s'appliquer à toute infraction à l'obligation de conserver l'unité d'exploitation. Les règles du recours ont été exposées dans le chapitre qui traite du *conseil d'état*, rappelons seulement que le recours direct au conseil d'état est possible lorsque l'arrêté préfectoral est entaché *d'excès de pouvoir*.

§ 6. Surveillance de l'administration.

2163. — Source du droit et du devoir pour l'administration, de surveiller l'exploitation 1° dans l'intérêt de la production, 2° dans l'intérêt de la police.
2164. — Obligation pour le concessionnaire d'élire un domicile et de le faire connaître au préfet.

—

2163. — Le droit et le pouvoir attribués au gouvernement de faire de la mine une propriété nouvelle distincte de la propriété du sol a sa source, ainsi qu'on l'a vu, dans l'utilité pour la société, des produits minéraux et dans les conditions particulières à une exploitation qui nécessite tout un système de travaux souterrains. La raison indique que, pour répondre à cette double exigence, ce n'était point assez d'instituer la propriété de la mine et qu'il fallait aussi confier à l'administration la mission de veiller à ce que le titulaire de cette propriété justifiât la confiance qu'il aurait inspirée, et se montrât exact d'une part, à bien exploiter, de l'autre, à parer à tous les dangers de l'exploitation. De là pour l'administration le devoir de surveiller l'exploitation 1° dans l'intérêt de la production; 2° dans l'intérêt de la police. Avant de rechercher le pouvoir qui lui appartient

sous chacun de ces deux rapports, mentionnons une prescription destinée à en faciliter l'exercice.

2164. — Elle est écrite dans une ordonnance du 18 avril 1842. Aux termes de cette ordonnance, tout concessionnaire de mine doit *élire* un domicile qu'il fait connaître par une déclaration adressée au préfet du département où la mine est située. En cas de transfert de la propriété, à quelque titre que ce soit, la même obligation est imposée au nouveau propriétaire.

1° Surveillance dans l'intérêt de la production.

2165. — Les ingénieurs n'ont que le droit de conseil vis-à-vis de l'exploitant, et le droit d'avertissement vis-à-vis de l'administration.

2166. — Action de l'administration, lorsqu'elle a été avertie de l'existence de vices et abus.

2167. — Complément que la loi de 1810 a reçu, sous ce rapport, de la loi du 27 avril 1838.

—

2165. — C'est surtout dans les dispositions de la loi de 1810, qui assignent au gouvernement la mission de veiller à la bonne exploitation des mines, que se révèle l'empreinte de l'idée émise et soutenue par Napoléon avec une volonté qui était déjà la volonté impériale. Lorsqu'il s'est agi de définir l'objet de la surveillance à exercer sur l'exploitation, on a rappelé que la propriété des mines était assimilée à la propriété de tous autres biens, et on en a conclu que leur exploitation devait être entièrement libre. Il a été formellement et à plusieurs reprises exprimé que les ingénieurs n'auraient le droit de visiter les mines que *sous le rapport de l'art*, qu'ils pourraient donner des conseils et indiquer des améliorations aux

exploitants, mais sans commandement, et que, même à l'égard des vices et abus de nature à entraîner la restriction ou la suspension d'une exploitation poursuivie contrairement aux conditions du titre dictées par les besoins des consommateurs, leur droit et leur devoir se bornerait à avertir l'administration. La lettre de la loi ne dit rien autre chose. «Les ingénieurs, « porte l'art. 48, observeront la manière dont l'ex- « ploitation sera faite, soit pour éclairer les pro- « priétaires sur ses inconvénients ou son améliora- « tion, soit pour avertir l'administration des vices, « abus ou dangers qui s'y trouveraient.» Ainsi, voilà qui est certain; tant qu'il n'y a ni vices, ni abus, ni restriction ou suspension de travaux inquiétante pour les besoins des consommateurs, l'administration n'a point à intervenir dans l'exploitation des mines. Mais dans les cas où les ingénieurs sont tenus de l'avertir et de lui adresser les procès-verbaux constatant les faits que la loi leur fait un devoir de lui dénoncer, comment interviendra-t-elle? quelle sera son action?

2166. — On lit dans l'art. 49 : « Si l'exploitation « est restreinte ou suspendue, de manière à inquié- « ter la sûreté publique ou les besoins des consom- « mateurs, les préfets, après avoir entendu les pro- « priétaires, en rendront compte au ministre de l'in- « térieur (aujourd'hui c'est celui des travaux publics), « pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra.» Cette disposition est la seule qui traite des mesures de surveillance, en ce qui concerne la conduite de l'exploitation. Il en résulte que s'il ne s'agit que de *vices ou d'abus* impuissants à compromettre les ressources

nécessaires à la consommation, le gouvernement est réduit à ne donner, comme l'ingénieur, que des conseils. La loi, en effet, garde le silence sur ces circonstances. Le ministre n'est autorisé à recourir à des *mesures* que si l'exploitation est *restreinte ou suspendue, de manière à inquiéter les besoins des consommateurs*. Quant à la restriction ou à la suspension d'exploitation, le principe de l'action administrative est bien consacré, mais il n'est rien dit du mode selon lequel elle pourra s'exercer, ni dans la loi de 1810, ni dans le décret du 18 novembre de la même année sur l'organisation de l'administration des mines, on ne trouve aucune définition des *mesures* à prendre par l'autorité. Nous ne rappellerons pas les discussions auxquelles on s'est livré pour suppléer, en se guidant par son esprit, au vague et à l'incomplet de la loi. Hâtons-nous d'arriver à la disposition de la loi du 27 avril 1838, qui a eu pour objet de combler cette lacune.

2167. — L'art. 40 de la loi du 27 avril 1838 est ainsi conçu : « Dans tous les cas prévus par l'art. 49
« de la loi du 21 avril 1810, le retrait de la conces-
« sion et l'adjudication de la mine ne pourront avoir
« lieu que suivant les formes prescrites par le même
« art. 6 de la présente loi. »

La portée de cet article dans son rapport avec l'article 49 de la loi de 1810, est aisée à découvrir. En réglant la forme de la dépossession pour les cas prévus par l'art. 49 de la loi de 1810, le législateur a tranché le débat élevé sur ce dernier article. On ne peut désormais contester au gouvernement le droit d'aller jusqu'à la révocation du titre pour faire cesser

le péril qui menace les besoins des consommateurs. Il n'est plus à craindre que sa voix, lorsqu'il commandera ou interdira au nom de cet intérêt, soit sans force, car il a pour la faire respecter l'arme la plus redoutable. Je ne dirai cependant pas que le législateur de 1838 n'a rien laissé à désirer et qu'il a remédié à toutes les défectuosités de la législation impériale sur le point qui nous occupe. Encore aujourd'hui, on a à regretter de ne point voir l'administration munie d'un moyen d'action efficace pour parer aux vices, défectuosités et abus qui, en même temps qu'ils nuisent au concessionnaire, nuisent aussi à la société. Je ne puis croire qu'on ait hésité à reconnaître que l'institution de la propriété des mines, ayant sa raison dans l'utilité de leur exploitation pour le bien commun, proteste contre le droit d'user et d'abuser qui est l'apanage de la propriété ordinaire; supposons plutôt qu'on a renoncé à une amélioration qu'on n'aurait pu réaliser sur un point sans l'étendre à beaucoup d'autres, pour n'avoir point à refaire une législation sous l'empire de laquelle se sont formés et se maintiennent les établissements les plus considérables et les plus utiles.

2° Surveillance dans l'intérêt de la police.

2168. — L'autorité a d'abord la force d'action qui lui appartient en matière de grande voirie.

2169. — Le décret de 1813 consacre un ensemble de mesures spéciales.

2170. — Mesures préventives. — Arrêtés destinés à prescrire les précautions jugées nécessaires. — Recours.

2171. — Mesures d'urgence.

2172. — Mesures commandées par les dangers imminents. — Recours.

2173. — Mesures en cas d'accidents. — Obligations des exploitants. — Pouvoir des autorités.
2174. — Sanction des prescriptions de la loi.
2175. — Payement des dépenses à la charge des exploitants.
2176. — Retrait des concessions. — Formes de la dépossession.
2177. — Fermeture totale ou partielle des exploitations. — Recours.
2178. — Renonciation à l'exploitation totale ou partielle. — Demande. — Instruction.
2179. — Quels sont, quant à la propriété, les effets de la renonciation?

2168. — Aux termes de l'art. 47 de la loi du 21 avril 1810, « les ingénieurs des mines exercent, « sous les ordres du ministre de l'intérieur et des « préfets, une surveillance de police pour la con- « servation des édifices et la sûreté du sol. » L'article 50 ajoute : « Si l'exploitation compromet la sû- « reté publique, la conservation des puits, la soli- « dité des travaux, la sûreté des ouvriers mineurs ou « des habitations de la surface, il y sera pourvu par le « préfet, ainsi qu'il est pratiqué en matière de « grande voirie, et selon les lois. » Ici, l'autorité administrative est investie d'une force d'action, elle a à sa disposition des moyens de coercition dont la nature et les effets sont nettement déterminés par la loi du 29 floréal an x. D'après les art. 2, 3 et 4 de cette loi, les contraventions en matière de grande voirie sont constatées par des procès-verbaux ; le sous-préfet ordonne par provision, sauf néanmoins le recours au préfet, ce que de droit pour procurer la cessation de l'état de choses préjudiciable à l'intérêt public, et c'est au conseil de préfecture à statuer définitivement sur la contravention et à en procurer la répression.

2169.— Mais bientôt, on reconnut que les mesures autorisées pour la grande voirie ne répondaient point suffisamment à la variété, à la rapidité et à l'importance des accidents qui signalent si fréquemment le cours de l'exploitation des mines. Le chef de l'empire, dont la sollicitude avait été éveillée par de graves événements survenus, notamment, dans le département de l'Ourthe, consacra, par un décret du 3 janvier 1813, un ensemble de mesures de police spécialement applicables à l'exploitation des mines.

2170.—Parlons d'abord des mesures préventives.

Lorsque le propriétaire, même en l'absence d'un danger présent, prévoit que la sûreté de l'exploitation ou des ouvriers peut être compromise par des éboulements, des inondations, des irruptions ou des inflammations de gazet par quelque cause que ce soit, il est tenu d'avertir l'autorité locale, le maire ou l'adjoint, de l'état de la mine menacée. L'autorité locale à son tour, avertit l'ingénieur, et celui-ci fait son rapport au préfet et propose la mesure qu'il croit propre à faire cesser les causes du danger.

L'exploitant qui a reçu avis des procès-verbaux et rapports dressés par l'ingénieur, est, en outre, appelé par le préfet à fournir ses observations sur les mesures proposées. Et après que le préfet a prescrit par un arrêté spécial, les dispositions convenables, on a encore la ressource de s'adresser au ministre pour obtenir qu'il le modifie ou lui refuse absolument son approbation. (*Voy.* art. 3 et 4 décret 3 janv. 1813.)

Le caractère des actes qui ont pour objet ces me-

sures de précaution, est de ne supposer qu'une appréciation du ressort exclusif de l'administrateur. Le recours contre la décision du ministre ne serait admissible que si elle était entachée d'excès de pouvoir.

2171. — Dans les cas d'urgence, c'est-à-dire dans les cas où les mesures pourraient arriver trop tard si l'on suivait les formes qui viennent d'être tracées, l'ingénieur en fait mention spéciale dans son rapport, et cette circonstance autorise le préfet à ordonner que son arrêté soit provisoirement exécuté. (*Voy. ibid.*, art. 4, § 2.)

2172. — La prévision de la loi ne s'est point arrêtée là; elle a songé à pourvoir aux dangers imminents. L'ingénieur, s'il reconnaît une cause de danger imminent, n'a point à recourir au préfet; *il fait lui-même, sous sa responsabilité, les réquisitions nécessaires aux autorités locales*, pour qu'il y soit pourvu sur-le-champ, d'après les dispositions qu'il juge convenables, ainsi qu'il est pratiqué en matière de voirie, lors de l'imminence de la chute d'un édifice. La responsabilité des autorités locales est couverte par celle de l'ingénieur; leur devoir est de satisfaire à ses réquisitions. (*Voy. ibid.*, art. 5.) On sait, d'ailleurs, que le maire, lorsqu'un édifice menace ruine, tient de la loi du 16-24 août 1790, le droit non-seulement d'en prescrire la démolition, mais aussi de la faire exécuter directement.

Nous entrerons, en traitant des règles de voirie, dans le détail des actes qui se rattachent à l'exercice du pouvoir de police municipale et des réclamations auxquelles ils peuvent donner lieu. Disons seulement,

que le recours est formé devant le préfet contre l'arrêté pris par le maire sur la réquisition de l'ingénieur, que l'exploitant peut ensuite en appeler du préfet au ministre et que, si l'arrêté était en définitive annulé, il aurait à examiner si les circonstances n'excluent pas la *bonne foi* de la part de l'ingénieur et si, par conséquent, il n'y a pas lieu de réclamer contre lui des dommages et intérêts.

2173. — Passons aux mesures à prendre en cas d'accidents réalisés.

En cas d'accidents survenus soit par éboulement, par inondation, par asphyxie, par rupture des machines, engins, câbles, chaînes, paniers, soit par émanations nuisibles, soit par toute autre cause, et qui auraient occasionné la mort ou des blessures graves à un ou plusieurs ouvriers, ou bien qui compromettraient la sûreté des travaux, celle des mines ou des propriétés de la surface, et l'approvisionnement des consommateurs, les exploitants, directeurs et autres préposés sont tenus d'en donner connaissance au maire et à l'agent des mines. (*Voy.* Décr. 3 janvier 1813, art. 11 et 12.)

Le maire dresse procès-verbal concurremment ou séparément, avec l'ingénieur, qui est spécialement chargé de constater les causes de l'événement. Cette dernière constatation a même assez de prix pour que le décret prescrive au maire, en cas d'absence d'ingénieur, de conducteurs et garde-mines, de désigner des experts pour visiter l'exploitation, et de mentionner leurs dires. (*Voy. ibid.*, art. 13.)

Le maire et les autres officiers de police avertis par la voix publique ou les exploitants prennent,

conjointement avec l'ingénieur, toutes les mesures convenables pour faire cesser le danger et en prévenir la suite ; ils peuvent, comme dans le cas de péril imminent, faire des réquisitions d'outils, chevaux, hommes, et donnent les ordres nécessaires. L'exécution des travaux a lieu sous la direction de l'ingénieur ou des conducteurs, et en cas d'absence, sous la direction d'experts délégués à cet effet par le maire. (*Voy. ibid.*, art. **14.**)

2174. — La sanction de l'obligation imposée à l'exploitant d'avertir l'autorité locale et l'ingénieur, et de se conformer à leurs prescriptions ou interdictions, est écrite dans l'art. 31 du décret. Il porte que les contraventions à ses dispositions seront punies par les art. 93 et suivants de la loi de **1810**, dont l'application appartient aux tribunaux de police correctionnelle.

La loi du **27** avril **1838** a, indépendamment de la pénalité prononcée par ces articles, donné à l'administration elle-même un moyen efficace de se faire obéir. Lorsqu'un puits, une galerie ou tout autre travail d'exploitation a été ouvert en contravention, le préfet, pour l'interdire, est autorisé à prononcer, sauf recours au ministre, et s'il y a lieu, au conseil d'état, par la voie contentieuse, la suspension de tout ou partie de l'exploitation. (*Voy.* L. **27** avr. **1838**, art. 6 et 8.)

2175. — Le décret de 1813 déclarait bien que les dépenses exigées par les mesures de précaution, par les secours donnés aux blessés, noyés ou asphyxiés et la réparation des travaux sont à la charge des exploitants, mais il ne donnait pas le moyen de con-

traindre au payement des frais avancés. (*Voy.* articles 10 et 20.) L'art. 9 de la loi de 1838 a eu pour objet de combler cette lacune ; il porte que, dans tous les cas où les lois et règlements sur les mines autorisent l'administration à faire exécuter des travaux aux frais des concessionnaires, le défaut de payement de la part de ceux-ci peut donner lieu au retrait de la concession.

2176. — C'est ici le lieu d'exposer les règles relatives au retrait de la concession, à la fermeture des exploitation et à leur abandon volontaire.

Les formes de la dépossession sont tracées dans l'art. 6 de la loi de 1838. A défaut d'exécution dans le délai de deux mois, à dater de la mise en demeure qui aura été faite par sommation s'il s'agit d'un payement, et par notification administrative, s'il s'agit de travaux à effectuer, la mine sera, dit la loi, réputée abandonnée ; « le ministre pourra prononcer le re« trait de la concession, sauf le recours au roi en « son conseil d'état, par la voie contentieuse.

« La décision du ministre sera notifiée aux con« cessionnaires déchus, publiée et affichée à la di« ligence du préfet.

« L'administration pourra faire l'avance du mon« tant des taxes dues par la concession abandonnée, « jusqu'à ce qu'il ait été procédé à une concession « nouvelle, ainsi qu'il sera dit ci-après (1).

« A l'expiration du délai de recours, ou, en cas de « recours, après la justification de l'ordonnance con-

(1) Il ne faut point oublier que l'article a été spécialement rédigé en vue du payement des dépenses d'asséchement.

« firmative de la décision du ministre, il sera pro-
« cédé publiquement, par voie administrative, à
« l'adjudication de la mine abandonnée. Les con-
« currents seront tenus de justifier de facultés suf-
« fisantes pour satisfaire aux conditions imposées
« par le cahier des charges.

« Celui des concurrents qui aura fait l'offre la plus
« favorable sera déclaré concessionnaire, et le prix
« de l'adjudication, déduction faite des sommes
« avancées par l'état, appartiendra au concession-
« naire déchu ou à ses ayants droit. Ce prix, s'il y a
« lieu, sera distribué judiciairement et par ordre
« d'hypothèques.

« Le concessionnaire déchu pourra, jusqu'au jour
« de l'adjudication, arrêter les effets de la déposses-
« sion, en payant toutes les taxes arriérées, et en
« consignant la somme qui sera jugée nécessaire
« pour sa quote-part dans les travaux qui resteront
« encore à exécuter.

« S'il ne se présente aucun soumissionnaire, la
« mine restera à la disposition du domaine, libre et
» franche de toutes charges provenant du fait du con-
« cessionnaire déchu. Celui-ci pourra, en ce cas,
« retirer les chevaux, machines et agrès qu'il aura
« attachés à l'exploitation, et qui pourront être sé-
« parés sans préjudice pour la mine, à la charge
« de payer toutes les taxes dues jusqu'à la déposses-
« sion, et sauf au domaine à retenir, à dire d'experts,
« les objets qu'il jugera utiles. »

2177. — Lorsque l'ingénieur des mines recon-naît qu'une partie ou la totalité d'une exploitation est dans un état de délabrement ou de vétusté tel que

la vie des hommes peut en être compromise et qu'il n'est pas possible de la réparer convenablement, il en fait son rapport au préfet. Le préfet entend les parties intéressées et prend l'avis de l'ingénieur en chef; et, si le propriétaire ou l'exploitant reconnaît la réalité du danger, il ordonne la fermeture des travaux.

En cas de contestation, il doit être procédé à une vérification par trois experts nommés l'un par le préfet, le second par le concessionnaire et le troisième par le juge de paix du canton. La vérification a lieu avec l'assistance de l'ingénieur et en présence d'un membre du conseil d'arrondissement délégué par le préfet. Le ministre prononce ensuite, sur l'avis du préfet et celui du directeur-général des mines. Le recours au conseil d'état par la voie contentieuse, est ouvert contre sa décision. (*Voy.* décret du 3 janvier 1813, art. 7.)

2178. — Le titre qui confère la propriété d'une mine au concessionnaire, lui impose en même temps, certaines obligations stipulées dans l'intérêt de la société que l'état représente; sous ce rapport, l'acte de concession est un véritable contrat. Le titulaire ne saurait donc être libre d'en déserter à son gré l'exécution; la concession ne peut cesser de produire ses effets qu'autant que la résolution de la convention d'où elle dérive a été prononcée. Le propriétaire qui se propose de s'affranchir par un abandon de tout ou partie des charges de l'exploitation, doit donc s'adresser au gouvernement pour qu'il accepte sa renonciation totale ou partielle. L'intérêt public s'opposait d'ailleurs à ce qu'une extraction pût être arbitrairement

abandonnée. C'est comme mesure d'ordre public pour écarter les difficultés et les dangers de la reprise de l'exploitation et pour garantir les propriétés du dessus des éboulements, que le décret de 1813 exige que tout propriétaire de mine ou minière prévienne l'administration des mines, au moins trois mois d'avance, lorsqu'il est déterminé à abandonner l'exploitation. L'administration est, par ce moyen, mise à même de prendre les mesures convenables pour conserver une connaissance exacte de l'état des travaux, et pourvoir aux moyens de sûreté et de conservation qui peuvent être nécessaires. (*Voy.* articles 8 et 9.) Une circulaire du directeur général du 30 novembre 1834 a précisément pour objet l'instruction des demandes en renonciation ou réduction de concessions. L'administration veut que la demande soit publiée, dans l'intérêt des tiers qui peuvent avoir des droits à faire valoir sur la mine ou pourraient songer à y entreprendre des travaux pour leur compte, pendant le délai de quatre mois, ainsi que cela a lieu pour les demandes en concession. Elle exige la production d'un certificat attestant que la mine n'est devenue le gage d'aucun créancier. Enfin, le concessionnaire doit aussi fournir un état descriptif et un plan des ouvrages souterrains.

Les oppositions et réclamations sont reçues à la préfecture et notifiées aux concessionnaires, de la même manière que les demandes en concession.

Il est statué par une ordonnance royale délibérée en conseil d'état.

2179. — Point de difficulté sur ces formalités, dont le gouvernement était maître d'exiger l'accom-

plissement. Mais il faut se demander quels seront, quant à la propriété, les effets de la renonciation. La mine retombe-t-elle d'une manière absolue dans le domaine public? En droit strict, il serait difficile de dénier l'affirmative. L'acte qui renferme l'acceptation de la renonciation et en donne acte emporte résolution de la concession; il remet donc les parties en l'état où elles étaient avant. Cependant, la loi de 1810 est si évidemment dominée par le principe d'irrévocabilité de la propriété instituée au profit du concessionnaire, et le législateur de 1838 lui-même s'est montré si soigneux de témoigner du respect qui lui est dû, même dans le cas de *retrait* de la concession, que sans doute l'administration, si elle transmettait, moyennant un prix, l'exploitation délaissée, ne se refuserait point à en attribuer le montant à l'ancien titulaire.

SECTION DEUXIÈME.

DES MINIÈRES.

2180. — Division.

2180. — Nous traiterons successivement, de l'extraction des matières qui forment les minières et des dispositions relatives aux usines affectées au traitement des substances minérales.

ART. 1er. — Des minières.

2181. — Définition des substances classées parmi les minières.
2182. — L'énumération de la loi n'a rien de limitatif.

2183. — Les minières dépendent de la propriété du sol.
2184. — Division de l'article.

—

2181. — Rappelons l'esprit et le but de la classification établie par la loi de 1810. Elle est basée, avons-nous dit, sur l'importance des produits minéraux pour les besoins de la société et sur les nécessités de leur exploitation. Après les mines qui forment la source la plus importante des richesses publiques et dont l'extraction ne peut s'obtenir que par des travaux souterrains entrepris avec de grands moyens et sur une grande étendue, viennent des substances non moins précieuses pour l'industrie, mais dont l'exploitation n'exige point la création d'une propriété nouvelle, distincte de la surface : la loi les range sous la dénomination générique de minières. « Les « minières comprennent les minerais de fer dits « d'alluvion, les terres pyriteuses propres à être « converties en sulfate de fer, les terres alumineuses « et les tourbes. » (*Voy.* art. 3, L. 21 avril 1810.)

2182. — L'énumération n'est pas plus limitative ici que dans l'art. 2; qui définit les mines. Lorsque la destination d'une substance minérale lui donne assez de prix pour que l'administration sente le besoin d'en assurer l'exploitation par des règles particulières, l'attention doit se porter sur le mode d'exploitation dont elle est susceptible pour décider s'il convient ou non de lui appliquer les dispositions prescrites pour les minières. Les art. 68 et 69, qui déclarent que les minerais d'alluvion ou les fers en filons ou couches tombent sous l'empire du régime des concessions dès que l'exploitation à ciel ouvert

cesse d'être possible, indiquent clairement que la nécessité d'une exploitation avec puits et galeries constitue le trait distinctif entre les mines et les minières.

2183. — A l'opposé des mines, les minières restent, mais sous diverses restrictions, des dépendances de la propriété du sol.

2184. — Nous traiterons successivement des minerais de fer, des terres pyriteuses et des tourbes.

§ 1er. Minerais de fer.

2185. — Conditions du maintien pour le propriétaire, du droit exclusif d'exploiter la minière située dans son héritage.
2186. — Formalité de la déclaration.
2187. — Le droit du propriétaire est-il susceptible de faire l'objet d'une cession?
2188. — Forme et effets de la cession.
2189. — Du droit de disposer du produit non consommé par les usiniers du voisinage.
2190. — Détermination du rayon de voisinage.
2191. — Demande des maîtres de forges afin d'être autorisés à exploiter, à défaut d'exploitation du propriétaire.
2192. — Octroi de la permission.
2193. — Usage de la permission.
2194. — Du cas où l'exploitation est insuffisante ou suspendue.
2195. — Du droit pour les exploitants d'établir des patouillets, lavoirs et chemins de charroi. — Compétence.
2196. — Délai pour l'usage de la permission.
2197. — Concurrence entre divers maîtres de forges. — Mission du préfet.
2198. — Recours contre les actes de refus ou d'octroi de permission afin d'exploitation et contre les arrêtés de répartition entre les maîtres de forges.
2199. — Le prix du minerai se règle à dire d'experts.
2200. — Indemnité due au propriétaire par le tiers exploitant.
2201. — L'exécution appartient aux tribunaux ordinaires.
2202. — Interdiction de pousser des travaux réguliers par galeries souterraines.

2205. — Des circonstances qui font tomber la minière dans la classe des mines concessibles.

2204. — Demande en concession de leur exploitation.

2185. — Le propriétaire du fonds sur lequel il y a du minerai d'alluvion ou du fer en filons ou couches susceptible d'être exploité à ciel ouvert, a droit de s'opposer à ce que l'exploitation en soit faite par un tiers, pourvu qu'il remplisse deux conditions : la première qu'il exploite lui-même; la seconde qu'il exploite, autant que faire se pourra, eu égard à la puissance du gîte, en quantité suffisante pour fournir aux besoins des usines du voisinage. (*Voy.* L. 21 avr. 1810, art. 59, 62, 69.)

2186.—Il n'a, d'ailleurs, d'autre formalité à remplir que de déclarer au préfet qu'il se propose d'exploiter et de désigner les lieux. Le préfet donne acte de la déclaration, et sa lettre ou son arrêté à cet effet vaut permission pour le propriétaire. (*Voy. ibid.*, article 59.)

2187. — Le droit du propriétaire peut-il être cédé à un tiers ?

loi garde le silence sur ce point ; or, si l'on remarque qu'elle admet le principe que la minière fait partie de la propriété du sol, et que sa volonté a été de n'imposer au droit de propriété qui frappe sur elle de la même manière que sur la superficie, que les restrictions commandées par les nécessités de l'industrie métallurgique, on comprend que le droit de cession ne saurait être contesté. Quelles sont les restrictions établies en faveur des usines à traiter le fer ? Nous l'avons dit, elles consistent dans la double obligation pour le propriétaire d'exploiter

et d'exploiter en suffisante quantité. La cession du droit d'exploiter s'oppose-t-elle à l'accomplissement de ces obligations ? Non ; donc, la cession est permise.

