Traité général de droit administratif appliqué ou Exposé de la doctrine et de la jurisprudence... (2e édition) par M. G.

[...]

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... (2e édition) par M. G. Dufour,.... 1854-1857.

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

F 34068

TRAITÉ GÉNERAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

DÉPÔT LÉGAL
Seine-et-Oise
17 [illegible]
[illegible]

TRAITÉ GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ

OU

EXPOSÉ DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE

concernant

L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT,
DES MINISTRES, DES PRÉFETS, DES SOUS-PRÉFETS, DES MAIRES,
DES CONSEILS DE PRÉFECTURE, DE LA COUR DES COMPTES, DU CONSEIL D'ÉTAT,
L'ARMÉE, LES ATELIERS INSALUBRES, LES BACS ET BATEAUX,
LES BOIS ET FORÊTS, LES CHEMINS DE FER, LES CHEMINS VICINAUX,
LES COURS D'EAU, ETC., ETC.

PAR GABRIEL DUFOUR,

Avocat à la Cour de Cassation et au Conseil d'État, ancien membre de l'Assemblée nationale.

BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA

DEUXIÈME ÉDITION

revue et considérablement augmentée.

TOME CINQUIÈME

PARIS

COTILLON, ÉDITEUR, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

Rue Soufflot, 23, près du Panthéon.

1856

TRAITE GÉNÉRAL

DE

DROIT ADMINISTRATIF

APPLIQUÉ.

CHAPITRE QUATORZIÈME.

DES CULTES.

Préliminaires.

1. — Du principe de la liberté des cultes.
2. — Réunions soumises à une autorisation du gouvernement.
3. — Cultes reconnus.
4. — Division.

1. — Le principe de la liberté des cultes, consacré par l'art. 4 de la Charte de 1830, a été également inscrit dans les art. 1er et 26 de la Constitution du 14 janvier 1852. Mais en face de ce principe, s'élèvent les dispositions des art. 291 et 294 du Code pénal (1). Ces dispositions ont-elles gardé leur force

(1) Art. 291. Nulle association de plus de vingt personnes, dont le but sera de se réunir, tous les jours ou à certains jours marqués, pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la société. — Dans le nombre de personnes indiqué par le présent article ne sont point comprises celles domiciliées dans la maison où l'association se réunit.

Art. 294. Tout individu qui, sans la permission de l'autorité municipale, aura accordé ou consenti l'usage de sa maison ou de

et sont-elles encore applicables aux sociétés religieuses, ou bien ont-elles été virtuellement abrogées par la proclamation solennelle de la liberté des cultes? Nous n'entreprendrons pas de discuter dans toute son étendue une question qui demanderait un livre, et qui, après tant d'années de controverse, divise encore publicistes et jurisconsultes. Nous n'en dirons que ce qui est nécessaire pour l'intelligence et l'appréciation des règles établies par la jurisprudence.

Les faits, les besoins du temps ont eu une large part dans l'application du principe de la liberté des cultes. Ceux des commentateurs que leur position, ou la tendance de leur esprit entraînait à tenir plus de compte de l'intérêt social que des exigences du droit naturel, et avec eux les tribunaux dont l'œuvre de chaque jour est de chercher dans la loi des armes pour contenir les passions, se sont retranchés dans une distinction entre la liberté de conscience et la liberté de l'exercice du culte. « La liberté des croyances est intime, disait M. Dupin en s'adressant à la chambre des députés, le 28 avril 1845, la loi ne les interroge jamais; mais le culte se manifeste et se révèle par des rassemblements et des cérémonies : c'est là qu'intervient l'action de la loi; c'est pour cela qu'elle a donné la liberté aux cultes reconnus et autorisés, mais elle n'a pas d'avance déclaré qu'elle autoriserait tout culte qui serait présenté comme tel, et qui sortirait du cerveau ou de la fantaisie de celui qui voudrait devenir l'apôtre de ce prétendu culte.... à côté de chaque son appartement, en tout ou en partie, pour la réunion des membres d'une association, même autorisée, ou pour l'exercice d'un culte sera puni d'une amende de 16 fr. à 200 fr.

culte dans ce qui constitue ses vrais caractères, sa régularité, ce qui est sincère, ce qui est respectable, ce qui doit être protégé, viennent se placer des excentricités, soit qu'elles tiennent à l'exaltation de l'esprit religieux, soit qu'elles tiennent à ces calculs ambitieux qui ne sont la religion dans aucun culte, mais qui, dans tous les cultes, servent trop souvent de manteau aux ambitieux, aux imprudents et à ceux qui veulent dominer au nom de la religion et de la liberté des cultes (1). »

(1) Cette doctrine est aussi celle que professe dans son *Traité de la police extérieure des cultes*, M. L. Dufour, aujourd'hui premier avocat général près la cour de Bordeaux. « En assurant aux cultes, écrit-il, un libre exercice, en leur promettant une égale protection, la loi n'a point entendu sanctionner d'avance toutes les rêveries humaines, ni accorder droit de cité aux utopies religieuses sorties d'un cerveau dépravé ou téméraire ; elle a voulu, sans doute, satisfaire un besoin sérieux, et elle s'est réservé d'interdire toute pratique qui serait dangereuse pour les mœurs ou les institutions. Parmi les citoyens dont la tutelle lui est confiée, nul ne doit être intéressé à professer extérieurement une superstition ridicule ou contraire aux principes qui régissent, soit les destinées de l'homme, soit celles des sociétés ; invoquât-on, d'ailleurs, pour justifier cette indépendance sans limites, une sorte de liberté innée, inviolable, inaliénable, un droit antérieur à toutes les constitutions, l'intérêt commun doit l'emporter sur l'intérêt individuel, le droit social exige certains sacrifices du droit naturel et n'existe qu'à cette condition. L'État représenté par les pouvoirs publics peut donc contraindre d'enfermer dans le mystère de la conscience, tout dogme qui lui paraîtrait manifestement préjudiciable ou justement suspect ; la liberté des cultes ne pourra faire, dès-lors, qu'un citoyen s'élevant tout à