2188. — Demandons-nous comment elle interviendra, quels en seront les effets.

La cession dont il s'agit n'a point trait à la transmission de la propriété du fonds et demeure parfaitement distincte de la vente dont il pourrait faire l'objet. Le propriétaire se borne à autoriser le cessionnaire à exploiter en son lieu et place. S'ensuivra-t-il que désormais les usiniers n'auront pour obligé que ce cessionnaire ? Evidemment non. Le propriétaire est bien maître de céder un avantage, un droit inhérent à sa qualité de propriétaire, sans se dépouiller de cette qualité, mais il ne saurait dépendre de lui de se décharger de même d'une obligation qui a sa source et aussi sa garantie dans cette qualité de propriétaire. S'il en était autrement, les maîtres de forges verraient s'altérer le droit qui leur est conféré. Au lieu d'un seul obligé, le propriétaire, ils pourraient avoir affaire à une multitude de cessionnaires différents. La conciliation de tous les droits veut que les cessionnaires du droit d'exploiter ne soient considérés dans leurs relations, et avec l'administration, et avec les usiniers, que comme mandataires du propriétaire. Dans la pratique, on se conforme à cette règle; les cessionnaires ne présentent la déclaration exigée par l'art. 59 qu'au nom du propriétaire, en l'accompagnant de pièces authentiques justifiant leur mandat. (*Voy.* décis. 12 juin et 18 novembre 1837.)

2189. — Nous verrons bientôt que les maîtres de forges ont un grand intérêt à empêcher que des usines autres que celles du voisinage ne viennent s'approvisionner à la minière qui fournit à leurs besoins. Quelques-uns, pour s'assurer des ressources dans l'avenir, ont élevé la prétention d'interdire au propriétaire de vendre à d'autres les produits qu'ils étaient eux-mêmes impuissants à consommer. Une semblable prétention, qui n'allait à rien moins qu'à établir un monopole et à frapper dans sa liberté et par conséquent, dans son développement, l'industrie alimentée par le minerai de fer, était en opposition avec la lettre et avec l'esprit de la loi ; l'administration l'a formellement repoussée dans un arrêté pris par le ministre des travaux publics, à la date du 30 juin 1837.

2190. — Cet arrêté trace en même temps les règles à suivre pour déterminer, soit dans l'intérêt du propriétaire, soit dans l'intérêt des établissements existants dans la proximité de la minière, le rayon de voisinage. On y lit « que la détermination « du rayon de voisinage qu'il convient d'assigner à « telles ou telles usines, relativement aux minières « de fer, dont les produits doivent, en totalité ou en « partie, aux termes de l'art. 59 de la loi, être « conservés à leurs approvisionnements, ne peut « être absolue ; que cette détermination est, en « raison de la nature des choses, dépendante de la « diversité des circonstances locales ; que la loi n'a « pas voulu, et qu'elle ne pouvait en effet, établir « sur ce point une règle fixe et uniforme ; que, par « conséquent, il appartient aux préfets de faire l'ap- « plication de l'expression de *voisinage* employée

« par ledit art. 59, dans chacun des cas particu-
« liers sur lesquels ils sont appelés à se prononcer.»

Une décision, dont j'emprunte presque textuellement l'analyse aux *Annales des mines* (*Voy.* 3e série, t. 12, p. 653), va éclairer cette doctrine par un exemple.

Les propriétaires de l'usine de Denain ont adressé, le 23 avril 1837, à M. le préfet du Nord, une demande pour obtenir l'autorisation d'exploiter du minerai sur un terrain appartenant à la commune de Ferrière-la-Grande.

M. Dumont, propriétaire du haut-fourneau de Ferrière-la-Grande, a formé opposition à la demande, en se fondant, notamment, sur ce que d'autres minières étaient à la proximité de l'usine de Denain.

Les ingénieurs ont fait connaître qu'ils avaient visité l'usine de Denain; qu'en raison du mauvais état des chemins pendant la saison pluvieuse, où l'on se trouvait alors, cet établissement ne pouvait, pour le moment, se procurer que sur la commune de Ferrière l'espèce de minerai dont il avait besoin.

Le préfet a partagé et consacré cette opinion par un arrêté du 12 juin 1837, dont M. le ministre des travaux publics a maintenu l'exécution.

« Comme l'indique cet arrêté, observe M. De-
« cheppe, le rayon de voisinage varie, diminue ou
« s'étend selon tous les accidents qui peuvent se ren-
« contrer, et dès qu'une usine manque d'une cer-
« taine qualité de minerai qui lui est nécessaire
« pour sa fabrication, dès que, par son éloignement
« des autres lieux qui pourraient le lui procurer, ou
« par une cause fortuite, telle que le mauvais état

« des chemins, elle ne peut en obtenir que sur la « minière où elle demande à venir puiser, elle se « trouve dans le cas prévu par l'art. 59, et peut en « invoquer le bénéfice. »

2191. — Lorsque le propriétaire n'exploite pas un terrain que les maîtres de forges jugent renfermer du minerai, ces derniers s'adressent au préfet pour obtenir la permission d'exploiter eux-mêmes. En même temps qu'ils déposent leur demande à la préfecture, ils doivent la faire notifier par acte extra-judiciaire au propriétaire du sol. Une notification par l'intermédiaire d'un fonctionnaire administratif ne suffirait pas. (*Voy.* Décis. 31 juill. 1837.) A partir du jour de la notification, le propriétaire a un mois pour fournir ses explications ou produire son opposition. (*Voy.* art. 60.)

2192. — Si, à l'expiration du délai d'un mois, le propriétaire ne déclare pas qu'il entend exploiter, il est censé renoncer à l'exploitation. Le préfet statue, après avoir pris l'avis de l'ingénieur des mines, sur la demande et sur les oppositions dont elle a pu être l'objet.

2193. — La permission obtenue, le maître de forges est en droit de faire les fouilles immédiatement, dans les terres incultes et en jachères, et après la récolte dans toutes les autres terres. (*Voy.* art. 61.)

2194. — Dans le cas où le propriétaire n'exploite pas en quantité suffisante, ou suspend ses travaux d'extraction pendant plus d'un mois sans cause légitime, les maîtres de forges se pourvoient auprès du préfet pour obtenir permission d'exploiter à sa place. (*Voy.* art. 62, § 1.) L'exercice de ce droit est aisé à

concevoir. Dès que les maîtres de forges qui ont traité pour une certaine quantité de minerai avec le propriétaire exploitant cessent d'en recevoir la livraison, ils saisissent le préfet de leur plainte et demandent que la déchéance soit prononcée contre le propriétaire. Le préfet consulte alors l'ingénieur des mines et se renseigne sur les faits allégués par les demandeurs. La loi ne dit rien de la notification à faire au propriétaire, mais le respect dû au droit de défense exige qu'il ne soit point condamné sans avoir été entendu et, par conséquent, que le préfet le mette en demeure, par une notification administrative, de fournir ses observations. Il invoquera les circonstances de nature à expliquer le défaut de livraison et à écarter l'idée d'un mauvais vouloir ou d'un défaut de moyens de sa part. La décision qui prononce sur la demande en permission d'exploiter, prononce, en même temps, sur la validité de l'opposition. (*Voy.* art. 62.)

2195. — « Les impétrants, porte l'art. 80 de « la loi de 1810, sont autorisés à établir des patouillets, lavoirs et chemins de charroi sur les ter- « rains qui ne leur appartiennent pas, mais sous les « restrictions portées en l'art. 11 ; le tout à charge « d'indemnité envers les propriétaires du sol, et en « les prévenant un mois d'avance. » L'unique objet de cet article est de marquer, à l'encontre du propriétaire, la portée qui appartient à la permission d'exploiter, et de déterminer les conséquences qu'elle entraîne, sans préjuger cependant les droits et les obligations de l'exploitant vis-à-vis de l'administration. Ainsi, le propriétaire est tenu de souffrir

l'établissement d'un patouillet, mais le permissionnaire qui veut l'établir n'est point dispensé de solliciter l'autorisation exigée pour ces usines, dans un intérêt d'administration, par les art. 73 et 74.

Quant au droit d'établir des chemins de charroi, l'exploitant se trouve expressément placé dans la position que la loi civile fait au propriétaire enclavé. L'administration ne saurait s'immiscer, à aucun titre, dans l'exercice de ce droit; il est du ressort exclusif des tribunaux civils. C'est à eux d'examiner si l'exploitant ou l'usinier qui l'invoque est muni d'une permission régulière pour les travaux ou pour son usine; c'est également à eux de vérifier s'il n'a pas d'autre passage à sa disposition et à veiller à ce que son chemin soit établi dans la direction la moins dommageable.

2196. — La loi déclare que les maîtres de forges qui ont obtenu la permission d'exploiter à la place du propriétaire sont obligés d'en faire usage dans le délai d'un mois, sous peine de voir le propriétaire rentrer dans ses droits. Elle n'a voulu autoriser le dépouillement du propriétaire qu'en vue de l'intérêt général; dès que les exigences de cet intérêt prennent fin, il est juste que le droit de propriété retrouve son intégrité.

2197. — La première chose à faire pour assurer la prospérité des usines qui ont pour objet le traitement des substances minérales, c'était d'empêcher qu'il ne dépendît des propriétaires du sol de mettre obstacle à l'exploitation des minerais, mais cela ne suffisait pas; il fallait aussi pourvoir à la répartition de cet aliment entre les divers établissements. Ce de-

voir dérivait, pour le législateur, du droit qu'il s'est réservé, ainsi que nous le dirons, d'autoriser la création des fourneaux, forges et usines. L'administration, en autorisant un industriel à créer un établissement métallurgique, s'engage à le protéger non-seulement contre le mauvais vouloir des exploitants, mais aussi contre les tentatives d'accaparement, suscitées par l'esprit de rivalité.

La permission accordée à un maître de forges d'exploiter dans un terrain ne fait point obstacle à ce que même permission soit accordée à un autre. C'est au préfet de déterminer dans ce cas, sur l'avis de l'ingénieur des mines, les proportions dans lesquelles chacun d'eux pourra exploiter.

Le préfet décide de même, quels sont les usiniers qui ont droit, en raison du voisinage, et dans quelle proportion ils ont droit à l'achat du minerai exploité par le propriétaire de la minière. (*Voy.* art. 64.)

Le but que la loi s'est proposé indique, d'ailleurs, que la proportion ne doit avoir d'autre base que les besoins des concurrents, et que l'ancienneté des établissements ni la priorité des demandes ne sauraient motiver aucun privilége. (*Voy.* Décis. 18 septembre 1840.)

2198. — Nous n'avons rien dit du recours contre les arrêtés préfectoraux qui ont pour objet d'accorder aux maîtres de forges la permission d'exploiter, à défaut d'exploitation ou d'exploitation suffisante de la part du propriétaire, ou bien de statuer entre les usiniers sur le droit de participer à l'extraction ou à l'achat du minerai; quel est le caractère, quel doit être le sort de ces arrêtés, relativement à la faculté

du recours? Quant au recours devant le ministre des travaux publics, point de difficulté ; on sait qu'il est de droit, sans qu'on ait à distinguer entre les actes purement administratifs et ceux qui procèdent de l'office du juge. La question est uniquement de savoir si on aura, contre la décision ministérielle, la garantie du recours au conseil d'état. A l'égard des arrêtés qui interviennent entre les maîtres de forges, on aurait peut-être pu songer à les considérer comme actes réglémentaires; mais l'art. 64 dit positivement que le préfet ne prononce que *sauf recours au conseil d'état*. Pour les actes qui autorisent, nonobstant l'opposition du propriétaire, l'exploitation dans le terrain d'autrui, toute réserve était inutile. Ces actes, qui reposent sur une appréciation de faits prévus et réglés par la loi, et dont l'effet est de trancher une contestation dans laquelle le droit de propriété lui-même est essentiellement engagé, apparaissent empreints au plus haut degré, des caractères du contentieux. Le droit d'en appeler au conseil d'état dérivait des principes généraux.

2199. — Le prix du minerai que le propriétaire est tenu de fournir aux établissements voisins, est fixé de gré à gré ou à dire d'experts.

2200. — Lorsque les usiniers exploitent eux-mêmes, il est dû au propriétaire du fonds une indemnité, qui se paye avant l'enlèvement du minerai. L'évaluation s'en fait aussi par experts. (*Voy.* articles 65 et 66.)

2201. — Au surplus, la délivrance des permissions et le règlement de la proportion entre les maîtres de forges, qui ont droit au minerai, épuise

l'attribution appartenant en cette matière à l'administration. L'exécution et toutes les contestations auxquelles elle est susceptible de donner lieu, sont du domaine des tribunaux ordinaires.

2202. — L'art. 68 interdit aux exploitants de pousser des travaux *réguliers* par des galeries souterraines. S'ils méconnaissaient cette prohibition, ils se rendraient passibles des dispositions relatives aux contraventions à la législation sur les mines. (*Voy.* L. 21 avr. 1810, art. 93 et suivants.)

2203. — Mais il peut arriver que l'exploitation cesse d'être possible autrement et que l'établissement de puits, galeries et travaux d'art devienne nécessaire. Dès qu'il en est ainsi, la minière tombe virtuellement sous le régime de la concession; le préfet ordonne la cessation des travaux. Il n'est même pas tenu d'attendre ce moment extrême, l'administration a le droit de considérer la minière comme *mine concessible*, et à ce titre, d'en interdire l'exploitation, *si, quoique possible encore, elle doit durer peu d'années, et rendre ensuite impossible l'exploitation avec puits et galeries.* (*Voy. ibid.*, art. 69.) Les décisions prises à cet effet, par le préfet, sont attaquables devant le ministre des travaux publics. Nous n'hésitons pas à croire qu'on a, ensuite, la ressource du recours au conseil d'état; il y a évidemment décision d'une question litigieuse, et par conséquent, acte de juridiction.

2204. — Les demandes en concession de gîtes de fer d'abord exploités comme minières, ne sont soumises, dans leur instruction, à aucune règle particulière. Les obligations du concessionnaire souffrent

deux modifications ; il est tenu : 1° de fournir aux usines approvisionnées par la minière, la quantité nécessaire à l'exploitation, au prix porté au cahier des charges ; 2° d'indemniser les propriétaires au profit desquels se faisait l'exploitation, *dans la proportion du revenu qu'ils en tiraient*. (*Voy.* art. **70.**)

§ 2. Des terres pyriteuses et alumineuses.

2205. — Dispositions de la loi. — Les terres pyriteuses et alumineuses sont soumises à toutes les règles exposées pour les minerais de fer. — Renvoi.

—

2205. — Les terres pyriteuses et alumineuses font, dans la loi de 1810, l'objet des dispositions suivantes :

« Art. 71. L'exploitation des terres pyriteuses et « alumineuses sera assujettie aux formalités prescri- « tes par les art. 57 et 58, qu'elle ait lieu soit par « les propriétaires des fonds, soit par d'autres indi- « vidus qui, à défaut par ceux-ci d'exploiter, en « auraient obtenu la permission.

« Art. 72. Si l'exploitation a lieu par des non- « propriétaires, ils seront assujettis, en faveur des « propriétaires, à une indemnité qui sera réglée de « gré à gré ou par experts. »

Ainsi que l'observe M. Decheppe (*Voy. Annales des mines*, 3ᵉ série, t. 10, p. 595), « les art. 71 et 72, « se référant aux art. 57 et 58, qui concernent les « minières, impliquent cette conséquence, que les « dispositions contenues dans la section 2ᵉ intitulée : « *de la propriété et de l'exploitation des minerais* « *de fer d'alluvion*, régissent également les terres

« pyriteuses et alumineuses ; car ces dispositions ne « sont que le complément des art. 57 et 58. Toutes « les expressions des art. 71 et 72 indiquent évi- « demment que telle a été la pensée du législateur. »

D'après cela, nous n'avons à entrer dans aucun développement, qu'il nous suffise de renvoyer à tout ce qui a été exposé dans l'article précédent.

§ 3. Des tourbières.

2206. — Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire, sous la condition d'observer certaines règles.
2207. — Règlement d'exploitation.
2208. — De quelle autorité peut valablement émaner ce règlement.
2209. — Recours.
2210. — Du cas où les tourbes sont mélangées avec du minerai ou des terres pyriteuses.

—

2206. — En ce qui concerne les tourbes, les droits et les devoirs de l'administration sont si restreints et si nettement définis qu'ils ne sauraient nous arrêter longtemps.

Le droit de propriété n'est, en aucun cas, sacrifié à l'utilité de l'exploitation. « Les tourbes, dit l'arti- « cle 83, ne peuvent être exploitées que par le pro- « priétaire du terrain, ou *de son consentement*. » Mais le propriétaire est soumis à quelques règles destinées à maintenir dans l'exploitation de sages conditions d'économie et de salubrité. Il lui est interdit, à peine de se voir condamner par les tribunaux correctionnels à 100 fr. d'amende, de commencer son exploitation, sans en avoir préalablement fait la déclaration à la sous-préfecture et obtenu l'autorisation. (*Voy.* art. 84.) « Le propriétaire du terrain à tourbe,

« porte l'instruction du 3 août 1810, désignera avec « précision le lieu où il voudrait établir son extrac- « tion ; il indiquera l'étendue de sa propriété, la qua- « lité et l'épaisseur des bancs de tourbe qu'il aura « reconnus par des sondages. L'ingénieur des mines « consulté donnera son avis sur la demande. L'auto- « risation accordée par le préfet au propriétaire ex- « primera la direction, l'étendue, la profondeur à « donner à l'exploitation, et l'époque à laquelle elle « devra avoir lieu, en conformité du mode et du « plan général d'extraction qui auront été détermi- « nés. »

2207. — Dans les cantons où les tourbières, étant rares et peu considérables, n'ont fait l'objet d'aucune mesure réglémentaire, la permission délivrée à chaque propriétaire constitue et son titre, et la seule loi qu'il ait à suivre. Plus ordinairement, la permission ne détermine que les conditions particulières à celui qui l'obtient, et se réfère pour toutes les règles générales à *un règlement d'administration publique*, qui a dû intervenir, aux termes de l'art. 85 de la loi de 1810, « pour déterminer la direction gé- « nérale des travaux d'extraction dans le terrain où « sont situées les tourbes, celle des rigoles de des- « séchement, enfin toutes les mesures propres à fa- « ciliter l'écoulement des eaux dans les vallées, et « l'atterrissement des entailles tourbées. »

2208. — L'instruction du 3 août 1810 suppose que le règlement dont parle l'art. 85 peut valablement émaner du préfet, sauf recours au ministre ; c'est évidemment là une erreur. La loi exige un *règlement d'administration publique* ; or, le propre de

ces règlements est de se produire dans la forme des ordonnances royales et après délibération du conseil d'état. L'usage atteste d'ailleurs, que le gouvernement ne procède pas autrement, ainsi qu'on le voit notamment par une ordonnance du 3 oct. 1838 portant règlement pour les tourbières des marais de Donges. Nous croyons donc que les tribunaux correctionnels seraient fondés à refuser leur secours pour l'application d'un arrêté pris par le préfet dans les circonstances prévues et avec la destination déterminée par l'art. 85 de la loi du 21 avril 1810.

2209.—On l'a vu plus haut (*Voy. suprà*, n° 2093), le recours juridique n'est point ouvert aux particuliers contre les dispositions réglémentaires; ils n'ont, pour en solliciter la réformation ou la modification, que la voie tracée par l'art. 40 du règlement de 1806. (*Voy. suprà* 2095.) Toutefois, leurs droits sont garantis par la faculté de contester devant le juge saisi de la demande ou de la poursuite intentée en vertu d'une disposition réglémentaire, sinon son opportunité, au moins sa *légalité*. Les actes qui prononcent sur les demandes d'autorisation sont, au contraire, susceptibles du recours par la voie contentieuse, soit de la part de l'auteur de la demande, s'il soutient que son rejet ou la stipulation des conditions qu'elle renferme implique la violation des droits que lui reconnaît la loi, soit de la part des tiers, si la permission avait été accordée au mépris de leurs droits acquis. Le conseil d'état serait valablement saisi, après le ministre, ou même immédiatement, en cas d'excès de pouvoir. Observons néanmoins, qu'il importe dans l'examen et l'instruc-

tion des recours dirigés contre ces actes, de distinguer les motifs sur lesquels ils se fondent. Certaines appréciations, celles par exemple qui ont trait aux conditions d'utilité et de salubrité, sont du ressort exclusif de l'administration ; le conseil d'état se refuserait sans doute à en contrôler le mérite. Les questions relatives soit à la limite qui circonscrit l'attribution faite à l'autorité administrative, soit aux conséquences du droit de propriété, soit aux droits résultant d'actes antérieurs, en un mot les questions qui appellent une appréciation de l'office du juge, sont les seules qu'il convienne de porter devant le conseil d'état.

2210. — Un arrêté du ministre des travaux publics, du 30 juillet 1836, est intervenu sur une question qui, répondant à ce dernier caractère, aurait certainement pu motiver un recours au conseil d'état. Cet arrêté annulle, une décision rendue par le préfet de la Seine-Inférieure, à l'effet de rejeter une demande en permission d'extraire des terres pyriteuses dans le fonds d'autrui, et décide que le droit réservé au propriétaire d'exploiter, à l'exclusion de tout autre, ses terrains tourbeux, ne met point obstacle au droit des usiniers d'obtenir d'extraire les minerais qui peuvent se trouver mélangés dans la tourbe. Le passage dans lequel M. Decheppe donne les motifs de la décision ministérielle met en pleine lumière la question et le mérite de la solution qu'elle a reçue. « L'ar-
« ticle 83 de la loi du 21 avril 1810, dit-il, porte
« que les tourbières ne peuvent être exploitées que
« par le propriétaire du terrain ou de son consente-
« ment. Il pourrait sembler au premier aspect, que

« cet article est absolu, et qu'il s'opposait à toute « dérogation au droit commun; mais des renseigne- « ments plus complets ayant été fournis, sur la na- « ture et le gisement de ces terrains tourbeux, on « a reconnu que les substances qu'ils renferment « sont de véritables terres pyriteuses et alumineuses, « que leur mélange avec des débris de végétaux pas- « sés à l'état de tourbe fait appeler dans le pays « *tourbes vitrioliques*, mais qui sont absolument de « la même nature que celles qui ont été classées « parmi les minières par la loi du 21 avril 1810, « lorsqu'il s'agit de les destiner à un traitement mé- « tallurgique. Or, la circonstance que des terres « pyriteuses et alumineuses se trouvent dans un « terrain tourbeux, ne saurait empêcher que les « dispositions des art. 71 et 72 ne leur soient appli- « cables, que le propriétaire d'une usine légalement « autorisée ne puisse obtenir la permission de les ex- « ploiter pour les besoins de son usine, si le proprié- « taire du terrain ne les exploite pas lui-même. Ce « dernier conserve son droit sur la tourbe : il pourra « la garder en nature lorsqu'elle sera extraite, ou « en recevoir le prix réglé conformément aux dispo- « sitions de la loi; mais il ne peut pas plus se fonder « sur ce que la tourbe est sa propriété, pour s'oppo- « ser à l'exploitation du gîte de substances pyriteuses « qu'elle contient, que le propriétaire d'une carrière « par exemple, ne serait fondé à empêcher d'ex- « ploiter une mine ou une minière par le motif que « cette carrière la recouvre. Si une telle opposition « était admissible, la loi serait anéantie dans son « principe même, et tout l'effet en serait détruit. On

« ne peut invoquer le droit commun que là où un « droit exceptionnel n'existe pas. Ici, le droit excep- « tionnel est créé par la loi elle-même. Les mots « *terres pyriteuses et alumineuses*, employés par l'ar- « ticle 71, désignent, dans leur acception générale, « les minerais renfermant les éléments du vitriol, « qu'ils soient épars dans du lignite, mélangés de « sable ou associés à la tourbe. Qu'une minière soit « recouverte par une tourbière, ou bien qu'elle y soit « associée de telle sorte que le minerai ne puisse être « exploité sans la tourbe, c'est la minière qui devient « le *principal*, la tourbière n'est que l'*accessoire*, et « c'est ainsi que dans le département de l'Oise, des « minerais vitrioliques, placés dans la même situa- « tion que ceux de Forges-les-Eaux, sont exploités « depuis 40 années par des propriétaires d'usines, « en vertu des art. 71 et 72 de la loi.

« Quelquefois, il peut être difficile de distinguer dans « un terrain, la tourbe vitriolique de celle qui, con- « tenant peu de matières pyriteuses et alumineuses, « est propre à servir de combustible. Mais c'est une « circonstance indifférente. La permission d'ex- « traire le minerai donne droit à toute la tourbe « qui peut être traitée comme *minerai*. Si le pro- « priétaire de l'usine se trompe dans son choix, lui « seul se trouvera lésé, car il devra payer toute la « substance qu'il enlève : le propriétaire du terrain « ne court donc aucune espèce de risques. » (*Voy. Ann. des mines*, t. 10, p. 592.)

ART. 2. — Des usines à traiter les substances minérales.

2214. — Motifs de la législation sur les usines.

2212. — But de cette législation.
2213. — Énumération des établissements soumis à ses dispositions.
2214. — Demande d'autorisation.
2215. — Instruction.
2216. — Motifs de préférence.
2217. — Octroi de l'autorisation. — Nature de l'acte.
2218. — Les maîtres de forges dont les établissements ont été autorisés sont seuls admis à faire valoir un droit sur le produit des minières.
2219. — Les impétrants ne supportent qu'une taxe une fois payée.
2220. — Changement d'état dans les établissements autorisés.

—

2211. — Le même motif qui a porté le législateur à conférer à l'administration la mission de veiller à la répartition du minerai entre les usines qui l'emploient, l'a déterminé à s'occuper de la création de ces établissements et à la soumettre à une autorisation. « Ils seraient bientôt sans valeur et sans uti-
« lité, disait le rapporteur de la loi, si chacun pou-
« vait de son propre mouvement former d'autres
« établissements qui absorberaient les matières pre-
« mières ou consommeraient le combustible. »

2212. — Ce motif découvre le but que la loi de **1810** s'est proposé dans les dispositions qu'elle renferme; elles n'ont trait qu'à l'utilité et à la possibilité de l'établissement dans son rapport avec son alimentation en matières premières et en combustibles. Il s'ensuit que ces dispositions ne font nul obstacle à l'application des dispositions écrites dans les lois spéciales et destinées à régler les conditions de l'établissement sous le rapport de l'insalubrité ou de l'incommodité, et à concilier son existence avec le régime des cours d'eau. Il faut se reporter aux articles dont ces dispositions ont fait l'objet, pour dis-

tinguer les formalités dont elles imposent l'accomplissement dans l'instruction des demandes que la loi de 1810 n'exige et n'envisage que sous un point de vue particulier.

2213. — Les fourneaux à fondre les minerais de fer et autres substances métalliques, les forges et martinets pour ouvrer le fer et le cuivre, les usines servant de patouillets et bocards, celles pour le traitement des substances salines et pyriteuses, dans lesquelles on consomme des combustibles, tels sont les établissements qui ne peuvent être créés sans permission. (*Voy.* L. 21 avril 1810, art. 73.) L'administration elle-même reconnaît que l'énumération ici est limitative; que les usines désignées par la loi en raison de leur importance ou des forces affectées à leur roulement, sont seules soumises à la nécessité d'une autorisation; que les simples *lavoirs*, notamment, n'y sont point assujettis.

D'après cela, pour les usines autres que celles mentionnées dans l'art. 73, la question de savoir s'il faut ou non se munir d'une autorisation, ne doit être examinée et décidée que par application de la législation sur les cours d'eau ou sur les ateliers insalubres. S'agit-il d'un lavoir à établir sur un cours d'eau, il tombe sous le coup de la règle qui veut que toute entreprise sur un cours d'eau navigable ou non soit autorisée par ordonnance royale. L'exploitant se borne-t-il, au contraire, à user de lavoirs portatifs, pour profiter des eaux amenées par l'infiltration ou provenant de la pluie et retenues dans les excavations d'où le minerai a été tiré ou bien dans les dépressions naturelles du sol, il n'a point à en référer à

l'administration ; son intervention serait sans objet, et partant, illégale. (*Voy.* Décis. 25 mars 1831, et *Annales des mines*, 3e série, t. 14, p. 545.)

2214. — « La demande en permission est adres-
« sée au préfet : elle énonce la nature de la sub-
« stance qu'on se propose de traiter, l'espèce et la
« quantité de combustible qu'on consommera, les
« lieux qui le fourniront, le cours d'eau dont on se
« servira (lorsqu'on veut en employer), la durée dé-
« sirée de la permission. Un plan de l'usine et du
« cours d'eau y est joint : ces plans seront dressés
« sur une échelle d'un millimètre pour dix mètres. »
(*Voy.* Instr. du 3 août 1810.)

2215. — La demande est affichée durant le mois dans le chef-lieu du département, dans celui de l'arrondissement, dans la commune où sera situé l'établissement projeté, et dans le lieu du domicile du demandeur.

Les demandes en concurrence et les oppositions se produisent et s'instruisent dans la même forme que les demandes en concession. L'assimilation, à cet égard, se fonde sur l'identité existante entre les objets demandés et les conséquences qui en peuvent résulter pour les tiers. La loi, au surplus, l'a consacrée en exigeant dans un cas les mêmes formalités que dans l'autre.

Pendant les publications, le préfet prend l'avis de l'ingénieur des mines sur la quotité du minerai à traiter, celui de l'agent forestier en ce qui concerne le combustible, et, s'il y a lieu, celui de l'ingénieur des ponts et chaussées, en ce qui concerne la prise d'eau. Il donne lui-même son avis motivé sur la de-

mande et sur les oppositions et demandes en concurrence; et il transmet le tout au ministre dans le mois à partir de l'expiration du temps fixé pour la durée des publications. (*Voy.* art. 74.)

2216. — D'après l'instruction du 3 août 1810, en cas de concurrence entre plusieurs demandeurs, celui qui, à facultés égales d'ailleurs, réunirait dans sa propriété territoriale ou qui aurait à sa disposition les minerais et les combustibles à employer mériterait la préférence.

2217. — L'octroi de la permission a lieu par un règlement d'administration publique (*Voy.* art. 73); c'est par conséquent un acte de même nature que les actes de concession de mines. Il faut se reporter à tout ce que nous avons dit sur la force et les effets de ces actes. (*Voy. suprà,* n^os^ 2093 et suivans.)

2218. — L'art. 79 établit la relation entre les dispositions sur les permissions pour les usines à traiter les minerais et celles qui ont déterminé les droits des usiniers relativement aux produits des minières.

Il déclare que ces droits particuliers, exceptionnels ne peuvent être invoqués et exercés que par les maîtres d'établissements, bien et dûment autorisés. La première exception que le propriétaire a à leur opposer, c'est l'illégalité de l'existence de leur établissement.

2219. — Les impétrants de permissions pour les usines ne sont soumis à aucune redevance, ils ne supportent qu'une taxe une fois payée, de 50 à 300 fr.

2220. — Le principe de la nécessité d'une autorisation pour la création des usines, s'applique virtuellement aux modifications que comporte leur état.

La loi de 1810 ne s'en est point expliquée formellement, mais les effets du changement, sous le rapport des intérêts que le législateur a voulu protéger, sont si évidemment les mêmes que ceux qui se rapportent à l'établissement des usines, que, relativement aux dispositions qui les concernent, l'un se confond avec l'autre. L'administration ne s'y est point méprise, car l'instruction du 3 août 1810 n'a fait nul doute de régler en ce point comme en tous les autres l'exécution de la loi; on y lit: « La suppression d'une « usine, sa transformation en usine d'un autre genre, « les changements dans l'espèce ou le nombre des « feux, les changements à l'état du cours d'eau, le « transport d'une fabrique d'une localité dans une « autre, sont des choses qui intéressent l'ordre pu- « blic sous plusieurs aspects importants, et qui peu- « vent aussi nuire à l'intérêt des particuliers.

« Ces changements ne doivent avoir lieu qu'avec « l'approbation préalable du gouvernement, donnée « dans la même forme que la permission; et, comme « celle-ci n'a été donnée qu'à la charge d'en faire « usage dans un délai déterminé, et par conséquent « de tenir l'usine en activité, celle qui resterait inac- « tive, sans cause légitime, au delà du temps ordi- « naire de sa fériation, ne pourra être remise en feu « qu'en vertu d'une nouvelle permission.

« Si l'on ne suivait pas cette marche, il arriverait « que les matières premières qui alimentaient l'u- « sine, ayant été réparties pendant le temps de son « inaction sur d'autres points de consommation, la « remise en activité pourrait être une cause de ruine « pour des établissements formés postérieurement

« avec autorisation, et d'après la considération
« même de la cessation du premier.
« Un propriétaire d'usine qui ferait des change-
« ments sans autorisation préalable, serait d'ailleurs,
« passible de tous les dommages soufferts par des
« tiers, sans qu'il fût admis à prétendre que ces
« mêmes dommages résultaient de l'état antérieur. »

SECTION TROISIÈME.

DES CARRIÈRES.

2221. — Le propriétaire n'a ni permission à demander, ni déclaration à faire. — Il n'est soumis qu'à la surveillance de la police.

2222. — L'exploitation par galeries souterraines est soumise à la surveillance de l'administration.

2223. — Circonscription du pouvoir réglementaire réservé à l'administration.

2224. — Les règlements anciens sont encore applicables.

2225. — Indication de quelques règlements dont l'application est attribuée au conseil de préfecture. — Caractères de cette attribution.

2226. — L'attribution faite par la loi de 1810, aux tribunaux de police correctionnelle n'a trait qu'aux règlements portés dans l'intérêt des exploitations minérales.

—

2221. — A l'égard des carrières, le droit de propriété a conservé toute son étendue (1). « L'exploi-
« tation des carrières à ciel *ouvert* a lieu sans per-
« mission sous la simple surveillance de la police,
« et avec observation des lois ou règlements géné-
« raux ou locaux. » (*Voy.* art. 81, L. 21 avril 1810.)

(1) Cette propriété a été néanmoins, assujettie à une servitude d'utilité publique pour la fourniture des matériaux nécessaires aux travaux publics. Nous l'expliquerons en traitant de ces travaux.

Ainsi, le propriétaire qui veut exploiter une carrière à ciel ouvert, n'a ni permission à demander, ni déclaration à faire; il n'est soumis dans la poursuite de ses travaux, qu'à la surveillance de la police, et seulement de la police ordinaire, de la police locale. Sa surveillance peut être plus utile, son intervention plus fréquente à raison des accidents que comportent de tels travaux, mais ses pouvoirs et son mode d'action n'ont rien de particulier, rien d'exceptionnel. Le maire procède en vertu des mêmes attributions et dans la même forme contre les carriers que contre tous les habitants de sa commune; et qu'il enjoigne ou qu'il prohibe dans l'intérêt du bon ordre, de la sécurité ou de la sûreté, ses arrêtés n'ont que l'autorité et ne doivent recevoir que l'exécution garantie par les lois sur la police municipale. Nous avons mentionné les plus générales au chapitre consacré aux maires, nous les étudierons avec plus de détail en traitant de la voirie.

2222. — « Quand l'exploitation a lieu par gale-
« ries souterraines, elle est soumise, porte l'arti-
« cle 82 de la loi de 1810, à la surveillance de l'ad-
« ministration, comme il est dit au titre 5. » Les travaux souterrains, on le conçoit, sont infiniment plus dangereux; les précautions qu'ils exigent supposent une connaissance des règles de l'art et une expérience qu'on ne peut attendre du magistrat municipal. De là, le motif qui a déterminé le législateur à les soumettre non plus à la police locale, mais à la surveillance de l'administration, comme elle a lieu pour les *mines* elles-mêmes. Les ingénieurs ont à surveiller l'exploitation, le préfet et le

ministre des travaux publics sont armés des pouvoirs conférés, ainsi qu'on l'a vu, par les art. 49 et 50. Il faut bien remarquer cependant, que l'exercice de ces pouvoirs, en ce qui concerne les carrières, ne peut avoir pour but que la sûreté des ouvriers ou des individus qui occupent les habitations de la surface. La loi n'a pas cru que les produits des carrières fussent assez précieux pour que leur exploitation dût être assurée dans l'intérêt de tous; elle est restée libre; les propriétaires entreprennent, abandonnent ou dirigent l'extraction à leur gré; l'administration n'est point autorisée à se prévaloir *des besoins des consommateurs* pour motiver son action. Quant à la sûreté des habitations, on n'a point à protéger une propriété, celle de la surface, contre les conséquences de l'usage fait d'une autre propriété distincte mais contiguë, celle du gîte minéral. Le sol et le gîte qu'il recouvre ne sont ici l'objet que d'une seule et même propriété. Le propriétaire de la carrière n'est en aucune façon, le maître de prolonger ses travaux au delà des limites qui circonscrivent son terrain superficiel.

D'après cela, la condition de la propriété souterraine, vis-à-vis de la superficie qui la recouvre ou qui l'avoisine, n'est soumise à aucune règle particulière; dans sa constitution et dans l'usage qui en est fait, il n'est d'autre règle à appliquer et d'autre autorité à invoquer que celle du droit commun. Si le carrier exploite sous son terrain, il est maître *d'user ou d'abuser* à son gré des habitations qu'il supporte. Est-il simplement l'acquéreur de la carrière et la question de conservation des édifices ne surgit-elle

qu'entre lui acquéreur et le vendeur qui s'est réservé la superficie; la difficulté n'a trait qu'à l'interprétation et à l'exécution de conventions privées ? Enfin, s'agit-il des dangers de l'exploitation pour les maisons bâties dans les héritages voisins, on n'a encore à prononcer que par application du principe qui veut que chacun, dans l'usage qu'il fait de sa chose, s'abstienne de porter atteinte aux droits d'autrui; la contestation est toujours du ressort exclusif du juge gardien de la propriété.

2223. — Ces distinctions sont précieuses à considérer pour définir le pouvoir réglémentaire que l'administration est autorisée à exercer par l'art. 81 de la loi de 1810, dans l'intérêt de la police des carrières. Les dispositions insérées dans les règlements portés à cet effet ne sont légales et ne doivent obtenir d'application devant les tribunaux, qu'autant qu'elles n'impliquent nulle atteinte à la liberté d'action et à l'intégrité des droits qui dérivent de ce que l'exploitation des carrières n'est considérée que comme un mode, pour le propriétaire, de disposer de sa chose.

2224. — L'art. 81 réserve l'observation des lois ou règlements généraux ou locaux, sans distinguer entre ceux qui existaient déjà et ceux qui seraient portés dans l'avenir. (*Voy.* Ord. 27 oct. 1837, Min. trav. publ.) Cette réserve, au surplus, n'était nécessaire que pour les lois et règlements relatifs au mode d'exploitation; car il n'était possible de prêter une intention d'abrogation au législateur de 1810, que pour les dispositions destinées à atteindre le même but et à pourvoir aux mêmes intérêts que la loi nouvelle.

2225. — Le plan que nous nous sommes tracé, ne nous permet point d'entrer dans l'examen des nombreux règlements faits pour l'exploitation de diverses carrières déterminées par leur situation ou la nature de leurs produits. Le plus ancien et le plus remarquable de ceux postérieurs à 1810, est celui du 22 mars 1813, concernant l'exploitation, dans les départements de la Seine et de Seine-et-Oise, des carrières, plâtrières, glaisières, sablonnières, marnières et crayères. Ce règlement, auquel s'applique l'observation que nous avons faite sur les règlements sanctionnés par des décrets impériaux dans le titre 1^er^ chapitre 1^er^, art. 2 n° 14 de cet ouvrage, attribue au conseil de préfecture la répression des contraventions à ses dispositions. Un règlement spécial du 4 juillet 1813, pour l'exploitation des carrières de pierres à bâtir dans les deux mêmes départements, se réfère pour la même attribution, au règlement général du 22 mars; et le décret qui le sanctionne, porte qu'il suffira d'une décision du ministre pour le rendre applicable à toute localité autre que celles en vue desquelles il a été fait. Les attributions que les conseils de préfecture tiennent de ces règlements, sont sans doute légales, puisque l'autorité dont ils émanaient, réunissait dans ses mains le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif; mais il importe de remarquer qu'elles sont exceptionnelles, et qu'en règle générale, les tribunaux de police correctionnelle sont, aux termes des art. 93 et suivants de la loi de 1810, seuls compétents.

2226. — Toutefois, il importe de fixer la juste portée qui appartient à ces dispositions et de circon-

scrire l'application de la règle de compétence qu'elles consacrent. Les lois et règlements qui, se rapportant à l'objet de la loi de 1810, tendent à introduire et maintenir dans l'exploitation des substances minérales toutes les conditions d'utilité et de sûreté, sont les seules dont l'exécution soit confiée aux tribunaux de police correctionnelle. Le titre 10 de cette loi, *sur la police et la juridiction relatives aux mines*, n'a aucun trait aux dispositions législatives ou réglementaires qui peuvent soumettre les exploitants de mines, minières ou carrières à des obligations dictées dans un intérêt tout autre que celui des mines.

Cette observation nous est suggérée par une décision du conseil d'état du 27 oct. 1837 que nous avons déjà rappelée un peu plus haut. Le conseil d'état a jugé, avec raison, que l'arrêt du conseil du 5 avril 1772, constituant un règlement de voirie, n'était point compris dans les lois et règlements dont parle l'art. 93 de la loi de 1810, et que, par suite, cet arrêt, dans celle de ses dispositions qui interdit aux entrepreneurs de carrières de pratiquer toute fouille ou galerie souterraine à moins de 30 toises du pied des arbres ou du bord extérieur des fossés des grandes routes, devait être appliqué par le conseil de préfecture que la loi du 29 flor. an x appelle à connaître des contraventions de grande voirie (*Voy.* Ord. 27 oct. 1837, Min. trav. publ.)

FIN DU TROISIÈME VOLUME.

BIBLIOTHÈQUE ROYALE

TABLE DES MATIÈRES.

CHAP. XII. — DES DOMAINES ENGAGÉS.

PRÉLIMINAIRES.

Numéros. Pages.

1398. — Démembrement du domaine de la couronne. — Mesures destinées à faire rentrer dans ce domaine les biens qui en étaient sortis. 1

1399. — Analyse de la loi de ventôse an VII. 2

1400. — Loi du 12 mars 1820. — Il s'ensuit que la loi de ventôse n'est plus applicable qu'aux actions intentées avant le 4 mars 1829. 4

1401. — La question de savoir si les biens revendiqués ont une origine domaniale ou patrimoniale, ou s'ils ne tombent pas sous l'empire de l'une des exceptions imposées au principe de la révocation, est du ressort des tribunaux ordinaires. 6

1402. — Les questions de déchéance sont de la compétence de l'autorité administrative. 7

1403. — Les demandes en remboursement du prix d'engagement suivent le sort de toutes les demandes en remboursement des dettes de l'état. 8

1404. — La ratification obtenue par l'engagiste déclaré propriétaire incommutable aux termes de la loi de ventôse, constitue pour lui un titre participant des caractères des actes de ventes nationales. — Conséquences de cette assimilation. 8

CHAP. XIII. — DU DOMAINE DE L'ÉTAT.

1405. — Distinction entre les biens qui composent le *domaine public* et ceux qui composent le *domaine de l'état* proprement dit. 9

ART. 1er. — Du domaine public.

1406. — Les biens non susceptibles d'une propriété privée forment la première classe des objets compris dans le domaine public. — Quel est à cet égard le sort des chemins vicinaux et des routes départementales? 11

1407. — Les biens affectés à la défense de l'état viennent au second rang parmi les biens du domaine public. 13

Numéros. Pages.

1408. — Les mines forment aussi une dépendance de ce domaine. 13
1409. — Pour les biens que leur nature fait tomber dans le domaine public, les questions de revendication entre l'état et les particuliers sont de la compétence exclusive des tribunaux civils. 14
1410. — De la nature des actes d'affectation emportant attribution au domaine public des biens qui en font l'objet. 14
1411. — Application de ces actes par les juges civils. — Leur portée dans les questions étrangères à la juridiction administrative. 16
1412. — Renvoi pour les développements, aux chapitres spéciaux. 17
1413. — Le domaine public est réparti entre les divers ministres. 17
1414. — Attributions, à cet égard, du ministre de la guerre. 17
1415. — Attributions du ministre de la marine. 18
1416. — Attributions du ministre des travaux publics. 18
1417. — Participation de l'administration des domaines aux mesures relatives à la conservation de ces diverses portions du domaine public. 19
1418. — Transition à l'exposé des règles concernant l'exercice du droit de disposer du domaine public. 20
1419. — Les biens du domaine public sont inaliénables. 20
1420. — Le non-usage suffit-il pour faire cesser l'affectation d'un bien au service commun et le replacer dans le domaine privé? 22
1421. — Les actes dont l'objet est de faire cesser l'affectation qui retient un bien dans le domaine public sont des actes purement administratifs. 23
1422. — Du droit de concession. — Des actes de concession. — Appréciation et interprétation de ces actes. 23
1423. — Forme des demandes en concession. — Instruction de ces demandes. — Décision. — Opposition. 26
1424. — Concessions de mines. — Renvoi à un chapitre spécial. 27
1425. — Les mêmes règles de juridiction conviennent aux actes d'autorisation de pêcheries, d'usines et de prises d'eau. 27
1426. — Renvoi aux mots *Cours d'eau*, *Places de guerre* et *Grande voirie*, pour l'examen des dispositions destinées à protéger le domaine public, contre les entreprises des particuliers. 28

ART. 2. — Du domaine de l'état.

§ 1er. LISTE CIVILE.

1427. — Création de la *liste civile*. 28
1428. — Fixation de la liste civile. 29
1429. — Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens de la liste civile. 30
1430. — Des échanges et des baux. 31
1431. — La liste civile est soumise à la juridiction des tribunaux civils. — Exception pour les marchés passés avec l'intendant. 31

Numéros. Pages.

§ 2. Du domaine de l'état proprement dit.

1432. — Énumération des biens composant le domaine de l'état proprement dit. 34
1433. — Renvoi pour ce qui concerne les bois et forêts et les divers droits incorporels. 36
1434. — En principe général, l'état, pour les biens de son domaine, ne jouit d'aucun privilége de juridiction. — Explication de ce principe. 36
1435. — De la conquête comme moyen d'accroissement du domaine de l'état. — Ses effets ne sont réglés que par le chef suprême de l'état. 37
1436. — Les droits que le code civil confère à l'état sur les biens vacants et sans maître dépendent du domaine de la juridiction civile. 38
1437. — Transition à l'examen des actes d'administration. 38
1438. — La jouissance des immeubles affectés à un service public ne comporte que des achats de denrées, de matières, des marchés d'entretien ou de réparation. — Renvoi pour ces deux objets. 38
1439. — De la jouissance des biens productifs de revenu. — Distinction, quant au mode de jouissance, entre les immeubles et les droits incorporels. — Renvoi pour ce qui concerne les droits incorporels. 39
1440. — Des baux pour la mise en ferme des immeubles. — Leur forme. — Leur durée. — Leurs principales conditions. 39
1441. — L'interprétation et l'exécution des baux sont désormais abandonnées à la juridiction des tribunaux civils. 40
1442. — Aliénabilité des biens du domaine. — Exception à ce principe pour les droits régaliens, et particulièrement les impôts. — Distinction à cet égard entre les impôts et les droits de péage concédés pour prix de travaux. 42
1443. — Énumération des divers modes d'aliénation applicables aux biens du domaine. 44
1444. — De la vente. — Doit-elle être autorisée par un acte du pouvoir législatif? 44
1445. — Formes et effets du contrat. 46
1446. — Tout ce qui tient à l'essence, à l'interprétation et à l'exécution du contrat se règle par le droit civil. 47
1447. — Du payement du prix. — Qu'arrive-t-il si les acquéreurs sont en retard de payer aux termes convenus? 47
1448. — Calcul des intérêts à la charge de l'acquéreur en retard de payer, qui parvient à se faire relever de la déchéance. 49
1449. — Examen de la question de compétence pour tout ce qui tient à l'interprétation et à l'exécution des contrats de vente. — Réfutation de la jurisprudence qui, se fondant sur la loi du 28

Numéros. Pages.

pluviôse an VIII, se prononce en faveur de l'autorité administrative. 53

1450. — Conséquences pratiques du principe consacré sur ce point par la jurisprudence. 56

1451. — Des concessions. — Dans quels cas on a recours à ce mode d'aliénation. 58

1452. — Concession spéciale formant l'objet du décret du 9 avril 1811. 59

1453. — De l'exercice du droit de concession. 60

1454. — Compétence pour l'appréciation et l'exécution des actes de concession. 61

1455. — De l'échange. — Mode d'y procéder. 63

1456. — Compétence. — Distinction entre les contestations relatives aux formalités qui précèdent l'échange et celles qui s'élèvent sur l'exécution du contrat. 64

ART. 3. — Des actions domaniales.

1457. — Les actions relatives à la liste civile sont intentées par et contre l'intendant, et suivies et jugées suivant les règles ordinaires. 66

1458. — Les actions relatives au domaine public et au domaine de l'état sont soumises à quelques règles particulières. 67

1459. — Actions à suivre devant les tribunaux civils. 67

1460. — Obligation de remettre un mémoire préalable au préfet pour les particuliers qui ont à actionner l'état. 68

1461. — Le préfet est libre dans l'exercice des actions; il n'a à attendre ni avis, ni autorisation. 69

1462. — De la faculté de se dispenser du ministère de l'avoué. 69

1463. — Les actions domaniales ne sont pas soumises au préliminaire de conciliation. 70

1464. — L'état est aussi représenté par le préfet devant le conseil de préfecture. 70

1465. — Devant le conseil d'état, ce n'est plus le préfet mais le ministre des finances qui représente l'état. Il n'est pas moins que les particuliers, soumis à la règle qui veut que le recours ait lieu dans les trois mois de la décision attaquée. 71

CHAP. XIV. — DES DOMAINES NATIONAUX.

1466. — Objet spécial de ce chapitre. 72

1467. — Distinction entre les questions de validité ou d'interprétation des actes de vente et les contestations sur la domanialité des biens vendus. — Principe de la compétence relativement à chacun de ces objets antérieurement à la loi de pluviôse. 72

1468. — Détermination de la portée de la loi du 28 pluviôse an VIII. 74

1469. — Charte de 1814. — Ses effets relativement aux attributions réglées par la loi de pluviôse. 74

Numéros. Pages.

1470. — Validité de la vente. — Les questions qu'elle fait naître sont du ressort du juge administratif. 75

1471. — Questions d'interprétation. — Limites de la juridiction administrative. 75

1472. — Conséquences pratiques des principes qui la restreignent. — Renvoi devant les juges civils en cas d'insuffisance des éléments empruntés aux actes qui ont préparé ou consommé la vente. 76

1473. — Quels actes doivent être réputés avoir préparé ou consommé la vente. 79

1474. — Renvoi par les tribunaux civils, lorsque la question d'interprétation surgit dans une instance engagée devant eux. 81

1475. — Obligation pour les conseils de préfecture de s'abstenir, même dans l'examen des questions qui leur appartiennent, de tout moyen auxiliaire d'interprétation. 82

1476. — Réserve au profit du juge civil, des questions relatives à l'application des droits déclarés par le conseil de préfecture, dans les litiges de son domaine. 82

1477. — Nouvelles observations tendant à établir que l'attribution consacrée par la loi du 28 pluviôse ne doit point s'appliquer aux contrats de vente journellement passés par l'état. 83

CHAP. XV. — DES ÉLECTIONS COMMUNALES.

PRÉLIMINAIRES.

1478. — Définition du sujet. 85

1479. — Des bases du système électif établi par la loi municipale. — Sources du droit électoral. 86

1480. — Suite. — Conditions d'éligibilité. 87

1481. — Suite. — Fixation du nombre de mandataires à élire. — Organisation de l'élection. 88

1482. — Division. 89

ART. 1er. — Des listes électorales.

1483. — Confection annuelle des listes. 91

1484. — Conditions à remplir pour être porté sur les listes. 91

1485. — Suite. — Quotité des contributions. — Dispositions relatives à leur attribution. 93

1486. — Suite. — Des difficultés que peut soulever l'application de la loi, en matière d'attribution et délégation de contributions. 97

1487. — De la population comme élément de la composition des listes. 98

1488. — Énumération des fonctions auxquelles est attachée la qualité d'électeur. 98

Numéros. Pages.

1489. — Les juges suppléants doivent être considérés comme *membres* des tribunaux. 100

1490. — Condition, sous ce rapport, des greffiers et commis-greffiers. 100

1491. — Les officiers de la garde nationale ne perdent ce titre que par leur remplacement effectif. 101

1492. — Des médecins reçus suivant les anciennes formes. 101

1493. — Du silence gardé par la loi sur les conditions d'âge, d'état civil et de domicile. 101

1494. — Suite. — Le nombre des électeurs *domiciliés* ne doit pas descendre au-dessous d'une certaine limite. 104

1495. — Des électeurs qui figurent sur la liste et comme fonctionnaires, et comme plus imposés. — Mention sur la liste de la quotité des impôts et du chiffre de la population. 105

1496. — Publication et dépôt de la liste à la mairie. 105

1497. — Réclamations. 106

1498. — Le maire prononce. 107

1499. — Des formes qui doivent présider à l'exercice de son pouvoir. 107

1500. — Notification des décisions. 108

1501. — Expiration du temps accordé au maire pour rectifier la liste. 108

1502. — L'autorité a-t-elle le pouvoir de tenir compte, pour la rectification de la liste, des changements réalisés dans la position de ceux qui y figurent, jusqu'au jour de sa clôture définitive? 109

1503. — Rédaction et publication du tableau des rectifications. 110

1504. — Appel des décisions du maire. 110

1505. — Formes de la procédure devant le préfet. 111

1506. — Rectifications à faire en vertu des décisions préfectorales. 112

1507. — Publication de ces rectifications. 113

1508. — Le recours est-il ouvert contre les arrêtés émanés du préfet? 113

1509. — L'exercice en est interdit au maire. 115

1510. — Compétence des tribunaux civils. — Art. 42 de la loi du 21 mars 1831. 115

1511. — Difficultés relatives à l'attribution des contributions. 116

1512. — La compétence des tribunaux civils s'étend-elle aux difficultés relatives à l'admission de telle ou telle nature d'impositions, pour la formation du cens électoral? 117

1513. — Que faut-il penser de la doctrine qui réserve à l'autorité administrative de statuer sur l'assiette de la patente? 120

1514. — Les actions doivent être intentées contre le maire. 121

1515. — A quel instant les tribunaux doivent-ils être saisis? 121

516. — En cas d'inertie du maire, il est loisible de s'adresser directement à la juridiction supérieure. 122

517. — Notification et exécution des jugements. 122

1518. — Clôture définitive de la liste. 122

Numéros. Pages.

1519. — Permanence de la liste. — Elle constitue le titre le plus irrévocable et le plus incontestable. — Conséquences de ce principe. 123

1520. — Des actions pendantes devant les tribunaux, au moment de la clôture. — Exécution des jugements qui statuent sur ces actions. 124

ART. 2. — De l'éligibilité.

1521. — Restriction du principe que tout électeur est éligible. 127

1522. — Suite. — Incompatibilité. 128

1523. — Incompatibilité frappant les ministres du culte. 128

1524. — Incompatibilité frappant les comptables. 129

1525. — Incompatibilité frappant les agents salariés par la commune. 130

1526. — Les percepteurs des contributions directes tombent-ils sous le coup d'une incompatibilité? 131

1527. — Les fonctions confiées aux femmes ne sauraient préjudicier aux droits électoraux de leurs maris. 132

1528. — Des empêchements. — Définition de l'alliance. 132

1529. — Règles de compétence. — Renvoi. 133

1530. — Du moyen de faire cesser l'incompatibilité. 133

1531. — Cessation de l'empêchement. 133

1532. — De la préférence entre les deux parents ou alliés simultanément élus. 134

ART. 3. — Des opérations électorales.

1533. — Division. 135

§ 1er. Détermination du nombre de conseillers a élire.

1534. — L'élection est destinée à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal ou au renouvellement triennal de la moitié de ses membres. 136

1535. — Des vacances. — Exclusions. 137

1536. — Suite. — Révocation pour cause d'absences répétées. 137

1537. — Exclusion pour cause d'incompatibilité ou d'empêchement. 138

1538. — Exclusion pour refus de prestation de serment. 138

1539. — Distinction, quant à l'effet des empêchements et incompatibilités, entre ceux qui ont précédé l'élection et ceux qui n'ont pris naissance que postérieurement. 138

1540. — Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion ne sauraient être étendues. 140

1541. — Application de ces dispositions. — Des arrêtés pris à cet effet par le préfet. 140

1542. — Des règles de préférence qu'il a à suivre à l'égard des conseillers qui deviennent *alliés*. 141

Numéros. Pages.

1543. — Du droit, pour l'administration, de compléter le conseil municipal, au fur et à mesure des vacances. 142

1544. — Du renouvellement triennal. — Partage des conseillers municipaux en deux séries. 145

1545. — Le renouvellement triennal constitue une mesure éminemment générale pour tout le royaume. 146

1546. — Conséquences de ce principe, au regard des conseillers élus dans le cours d'une période triennale. 146

1547. — Suite. — Du tirage au sort pour la détermination, lorsqu'il y a lieu, des membres qui doivent sortir pour le renouvellement. 147

1548. — Réclamations suscitées par le tirage au sort. — Compétence. 149

1549. — De l'influence des variations dans la population, sur la fixation du nombre de conseillers à élire. 149

1550. — Du mode à suivre pour mettre la composition du conseil municipal en harmonie avec le chiffre de la population. 150

1551. — Répartition du nombre de conseillers à élire dans les communes divisées en plusieurs sections. — Constitution des sections. 151

1552. — Des changements dans le nombre ou la limite des sections par suite des variations dans le chiffre de la population. 152

1553. — Du cas où le nombre des conseillers à élire n'est pas divisible par le nombre des sections. 153

1554. — De la répartition des conseillers à élire par suite de vacances existantes dans la série qui reste étrangère au renouvellement. 153

1555. — De la répartition des conseillers à élire par suite du renouvellement triennal, lorsque ce nombre, en raison des variations de population, ne correspond pas à celui des conseillers sortants. 154

1556. — Observation relative à la distinction entre les cas où le remplacement nécessité par des vacances concourt avec le renouvellement triennal, et celui où les deux opérations se présentent isolées l'une de l'autre. 155

1557. — La fixation et la répartition du nombre des conseillers à élire est réservée au préfet. 156

1558. — Des arrêtés pris à cet effet. — Recours. 156

§ 2. Convocation des électeurs.

1559. — Convocation des électeurs par le préfet. 159

1560. — Le droit de voter simultanément dans plusieurs communes s'oppose-t-il à la convocation de leurs assemblées pour le même jour ? 159

1561. — Indication des jours de réunion pour les diverses sections. 160

Numéros. Pages.
1562. — La réunion de deux sections le même jour aurait-elle pour effet d'entraîner la nullité de leurs opérations ? 160
1563. — Du rang des sections. 162
1564. — De la nécessité de la publication des arrêtés de convocation. — Mesures à prendre à cet effet. 163
1565. — Fixation de l'heure et du lieu de l'assemblée. 164
1566. — Confection des listes de sections. — Répartition des électeurs entre les sections. 165
1567. — Réclamations contre les listes de sections. 166

§ 3. Opérations de l'assemblée électorale.

1568. — Présidence de l'assemblée. 167
1569. — Le droit de suffrage n'est point attaché aux fonctions de président. 169
1570. — Lieu de l'assemblée. 169
1571. — Ouverture de la séance. — Formation du bureau ? 169
1572. — Nomination du secrétaire. 171
1573. — Le secrétaire prend-il part aux décisions du bureau ? 171
1574. — De la prestation de serment, en ce qui a trait aux scrutateurs. 171
1575. — Nécessité de la présence continuelle de trois membres au bureau. 172
1576. — On applique à la tenue des assemblées les règles tracées par les lois sur les élections parlementaires et départementales. 172
1577. — Disposition du bureau et de la table pour écrire les votes. 172
1578. — Ouverture du procès-verbal. 173
1579. — Avertissements à donner par le président. — Nombre de conseillers à élire. — Restrictions à la liberté des choix. 173
1580. — On procède par des élections distinctes au *remplacement* et au renouvellement. 174
1581. — Premier tour de scrutin. — Nombre de noms à écrire. 174
1582. — Le vote doit être écrit dans la salle des élections. 175
1583. — Il doit être écrit *secrètement*. 175
1584. — L'électeur illettré fait écrire son vote par un autre électeur. 175
1585. — De la règle que les votes doivent être écrits successivement. 176
1586. — Appel des électeurs par le président pour le dépôt des bulletins. — Dépôt des bulletins. 176
1587. — Prestation du serment par chaque électeur. 177
1588. — Rappel des électeurs qui n'ont pas voté. 178
1589. — Clôture du scrutin. 178
1590. — Dépouillement du scrutin. 178
1591. — Attribution des bulletins douteux. 179
1592. — Il est tenu note du dépouillement par les scrutateurs. 179
1593. — Majorité nécessaire pour qu'il y ait élection. 180

Numéros. Pages.

1594. — Règles de préférence entre les candidats qui obtiennent cette majorité. 180

1595. — Incinération des bulletins. Conservation des bulletins qui ont motivé quelque réclamation. 180

1596. — Deuxième tour de scrutin. 182

1597. — Convocation des électeurs pour ce second tour. 182

1598. — Avertissements à donner par le président. 183

1599. — Le serment n'est pas renouvelé. 183

1600. — Majorité nécessaire au second tour de scrutin. 183

1601. — Détermination du rang des scrutins sous ce rapport. 184

1602. — Pouvoir de décision attribué au bureau. 184

1603. — Caractère provisoire de ces décisions. — Conséquences qui en résultent. 185

1604. — Pouvoirs du président. — Police de l'assemblée. 186

1605. — Réquisition de la force armée. — Renvoi des élections à un autre jour. 186

1606. — Expulsion des citoyens non électeurs. — Interdiction des entreprises contraires à la liberté des suffrages. 187

1607. — Représentation par les électeurs de leurs cartes. 187

1608. — Rédaction du procès-verbal. 187

1609. — De la foi due à ces énonciations. 188

1610. — Lecture du procès-verbal. 189

§ 4. Réclamations contre les opérations de l'assemblée électorale.

1611. — Du droit conféré au préfet de provoquer l'annulation des opérations électorales. 190

1612. — Exercice de ce droit. 191

1613. — Il n'a trait qu'à l'*action*, et ne saurait emporter le droit de combattre les réclamations des électeurs. 191

1614. — Du droit de réclamation réservé aux électeurs. — Appartient-il à tout électeur inscrit sur les listes ? 192

1615. — Les fonctions de membre du bureau ne mettent nul obstacle à l'exercice du droit de réclamation. 193

1616. — Délai pour réclamer. 193

1617. — Le conseil de préfecture est tenu de ne point excéder les limites de la demande dont il est saisi. 194

1618. — Il doit prononcer dans le délai d'un mois. — Point de départ du délai. — Sa rigueur. 194

1619. — Règles de compétence. — Attributions respectives des conseils de préfecture et des tribunaux. 195

1620. — Les réclamations doivent, avant tout, se juger par appréciation des résultats dus, en réalité, aux irrégularités signalées. 200

1621. — Les arrêtés des conseils de préfecture ne sont susceptibles ni d'opposition ni de tierce-opposition. 201

1622. — Recours au conseil d'état. 201

Numéros. Pages.

1623. — Les parties ont à surveiller l'enregistrement de leur requête au secrétariat du conseil. 201

CHAP. XVI. — DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES ET D'ARRONDISSEMENT.

PRÉLIMINAIRES.

1624. — Origine des conseils de département et d'arrondissement. 202

1625. — Utilité des conseils de département. 202

1626. — Utilité des conseils d'arrondissement. 203

1627. — Les conseillers de département et d'arrondissement sont nommés par voie d'élection. — Division du sujet. 204

ART. 1er. — Des électeurs.

1628. — Les électeurs sont les mêmes pour les conseils de département et pour ceux d'arrondissement. 206

1629. — La liste comprend d'abord les citoyens appelés à élire les députés. 206

1630. — Elle comprend en second lieu, les citoyens portés sur la liste du jury. 206

1631. — Des citoyens qui ont séparé leur domicile politique de leur domicile réel. — Faculté qui leur est accordée par la loi de voter au lieu de leur domicile réel. 207

1632. — Inscription des électeurs qui ont profité de cette faculté sur une *liste supplémentaire.* 208

1633. — Inscription sur la même liste des citoyens écartés par une simple incompatibilité, de la liste du jury. — Composition générale de la liste supplémentaire. 208

1634. — *Liste complémentaire* destinée à porter et maintenir, par l'adjonction des plus imposés, le nombre des électeurs à cinquante. 210

1635. — Composition de la liste complémentaire. 210

1636. — Mode d'inscription sur cette liste. 211

1637. — *Liste de suppléants.* — Droits conférés par l'inscription sur cette liste. 211

1638. — Des formes pour la confection des diverses listes électorales. 213

1639. — Suite. — Forme des listes supplémentaires. 213

1640. — Forme des listes complémentaires. 214

1641. — Forme des listes de suppléants. 215

1642. — Réclamations relatives à la confection des listes. 215

1643. — Du droit pour chacun de réclamer contre les erreurs qui le concernent directement. 216

Numéros. Pages.

1644. — Du droit conféré à tout électeur inscrit de réclamer contre les erreurs commises relativement à un autre. 216
1645. — Signature des réclamations. 217
1646. — Présentation et inscription des réclamations à la préfecture. 217
1647. — Notification des réclamations. 218
1648. — Jugement des réclamations. — Délai pour statuer. 218
1649. — Communication des pièces. 219
1650. — Forme des arrêtés. 219
1651. — Notification des décisions. 219
1652. — Appel de la décision rendue par le préfet. 220
1653. — Du cas où le préfet néglige ou refuse de statuer dans le délai fixé. 220
1654. — Clôture des listes. 221
1655. — Du principe de la permanence des listes. — L'inscription confère un droit irrévocable et incontestable. 222
1656. — Le principe de la permanence des listes va jusqu'à dominer la règle qui veut que le nombre des électeurs ne descende pas au-dessous de cinquante. 223

ART. 2. — Des éligibles.

1657. — Énumération des conditions d'éligibilité pour le conseil général. 224
1658. — Énumération des conditions d'éligibilité pour le conseil d'arrondissement. 225
1659. — Examen de ces diverses conditions. — De la jouissance des droits civils et politiques. 225
1660. — De la condition relative à l'âge. 225
1661. — Du cens. — De l'origine et de la nature de cette condition. 225
1662. — Suite. — Le payement des contributions à compter pour le cens doit avoir lieu *depuis une année*. 227
1663. — Des contributions qui peuvent compter pour le cens. — Délégation des contributions. 227
1664. — La loi n'exige aucune condition de domicile. 230
1665. — Énumération des incompatibilités. 230
1666. — Incompatibilités *absolues*. 231
1667. — De l'étendue de l'incompatibilité prononcée contre les *employés* au recouvrement de l'impôt. 231
1668. — Incompatibilités *relatives*. 233
1669. — Étendue de l'incompatibilité établie contre les architectes. 233
1670. — Les ingénieurs des mines restent en dehors des incompatibilités. 233
1671. — On n'admet point, en matière d'incompatibilités, les raisons d'analogie. 234
1672. — Les empêchements pour cause de parenté ont été rejetées. 234
1673. — Réclamations. — Renvoi. 234

Numéros. Pages.

1674. — De l'impossibilité d'être, simultanément, membre de plusieurs conseils. 235

1675. — La constatation de l'existence des conditions d'éligibilité est-elle de nature à motiver une confection de listes ? 235

ART. 3. — Des opérations électorales.

1676. — Division. 237

§ 1er. Convocation des électeurs.

1677. — Pour le conseil général, l'élection se fait par canton ou par circonscription électorale. 237

1678. — Pour le conseil d'arrondissement, l'élection a toujours lieu par canton. 238

1679. — Distinction entre les départements où les membres du conseil général et ceux du conseil d'arrondissement sont nommés par la même assemblée, et les départements où l'assemblée n'est pas la même pour les deux élections. 239

1680. — La convocation est motivée par des vacances ou par le renouvellement triennal. 239

1681. — Des vacances. — Options. — Décès. — Démissions. 239

1682. — Suite.— Démission forcée pour cause d'absences réitérées. 241

1683. — Renouvellement des conseils généraux et d'arrondissement. 242

1684. — Division de ces conseils en séries. 242

1685. — Dissolutions prononcées par le roi. 243

1686. — Du délai fixé pour la convocation, en cas de vacances, de renouvellement et de dissolution. 243

1687. — Le droit de convocation est réservé au préfet. 244

1688. — Étendue de ce droit. 245

§ 2. Des formes de l'assemblée électorale.

1689. — Nécessité de se reporter au chapitre qui traite des élections communales, pour le développement des règles applicables aux opérations de l'assemblée électorale. 246

1690. — Assemblée unique. — Assemblée par sections. 247

1691. — Présidence. 247

1692. — Pouvoir du président. 247

1693. — Le président a droit de suffrage. 248

1694. — Formation du bureau. 249

1695. — Nomination d'un secrétaire. 249

1696. — Mission du bureau. 249

1697. — De la nécessité de renouveler le bureau, dans le cas où l'assemblée a à procéder à plusieurs élections. 250

1698. — Indication par le président des conditions d'éligibilité.— Appel des électeurs. 251

1699. — Prestation de serment. 251

Numéros. Pages.

1700. — Les bulletins sont écrits secrètement sur une table disposée à cet effet. 252
1701. — Remise des bulletins. 253
1702. — Les listes doivent être affichées dans la salle. 253
1703. — Durée du scrutin. 254
1704. — Dépouillement du scrutin. 254
1705. — Attribution des bulletins douteux. 255
1706. — Dépouillement du scrutin dans les assemblées divisées en sections. 255
1707. — Majorité voulue pour l'élection. 255
1708. — Calcul des votes. 257
1709. — Deuxième tour de scrutin. 257
1710. — L'assemblée a-t-elle la faculté de procéder à un troisième tour de scrutin dans la même journée? 257
1711. — De la disposition qui interdit de prolonger les opérations au delà de deux jours. 260
1712. — Rédaction du procès-verbal. 260
1713. — Dans quel cas chaque élection doit faire l'objet d'un procès-verbal distinct. 261

§ 3. Réclamations contre les opérations électorales.

1714. — Texte des art. 50, 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833. 262
1715. — Renvoi au chapitre précédent, pour l'explication des dispositions contenues dans les art. 50 et 51. 263
1716. — Limites respectives de la compétence entre les conseils de préfecture et les tribunaux. — Que faut-il entendre par *capacité légale*, au point de vue électoral? 263
1717. — De la jurisprudence qui réserve à la juridiction administrative les questions relatives à l'attribution de la patente. 266
1718. — De la preuve des faits allégués à l'appui des réclamations. 266
1719. — Appréciation de ces faits, dans leur rapport avec le résultat de l'élection. 267
1720. — Délai accordé au conseil de préfecture pour statuer. 268
1721. — Le conseil de préfecture doit se borner à l'examen des nullités qui lui ont été dénoncées. 268
1722. — Recours contre les décisions du conseil de préfecture. 268
1723. — L'exercice du recours est-il limité à ceux qui ont été parties dans l'instance engagée devant le conseil de préfecture? 269

CHAP. XVII. — DES ÉMIGRÉS.

1724. — Remise des biens non vendus ordonnée par la loi du 5 déc. 1814. 271
1725. — Commission instituée pour l'exécution de cette loi. 271
1726. — Indemnité allouée par la loi du 27 avril 1825. 271
1727. — Commission instituée pour opérer la liquidation et la réparti-

Numéros Pages.

tion de cette indemnité ; opérations aujourd'hui consommées. 272

1728. — L'appréciation, dans leur validité et leurs effets, des actes intervenus relativement aux biens des émigrés pendant la durée de la main-mise nationale est encore chaque jour nécessaire. 272

1729. Par le fait de leur réintégration, les actions réelles ou personnelles appartenant aux émigrés sont retombées dans le domaine du droit commun. — Conséquences de ce principe. 273

CHAP. XVIII. — DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

PRÉLIMINAIRES.

1730. — De la source et de la nature du droit d'expropriation. 275

1731. — Loi du 16 sept. 1807. — Elle embrasse la généralité des atteintes que la propriété privée est exposée à éprouver par suite de l'exécution des travaux publics. 276

1732. — Loi du 8 mars 1810. — Son objet. 277

1733. — L'innovation introduite par la loi de 1810 s'applique-t-elle à tous les cas prévus par la loi de 1807 ? — Distinction entre l'expropriation et l'altération de la propriété. — Opposition entre la jurisprudence civile et celle du conseil d'état. 278

1734. — Les dommages purement temporaires sont demeurés sous l'empire de la loi de 1807. — Les conseils de préfecture sont seuls compétents pour en connaître. 290

1735. — Ces règles de compétence sont applicables à la loi du 7 juillet 1833. 290

1736. — Avant d'entrer dans les détails de la législation actuelle, il convient de circonscrire les limites de son empire. 291

1737. — Du sort de la propriété mobilière lorsqu'elle reçoit le contre-coup de l'atteinte portée à la propriété immobilière. 291

1738. — Les lois qui autorisent l'expropriation donnent-elles à l'état le moyen d'agir directement et exclusivement contre une propriété mobilière pour s'en emparer ? 292

1739. — L'administration est réduite à solliciter une loi spéciale chaque fois qu'elle est dans la nécessité de poursuivre l'expropriation d'une chose mobilière. 293

1740. — Loi du 12 févr. 1835, relative au tabac factice. — Ordonnance du 13 fév. rendue en exécution de cette loi. — Discussion de l'application qui en a été faite par le conseil d'état. 294

1741. — Des travaux autorisés et commencés avant la mise en vigueur de la loi du 3 mai 1841. 302

Numéros. Pages.

1742. — Transition à l'exposition du régime établi par cette loi. — Division. 303

ART. 1er. — De la constatation et de la déclaration de l'utilité publique.

1743. — La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent trois opérations qui doivent être considérées séparément. 304

§ 1er. De l'autorisation de l'entreprise.

1744. — L'autorisation donnée pour une entreprise s'étend à tous les travaux accessoires que nécessite son exécution. 306

1745. — L'autorisation est donnée, dans certains cas, par une loi et peut être donnée, dans certains autres, par une simple ordonnance. 307

1746. — Les routes de moins de 20,000 mètres de longueur peuvent-elles être autorisées par une simple ordonnance, encore bien qu'elles ne constituent pas une voie d'embranchement? 308

1747. — L'ordonnance qui autorise une entreprise d'utilité publique n'est point susceptible de recours par la voie contentieuse. — Réclamations fondées sur les droits résultant d'anciennes concessions. 309

1748. — Il appartient aux tribunaux d'examiner si la nature des travaux exigeait une loi plutôt qu'une ordonnance. 310

1749. — Les formalités de l'enquête sont fixées par des règlements d'administration publique. 311

1750. — La question d'utilité générale fait seule l'objet de l'enquête. Les observations ne doivent porter que sur ce point. 311

1751. — Documents qui lui servent de base. 311

1752. — Réunion et opérations de la commission appelée à émettre son avis. 311

1753. — Formes particulières à l'enquête relative aux travaux d'utilité simplement communale. 312

1754. — Les tribunaux n'ont à exiger que la constatation du fait de l'enquête, sans pouvoir connaître de sa régularité. — Les réclamations à cet égard ne doivent être adressées qu'à l'autorité administrative. 312

§ 2. Désignation des territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu.

1755. — Dans le silence de l'acte déclaratif de l'utilité publique, c'est au préfet à désigner les localités ou territoires sur lesquels doivent avoir lieu les travaux. — Nécessité d'un arrêté spécial à cet effet. 313

Numéros. Pages.

§ 3. Détermination des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

1756. — Levée du plan parcellaire des héritages dont la cession est jugée nécessaire. 314
1757. — Dépôt des plans à la mairie. — Avertissement. 315
1758. — Réunion d'une commission au chef-lieu de l'arrondissement. 315
1759. — Ses attributions. — Procès-verbal de ses opérations. 316
1760. — Changements proposés par la commission. 317
1761. — Les observations n'ont plus trait à la question d'utilité de l'entreprise. — La discussion est ouverte aux intérêts privés. 317
1762. — Il appartient aux tribunaux de vérifier si chacune des formes de l'enquête a été suivie. — Exemples de l'exercice de ce pouvoir de juridiction. 319
1763. — Détermination par le préfet des propriétés qui doivent être cédées et de l'époque de la cession. 320
1764. — Règles spéciales aux travaux d'intérêt communal. 322

ART. 2. — Du jugement d'expropriation et de l'indemnité.

1765. — Texte des art. 13 et 14 de la loi. 323
1766. — Résumé des attributions conférées au tribunal. 325
1767. — L'indemnité doit être préalable à l'exécution du jugement qui prononce l'expropriation. 326
1768. — Du règlement de l'indemnité. — Renvoi. — Exception relative aux travaux d'urgence. 326
1769. — Étendue de cette exception. 327
1770. — De l'action à exercer par les particuliers, lorsque leurs héritages sont envahis, sans que l'expropriation en ait été prononcée, avant le payement ou la consignation de l'indemnité. 330
1771. — Droit accordé aux propriétaires de demander la remise des terrains qui n'ont pas reçu la destination en vue de laquelle l'expropriation a eu lieu. — Réclamations relatives à l'exercice de ce privilége. 333

CHAP. XIX. — DES FABRIQUES.

PRÉLIMINAIRES.

1772. — Ce qu'étaient les fabriques sous l'ancienne législation. 335
1773. — Fonctions respectives des fabriciens nommés par les évêques, en vertu de l'art. 76 de la loi de germinal an x, et des marguilliers nommés par les préfets, conformément au décret du 7 thermidor an xi. 335
1774. — L'institution telle qu'elle existe aujourd'hui, est exclusivement régie par le décret du 30 déc. 1809. 336

Numéros. Pages.

1775. — Mission assignée aux fabriques. — Elles ne sont que des mandataires représentant les paroisses. 337

ART. 1er. — Constitution des paroisses.

1776. — Circonscription territoriale affectée à chaque église consacrée à l'exercice public du culte. 340

1777. — Circonscription des cures. 340

1778. — Érection des cures. — Formes de la demande. — Nature et effets de l'acte qui autorise l'érection d'une cure. — Est-il susceptible de recours? 340

1779. — Recherche des biens qui ont pu appartenir autrefois à l'église, s'il s'agit du rétablissement d'une église supprimée. — Revendication de ceux de ces biens qui sont restés dans les mains de l'état; et demande en distraction de tout ou partie de ceux qui ont été réunis au domaine d'une autre paroisse. 342

1780. — Caractère et effets des actes qui interviennent sur ces demandes, tant de la part du préfet que de celle de l'évêque. 344

1781. — Le gouvernement a aussi le droit de supprimer les cures. — Exercice de ce droit. 344

1782. — Circonscription des succursales. — Les règles établies pour l'érection ou la suppression des cures s'appliquent aux succursales. 345

1783. — Établissement des chapelles. — Formes de la demande. — Acte prononçant sur la demande. 346

1784. — Les chapelles n'ont que l'usufruit des biens dont elles obtiennent la remise ou la distraction. 347

1785. — Des annexes. — Demande pour obtenir une annexe. 347

1786. — L'annexe ne forme qu'une dépendance de la cure ou de la succursale. — C'est à la fabrique de la succursale à la représenter et à agir en son nom pour tous les intérêts qui lui sont propres. 348

1787. — Chapelles et oratoires particuliers. — Ils ne sont pas susceptibles d'une existence civile. 349

ART. 2. — Organisation de la fabrique.

1788. — Composition de la fabrique. 350

1789. — Nomination des membres. 350

1790. — Renouvellement des membres. 350

1791. — Nomination du président et du secrétaire du conseil de fabrique. 351

1792. — Nombre de membres exigé pour délibérer. 351

1793. — Fonctions du conseil de fabrique. — La délibération lui appartient. 351

1794. — L'action est confiée au bureau des marguilliers. — Composition de ce bureau. — Attributions du bureau. 351

numéros. Pages.

1795. — Transition. 353

ART. 3. — Composition du domaine dont la gestion est confiée aux fabriques.

1796. — Énumération des principaux objets qui composent le domaine des paroisses. — Transition à l'examen particulier de quelques-unes des branches de leurs revenus. 353

§ 1er. Des biens-fonds.

1797. — Les églises appartiennent-elles aux paroisses ou aux communes? — Droits respectifs des communes et des fabriques relativement aux églises. 354

1798. — Conséquences pratiques du principe que ces droits sont déterminés par la législation spéciale à la matière. — De l'exercice des actions qui concernent l'église. 362

1799. — Propriété du presbytère. — Du cas où il appartient à la paroisse. 366

1800. — Le presbytère est la propriété de la commune lorsque c'est elle qui l'a fourni.—Conséquences de ce droit de propriété, quant à l'exercice des actions. 366

1801. — Les cimetières sont réputés appartenir à la commune. Elle en a la police et la surveillance, les entretient et fait les concessions. — La fabrique n'a droit qu'au produit spontané des terrains. 368

§ 2. Des biens restitués et des biens célés accordés aux fabriques.

1802. — Remise ordonnée par l'arrêté du 7 thermidor an XI. 369

1803. — Extension donnée à cette attribution par les décrets des 28 messidor an XIII et 8 novembre 1810. 370

1804. — Application de ces dispositions aux fabriques des métropoles, des cathédrales et des chapitres. 371

1805. — Preuves à fournir à l'appui des réclamations. 371

1806. — Les biens aliénés et les rentes transférées sont exceptés de l'attribution. — Difficultés relatives à l'application de cette restriction. 372

1807. — La mise en possession n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté spécial du préfet. 372

1808. — A quelle autorité appartient l'interprétation et l'application des arrêtés et décrets qui ont pour objet les remises à faire aux fabriques? 372

1809. — Formes de la demande en remise. — Recours contre l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle. 374

1810. — Disposition de l'art. 36 du décret du 30 décembre 1809 relative aux biens célés.—De la portée et de l'exécution de cette disposition. 374

§ 3. Des suppléments de ressources dus par les communes.

1811. — Énumération des charges de la commune, en ce qui concerne l'exercice du culte. 377

Numéros. Pages.

1812. — Exécution de la disposition qui oblige la commune à suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique. 377

1813. — Du cas où le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes. 378

1814. — Stipulation des communes comprises dans une même paroisse relativement à l'obligation de concourir, dans une certaine proportion, aux frais du culte. — Jurisprudence du conseil d'état. 378

1815. — La loi prévoit le cas où les communes ne trouvent pas de ressources dans leurs revenus communaux pour venir en aide à la fabrique. — Confection et recouvrement des rôles. 382

1816. — Accomplissement de l'obligation pour la commune de supporter les grosses réparations. 383

1817. — Des secours à solliciter du département ou de l'état. 383

1818. — Les départements sont tenus envers les fabriques des cathédrales aux mêmes obligations que les communes envers les fabriques paroissiales. 384

ART. 4. — Régie des biens confiés aux fabriques.

1819. — Énumération des objets qu'embrasse la régie attribuée aux fabriques. 385

1820. — Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs. 385

1821. — Procédure à suivre pour obtenir cette autorisation. 386

1822. — Opposition de la part des tiers intéressés. 386

1823. — Acceptation. 387

1824. — L'autorisation d'accepter ne préjuge nullement les questions juridiques. 387

1825. — Des baux et contrats de vente, d'aliénation, d'acquisition et d'échange. 388

1826. — Les meubles sont à la disposition du bureau des marguilliers. 388

1827. — L'exécution des contrats est soumise aux tribunaux civils. 388

1828. — Location des chaises. 389

1829. — Concessions de places, bancs et chapelles. 389

1830. — Du juge compétent pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de ces concessions. 389

1831. — Du déplacement, de la réduction et de la suppression des bancs concédés. 390

1832. — Transactions. — Les règles à suivre sont les mêmes que pour les communes. 391

1833. — Exercice des actions juridiques. — Autorisation du conseil de préfecture. 391

1834. — Des dépenses dans leur rapport avec le budget annuel de la fabrique. — Dépenses extraordinaires. 392

1835. — Dépenses de l'église et frais de sacristie. 393

Numéros. Pages.
1836. — L'exécution des marchés est soumise aux tribunaux civils. 393
1837. — Du mode de payement des créances contre les fabriques. 393
1838. — Reddition de comptes du trésorier. 394
1839. — Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur les débats relatifs aux comptes entre la fabrique et le trésorier? 395

CHAP. XX. — DES HOSPICES ET ÉTABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE.

PRÉLIMINAIRES.

1840. — La charité a place dans l'organisation sociale. 396
1841. — La bienfaisance est un devoir pour la société. 396
1842. — Proclamation et organisation de ce principe par la convention. 397
1843. — Système créé par le gouvernement consulaire pour l'exercice de la bienfaisance publique. 398
1844. — Double principe sur lequel repose l'organisation actuelle de la bienfaisance publique. 400
1845. — Transition. 402

SECTION PREMIÈRE.

DES ÉTABLISSEMENTS CRÉÉS PAR LES PARTICULIERS.

1846. — Les actes individuels se produisent avec une entière liberté. 403
1847. — En est-il de même de l'action collective? Les associations peuvent-elles se former et subsister sans l'autorisation du gouvernement? 404
1848. — Les associations autorisées ne forment point des personnes civiles. Cet avantage n'est accordé qu'à celles qui se sont fait reconnaître comme *établissements d'utilité publique*. — Demande à cet effet. 405
1849. — Fondation par des particuliers d'établissements de charité. — Nécessité d'une autorisation qui confère à l'établissement le caractère d'établissement d'utilité publique. 405
1850. — Tout établissement d'utilité publique est régi par des statuts approuvés par l'ordonnance qui autorise sa création. 406
1851. — Du droit pour les établissements de bienfaisance d'accepter les dispositions entre-vifs et testamentaires. — Des autres actes de la vie civile. 407
1852. — Établissements privés consacrés aux aliénés. 407
1853. — Principes généraux. 408
1854. — Demande pour être autorisé à former ou diriger un établissement privé destiné au traitement des aliénés. 408
1855. — Mesures prises dans la prévision de l'interruption ou de la cessation des fonctions du directeur.—Régie provisoire. 411

Numéros. Pages.

1856. — Demande d'autorisation à l'effet d'augmenter un établissement existant. 412

1857. — Retrait de l'autorisation. 412

1858. — Caractère des actes qui ont pour objet les demandes d'autorisation, le retrait de celles accordées, la nomination des régisseurs provisoires et directeurs définitifs. 413

SECTION DEUXIÈME.

DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE BIENFAISANCE.

1859. — Division. 414

ART. 1er. — Constitution des établissements publics de bienfaisance.

1860. — La dépense des secours est, de sa nature, communale ; ce n'est que par exception que le département et l'état concourent à la supporter. 414

1861. — Division. 415

§ 1er. ÉTABLISSEMENTS A LA CHARGE DES COMMUNES.

1862. — Les établissements de charité tendant, en réalité, à assurer un service public, ont dû être soumis à des règles communes. 416

1863. — Les hospices et hôpitaux de chaque ville ou commune sont administrés par une commission administrative. 416

1864. — Composition et renouvellement des commissions administratives. 417

1865. — Les membres des commissions doivent avoir leur domicile dans le lieu où elles siégent. — Dans quel lieu doivent-elles siéger ? 418

1866. — Renvoi pour le détail de l'administration des hospices. 419

1867. — Un ordonnateur signe les mandats pour l'acquittement des dépenses. 419

1868. — Nomination des divers employés. 419

1869. — Admission et renvoi des indigents. 420

1870. — Du domicile comme condition d'admission. 420

1871. — Un receveur est chargé des recettes et des payements. 422

1872. — Le receveur est aussi chargé de veiller à la conservation de tous les droits des hospices. — Il a qualité pour procéder aux actes conservatoires. 422

1873. — Contrôleur. 424

1874. — Économe. 424

1875. — Le service intérieur de chaque hospice est régi par un règlement particulier. — Base de ces règlements. 425

1876. — Les hospices et hôpitaux de Paris ont une organisation particulière. 425

1877. — Ils sont dirigés par un conseil général. 426

1878. — Attributions respectives du conseil général et de la commission administrative. 426

Numéros. Pages.

1879. — Admission dans les hôpitaux. 427
1880. — Admission dans les hospices. 428
1881. — Bureaux de bienfaisance. — Leur mission. 428
1882. — Organisation des bureaux de bienfaisance dans les départements. 429
1883. — Organisation particulière des bureaux de bienfaisance pour Paris. 430

§ 2. ÉTABLISSEMENTS A LA CHARGE DES DÉPARTEMENTS.

1884. — Le département est tenu d'avoir un établissement ou de traiter avec un établissement public ou privé pour y placer ses aliénés. — De l'option entre ces deux mesures. 432
1885. — Indemnité due par les hospices qui avaient à leur charge l'entretien d'un certain nombre d'aliénés. — Sa fixation. 433
1886. — Affectation de quartiers dans les hospices au traitement des aliénés. — Autorisation à obtenir à cet effet. 435
1887. — Les commissions administratives sont tenues de faire agréer pour ces quartiers, un préposé responsable. — Ses attributions. 436
1888. — Les asiles spéciaux ont une organisation qui leur est propre. 437
1889. — Commission de surveillance. — Ses attributions. — Le directeur et le médecin assistent aux séances. 437
1890. — Directeur. — Ses fonctions. 438
1891. — Receveur et économe. 439
1892. — Principe du système de précautions organisé par la loi sur les aliénés. 439
1893. — Les établissements doivent recevoir les aliénés dangereux dont l'autorité publique a ordonné la séquestration et, en outre, ceux dont les conseils généraux ont autorisé l'admission. 440
1894. — Les règles d'admission sont différentes pour les uns et les autres. 443
1895. — Placement par ordre de l'autorité. 444
1896. — Placements volontaires. — Par qui l'admission peut être demandée. 446
1897. — Gestion des intérêts des personnes renfermées dans les établissements publics d'aliénés. 449
1898. — Gestion des intérêts des personnes placées dans les établissements privés. 450
1899. — Nomination d'un curateur. — Actes faits pendant la séquestration. — Le ministère public doit être entendu dans toutes les causes intéressant les personnes placées dans un établissement d'aliénés. 452
1900. — Sortie des aliénés placés par ordre de l'autorité. 452
1901. — Sortie des aliénés dont le placement a été volontaire. 452

Numéros. Pages.

1902. — Recours au tribunal pour obtenir la sortie. 453
1903. — Dépenses de transport et d'entretien. — Leur règlement. 455
1904. — Par qui ces dépenses doivent être supportées. — Compétence. 455
1905. — Concours des communes pour aider les départements à supporter les dépenses demeurées à leur charge. — Base de ce concours. — Contestations. 455
1906. — Les enfants trouvés.— Ils sont reçus dans certains hospices désignés parmi les hospices communaux. 457
1907. — Le régime actuel a pour base le décret du 19 janvier 1811. 457
1908. — Mesures destinées à arrêter l'accroissement du nombre des enfants trouvés. — Suppression des tours. — Déplacement des enfants. — Secours aux filles mères. 457
1909. — Désignation des enfants auxquels les hospices sont ouverts. 458
1910. — Mise en nourrice ou en pension. 459
1911. — Tarif des mois de nourrice et des prix de pension. 459
1912. — Traités passés conformément à ces tarifs. — Leur caractère. 459
1913. — Demande de secours pour les mères disposées à nourrir leurs enfants. 460
1914. — Réclamation des enfants. — Obligation de rembourser les frais. 461
1915. — Les dépenses sont supportées par les départements, les communes et les hospices désignés. 461
1916. — Dépenses à la charge du département. 462
1917. — Concours des communes. 462
1918. — Dépenses à la charge des hospices. 463

§ 3. Établissements a la charge de l'état.

1919. — Administration des établissements à la charge de l'état. 464
1920. — Conseil supérieur. — Sa composition. — Ses attributions. 464
1921. — Commission consultative. — Sa formation. 465
1922. — Directeur. — Sa mission. 465
1923. — Comptabilité. 465

ART. 2. — Composition du domaine des établissements de bienfaisance.

1924. — Mesures prises par la Convention à l'effet d'enlever et, bientôt, de rendre aux établissements de charité leur individualité. 466
1925. — Remise aux hospices des biens provenant des établissements charitables. — Étendue et caractère de cette mesure. 468
1926. — Remboursements effectués pendant la main-mise nationale. 470
1927. — Remplacement des biens vendus. — Droits conférés à cet égard aux hospices. 470
1928. — Effets des lois en faveur des émigrés. 472

Numéros. Pages.

1929. — Rentes et biens célés. — Étendue de l'affectation. 473
1930. — Les actions juridiques exercées en exécution de la loi du 4 ventôse an IX ont dû être soumises à un comité consultatif. 475
1931. — Droits respectifs des fabriques et des hospices. 476
1932. — Indication sommaire des principes qui ont présidé au règlement des difficultés relatives à l'attribution des biens célés. 476
1933. — Règles de compétence. — Le sous-préfet statue sur la priorité de découverte. 477
1934. — Caractère des actes qui ont eu pour objet la restitution ou le remplacement des biens des établissements charitables. 477
1935. — Compétence des conseils de préfecture pour prononcer sur l'existence et les effets des révélations. 478
1936. — Compétence des tribunaux pour les actions en revendication dirigées contre les détenteurs. 478
1937. — Les libéralités sont une source d'accroissement du patrimoine des établissements charitables. — Renvoi. 479
1938. — Renvoi pour la part allouée sur le produit des octrois et pour le droit des pauvres sur les théâtres. 479
1939. — Amendes. 479
1940. — Confiscations. 480
1941. — Prix des journées pour les militaires malades. 480
1942. — Produit du travail des indigents recueillis dans les hospices. 481
1943. — Revenus des biens des enfants trouvés et orphelins. — Droits de déshérence. 481
1944. — Droits sur les effets mobiliers des indigents décédés à l'hospice. 482
1945. — Produit des quêtes, des troncs et des collectes. 482

ART. 3. — De la gestion des biens des établissements de bienfaisance.

1946. — Division du sujet. 484
1947. — Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs. 485
1948. — Ouverture des testaments. 485
1949. — Délibération, avis et demande d'autorisation. 486
1950. — Opposition des particuliers. 487
1951. — Acceptation. 487
1952. — L'autorisation d'accepter est toujours accordée sous la réserve des droits des tiers. 488
1953. — Les contestations sur la validité et les effets de la disposition sont du ressort des tribunaux civils. 488
1954. — Fondations de lits. — Caractère de ces actes. — Assimilation aux dons et legs. 488

Numéros. Pages.

1955. — Acquisition de biens-fonds. — Principe de la nécessité d'une autorisation. 490
1956. — Demande d'autorisation. 490
1957. — Autorisation provisoire de concourir aux adjudications en justice. 491
1958. — Confection du contrat. 491
1959. — Payement ou consignation du prix. 492
1960. — Achat d'objets mobiliers. — Adjudications. — Marchés de gré à gré. 492
1961. — Compétence en matière d'acquisitions. 494
1962. — Emprunts. — Les formalités sont les mêmes que pour les dons et legs et les acquisitions. 494
1963. — Aliénations. — L'autorisation est aujourd'hui donnée par le gouvernement. 494
1964. — Mode d'aliénation. 495
1965. — Le ministère d'un notaire est-il obligatoire? 496
1966. — Vente des effets mobiliers. 497
1967. — Échanges. 497
1968. — Autorisation nécessaire aux administrateurs pour qu'ils puissent se dispenser de la mise en ferme des biens-fonds. 498
1969. — Autorisation pour les baux. 499
1970. — De la forme des baux. 500
1971. — Exécution des baux. — Règles à appliquer. 500
1972. — Demande en résiliation ou modération de prix. 501
1973. — Compétence. 501
1974. — Constructions et réparations. —Autorisation. — Marchés. 502
1975. — Compétence. — Renvoi. 503
1976. — Droits et biens litigieux. — Transactions. — Nécessité d'une autorisation. 503
1977. — Actions juridiques. — Les règles particulières n'ont trait qu'à la forme. 504
1978. — Comité consultatif. — Sa formation. — Ses fonctions. 504
1979. — Nécessité d'une autorisation ponr agir en justice.—Renvoi. 505
1980. — Autorisation pour consentir les réductions ou radiations d'hypothèques. — Nature de l'arrêté pris à cet effet. 506
1981. — Les établissements à la charge de l'état sont-ils soumis aux mêmes conditions pour agir en justice? 507
1982. — Effets du défaut d'autorisation. 511
1983. — Actions intentées par les particuliers contre les établissements de charité. 511
1984. — Comment et en quel lieu les établissements doivent être assignés. 512
1985. — Exécution des jugements et titres. 513
1986. — Comptabilité. — Assimilation aux communes. 514
1987. — Budget. 514
1988. — Comptes. 515

Numéros. Pages.
1989. — Responsabilité. — Compétence. — Renvoi. 515

CHAP. XXI. — DES MARCHÉS DE FOURNITURES.

PRÉLIMINAIRES.

1990. — L'état se procure les objets nécessaires aux divers services publics au moyen de traités passés avec des particuliers. 516
1991. — Ce chapitre est consacré aux marchés de fournitures ; renvoi pour les traités relatifs aux travaux publics. 516
1992. — Division du sujet. 516

ART. 1er. — De la formation des marchés.

1993. — Les marchés sont passés par les ministres ou par les chefs de service. 517
1994. — Les marchés passés par les chefs de service ne deviennent définitifs que par l'approbation du ministre. Position respective des parties contractantes jusqu'à ce que le ministre se soit prononcé. 517
1995. — Les marchés sont passés par voie d'adjudication ou de gré à gré. 518
1996. — La validité du traité est-elle compromise lorsqu'il a été fait de gré à gré et devait être passé avec concurrence et publicité ? 520
1997. — Du pouvoir attribué au ministre pour admettre ou rejeter les souscriptions et proclamer l'adjudicataire. 523

ART. 2. — De l'exécution des marchés.

1998. — Division. 525

§ 1er. Compétence.

1999. — Au milieu des incertitudes de la législation, la jurisprudence a proclamé le principe de la juridiction ministérielle. 526
2000. — Les décisions des ministres, en matière de marchés, ont les caractères et produisent les effets des jugements. 529
2001. — C'est au ministre de décider si l'auteur d'un marché a ou non traité en qualité d'agent du gouvernement. 530
2002. — La nature de l'objet du marché ne met point obstacle à la compétence du ministre. 530
2003. — Les marchés passés pour les départements ou pour les communes appartiennent à la juridiction des tribunaux civils. 531
2004. — Les marchés de fournitures de matériaux pour les travaux publics sont soumis à la compétence consacrée par la loi du 28 pluv. an VIII. — Marchés pour le service des eaux dans Paris. 532
2005. — Compétence spéciale créée au profit des conseils de préfecture par le décret du 22 avril 1812. 533

Numéros. Pages.

2006. — Compétence pour les marchés relatifs aux maisons centrales de détention. — Réfutation de la jurisprudence. 533

2007. — Les réponses des chefs de service aux demandes relatives à l'exécution des traités passés pour les services locaux ne constituent point des décisions. 535

2008. — Les marchés entre les entrepreneurs et les sous-traitants ne sont point soumis à la juridiction administrative. 536

2009. — L'intervention de l'état dans ces marchés ne peut résulter que d'une stipulation expresse. 537

2010. — Privilége accordé aux sous-traitants et sur le cautionnement des entrepreneurs, et sur les sommes qui peuvent leur être dues par l'état. 537

§ 2. Interprétation et résiliation.

2011. — Les stipulations doivent être interprétées suivant la rigueur du droit. 539

2012. — Application de ce principe à la clause de retenue pour cause de retard. — Du cas de force majeure. 539

2013. — Application du même principe à la prévision de l'état de guerre. 541

2014. — De la résiliation pour cause d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur. 542

2015. — De l'établissement de régies et du recours aux marchés d'urgence aux frais et risques de l'entrepreneur. 543

2016. — De la résiliation prononcée comme mesure administrative, parce que l'état entend mettre un terme à l'exécution du marché. 544

§ 3. Liquidation et règlements de comptes.

2017. — Les déchéances générales ne forment point obstacle à l'application des déchéances spéciales. 548

2018. — Déchéance spéciale aux marchés passés par l'administration de la guerre, résultant du décret du 13 juin 1806. 548

2019. — Nature des pièces à produire, conditions essentielles à leur validité. 549

2020. — La liquidation ne devient définitive que par l'arrêté de compte émané du ministre. 551

2021. — Les lettres qui se réfèrent à une première décision ne sauraient donner ouverture à un nouveau délai. 551

2022. — L'exécution volontaire emporte acquiescement. 551

2023. — Révision de comptes pour erreurs, faux ou doubles emplois. 551

2024. — Payement. — L'intérêt légal se calcule à 5, et non point à 6 p. 0/0. 552

CHAP. XXII. — MINES, MINIÈRES ET CARRIÈRES.

PRÉLIMINAIRES.

2025. — Principe qui doit servir de base à la législation des mines. 553

Numéros. Pages.

2026. — Obstacles que ce principe a rencontrés dans sa naissance et ses développements. 554
2027. — Diversité des systèmes d'exploitation successivement adoptés dans l'ancienne législation. 555
2028. — Système établi en 1698 et abandonné en 1744. 555
2029. — Esprit de la loi de 1791. 556
2030. — Les restrictions imposées au principe de la concessibilité proclamé par cette loi, l'ont frappé de stérilité. 557
2031. — Analyse des dispositions relatives aux exploitants dont les concessions étaient antérieures à 1791. 558
2032. — Loi du 21 avril 1810. — Son caractère général. 559
2033. — Système de classification consacré par cette loi. 561
2034. — Division. 562

SECTION PREMIÈRE.

DES MINES.

2035. — Définition des mines. — L'énumération de la loi n'a rien de limitatif. 563
2036. — Les tribunaux décident quelles substances rentrent dans la classe des mines. 565
2037. — Division du sujet. 565

ART. 1er. — Des concessions antérieures à la loi de 1810.

2038. — Les détenteurs de concessions antérieures se partagent en deux classes suivant que leurs titres étaient ou non réguliers au jour de la promulgation de la loi de 1810. 566
2039. — Les exploitants dont le titre était régulier sont devenus propriétaires incommutables. 567
2040. — Que faut-il décider pour ceux qui étaient concessionnaires de substances qui ont cessé d'être concessibles ? 567
2041. — Les exploitants dont les titres étaient irréguliers ont été appelés à les faire régulariser. 568
2042. — Absence de déchéance. — Les demandes en régularisation sont encore admissibles. — Exemple. 569
2043. — Délimitation provoquée par ces demandes. — Compétence. 571
2044. — Contestations entre les exploitants et les propriétaires de la surface. — Compétence. 572
2045. — Contestations entre les exploitants voisins. — Compétence. 573
2046. — Ordonnance de délimitation. 574

ART. 2. — Recherche des Mines.

2047. — La constatation de l'existence d'un gîte exploitable doit précéder la concession. 575
2048. — Droit de recherches du propriétaire du sol.—Son étendue. 575
2049. — Le droit de recherches est susceptible d'être cédé. 576

Numéros. Pages.

2050. — Source du droit pour le gouvernement d'autoriser les recherches de mines. — Nature de ce droit. 576
2051. — Formes de la demande en autorisation de recherches. 578
2052. — La permission est subordonnée au payement d'une indemnité au propriétaire du sol. 579
2053. — Les tribunaux ordinaires sont chargés de maintenir l'interdiction de porter les travaux dans les lieux désignés par l'article 11. 580
2054. — La circonstance que le propriétaire explore lui-même ne met nul obstacle au droit de l'administration. 580
2055. — Du recours contre la décision qui intervient sur la demande de permission. 581
2056. — Règlement de l'indemnité due au propriétaire du sol. 583
2057. — Exécution de l'acte d'autorisation. — Compétence. 583
2058. — Durée des recherches. 584
2059. — Interdiction de recherches, en cas d'inexécution des conditions. 584
2060. — Du droit de l'explorateur sur les minéraux extraits à l'occasion des recherches. 584
2061. — Droit du propriétaire sur ce produit lorsque l'exploration a été faite par un tiers. 587
2062. — Droit du trésor sur le même produit. 587

ART. 3. — Découverte et concession de la mine.

2063. — Constatation de la découverte du minéral. 589
2064. — Forme de la demande en concession. 590
2065. — Enregistrement de la pétition. 591
2066. — Publications et affiches. — Délai. — Circulaire relative à l'accomplissement de cette formalité et à la marche générale de l'instruction. 592
2067. — Le délai pour l'apposition des affiches ne court que du jour où le préfet a acquis la certitude de l'existence d'un gîte exploitable. 597
2068. — Durée de l'*exposition* des affiches. 597
2069. — Lieux des publications. 598
2070. — Importance et constatation de l'accomplissement de ces formalités. 598
2071. — Opération de l'ingénieur pendant le cours du délai des publications. 598
2072. — Discord entre les demandeurs en concession et les propriétaires du sol relativement à la fixation de l'indemnité due à ces derniers. 599
2073. — Transmission des pièces au ministre. 599
2074. — Examen par l'autorité supérieure de la demande en concession. — Motifs principaux qui déterminent à l'accueillir. 599

Numéros. Pages.

2075. — Opposition à la demande en concession. 600
2076. — Forme des oppositions. 601
2077. — Délai des oppositions devant le préfet. — Devant le ministre. 602
2078. — Opposition motivée sur la propriété de la mine. — Renvoi devant les tribunaux. 602
2079. — Les tribunaux peuvent-ils être saisis par action directe et principale ? 603
2080. — Du cas où les tribunaux sentent le besoin d'être fixés sur le sens et la portée de l'acte constitutif d'une ancienne concession. 604
2081. — Demandes en concurrence. 604
2082. — Présentation des demandes en concurrence devant le préfet. 605
2083. — Les demandes en concurrence sont-elles recevables jusqu'à l'institution de la concession ? 605
2084. — Formes d'instruction pour les demandes en concurrence. 614
2085. — Motifs de préférence. — L'administration les apprécie souverainement. 615
2086. — Réserve d'une indemnité au propriétaire du sol. 616
2087. — Stipulation d'une indemnité au profit de l'inventeur. 617
2088. — Obligation d'acquitter une redevance. 617
2089. — Forme de l'acte de concession. 617
2090. — Sa promulgation. 618
2091. — Du cas où le concessionnaire est décédé durant le cours de l'instruction. 618
2092. — Caractère des actes constitutifs de concessions. 619
2093. — Les tiers dont l'opposition a été rejetée n'ont pas la ressource du recours par la voie contentieuse. 621
2094. — Du recours pour défaut d'accomplissement des formalités voulues. 622
2095. — Du recours réservé par l'art. 40 du règlement du 22 juillet 1806. 623
2096. — Application de ces règles à l'inventeur de la mine et au propriétaire de la surface. 623
2097. — Les simples demandeurs en concurrence ne sauraient se plaindre de la violation d'un droit. — Omission d'un nom dans l'acte de concession. 623
2098. — Application de l'acte de concession. — La mine constitue dans les mains du concessionnaire une propriété comme toutes les autres. 624
2099. — Application de l'acte de concession. — Son interprétation. Compétence. 625
2100. — A quelle autorité et par quelle voie doit être demandée l'interprétation. 626
2101. — Transition. 626

Numéros. Pages.

ART. 4. — De l'exploitation.

2102. — Division. 626

§ 1er. Des droits de l'inventeur.

2103. — Payement de l'indemnité fixée par l'acte de concession. 627
2104. — Compétence. — Elle appartient aux tribunaux ordinaires. 627
2105. — Explication du droit à une indemnité pour les travaux dont profite le concessionnaire. 628
2106. — Le conseil de préfecture connaît de l'indemnité due à ce titre. 629
2107. — Cette indemnité est-elle susceptible d'être réclamée par tout explorateur autre que l'inventeur ? 629
2108. — Bases de l'évaluation pour cette indemnité. 630
2109. — La latitude laissée au conseil de préfecture ne le dispense point de l'observation des règles de procédure. 632
2110. — Recours contre ses décisions. 632

§ 2. Des droits du propriétaire du sol.

2111. — Payement du droit fixé par l'acte de concession. 633
2112. — Obligation pour les propriétaires du sol de supporter les travaux commandés par l'exploitation. 633
2113. — Du droit d'établir des chemins sur les héritages superficiels. 634
2114. — Comment et par quelle autorité la *nécessité* du passage est-elle reconnue et déclarée ? 636
2115. — Application de la prohibition faite par l'art. 11 de s'établir dans certains lieux déterminés. 638
2116. — Explication de l'art. 15, qui prévoit la confection de travaux sous les lieux habités, dans sa combinaison avec l'art. 50. 639
2117. — Indemnité due au propriétaire par suite de l'exercice de la servitude qui lui est imposée. 640
2118. — Compétence pour le règlement de cette indemnité. 641

§ 3. Des droits du trésor.

2119. — Origine de la disposition qui frappe les mines d'une redevance au profit de l'état. 645
2120. — L'exploitation des mines n'est pas sujette à patente. — Explication de cette disposition. 646
2121. — Assiette de la redevance. 647
2122. — Redevance fixe. — Son évaluation. 647
2123. — Redevance proportionnelle. 648
2124. — Le prix de fermage ne saurait exprimer le revenu imposable. 648
2125. — Les pertes d'une année ne doivent point être reportées sur l'autre. 649
2126. — Chaque concession doit, pour l'évaluation, être considérée séparément. 649
2127. — De l'abonnement. — Forme de la demande à l'effet de l'obtenir. 650
2128. — Matrice de rôles pour la redevance fixe. 650

Numéros, Pages.

2129. — Matrice de rôles pour la redevance proportionnelle. — Communication du livre d'exploitation. 650
2130. — Confection des rôles annuels. 652
2131. — Réclamations contre les rôles. — Compétence. 652
2132. — Motifs des demandes en décharge. 652
2133. — Introduction et instruction de ces demandes. 653
2134. — Le conseil de préfecture prononcé. 653
2135. — Du cas où le concessionnaire fonde sa demande en réduction sur l'abandon total ou partiel de son exploitation. 653
2136. — Recours. 653
2137. — Demandes en remise ou modération. 653

§ 4. Des droits des exploitants voisins.

2138. — Explication de l'art. 45 dans son rapport avec l'art. 1382 du code civil. 655
2139. — Règlement de l'indemnité. — Compétence. 657
2140. — Travaux à faire au dessous ou dans le voisinage d'autres exploitations. 658
2141. — Historique et objet de la loi de 1838 relative aux inondations communes. 658
2142. — Conditions pour qu'il soit permis au gouvernement de recourir au pouvoir qu'il tient de cette loi. 659
2143. — Désignation des concessionnaires appelés à concourir aux travaux. 660
2144. — Convocation à l'effet de nommer un syndicat. 661
2145. — Délibération de l'assemblée. 662
2146. — Demande en annulation de la délibération. — Devant quelle autorité doit elle se porter? 663
2147. — Explication de la disposition qui veut que le recours contre la décision qui désigne les concessionnaires appelés à concourir aux travaux ne soit pas suspensif. — Pourquoi il n'a pas été disposé de même à l'égard de la délibération de l'assemblée. 664
2148. — Institution d'office d'une commission pour suppléer, s'il y a lieu, les syndics. 666
2149. — Ordonnance d'organisation du syndicat. — Fixation des bases de répartition entre les concessionnaires intéressés. — Recours. 666
2150. — Détermination du système et du mode d'exécution et d'entretien des travaux. 667
2151. — Suspension du syndicat, en cas d'inexécution des travaux. — Recours. 667
2152. — Réclamations relatives à l'exécution des travaux. — Renvoi. 668
2153. — Payement des dépenses. — Rôles. — Réclamations. 668
2154. — Retrait de la concession au préjudice de ceux qui se refusent à payer. 669

Numéros. Pages.

§ 5. De la prohibition de diviser l'exploitation.

2155. — Nécessité de l'unité d'exploitation. 669
2156. — Principe de l'indivisibilité des concessions consacré par la loi de 1810 et complété par celle du 27 avril 1838. — Étendue de ce principe. 670
2157. — Effets civils des stipulations contraires à la prohibition. L'administration n'a point à s'en préoccuper. 672
2158. — Demandes en autorisation de diviser l'exploitation. 672
2159. — L'acte qui autorise la division participe de la nature de l'acte de concession. — Conséquence. 673
2160. — De la convention exigée par la loi pour constituer un représentant unique, lorsqu'une mine est tombée entre les mains de plusieurs. 673
2161. — Cette convention n'est jamais qu'un contrat du droit commun. 675
2162. — Sanction des diverses dispositions relatives à l'indivisibilité des mines. 675

§ 6. Surveillance de l'administration.

2163. — Source du droit et du devoir, pour l'administration, de surveiller l'exploitation 1° dans l'intérêt de la production, 2° dans l'intérêt de de la police. 676
2164. — Obligation pour le concessionnaire d'élire un domicile et de le faire connaître au préfet. 77

1° Surveillance dans l'intérêt de la production.

2165. — Les ingénieurs n'ont que le droit de conseil vis-à-vis de l'exploitant et le droit d'avertissement vis-à-vis de l'administration. 677
2166. — Action de l'administration lorsqu'elle a été avertie de l'existence de vices et abus. 678
2167. — Complément que la loi de 1810 a reçu sous ce rapport, de la loi du 27 avril 1838. 679

2° Surveillance dans l'intérêt de la police.

2168. — L'autorité a d'abord la force d'action qui lui appartient en matière de grande voirie. 681
2169. — Le décret de 1813 consacre un ensemble de mesures spéciales. 682
2170. — Mesures préventives. — Arrêtés destinés à prescrire les précautions jugées nécessaires. — Recours. 682
2171. — Mesures d'urgence. 683
2172. — Mesures commandées par les dangers imminents. — Recours. 683
2173. — Mesures en cas d'accidents. — Obligations des exploitants. — Pouvoir des autorités. 684

Numéros. Pages.
2174. — Sanction des prescriptions de la loi. 685
2175. — Payement des dépenses à la charge des exploitants. 685
2176. — Retrait des concessions. — Forme de la dépossession. 686
2177. — Fermeture totale ou partielle des exploitations. — Recours. 687
2178. — Renonciation à l'exploitation totale ou partielle. — Demande. — Instruction. 688
2179. — Quels sont, quant à la propriété, les effets de la renonciation? 689

SECTION DEUXIÈME.

DES MINIÈRES.

2180. — Division. 690

ART. 1er. — Des minières.

2181. — Définition des substances laissées parmi les minières. 691
2182. — L'énumération de la loi n'a rien de limitatif. 691
2183. — Les minières dépendent de la propriété du sol. 692
2184. — Division de l'article. 692

§ 1er. Minerais de fer.

2185. — Condition du maintien pour le propriétaire du droit exclusif d'exploiter la minière dans son héritage. 693
2186. — Formalité de la déclaration. 693
2187. — Le droit du propriétaire est-il susceptible de faire l'objet d'une cession? 693
2188. — Forme et effets de la cession. 694
2189. — Du droit de disposer du produit non consommé par les usiniers du voisinage. 695
2190. — Détermination du rayon de voisinage. 695
2191. — Demande des maîtres de forges afin d'être autorisés à exploiter à défaut d'exploitation du propriétaire. 697
2192. — Octroi de la permission. 697
2193. — Usage de la permission. 697
2194. — Du cas où l'exploitation est insuffisante ou suspendue. 697
2195. — Du droit pour les exploitants d'établir des patouillets, lavoirs et chemins de charroi. — Compétence. 698
2196. — Délai pour l'usage de la permission. 699
2197. — Concurrence entre divers maîtres de forges. — Mission du préfet. 699
2198. — Recours contre les actes de refus ou d'octroi de permission afin d'exploitation et contre les arrêtés de séparation entre les maîtres de forges. 700
2199. — Le prix du minerai se règle à dire d'experts. 701
2200. — Indemnité due au propriétaire par le tiers exploitant. 701
2201. — L'exécution appartient aux tribunaux ordinaires. 701
2202. — Interdiction de pousser des travaux réguliers par galeries souterraines. 702

Numéros. Pages.

2203. — Des circonstances qui font tomber la minière dans la classe des mines concessibles. 702
2204. — Demandes en concession de leur exploitation. 702

§ 2. DES TERRES PYRITEUSES ET ALUMINEUSES.

2205. — Dispositions de la loi. — Les terres pyriteuses et alumineuses sont soumises à toutes les règles exposées pour les minerais de fer. — Renvoi. 703

§ 3. DES TOURBIÈRES.

2206. — Les tourbes ne peuvent être exploitées que par le propriétaire, sous la condition d'observer certaines règles. 704
2207. — Règlement d'exploitation. 705
2208. — De quelle autorité peut valablement émaner ce règlement. 705
2209. — Recours. 706
2210. — Du cas où les tourbes sont mélangées avec du minerai ou des terres pyriteuses. 707

ART. 2. — Des usines à traiter les substances minérales.

2211. — Motif de la législation sur les usines. 710
2212. — But de cette législation. 710
2213. — Énumération des établissements soumis à ses dispositions. 711
2214. — Demande d'autorisation. 712
2215. — Instruction. 712
2216. — Motifs de préférence. 713
2217. — Octroi de l'autorisation. — Nature de l'acte. 713
2218. — Les maîtres de forges dont les établissements ont été autorisés sont seuls admis à faire valoir un droit sur le produit des minières. 713
2219. — Les impétrants ne supportent qu'une taxe une fois payée. 713
2220. — Changement d'état dans les établissements autorisés. 713

SECTION TROISIÈME.

DES CARRIÈRES.

2221. — Le propriétaire n'a ni permission à demander ni déclaration à faire. — Il n'est soumis qu'à la surveillance de la police. 715
2222. — L'exploitation par galeries souterraines est soumise à la surveillance de l'administration. 716
2223. — Circonscription du pouvoir réglémentaire réservé à l'administration. 718
2224. — Les règlements anciens sont encore applicables. 718
2225. — Indication de quelques règlements dont l'application est attribuée au conseil de préfecture. — Caractère de cette attribution. 719
2226. — L'attribution faite par la loi de 1810, aux tribunaux de police correctionnelle, n'a trait qu'aux règlements portés dans l'intérêt des exploitations minérales. 719

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

BIBLIOTHÈQUE ROYALE I

CHAP. XII. - DES DOMAINES ENGAGÉS.
PRELIMIRAIRES.
Numéros.
Pages.
1398.
- Démembrement du domaine de la couronne. - Mesures destinées à faire rentrer dans ce domaine les biens qui en étaient sortis.
1399.
- Analyse de la loi de ventôse an vu.
1400.
- Loi du 12 mars 1820. - Il s'ensuit que la loi de ventôse n'est plus applicable qu'aux actions intentées avant le 4 mars 1829.
1401.
- La question de savoir si les biens revendiqués ont une origine domaniale ou patrimoniale, ou s'ils ne tombent pas sous l'empire de l'une des exceptions imposées au principe de la révocation, est du ressort des tribunaux ordinaires.
1402.
- Les questions de déchéance sont de la compétence de l'autorité administrative.
1403.
- Les demandes en remboursement du prix d'engagement suivent le sort de toutes les demandes en remboursement des dettes de l'état.
1404.
- La ratification obtenue par l'engagiste déclaré propriétaire incommutable aux termes de la loi de ventôse, constitue pour lui un titre participant des caractères des actes de ventes nationales. - Conséquences de cette assimilation.
CHAP. XIII. - DU DOMAINE DE L'ETAT.
1405.
- Distinction entre les biens qui composent le domaine public et ceux qui composent le domaine de l'état proprement dit.
ART. 1er. - Du domaine public.
1406.
- Les biens non susceptibles d'une propriété privée forment la première classe des objets compris dans le domaine public. - Quel est à cet égard le sort des chemins vicinaux et des routes départementales?
1407.
- Les biens affectés à la défense de l'état viennent au second rang parmi les biens du domaine public.
1408.
- Les mines forment aussi une dépendance de ce domaine.
1409.
- Pour les biens que leur nature fait tomber dans le domaine publie, les questions de revendication entre l'état et les particuliers sont de le compétence exclusive des tribunaux civils.
1410.
- De la nature des actes d'affectation emportant attribution au domaine public des biens qui en font l'objet.
1411.
- Application de ces actes par les juges civils. - Leur portée dans les questions étrangères à la juridiction administrative.
1412.
- Renvoi pour les développements, aux chapitres spéciaux.
1413.
- Le domaine public est réparti entre les divers ministres.
1414.
- Attributions, à cet égard, du ministre de la guerre.
1415.
- Attributions du ministre de la marine.
1416.
- Attributions du ministre des travaux publics.
1417.
- Participation de l'administration des domaines aux mesures relatives à la conservation de ces diverses portions du domaine public.
1418.
- Transition à l'exposé des règles concernant l'exercice du droit de disposer du domaine publie.
1419.
- Les biens du domaine public sont inaliénables.
1420.
- Le non-usage suffit-il pour faire cesser l'affectation d'un bien au service commun elle replacer dans le domaine privé?
1421.
- Les actes dont l'objet est de faire cesser l'affectation qui retient un bien dans le domaine public sont des actes purement administratifs.
1422.
- Du droit de concession. - Des actes de concession. - Appréciation et interprétation de ces actes.
1423.
- Forme des demandes en concession. - Instruction de ces demandes. - Décision. - Opposition.
1424.
- Concessions de mines. - Renvoi à un chapitre spécial.
1425.
- Les mêmes règles de juridiction conviennent aux actes d'autorisation de pêcheries, d'usines et de prises d'eau.
1426.
- Renvoi aux mots Cours d'eau, Places de guerre et Grande voirie, pour l'examen des dispositions destinées à protéger le domaine public, contre les entreprises des particuliers.
ART. 2. - Du domaine de l'état.
§ 1er. LISTE CIVILE.
1427.
- Création de la *liste civile.*
1428.
- Fixation de la liste civile.
1429.
- Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens de la liste civile.
1430.
- Des échanges et des baux.
1431.
- La liste civile est soumise à la juridiction des tribunaux civils. - Exception pour les marchés passés avec l'intendant.
§ 2. DU DOMAINE DE L'ÉTAT PROPREMENT DIT.
1432.
- Énumération des biens composant le domaine de l'état proprement dit.
1433.
- Renvoi pour ce qui concerne les bois et forêts et les divers droits incorporels.
1434.
- En principe général, l'état, pour les biens de son domaine, ne jouit d'aucun privilège de juridiction. - Explication de ce principe.

1435.
- De la conquête comme moyen d'accroissement du domaine de l'état. - Ses effets ne sont réglés que par le chef suprême de l'état.
1436.
- Les droits que le code civil confère à l'état sur les biens vacants et sans maître dépendent du domaine de la juridiction civile.
1437.
- Transition à l'examen des actes d'administration.
1438.
- La jouissance des immeubles affectés à un service public ne comporte que des achats de denrées, de matières, des marchés d'entretien ou de réparation. - Renvoi pour ces deux objets.
1439.
- De la jouissance des biens productifs de revenu. - Distinction, quant au mode de jouissance, entre les immeubles et les droits incorporels. - Renvoi pour ce qui concerne les droits incorporels.
1440.
- Des baux pour la mise en fermé des immeubles. - Leur forme. - Leur durée. - Leurs principales conditions.
1441.
- L'interprétation et l'exécution des baux sont désormais abandonnées à la juridiction des tribunaux civils.
1442.
- Aliénabilité des biens du domaine. - Exception à ce principe pour les droits régaliens, et particulièrement les impôts. - Distinction à cet égard entre les impôts et les droits de péage concédés pour prix de travaux.
1443.
- Énumération des divers modes d'aliénation applicables aux biens du domaine.
1444.
- De la vente. - Doit-elle être autorisée par un acte du pouvoir législatif?
1445.
- Formes et effets du contrat.
1446.
- Tout ce qui tient à l'essence, à l'interprétation et à l'exécution du contrat se règle par le droit civil.
1447.
- Du payement du prix. - Qu'arrive-t-il si les acquéreurs sont en retard de payer aux termes convenus?
1448.
- Calcul des intérêts à la charge de l'acquéreur en retard de payer, qui parvient à se faire relever de la déchéance.
1449.
- Examen de la question de compétence pour tout ce qui tient à l'interprétation et à l'exécution des contrats de vente. - Réfutation de la jurisprudence qui, se fondant sur la loi du 28 pluviôse an VIII, se prononce en faveur de l'autorité administrative.
1450.
- Conséquences pratiques du principe consacré sur ce point par la jurisprudence.
1451.
- Des concessions. - Dans quels cas on a recours à ce mode d'aliénation.
1452.
- Concession spéciale formant l'objet du décret du 9 avril 1811
1453.
- De l'exercice du droit de concession.
1454.
- Compétence pour l'appréciation et l'exécution des actes de concession.
1455.
- De l'échange. - Mode d'y procéder.
1456.
- Compétence. - Distinction entre les contestations relatives aux formalités qui précèdent l'échange et celles qui s'élèvent sur l'exécution du contrat.

ART. 3. - Des actions domaniales.

1457.
- Les actions relatives à la liste civile sont intentées par et contre l'intendant, et suivies et jugées suivant les règles ordinaires.
1458.
- Les actions relatives au domaine public et au domaine de l'état sont soumises à quelques règles particulières.
1459.
- Actions à suivre devant les tribunaux civils.
1460.
- Obligation de remettre un mémoire préalable au préfet pour les particuliers qui ont à actionner l'état.
1461.
- Le préfet est libre dans l'exercice des actions; il n'a à attendre ni avis, ni autorisation.
1462.
- De la faculté de se dispenser du ministère de l'avoué.
1463.
- Les actions domaniales ne sont pas soumises au préliminaire de conciliation.
1464.
- L'état est aussi représenté par le préfet devant le conseil de préfecture.
1465.
- Devant le conseil d'état, ce n'est plus le préfet mais le ministre des finances qui représente l'état. Il n'est pas moins que les particuliers, soumis à la règle qui veut que le recours ait lieu dans les trois mois de la décision attaquée.

CHAP. XIV. - DES DOMAINES NATIONAUX.

1466.
- Objet spécial de ce chapitre.
1467.
- Distinction entre les questions de validité ou d'interprétation des actes de vente et les contestations sur la domanialité des biens vendus. - Principe de la compétence relativement à chacun de ces objets antérieurement à la loi de pluviôse
1468.
- Détermination de la portée de la loi du 28 pluviôse an vin.
1469.
- Charte de 1814. - Ses effets relativement aux attributions réglées parla loi de pluviôse.
1470.
- Validité de la vente. - Les questions qu'elle fait naître sont du ressort du juge administratif.
1471.
- Questions d'interprétation. - Limites de la juridiction administrative.
1472.
- Conséquences pratiques des principes qui la restreignent. - Renvoi devant les juges civils en cas d'insuffisance des éléments empruntés aux actes qui ont préparé ou consommé la vente.
1473.
- Quels actes doivent être réputés avoir préparé ou consommé la vente.

1474.
- Renvoi par les tribunaux civils, lorsque la question d'interprétation surgit dans une instance engagée devant eux.
1475.
- Obligation pour les conseils de préfecture de s'abstenir, même dans l'examen des questions qui leur appartiennent, de tout moyen auxiliaire d'interprétation.
1476.
- Réserve au profit du juge civil, des questions relatives à l'application des droits déclarés par le conseil de préfecture, dans les litiges de son domaine.
1477.
- Nouvelles observations tendant à établir que l'attribution consacrée par la loi du 28 pluviôse ne doit point s'appliquer aux contrats de vente journellement passés par l'état.
CHAP. XV. - DES ÉLECTIONS COMMUNALES.
PRÉLIMINAIRES.
1478.
- Définition du sujet.
1479.
- Des bases du système électif établi par la loi municipale. - Sources du droit électoral.
1480.
- Suite. - Conditions d'éligibilité.
1481.
- Suite. - Fixation du nombre de mandataires à élire. - Organisation de l'élection.
1482.
- Division.
ART. 1er. - Des listes électorales.
1483.
- Confection annuelle des listes.
1484.
- Conditions à remplir pour être porté sur les listes.
1485.
- Suite. - Quotité des contributions. - Dispositions relatives à leur attribution.
1486.
- Suite. - Des difficultés que peut soulever l'application de la loi, en matière d'attribution et délégation de contributions.
1487.
- De la population comme élément de la composition des listes.
1488.
- Énumération des fonctions auxquelles est attachée la qualité d'électeur.
1489.
- Les juges suppléants doivent être considérés comme membres des tribunaux.
1490.
- Condition, sous ce rapport, des greffiers et commis-greffiers.
1491.
- Les officiers de la garde nationale ne perdent ce titre que par leur remplacement effectif.
1492.
- Des médecins reçus suivant les anciennes formes.
1493.
- Du silence gardé par la loi sur les conditions d'âge, d'état civil et de domicile.
1494.
- Suite. - Le nombre des électeurs domiciliés ne doit pas descendre au-dessous d'une certaine limite.
1495.
- Des électeurs qui figurent sur la liste et comme fonctionnai- res, et comme plus imposés. - Mention sur la liste de la quotité des impôts et du chiffre de la population.
1496.
- Publication et dépôt de la liste à la mairie.
1497.
- Réclamations.
1498.
- Le maire prononce.
1499.
- Des formes qui doivent présider à l'exercice de son pouvoir.
1500.
- Notification des décisions.
1501.
- Expiration du temps accordé au maire pour rectifier la liste.
1502.
- L'autorité a-t-elle le pouvoir de tenir compte, pour la rectification de la liste, des changements réalisés dans la position de ceux qui y figurent, jusqu'au jour de sa clôture définitive?
1503.
- Rédaction et publication du tableau des rectifications.
1504.
- Appel dès décisions du maire.
1505.
- Formes de la procédure devant le préfet.
1506.
- Rectifications à faire en vertu des décisions préfectorales.
1507.
- Publication de ces rectifications.
1508.
- Le recours est-il ou vert contre les arrêtés émanés du préfet?
1509.
- L'exercice en est interdit au maire.
1510.
- Compétence des tribunaux civils. - Art. 42 de la loi du 21 mars 1831
1511.
- Difficultés relatives à l'attribution des contributions.
1512.
- La compétence des tribunaux civils s'étend-elle aux difficultés relatives à l'admission de telle ou telle nature d'impositions, pour la formation du cens électoral?
1513.
- Que faut-il penser de la doctrine qui réserve à l'autorité administrative de statuer sur l'assiette de la patente?
1514.
- Les actions doivent être intentées contre le maire.
1515.
- A quel instant les tribunaux doivent-ils être saisis?

516.
- En cas d'inertie du maire, il est loisible de s'adresser directement à la juridiction supérieure.
517.
- Notification et exécution des jugements.
1518.
- Clôture définitive de la liste.
1519.
- Permanence de la liste. - Elle constitue le titre le plus irrévocable et le plus incontestable. - Conséquences de ce principe.
1520.
- Des actions pendantes devant les tribunaux, au moment de la clôture. - Exécution des jugements qui statuent sur ces actions.

ART. 2. - De l'éligibilité.

1521.
- Restriction du principe que tout électeur est éligible.
1522.
- Suite. - Incompatibilité.
1523.
- Incompatibilité frappant les ministres du culte.
1524.
- Incompatibilité frappant les comptables.
1525.
- Incompatibilité frappant les agents salariés par la commune.
1526.
- Les percepteurs des contributions directes tombent-ils sous le coup d'une incompatibilité?
1527.
- Les fonctions confiées aux femmes ne sauraient préjudicier aux droits électoraux de leurs maris.
1528.
- Des empêchements. - Définition de l'alliance.
1529.
- Règles de compétence. - Renvoi.
1530.
- Du moyen de faire cesser l'incompatibilité.
1531.
- Cessation de l'empêchement.
1582.
- De la préférence entre les deux parents ou alliés simultanément élus.

ART. 3. - Des opérations électorales.

1533.
- Division.

§ 1er. DÉTERMINATION DU NOMBRE DE CONSEILLERS A ÉLIRE.

1534.
- L'élection est destinée à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal ou au renouvellement triennal de la moitié de ses membres.
1535.
- Des vacances. - Exclusions.
1536.
- Suite. - Révocation pour cause d'absences répétées.
1537.
- Exclusion pour cause d'incompatibilité ou d'empêchement.
1538.
- Exclusion pour refus de prestation de serment.
1539.
- Distinction, quant à l'effet des empêchements et incompatibilités, entre ceux qui ont précédé l'élection et ceux qui n'ent pris naissance que postérieurement.
1540.
- Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion ne sauraient être étendues.
1541.
- Application de ces dispositions. - Des arrêtés pris à cet effet parle préfet.
1542.
- Des règles de préférence qu'il a à suivre à l'égard des conseillers qui deviennent alliés.
1543.
- Du droit, pour l'administration, de compléter le conseil municipal, au fur et à mesure des vacances.
1544.
- Du renouvellement triennal. - Partage des conseillers municipaux en deux séries.
1545.
- Le renouvellement triennal constitue une mesure éminemment générale pour tout le royaume.
1546.
- Conséquences de ce principe, au regard des conseillers élus dans le cours d'une période triennale.
154 7.
- Suite. - Du tirage au sort pour la détermination, lorsqu'il y a lieu, des membres qui doivent sortie pour le renouvellement.
1548.
- Réclamations suscitées par ie tirage au sort. - Compétence
1549.
- De l'influence des variations dans la population, sur la fixation du nombre de conseillers à élire.
1550.
- Du mode à suivre pour mettre la composition du conseil municipal en harmonie avec le chiffre de la population.
1551.
- Répartition du nombre de conseillers à élire dans les communes divisées en plusieurs, sections. - Constitution des sections.
1552.
- Des changements dans le nombre ou la limite des sections par suite des variations dans le chiffre de la population.
1553.
- Du cas où le nombre des conseillers à élire n'est pas divisible par le nombre des sections.
1554.
- De la répartition des conseillers à élire par suite de vacances existantes dans la série qui reste étrangère au renouvellement.
1555.
- De la répartition des conseillers à élire par suite du renouvellement triennal, lorsque ce nombre, en raison des variations de population, ne correspond pas à celui des conseillers sortants.
1556.
Observation relative à la distinction entre les cas où le remplacement nécessité par des vacances concourt avec le renouvellement triennal, et celui où les deux opérations se présentent isolées l'une de l'autre.

1557.
- La fixation et la. répartition du nombre des conseillers à élire est réservée au préfet.
1558.
- Des arrêtés pris à cet effet. - Recours.
§ 2. - CONVOCATION DES ÉLECTEURS.
1559.
- Convocation des électeurs par le préfet.
1560.
- Le droit de voter simultanément dans plusieurs communes s'oppose-t-il à la convocation de leurs assemblées pour le même jour?
1561.
- Indication des jours de réunion pour les diverses sections.
1562.
- La réunion de deux sections le même jour aurait-elle pour effet d'entraîner la nullité de leurs opérations?
1563.
- Du rang des sections.,
1564.
- De la nécessité de la publication des arrêtés de convocation. - Mesures à prendre à cet effet.
1565.
- Fixation de l'heure et du lieu de l'assemblée.
1566.
- Confection des listes de sections. - Répartition des électeurs entre les sections.
1567.
- Réclamations contre les listes de sections.
§ 3. OPÉRATIONS DE L'ASSEMBLÉE ÉLECTORALE.
1568.
- Présidence de l'assemblée.
1569.
- Le droit de suffrage n'est point attaché aux fonctions de président.
1570.
- Lieu de l'assemblée.
1571.
- Ouverture de la séance. - Formation du bureau?
1572.
- Nomination du secrétaire.
1573.
- Le secrétaire prend-il part aux décisions du bureau?
1574.
- De la prestation de serment, en ce qui a trait aux scrutateurs.
1575.
- Nécessité de la présence continuelle de trois membres au bureau.
1576.
- On applique à la tenue des assemblées les règles tracées par les lois sur les élections parlementaires et départementales.
1577.
- Disposition du bureau et de la table pour écrire les votes.
1578.
- Ouverture du procès-verbal.
1579.
- Avertissements à donner par le président. - Nombre de conseillers à élire. - Restrictions à la liberté des choix.
1580.
- On procède par des élections distinctes au remplacement et au renouvellement.
1581.
- Premier tour de scrutin. -Nombre de noms à écrire.
1582.
- Le vole doit être écrit dans la salle des élections.
1583.
- Il doit être écrit secrètement.
1584.
- L'électeur illettré fait écrire son vote par un autre électeur.
1585.
- De la règle que les votes doivent être écrits successivement.
1586.
- Appel des électeurs parle président pour le dépôt des bulletins. - Dépôt des bulletins.
1587.
- Prestation du serment par chaque électeur.
1588.
. - Rappel des électeurs qui n'ont pas voté.
1589.
- Clôture du scruté.
1590.
- Dépouillement du scrutin.
1591.
- Attribution des bulletins douteux.
1592.
- Il est tenu note du dépouillement par les scrutateurs.
1593.
- Majorité nécessaire pour qu'il y ait élection.
1594.
- Règles de préférence entre les candidats qui obtiennent cette majorité.
1505.
- Incinération des bulletins. Conservation des bulletins qui ont motivé quelque réclamation.
1596.
- Deuxième tour de scrutin.
1597.
- Convocation des électeurs pour ce second tour.
1598.
- Avertissements à donner par le président.
1599.
- Le serment n'est pas renouvelé.

1600.
- Majorité nécessaire au second tour de scrutin.
1601.
- Détermination du rang des scrutins sous ce rapport,
1602.
- Pouvoir de décision attribué au bureau.
1603.
- Caractère provisoire de ces décisions. - Conséquences qui en résultent.
1604.
- Pouvoirs du président. - Police de l'assemblée.
1605.
- Réquisition de la force armée. - Renvoi des élections à un autre jour.
1606.
- Expulsion des citoyens non électeurs. - Interdiction des entreprises contraires à la liberté des suffrages.
1607.
- Représentation par les électeurs de leurs cartes.
1608.
- Rédaction du procès-verbal.
1609.
- De la foi due à ces énonciations.
1610.
- Lecture du procès-verbal.
§ 4. RÉCLAMATIONS CONTRE LES OPÉRATIONS DE L ASSEMBLÉE ÉLECTORALE.
1611.
- Du droit conféré au préfet de provoquer l'annulation des opérations électorales.
1612.
- Exercice de ce droit.
1613.
- Il n'a trait qu'à l'action, et ne saurait emporter le droit de combattre les réclamations des électeurs.
1614.
- Du droit de réclamation réservé aux électeurs. - Appartient-il à tou t électeur inscrit sur les listes?
1615.
- Les fonctions de membre du bureau ne mettent nul obstacle à l'exercice du droit de réclamation.
1616.
- Délai pour réclamer.
1617.
- Le conseil de préfecture est tenu de ne point excéder les limites de la demande dont il est saisi.
1618.
- Il doit prononcer dans le délai d'un mois. -Point de départ du délai. - Sa rigueur.
1619.
- Règles de compétence. - Attributions respectives des conseils de préfecture et des tribunaux.
1620.
- Les réclamations doivent, avant tout, se juger par appréciation des résultats dus, en malité, aux irrégularités signalées.
1621.
- Les arrêtés des conseils de préfecture ne sont susceptibles ni d'opposition ni de tierce-opposition.
1622.
- Recours au conseil d'état.
1623.
- Les parties ont à surveiller l'enregistrement de leur requête au secrétariat du conseil.
CHAP. XVI. - DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES ET D'ARRONDISSEMENT.
PRELIMINAIRES.
1624.
- Origine des conseils de département et d'arrondissement.
1625.
- Utilité des conseils de département.
1626.
- Utilité des conseils d'arrondissement.
1627.
- Les conseillers de département et d'arrondissement sont nommés par voie d'élection. - Division du sujet.
ART. 1er. - Des électeurs.
1628.
- Les électeurs sont les mêmes pour les conseils de département et pour ceux d'arrondissement.
1629.
- La liste comprend d'abord les citoyens appelés à élire les députés.
1630.
- Elle comprend en second lieu, les citoyens portés sur la liste du jury.
1681.
- Des citoyens qui ont séparé leur domicile politique de leur domicile réel. - Faculté qui leur est accordée par la loi de voter au lieu de leur domicile réel.
1632.
- Inscription des électeurs qui ont profité de cette faculté sur une liste supplémentaire.
1633.
- Inscription sur la même liste des citoyens écartés par une simple incompatibilité, de la liste du jury. - Composition générale de la liste supplémentaire.
1634.
- Liste complémentaire destinée à porter et maintenir, par l'adjonction des plus imposés, le nombre des électeurs à cinquante.
1635.
- Composition de la liste complémentaire.
1636.
- Mode d'inscription sur cette liste.
1637.
- Liste de suppléants. - Droits conférés par l'inscription sur cette liste.
1638.
- Des formes pour la confection des diverses listes électorales.
1639.
Suite. - Forme des listes supplémentaires,
1640.
- Forme des listes complémentaires.
1641.
- Forme des listes de suppléants.

1642.
- Réclamations relatives à la confection des listes.
1643.
- Du droit pour chacun de réclamer contre les erreurs qui le concernent directement.
1644.
- Du droit conféré à tout électeur inscrit de réclamer contre les erreurs commises relativemen tà un autre.
1645.
- Signature des réclamations.
1646.
- Présentation et inscription des réclamations à la préfecture.
1647.
- Notification des réclamations.
1648.
- Jugement des réclamations. - Délai pour statuer.
1649.
- Communication des pièces.
1650.
- Forme des arrêtés.
1651.
- Notification des décisions.
1652.
- Appel de la décision rendue par le préfet.
1653.
- Du cas où le préfet néglige ou refuse de statuer dans le délai fixé.
1654.
- Clôture des listes.
1655.
- Du principe de la permanence des listes. - L'inscription confère un- droit irrévocable et incontestable.
1656.
- Le principe de la permanence des listes va jusqu'à dominer la règle qui veut que le nombre des électeurs ne descende pas au-dessous de cinquante.

ART. 2. - Des éligibles.

1657.
- Énumération des conditions d'éligibilité pour le conseil général.
1658.
- Énumération des conditions d'éligibilité pour le conseil d'arrondissement.
1659.
- Examen de ces diverses conditions. - De la jouissance des droits civils et politiques.
1660.
- De la condition relative à l'âge.
1661.
- Du cens. - De l'origine et de la nature de cette condition.
1662.
- Suite. - Le payement des contributions à compter pour le cens doit avoir lieu depuis une année.
1663.
- Des contributions qui peuvent compter pour le cens. - Délégation des contributions.
1664.
- La loi n'exige aucune condition de domicile.
1665.
- Énumération des incompatibilités.
1666.
- Incompatibilités absolues.
1667.
- De l'étendue de l'incompatibilité prononcée contre les *employés* au recouvrement de l'impôt
1668.
- Incompatibilités *relatives.*
1669.
- Étendue de l'incompatibilité établie contre les architectes.
1670.
- Les ingénieurs des mines restent en dehors des incompatibilités.
1671.
- On n'admet point, en matière d'incompatibilités, les raisons d'analogie.
1672.
- Les empêchements pour cause de parenté ont été rejetées.
1673.
- Réclamations. - Renvoi.
1674.
- De l'impossibilité d'être, simultanément, membre de plusieurs conseils.
1675.
- La constatation de l'existence des conditions d'éligibilité est-elle de nature à motiver une confection de listes?

ART. 3. - Des opérations électorales.

1676.
- Division.

§ 1er. CONVOCATION DES ÉLECTEURS.

1677.
- Pour le conseil général, l'élection se fait par canton ou par circonscription électorale.
1678.
- Pour le conseil d'arrondissement, l'élection a toujours lieu par canton.
1679.
- Distinction entre les départements où les membres du conseil général et ceux du conseil d'arrondissement sont nommés par la même assemblée, et les départements où l'assemblée n'est pas la même pour les deux élections.
1680.
- La convocation est motivée par des vacances ou par le renouvellement triennal.
1681.
- Des vacances. - Options. - Décès. - Démissions.
1682.
- Suite. -Démission forcée pour cause d'absences réitérées.
1683.
- Renouvellement des conseils généraux et d'arrondissement. -

1684.
- Division de ces conseils en séries.
1685.
- Dissolutions prononcées parle roi.
1686.
- Du délai fixé pour la convocation, en cas de vacances, de renouvellement et de dissolution.
1687.
- Le droit de convocation est réservé au préfet.
1688.
- Étendue de ce droit.

§ 2. DES FORMES DE L'ASSEMBLÉE ÉLECTORALE.

1689.
- Nécessité de se reporter au chapitre qui traite des élections communales, pour le développement des règles applicables aux opérations de l'assemblée électorale.
1690.
- Assemblée unique. - Assemblée par sections.
1691.
- Présidence.
1692.
- Pouvoir du président.
1693.
- Le président a droit de suffrage.
1694.
. - Formation du bureau.
1695.
- Nomination d'un secrétaire.
1696.
- Mission du bureau
1697.
- De la nécessité de renouveler le bureau, dans le cas où l'assemblée a à procéder à plusieurs élections.
1698.
- Indications par le président des conditions d'éligibilité. - Appel des électeurs
1699.
- Prestation de serment.
1700.
- Les bulletins sont écrit secrètement sur une table disposée à cet effet.
1701.
- Remise des bulletins.
1702.
- Les listes doivent être affichées dans la salle.
1703.
- Durée du scrutin.
1704.
- Dépouillement du scrutin.
1705.
- Attribution des bulletins douteux.
1706.
- Dépouillement du scrutin dans les assemblées divisées en sections.
1707.
- Majorité voulue pour l'élection.
1708.
- Calcul des votes.
1709.
- Deuxième tour de scrutin.
1710.
- L'assemblée a-t-elle la faculté de procéder à un troisième tour de scrutin dans la même journée?
1711.
- De la disposition qui interdit de prolonger les opérations au delà de deux jours.
1712.
- Rédaction du procès-verbal.
1713.
- Dans quel cas chaque élection doit faire l'objet d'un procès-verbal distinct.

§ 3. RÉCLAMATIONS CONTRE LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES.

1714.
- Texte des art. 50, 51 et 52 de la loi du 22 juin 1833,
1715.
- Renvoi au chapitre précédent, pour l'explication des dispositions contenues dans les art. 50 et 51.
1716.
- Limites respectives de la compétence entre les conseils de préfecture et les tribunaux. - Que faut-il entendre par capacité légale, au point de vue électoral?
1717.
- De la jurisprudence qui réserve à la juridiction administrative les questions relatives à l'attribution de la patente.
1718.
- De la preuve des faits allégués à l'appui des réclamations.
1719.
- Appréciation de ces faits, dans leur rapport avec le résultat de l'élection,
1720.
- Délai accordé au conseil de préfecture pour statuer.
1721.
- Le conseil de préfecture doit se borner à l'examen des nullités qui lui ont été dénoncées.
1722.
- Recours contre les décisions du conseil de préfecture.
1723.
- L'exercice du recours est-il limité à ceux qui ont été parties dans l'instance engagée devant le conseil de préfecture?

CHAP. XVII. - DES ÉMIGRÉS.

1724.
- Remise des biens non vendus ordonnée par la loi du 5 déc. 1814.
1725.
- Commission instituée pour l'exécution de cette loi.

1726.
- Indemnité allouée par la loi du 27 avril 1825.
1727.
- Commission instituée pour opérer la liquidation et la répartition de cette indemnité; opérations aujourd'hui consommées.
1728.
- L'appréciation, dans leur validité et leurs effets, des actes intervenus relativement aux biens des émigrés pendant la durée de la main-mise nationale est encore chaque jour nécessaire.
1729.
Par le fait de leur réintégration, les actions réelles ou personnel les appartenant aux émigrés sont retombées dans le domaine du droit commun. - Conséquences de ce principe.
CHAP. XVIII. - DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
PRÉLIMINAIRES.
1730.
- De la source et de la nature du droit d'expropriation.
1731.
- Loi du 16 sept. 1807. - Elle embrasse la généralité des atteintes que la propriété privée est exposée à éprouver par suite de l'exécution des travaux publics.
1732.
- Loi du 8 mars 1810. - Son objet.
1733.
- L'innovation introduite par la loi de 1810 s'applique-t-elle à tous les cas prévus par la loi de 1807? - Distinction entre l'expropriation et l'altération de la propriété. - Opposition entre la jurisprudence civile et celle du conseil d'état.
1734.
- Les dommages purement temporaires sont demeurés sous l'empire de la loi de 1807. - Les conseils de préfecture sont seuls compétents pour en connaître.
1735.
- Ces règles de compétence sont applicables à la loi du 7 juillet 1833.
1736.
- Avant d'entrer dans les détails dela législation actuelle, il convient de circonscrire les limites de son empire.
1737.
- Du sort de la propriété mobilière lorsqu'elle reçoit le contrecoup de l'atteinte portée à la propriété immobilière.
1738.
- Les lois qui autorisent l'expropriation donnent-elles à l'état le moyen d'agir directement et exclusivement contre une propriété mobilière pour s'en emparer?
1739.
- L'administration est réduite à solliciter une loi spéciale chaque fois qu'elle est dans la nécessité de poursuivre l'expropriation d'une chose mobilière.
1740.
- Loi du 12 févr. 1835, relative au tabac factice. - Ordonnance du 13 fév. rendue en exécution de cette loi. - Discussion de l'application qui en a été faite par le conseil d'état.
1741.
- Des travaux autorisés et commencés avant la mise en vigueur de la loi du 3 mai 1841.
1742.
- Transition à l'exposition du régime établi par cette loi. - Division.
ART. 1er. - De la constatation et de la déclaration de l'utilité publique.
1743.
- La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent trois opérations qui doivent être considérées séparément.
§ 1er. DE L'AUTORISATION DE L'ENTREPRISE.
1744.
- L'autorisation donnée pour une entreprise s'étend à tous les travaux accessoires que nécessite son exécution.
1745.
- L'autorisation est donnée, dans certains cas, par une loi et peut être donnée, dans certains autres, par une simple ordonnance
1746.
- Les routes de moins de 20,000 mètres de longueur peuvent-elles être autorisées par une simple ordonnance, encore bien qu'elles ne constituent pas une voie d'embranchement?
1747.
- L'ordonnance qui autorise une entreprise d'utilité publique n'est point susceptible de recours parla voie contentieuse. - Réclamations fondées sur les droits résultant d'anciennes concessions.,
1748.
- Il appartient aux tribunaux d'examiner si la nature des travaux exigeait une loi plutôt qu'une ordonnance.
1749.
- Les formalités de l'enquête sont fixées par des règlements d'administration publique.
1750.
- La question d'utilité générale fait seule l'objet de l'enquête. Les observations ne doivent porter que sur ce point.
1751.
- Documents qui lui servent de base.
1752.
- Réunion et opérations de la commission appelée à émettre son avis.
1753.
- Formes particulières à l'enquête relative aux travaux d'utilité simplement communale.
1754.
- Les tribunaux n'ont à exiger que la constatation du fait de l'enquête, sans pouvoir connaître de sa régularité. - Les réclamations à cet égard ne doivent être adressées qu'à l'autorité administrative.
§ 2. DÉSIGNATION DES TERRITOIRES SUR LESQUELS LES TRAVAUX DOIVENT AVOIR LIEU.
1755.
- Dans le silence de l'acte déclaratif de l'utilité publique, c est au préfet à désigner les localités ou territoires sur lesquels doivent -vent avoir lieu les travaux. - Nécessité d'un arrêté spécial à cet effet.
§ 3. DÉTERMINATION DES PROPRIÉTÉS PARTICULIÈRES AUXQUELLES L'EXPROPRIATION EST APPLICABLE.
1756.
- Levée du plan parcellaire des héritages dont la cession est jugée nécessaire.
1757.
- Dépôt des plans à la mairie. - Avertissement.
1758.
- Réunion d'une commission au chef-lieu de l'arrondissement.
1759.
- Ses attributions. - Procès-verbal de ses opérations.
1760.
- Changements proposés par la commission.
1761.
- Les observations n'ont plus trait à la question d'utilité de l'entreprise. - La discussion est ouverte aux intérêts privés.
1762.
- Il appartient aux tribunaux de vérifier si chacune des formes de l'enquête a été suivie. - Exemples de l'exercice de ce pouvoir de juridiction.

1763.
- Détermination parle préfet des propriétés qui doivent être cédées et de l'époque de la cession.
1764.
- Règles spéciales aux travaux d'intérêt communal.
ART. 2. - Du jugement d'expropriation et de l'indemnité.
1765.
- Texte des art. 13 et 14 de la loi.
1766.
- Résumé des attributions conférées au tribunal.
1767.
- L'indemnité doit être préalable à l'exécution du jugement qui prononce l'expropriation.
1768.
- Du règlement de l'indemnité. - Renvoi. - Exception relative aux travaux d'urgence.
1769.
- Étendue de cette exception.
1770.
- De l'action à exercer par les particuliers, lorsque leurs héritages sont envahis, sans que l'expropriation en ait été prononcée, avant le payement ou la consignation de l'indemnité.
1771.
- Droit accordé aux propriétaires de demander la remise des terrains qui n'ont pas reçu la destination en vue de laquelle l'expropriation a eu lieu. - Réclamations relatives à l'exercice de ce privilège.
CHAP. XIX. - DES FABRIQUES.
PRÉLIMINAIRES.
1772.
- Ce qu'étaient les fabriques sous l'ancienne législation.
1773.
- Fonctions respectives des fabriciens nommés par les évêques, en vertu de l'art. 76 de la loi de germinal an x, et des marguilliers nommés par les préfets, conformément au décret du 7 thermidor an XI.
1774.
- L'institution telle qu'elle existe aujourd'hui, est exclusivement régie par le décret du 30 déc. 1809.
1775.
- Mission assignée aux fabriques. - Elles ne sont que des mandataires représentant les paroisses.
ART. 1er. - Constitution des paroisses.
1776.
- Circonscription territoriale affectée à chaque église consacrée à l'exercice public du culte.
1777.
- Circonscription des cures.
1778.
- Érection des cures. - Formes de la demande. - Nature et effets de l'acte qui autorise l'érection d'une cure. -Est-il susceptible de recours?
1779.
- Recherche des biens qui ont pu appartenir autrefois à l'église, s'il s'agit du rétablissement d'une église supprimée. - Revendication de ceux de ces biens qui sont restés dans les mains de l'état; et demande en distraction de tout ou partie de ceux qui ont été réunis au domaine d'une autre paroisse.
1780.
- Caractère et effets des actes qui interviennent sur ces demandes, tant de la part du préfet que de celle de l'évêque.
1781.
- Le gouvernement a aussi le droit de supprimer les cures. - Exercice de ce droit.
1782.
- Circonscription des succursales. - Les règles établies pour l'érection ou la suppression des cures s'appliquent aux succursales.
1783.
- Établissement des chapelles. - Formes de la demande. - Acte prononçant sur la demande.
1784.
- Les chapelles n'ont que l'usufruit des biens dont elles obtiennent la remise ou la distraction.
1785.
- Des annexes. - Demande pour obtenir une annexe.
1786.
- L'annexe ne forme qu'une dépendance de la cure ou de la succursale. - C'est à la fabrique de la succursale à la représenter et à agir en son nom pour tous les intérêts qui lui sont propres.
1787.
- Chapelles et oratoires particuliers. - Ils ne sont pas susceptibles d'une existence civile.
ART. 2. - Organisation de la fabrique.
1788.
- Composition de la fabrique.
1789.
- Nomination des membres.
1790.
- Renouvellement des membres.
1791.
- Nomination du président et du secrétaire du conseil de fabrique.
1792.
- Nombre de membres exigé pour délibérer.
1793.
- Fonctions du conseil de fabrique. - La délibération lui appartient.
1794.
- L'action est confiée au bureau des marguilliers. - Composition de ce bureau. - Attributions du bureau.
1795.
- Transition.,
ART. 3. - Composition du domaine dont la gestion est confiée aux fabriques.
1796.
- Énumération des principaux objets qui composent le domaine des paroisses. - Transition à l'examen particulier de quelques-unes des branches de leurs revenus.
§ 1er. DES BIENS-FONDS.
1797.
- Les églises appartiennent-elles aux paroisses ou aux communes? - Droits respectifs des communes et des fabriques relativement aux églises.
1798.
- Conséquences pratiques du principe que ces droits sont déterminés par la législation spéciale à la matière. - De l'exercice des actions qui concernent l'église.
1799.
- Propriété du presbytère. - Du cas où il appartient à la paroisse.
1800.
- Le presbytère est la propriété de la commune lorsque c'est elle qui l'a fourni. -Conséquences de ce droit de propriété, quant à l'exercice des actions.

1801.
- Les cimetières sont réputés appartenir à la commune. Elle en a la police et la surveillance, les entretient et fait les concessions. - La fabrique n'a droit qu'au produit spontané des terrains.

§ 2. DES BIENS RESTITUÉS ET DESBIENS CÉLÉS ACCORDÉS AUX FABRIQUES.

1802.
- Remise ordonnée par l'arrêté du 7 thermidor an XI
1803.
- Extension donnée à cette attribution par les décrets des 28 messidor an XIII et 8 novembre 1810.
1804.
- Application de ces dispositions aux fabriques des métropoles, des cathédrales et des chapitres.
1805.
- Preuves à fournir à l'appui des réclamations.
1806.
- Les biens aliénés et les rentes transférées sont exceptés de l'attribution. - Difficulté relatives à l'application de cette restriction.
1807.
- La mise en possession n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté spécial du préfet.
1808.
- A quelle autorité appartient l'interprétation et l'application des arrêtés et décrets qui ont pour objet les remises à faire aux fabriques?
1809.
- Formes de la demande en remise. - Recours contre l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle.
1810.
- Disposition de l'art. 36 du décret du 30 décembre 1809 relative aux biens célés. -De la portée et de l'exécution de cette disposition.

§ 3. DES SUPPLÉMENTS DE RESSOURCES DUS PAR LES COMMUNES.

1811.
- Énumération des charges de la commune, en ce qui concerne l'exercice du culte.
1812.
- Exécution de la disposition qui oblige la commune à suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique.
1813.
- Du cas où le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes.
1814.
- Stipulation des communes comprises dans une même paroisse relativement à l'obligation de concourir, dans une certaine proportion, aux frais du culte. - Jurisprudence du conseil d'état.
1815.
- La loi prévoit le cas où les communes ne trouvent pas de ressources dans leurs revenus communaux pour venir en aide à la fabrique. - Confection et recouvrement des rôles.
1816.
- Accomplissement de l'obligation pour la commune de supporter les grosses réparations.
1817.
- Des secours à solliciter du département ou de l'état.
1818.
- Les départements sont tenus envers les fabriques des cathédrales aux mêmes obligations que les communes envers les fabriques paroissiales.

ART. 4. - Régie des biens confiés aux fabriques.

1819.
- Enumération des objets qu'embrasse la régie attribuée aux fabriques.
1820.
- Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs.
1821.
- Procédure à suivre pour obtenir cette autorisation.
1822.
- Opposition de la part des tiers intéressés.
1823.
- Acceptation.
1824.
- L'autorisation d'accepter ne préjuge nullement les questions juridiques.
1825.
- Des baux et contrats de vente, d'aliénation, d'acquisition et d'échange.
1826.
- Les meubles sont à la disposition du bureau des marguilliers.
1827.
- L'exécution des contrats est soumise aux tribunaux civils.
1828.
- Location des chaises.
1829.
- Concessions de places, bancs et chapelles.
1830.
- Du juge compétent pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de ces concessions.
1831.
- Du déplacement, de la réduction et de la suppression des bancs concédés.
1832.
- Transactions. - Les règles à suivre sont les mêmes que pour les communes.
1833.
- Exercice des actions juridiques. - Autorisation du conseil de préfecture.
1834.
- Des dépenses dans leur rapport avec le budget annuel de la fabrique. - Dépenses extraordinaires.
1835.
- Dépenses de l'église et frais de sacristie.
1836.
- L'exécution des marchés est soumise aux tribunaux civils.
1837.
- Du mode de payement des créances contre les fabriques.
1838.
- Reddition de comptes du trésorier.
1839.
- Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur les débats relatifs aux comptes entre la fabrique et le trésorier?

CHAP. XX. - DES HOSPICES ET ÉTABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE.

PRÉLIMINAIRES.

1840.
- La charité a place dans l'organisation sociale.

1841.
- La bienfaisance est un devoir pour la société.
1842.
- Proclamation et organisation de ce principe par la convention.
1843.
- Système créé par le gouvernement consulaire pour l'exercice de la bienfaisance publique.
1844.
- Double principe sur lequel repose l'organisation actuelle de la bienfaisance publique.
1845.
- Transition.

SECTION PREMIERE.

1846.
- Les actes individuels se produisent avec une entière liberté.
1847.
- En est-il de même de l'action collective? Les associations peuvent-elles se former et subsister sans l'autorisation du gouvernement?
1848.
- Les associations autorisées ne forment point des personnes civiles. Cet avantage n'est accordé qu'à celles qui se sont fait reconnaître comme établissements d'utilité publique. - Demande à cet effet.
1849.
- Fondation par des particuliers d'établissements de charité. - Nécessité d'une autorisation qui confère à l établissement le caractère d'établissement d'utilité publique.
1850.
- Tout établissement d'utilité publique est régi par des statuts approuvés par l'ordonnance qui autorise sa création. 1851. - Du droit pour les établissements de bienfaisance d'accepter les dispositions entre-vifs et testamentaires. - Des autres actes de la vie civile.
1852.
- Établissements privés consacrés aux aliénés.
1853.
- Principes généraux.
1854.
- Demande pour être autorisé à former ou diriger un établissement privé destiné au traitement des aliénés.
1855.
- Mesures prises dans la prévision de l'interruption ou de la cessation des fonctions du directeur. -Régie provisoire.
1856.
- Demande d'autorisation à l'effet d'augmenter un établissement existant.
1857.
- Retrait de l'autorisation.
1858.
- Caractère des actes qui ont pour objet Les demandes d'autorisation, le retrait de celles accordées, la nomination des régisseurs provisoires et directeurs définitifs.

SECTION DEUXIEME.

1859.
- Division.

ART. 1er. - Constitution des établissements publics de bienfaisance.

1860.
- La dépense des secours est, de sa nature, communale; ce n'est que par exception que le département et l'état concourent à la supporter.
1861.
- Division.

§ 1er. ÉTABLISSEMENTS A LA CHARGE DES COMMUNES.

1862.
- Les établissements de charité tendant, en réalité, à assurer un service public, ont dû être soumis à des règles communes.
1863.
- Les hospices et hôpitaux de chaque ville du commune sont administrés par une commission administrative.
1864.
- Composition et renouvellement des commissions administratives.
1865.
- Les membres des commissions doivent avoir leur domicile dans le lieu où elles siègent. - Dans quel lieu doivent-elles siéger?
1866.
- Renvoi pour le détail de l'administration des hospices.
1867.
- Un ordonnateur signe les mandats pour l'acquittement des dépenses.
1868.
- Nomination des divers employés.
1869.
- Admission et renvoi des indigents.
1870.
- Du domicile comme condition d'admission.
1871.
- Un receveur est chargé des recettes et des payements.
1872.
- Le receveur est aussi chargé de veiller à la conservation de tous les droits des hospices. - Il a qualité pour procéder aux actes conservatoires.
1873.
- Contrôleur.
1874.
- Économe.
1875.
- Le service intérieur de chaque hospice est régi par un règlement particulier. - Base de ces règlements.
1876.
- Les hospices et hôpitaux de Paris ont une organisation particulière.
1877.
- Ils sont dirigés par un conseil général.
1878.
- Attributions respectives du conseil général et de la commission administrative.
1879.
- Admission dans les hôpitaux.
1880.
-Admission dans les hospices.
1881.
- Bureaux de bienfaisance. - Leur mission.
1882.
- Organisation des bureaux de bienfaisance dans les départements.

1883.
- Organisation particulière des bureaux de bienfaisance pour Paris.
§ 2. ÉTABLISSEMENTS A LA CHARGE DES DÉPARTEMENTS.
1884.
- Le département est tenu d'avoir un établissement ou de traiter avec un établissement public ou privé pour y placer ses aliénés. - De l'option entre ces deux mesures.
1885.
- Indemnité due par les hospices qui avaient à leur charge l'entretien d'un certain nombre d'aliénés. - Sa fixation.
1886.
- Affectation de quartiers dans les hospices au traitement des aliénés. - Autorisation à obtenir à cet effet.
1887.
- Les commissions administratives sont tenues de faire agréer pour ces quartiers, un préposé responsable. - Ses attributions.
1888.
- Les asiles spéciaux ont une organisation qui leur est propre.
1889.
- Commission de surveillance. - Ses attributions. - Le directeur et le médecin assistent aux séances.
1898.
- Directeur. - Ses fonctions
1891.
- Receveur et économe.
1892.
- Principe du système de précautions organisé par la loi sur les aliénés.
1893.
- Les établissements doivent recevoir les aliénés dangereux dont l'autorité publique a ordonné la séquestration et, en outre, ceux dont les conseils généraux ont autorisé l'admission.
1894.
- Les règles d'admission sont différentes pour les uns et les autres.
1895.
- Placement par ordre de l'autorité.
1896.
- Placements volontaires. - Par qui l'admission peut être demandée.
1897.
- Gestion des intérêts des personnes renfermées dans les établissements publics d'aliénés.
1898.
- Gestion des intérêts des personnes placées dans les établissements privés.
1899.
- Nomination d'un curateur. - Actes faits pendant la séquestration. - Le ministère public doit être entendu dans toutes les'causes intéressant les personnes placées dans un établissement d'aliénés.
1900.
- Sortie des aliénés placés par ordre de l'autorité.
1901.
- Sortie des aliénés dont le placement a été volontaire.
1902.
- Recours au tribunal pour obtenir la sortie.
1903.
- Dépenses de transport et d'entretien. - Leur règlement.
1904.
- Par qui ces dépenses doivent être supportées. - Compétence.
1905.
- Concours des communes pour aider les départements à supporter les dépenses demeurées à leur charge. - Base de ce concours. - Contestations.
1906.
- Les enfants trouvés. - Ils sont reçus dans certains hospices désignés parmi les hospices communaux.
1907.
- Le régime actuel a pour base le décret du 19 janvier 1844.
1908.
- Mesures destinées à arrêter l'accroissement du nombre des enfants trouvés. - Suppression des tours. - Déplacement des enfants. - Secours aux filles mères.
1909.
- Désignation des enfants auxquels les hospices sont ouverts.
1910.
- Mise en nourrice ou en pension.
1911.
- Tarif des mois de nourrice et des prix de pension.
1912.
- Traités passés conformément à ces tarifs. - Leur caractère.
1913.
- Demande de secours pour les mères disposées à nourrir leurs enfants.
1914.
- Réclamation des enfants. - Obligation de rembourser les frais.
1915.
- Les dépenses sont supportées par les départements, les communes et les hospices désignés.
1916.
- Dépenses à la charge du département.
1917.
- Concours des communes.
1918.
- Dépenses à la charge des hospices.
§ 3. ÉTABLISSEMENTS A LA CHARGE DE L'ÉTAT.
1919.
- Administration des établissements à la charge de l'état.
1920.
- Conseil supérieur. - Sa composition. - Ses attributions.
1921.
- Commission consultative. - Sa formation.
1922.
- Directeur. - Sa mission.
1923.
- Comptabilité.

ART. 2. - Composition du domaine des établissements de bienfaisance.

1924.

- Mesures prises par la Convention à l'effet d'enlever et, bientôt, de rendre aux établissements de charité leur individualité.

1925.

- Remise aux hospices des biens provenant des établissements charitables. - Étendue et caractère de cette mesure.

1926.

- Remboursements effectuéspendantlamain-misenationale.

1927.

- Remplacement des biens vendus. - Droits conférés à cet égard aux hospices.

1928.

- Effets des lois en faveur des émigrés.

1929.

- Rentes et biens célés. - Étendue de l'affectation.

1930.

- Les actions juridiques exercées en exécution de la loi du 4 ventôse an IX ont dû être soumises à un comité consultatif.

1931.

- Droits respectifs des fabriques et des hospices.

1932.

- Indication sommaire des principes qui ont présidé au règlement des difficultés relatives à l'attribution des biens célés.

1933.

- Règles de compétence. - Le sous-préfet statue sur la priorité de découverte.

1934.

- Caractère des actes qui ont eu pour objet la restitution ou le remplacement des biens des établissements charitables.

1935.

- Compétence des conseils de préfecture pour prononcer sur l'existence et les effets des révélations.

1936.

- Compétence des tribunaux pour les actions en revendication dirigées contre les détenteurs.

1937.

- Les libéralités sont une source d'accroissement du patrimoine des établissements charitables. - Renvoi.

1938.

- Renvoi pour la part allouée sur le produit des octrois et pour le droit des pauvres sur les théâtres.

1939.

- Amendes.

1940.

- Confiscations.

1941.

- Prix des journées pour les militaires malades.

1942.

- Produit du travail des indigents recueillis dans les hospices.

1943.

- Revenus des biens des enfants trouvés et orphelins. - Droits de déshérence.

1944.

- Droits sur les effets mobiliers des indigents décédés à l'hospice.

1945.

- Produit des quêtes, des troncs et des collectes.

ART. 3. - De la gestion des biens des établissements de bienfaisance.

1946.

- Division du sujet.

1947.

- Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs.

1948.

- Ouverture des testaments.

1949.

- Délibération, avis et demande d'autorisation.

1950.

- Opposition des particuliers.

1951.

- Acceptation.

1952.

- L'autorisation d'accepter est toujours accordée sous la réserve des droits des tiers.

1953.

- Les contestations sur la validité et les effets de la disposition sont du ressort des tribunaux civils.

1954.

- Fondations de lits. - Caractère de ces actes. - Assimilation aux dons et legs.

1955.

- Acquisition de biens-fonds. - Principe de la nécessité d'une autorisation.

1956.

- Demande d'autorisation.

1957.

- Autorisation provisoire de concourir aux adjudications en justice.

1958.

- Confection du contrat.

1959.

- Payement ou consignation du prix.

1960.

- Achat d'objets mobiliers. - Adjudications. - Marchés de gré à gré.

1961.

- Compétence en matière d'acquisitions.

1962.

- Emprunts. - Les formalités sont les mêmes que pour les dons et legs et les acquisitions.

1963.

- Aliénations. - L'autorisation est aujourd'hui donnée par le gouvernement.

1964.

- Mode d'aliénation.

1965.

- Le ministère d'un notaire est-il obligatoire?

1966.

- Vente des effets mobiliers.

1967.
- Échanges.
1968.
- Autorisation nécessaire aux administrateurs pour qu'ils puissent se dispenser de la mise en ferme, des biens-fonds.
1969.
- Autorisation pour les baux.
1970.
- De la forme des baux.
1971.
- Exécution des baux. - Règles à appliquer.
1972.
- Demande en résiliation ou modération de prix.
1973.
- Compétence.
1974.
- Constructions et réparations. -Autorisation. - Marchés.
1975.
- Compétence. - Renvoi.
1976.
- Droits et biens litigieux. - Transactions. - Nécessité d'une autorisation.
1977.
- Actions juridiques. - Les règles particulières n'ont trait qu'à la forme.
1978.
- Comité consultatif. - Sa formation. - Ses fonctions.
1979.
- Nécessité d'une autorisation pour agir en justice. - Renvoi.
1980.
- Autorisation pour consentir les réductions ou radiations d'hypothèques. - Nature de l'arrêté pris à cet effet.
1981.
- Les établissements à la charge de l'état sont-ils soumis aux mêmes conditions pour agir en justice?
1982.
- Effets du défaut d'autorisation.
1983.
- Actions intentées par les particuliers contre les établissements de charité.
1984.
- Comment et en quel lieu les établissements doivent être assignés.
1985.
- Exécution des jugements et titres.
1986.
- Comptabilité. - Assimilation aux communes.
1987.
- Budget.
1988.
- Comptes.
1989.
- Responsabilité. - Compétence. - Renvoi.

CHAP. XXI. - DES MARCHÉS DE FOURNITURES.

PRÉLIMINAIRES.

1990.
- L'état se procure les objets nécessaires aux divers services publics au moyen de traités passés avec des particuliers.
1991.
- Ce chapitre est consacré aux marchés de fournitures; renvoi pour les traités relatifs aux travaux publics.
1992.
- Division du sujet.

ART. 1er. - De la formation des marchés.

1993.
- Les marchés sont passés par les ministres ou par les chefs de service.
1994.
- Les marchés passés par les chefs de service ne deviennent définitifs que par l'approbation du ministre. Position respective des parties contractantes jusqu'à ce que le ministre se soit prononcé.
1995.
- Les marchés sont passés par voie d'adjudication ou de gré à gré.
1996.
- La validité du traité est-elle compromise lorsqu'il a été fait de gré à gré et devait être passé avec concurrence et publicité?
1997.
- Du pouvoir attribué au ministre pour admettre ou rejeter les souscriptions et proclamer l'adjudicataire.

ART. 2. - De l'exécution des marchés.

1998.
- Division.

§ 1er. COMPÉTENCE.

1999.
- Au milieu des incertitudes de la législation, la jurisprudence a proclamé le principe de la juridiction ministérielle.
2000.
- Les décisions des ministres, en matière de marchés, ont les caractères et produisent les effets des jugements.
2001.
- C'est au ministre de décider si l'auteur d'un marché a ou non traité en qualité d'agent du gouvernement.
2002.
- La nature de l'objet du marché ne met point obstacle à la compétence du ministre.
2003.
- Les marchés passés pour les départements ou pour les communes appartiennent à la juridiction des tribunaux civils.
2004.
- Les marchés de fournitures de matériaux pour les travaux publics sont soumis à la compétence consacrée par la loi du 28 pluv. an VIII. - Marchés pour le service des eaux dans Paris.
2005.
- Compétence spéciale créée au profit des conseils de préfecture par le décret du 22 avril 1812.
2006.
- Compétence pour les marchés relatifs aux maisons centrales de détention. - Réfutation de la jurisprudence.

2007.
- Les réponses des chefs de service aux demandes relatives à l'exécution des traités passés pour les services locaux ne constituent point des décisions.
2008.
- Les marchés entre les entrepreneurs et les sous-traitants ne sont point soumis à la juridiction administrative.
2009.
- L'intervention de l'état dans ces marchés ne peut résulter que d'une stipulation expresse.
2010.
- Privilège accordé aux sous-traitants et sur le cautionnement des entrepreneurs, et sur les sommes qui peuvent leur être dues par l'état.
§ 2. INTERPRETATION ET RÉSILIATION.
2011.
- Les stipulations doivent être interprétées suivant la rigueur du droit.
2012.
- Application de ce principe à la clause de retenue pour cause de retard. - Du cas de force majeure.
2013.
- Application du même principe à la prévision de l'état de guerre.
2014.
- De la résiliation pour cause d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur.
2015.
- De l'établissement de régies et du recours aux marchés d'urgence aux frais et risques de l'entrepreneur.
2016.
- De la résiliation prononcée comme mesure administrative, parce que l'état entend mettre un terme à l'exécution du marché.
§ 3. LIQUIDATION ET RÈGLEMENTS DE COMPTES.
2017.
- Les déchéances générales ne forment point obstacle à l'application des déchéances spéciales.
2018.
- Déchéance spéciale aux marchés passés par l'administration de la guerre, résultant du décret du 13 juin 1806.
2019.
- Nature des pièces à produire, conditions essentielles à leur validité.
2020.
- La liquidation ne devient définitive que par l'arrêté de compte émané du ministre.
2021.
- Les lettres qui se réfèrent à une première décision ne sauraient donner ouverture à un nouveau délai.
2022.
- L'exécution volontaire emporte acquiescement.
2023.
- Révision de comptes pour erreurs, faux ou doubles emplois.
2024.
- Payement. - L'intérêt légal se calcule à 5, et non point à 6 p. 0/0.
CHAP. XXII. - MINES, MINIÈRES ET CARRIERES.
PRÉLIMINAIRES.
2025.
- Principe qui doit servir de base à la législation des mines.
2026.
- Obstacles que ce principe a rencontrés dans sa naissance et ses développements.
2027.
- Diversité des systèmes d'exploitation successivement, adoptés dans l'ancienne législation.
2028.
- Système établi en 1698 et abandonné en 1744.
2029.
- Esprit de la loi de 1791.
2030.
- Les restrictions imposées au principe de la concessibilité proclamé par cette loi, l'ont frappé de stérilité.
2031.
- Analyse des dispositions relatives aux exploitants dont les concessions étaient antérieures à 1791.
2032.
- Loi du 21 avril 1810. - Son caractère général.
2033.
- Système de classification consacré par cette loi.
2034.
- Division.
SECTION PREMIÈRE.
2035.
- Définition des mines. - L'énumération de la loi n'a rien de limitatif.
2036.
- Les tribunaux décident quelles substances rentrent dans la classe des mines.
2037.
- Division du sujet.
ART. 1er. - Des concessions antérieures à la loi de 1810.
2038.
- Les détenteurs de concessions antérieures se partagent en deux classes suivant que leurs titres étaient ou non réguliers au jour de la promulgation de la loi de 1810.
2039.
- Les exploitants dont le titre était régulier sont devenus propriétaires incommutables.
2040.
- Que faut-il décider pour ceux qui étaient concessionnaires de substances qui ont cessé d'être concessibles?
2041.
- Les exploitants dont les titres étaient irréguliers ont été appelés à les faire régulariser.
2042.
- Absence de déchéance. - Les demandes en régularisation sont encore admissibles. - Exemple.
2043.
- Délimitation provoquée par ces demandes. -Compétence.
2044.
- Contestations entre les exploitants et les propriétaires de la surface. - Compétence.
2045.
- Contestations entre les exploitants voisins. - Compétence.
2046.
- Ordonnance de délimitation.

ART. 2. - Recherche des Mines.

2047.
- La constatation de l'existence d'un gîte exploitable doit précéder la concession.

2048.
- Droit de recherches du propriétaire du sol. -Son étendue.

2049.
- Le droit de recherches est susceptible d'être cédé.

2050.
- Source du droit pour le gouvernement d'autoriser les recherches de mines. - Nature de ce droit.

2051.
- Formes de la demande en autorisation de recherches.

2052.
- La permission est subordonnée au payement d'une indemnité au propriétaire du sol.

2053.
- Les tribunaux ordinaires sont chargés de main tenir l'interdiction de porter les travaux dans les lieux désignés par l'article 11.

2054.
- La circonstance que le propriétaire explore lui-même ne met nul obstacle au droit de l'administration.

2055.
- Du recours contre la décision qui intervient sur la demande de permission.

2056.
- Règlement de l'indemnité due au propriétaire du sol.

2057.
- Exécution de l'acte d'autorisation. - Compétence.

2058.
- Durée des recherches.

2059.
- Interdiction de recherches, en cas d'inexécution des conditions.

2060.
- Du droit de l'explorateur sur les minéraux extraits à l'occasion des recherches.

2061.
- Droit du propriétaire sur ce produit lorsque l'exploration a été faite par un tiers.

2062.
- Droit du trésor sur le même produit.

ART. 3. - Découverte et concession de la mine.

2063.
- Constatation de la découverte du minéral.

2064.
- Forme de la demande en concession.

2065.
- Enregistrement de la pétition.

2066.
- Publications et affiches. - Délai. - Circulaire relative à l'accomplissement de cette formalité et à la marche générale de l'instruction.

2067.
- Le délai pour l'apposition des affiches ne court que du jour où le préfet a acquis la certitude de l'existence d'un gîte exploitable.

2068.
- Durée de l'exposition des affiches.

2069.
- Lieux des publications.

2070.
- Importance et constatation de l'accomplissement de ces formalités.

2071.
- Opération de l'ingénieur pendant le cours du délai des publications.

2072.
- Discord entre les demandeurs en concession et les propriétaires du sol relativement à la fixation de l'indemnité due à ces derniers.

2073.
- Transmission des pièces au ministre.

2074.
- Examen par l'autorité supérieure de la demande en concession. - Motifs principaux qui déterminent à l'accueillir.

2075.
- Opposition à la demande en concession.

2076.
- Forme des oppositions.

2077.
- Délai des oppositions devant le préfet. - Devant le ministre.

2078.
- Opposition motivée sur la propriété de la mine. - Renvoi devant les tribunaux.

2079.
- Les tribunaux peuvent-ils être saisis par action directe et principale?

2080.
- Du cas où les tribunaux sentent le besoin d'être fixés sur le sens et la portée de l'acte constitutif d'une ancienne concession.

2081.
- Demandes en concurrence.

2082.
- Présentation des demandes en concurrence devant le préfet.

2083.
- Les demandes en concurrence sont-elles recevables jusqu'à l'institution de la concession?

2084.
- Formes d'instruction pour les demandes en concurrence.

2085.
- Motifs de préférence. - L'administration les apprécie souverainement.

2086.
- Réserve d'une indemnité au propriétaire du sol.

2087.
- Stipulation d'une indemnité au profit de l'inventeur.

2088.
- Obligation d'acquitter une redevance.

2089.
- Forme de l'acte de concession.

2090.
- Sa promulgation.
2091.
- Du cas où le concessionnaire est décédé durant le cours de l'instruction.
2092.
- Caractère des actes constitutifs de concessions.
2093.
- Les tiers dont l'opposition a été rejetée n'ont pas la ressource du recours par la voie contentieuse.
2094.
- Du recours pourdéfaut d'accomplissement des formalités voulues.
2095.
- Du recours réservé par l'art.du règlement du 22 juillet 1806.
2096.
- Application de ces règles à l'inventeur de la mine et au propriétaire de la surface.
2097.
- Les simples demandeurs en concurrence ne sauraient se plaindre de la violation d'un droit. - Omission d'un nom dans l'acte de concession.
2098.
- Application de l'acte de concession. - La mine constitue dans les mains du concessionnaire une propriété comme toutes les autres.
2099.
- Application de l'acte de concession. -Son interprétation. Compétence.
2100.
- A quelle autorité et par quelle voie doit être demandée l'interprétation.
2101.
- Transition.
ART. 4. - De l'exploitation.
2102.
- Division.
§ 1er. DES DROITS DE L'INVENTEUR.
2103.
- Payement de l'indemnité fixée par l'acte de concession.
2104.
- Compétence. - Elle appartient aux tribunaux ordinaires.
2105.
- Explication du droit à une indemnité pour les travaux dont profite le concessionnaire.
2106.
- Le conseil de préfecture connaît de l'indemnité due à ce titre.
2107.
- Cette indemnité est-elle susceptible d'être réclamée par tout explorateur autre que l'inventeur?
2108.
- Bases de l'évaluation pour cette indemnité.
2109.
- La latitude laissée au conseil de préfecture ne le dispense point de l'observation des règles de procédure.
2110.
- Recours contre ses décisions.
§ 2. DES DROITS DU PROPRIÉTAIRE DU SOL.
2111.
- Payement du droit fixé par l'acte de concession.
2112.
- Obligation pour les propriétaires du sol de supporter les travaux commandés par l'exploitation.
2113.
- Du droit d'établir des chemins sur les héritages superficiels.
2114.
- Comment et par quelle autorité la nécessité du passage est-elle reconnue et déclarée?
2115.
- Application de la prohibition faite par l'art. 11 de s'établir dans certains lieux déterminés.
2116.
- Explication de l'art. 15, qui prévoit la confection de travaux sous les lieux habités, dans sa combinaison avec l'art. 50.
2117.
- Indemnité due au propriétaire par suite de l'exercice de la servitude qui lui est imposée.
2118.
- Compétence pour le règlement de cette indemnité.
§ 3. DES DROITS DU TRÉSOR.
2119.
- Origine de la disposition qui frappe les mines d'une redevance au profit de l'état.
2120.
- L'exploitation des mines n'est pas sujette à patente. -Explication de cette disposition.
2121.
- Assiette de la redevance.
2122.
- Redevance fixe. - Son évaluation.
2123.
- Redevance proportionnelle.
2124.
- Le prix de fermage ne saurait exprimer le revenu imposable.
2125.
- Les pertes d'une année ne doivent point être reportées sur l'autre.
2126.
- Chaque concession doit, pour l'évaluation, être considérée séparément.
2127.
. - De l'abonnement. - Forme de la demande à l'effet de l'obtenir.
2128.
- Matrice de rôles pour la redevance fixe.
2129.
- Matrice de rôles pour la redevance proportionnelle. -Communication du livre d'exploitation.
2130.
- Confection des rôles annuels.
2131.
- Réclamations contre les rôles. - Compétence.

2132.
- Motifs des demandes en décharge.
2133.
- Introduction et instruction de ces demandes.
2134.
- Le conseil de préfecture prononcé.
2135.
- Du cas où le concessionnaire fonde sa demande en réduction-sur l abandon total ou partiel de son exploitation.
2136.
- Recours.
2137.
- Demandes en remise ou modération.
§ 4. DES DROITS DES EXPLOITANTS VOISINS.
2138.
- Explication de l'art. 45 dans son rapport avec l'art. 1382 du code civil.
2139.
- Règlement de l'indemnité. - Compétence.
2140.
- Travaux à faire au dessous ou dans le voisinage d'autres exploitations.
2141.
- Historique et objet de la loi de 1838 relative aux inondations communes.
2142.
- Conditions pour qu'il soit permis au gouvernement de recourir au pouvoir qu'il tient de cette loi.
2143.
- Désignation des concessionnaires appelés à concourir aux travaux.
2144.
- Convocation à l'effet de nommer un syndicat.
2145.
- Délibération de l'assemblée.
2146.
- Demande en annulation de la délibération. - Devant quelle autorité-doit elle se porter?
2147.
- Explication de la disposition qui veut que le recours contre la décision qui désigne les concessionnaires appelés à concourir aux travaux ne soit pas suspensif.
- Pourquoi il n'a pas été disposé de même à l'égard de la délibération de l'assemblée.
2148.
- Institution d'office d'une commission pour suppléer, s'il y a lieu, les syndics.
2149.
- Ordonnance d'organisation du syndicat. - Fixation des bases de répartition entre les concessionnaires intéressés. - Recours.
2150.
- Détermination du système et du mode d'exécution et d'entretien des travaux.
2151.
- Suspension du syndicat, en cas d'inexécution des travaux. - Recours
2152.
- Réclamations relatives à l'exécution des travaux. - Renvoi.
2153.
- Payement des dépenses. - Rôles. - Réclamations.
2154.
- Retrait de la concession au préjudice de ceux qui se refusent à payer.
§ 5. DE LA PROHIBITION DE DIVISER L'EXPLOITATION.
2155.
- Nécessité de l'unité d'exploitation.
2156.
- Principe de l'indivisibilité des concessions consacré par la loi de 1810 et complété par celle du 27 avril 1838. - Étendue de ce principe.
2157.
- Effets civils des stipulations contraires à la prohibition. L'administration n'a point à s'en préoccuper.
2158.
- Demandes en autorisation de diviser l'exploitation.
2159.
- L'acte qui autorise la division participe de la nature de l'acte de concession. - Conséquence.
2160.
- De la convention exigée par la loi pour constituer un représentant unique, lorsqu'une mine est tombée entre les mains de plusieurs.
2161.
- Cette convention n'est jamais qu'un contrat du droit commun.
2162.
- Sanction des diverses dispositions relatives à l'indivisibilité des mines.
§ 6. SURVEILLANCE DE L'ADMINISTRATION.
2163.
- Source du droit et du devoir, pour l'administration, de surveiller l'exploitation 1° dans l'intérêt de la production, 2° dans l'intérêt de de la police.
2164.
- Obligation pour le concessionnaire d'élire un domicile et de le faire connaître au préfet.
1° Surveillance dans l'intérêt de la production.
2165.
- Les ingénieurs n'ont que le droit de conseil vis-a-vis de l'exploitant et le droit d'avertissement vis-à-vis de l'adminisnistration.
2166.
- Action de l'administration lorsqu'elle a été avertie de l'existence de vices et abus.
2167.
- Complément que la loi de 1810 a reçu sous ce rapport, de la loi du 27 avril 1838.
2° Surveillance dans l'intérêt de la police.
2168.
- L'autorité a d'abord la force d'action qui lui appartient en matière de grande voirie.
2169.
- Le décret de 1813 consacre un ensemble de mesures spéciales.
2170.
- Mesures préventives. - Arrêtés destinés à prescrire les précautions jugées nécessaires. - Recours.
2171.
- Mesures d'urgence.
2172.
- Mesures commandées par les dangers imminents. - Recours.

2173.
- Mesures en cas d'accidents. - Obligations des exploitants. - Pouvoir des autorités.
2174.
- Sanction des prescriptions de la loi.
2175.
- Payement des dépenses à la charge des exploitants.
2176.
- Retrait des concessions. - Forme de la dépossession.
2177.
- Fermeture totale ou partielle des exploitations. - Recours.
2178.
- Renonciation à l'exploitation totale ou partielle. - Demande. - Instruction.
2179.
- Quels sont, quant à la propriété, les effets de la renonciation?
SECTION DEUXIÈME.
2180.
- Division.
ART. 1er. - Des minières.
2181.
- Définition des substances laissées parmi les minières.
2182.
- L'énumération de la loi n'a rien de limitatif.
2183.
- Les minières dépendent de la propriété du sol.
2184.
- Division de l'article.
§ 1er. MlNERAIS DE FER.
2185.
- Condition du maintien pour le propriétaire du droit exclusif d'exploiter la minière dans son héritage.
2186.
- Formalité de la déclaration.
2487.
- Le droit du propriétaire est-il susceptible de faire l'objet d'une cession?
2188.
- Forme et effets de la cession.
2189.
- Du droit de disposer du produit non consommé par les usiniers du voisinage.
2190.
- Détermination du rayon de voisinage.
2191.
- Demande des maîtres de forges afin d'être autorisés à exploiter à défaut d'exploitation du propriétaire.
2192.
- Octroi de la permission.
2193.
- Usage de la permission.
2194.
- Du cas où l'exploitation est insuffisante ou suspendue.
2195.
- Du droit pour les exploitants d'établir des patouillets, lavoirs et chemins de charroi. - Compétence.
2196.
- Délai pour l'usage de la permission.
2197.
- Concurrence entre divers maîtres de forges. - Mission du préfet.
2198.
- Recours contre les actes de refus ou d'octroi de permission afin d'exploitation et contre les arrêtés de séparation entre les maîtres de forges. -
2199.
- Le prix du minerai se règle à dire d'experts.
2200.
- Indemnité due au propriétaire par le tiers exploitant.
2201.
- L'exécution appartient aux tribunaux ordinaires.
2202.
- Interdiction de pousser des travaux réguliers par galeries souterraines.
2203.
- Des circonstances qui font tomber la minière dans la classe des mines concessibles.
2204.
- Demandes en concession de leur exploitation.
§ 2. DES TERRES PYRITEUSES ET ALUMINEUSES.
2205.
- Dispositions de la loi. - Les terres pyriteuses et alumineuses sont soumises à toutes les règles exposées pour les minerais de fer. - Renvoi.
§ 3. DES TOURBIÈRES.
2206.
- Les tourbes ne peuvent être exploitées que parle propriétaire, sous la condition d'observer certaines règles.
2207.
- Règlement d'exploitation.
2208.
- De quelle autorité peut valablement émaner ce règlement.
2209.
- Recours.
2210.
- Du cas où les tourbes sont mélangées avec du minerai ou des terres pyriteuses.
ART. 2. - Des usines à traiter les substances minérales.
2211.
- Motif de la législation sur les usines.
2212.
- But de cette législation.
2213.
- Énumération des établissements soumis à ses dispositions.

2214.
- Demande d'autorisation.
2215.
- Instruction.
2216.
- Motifs de préférence.
2217.
- Octroi de l'autorisation. - Nature de l'acte.
2218.
- Les maîtres de forges dont les établissements ont été autorisés sont seuls admis à faire valoir un droit sur le produit des minières.,
2219.
- Les impétrants ne supportent qu'une taxe une fois payée.
2220.
- Changement d'état dans les établissements autorisés.
SECTION TROISIÈME.
2221.
- Le propriétaire n'a ni permission à demander ni déclaration à faire. - Il n'est soumis qu'à la surveillance de la police.
2222.
- L'exploitation par galeries souterraines est soumise à la surveillance de l'administration.
2223.
- Circonscription du pouvoir réglémentaire réservé à l'administration.
2224.
- Les règlements anciens sont encore applicables.
2225.
- Indication de quelques règlements dont l'application est attribuée au conseil de préfecture. - Caractère de cette attribution.
2226.
- L'attribution faite par la loi de 1810 aux tribunaux de police correctionnelle, n'a trait qu'aux règlements portés dans l'intérêt des exploitations minérales.

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.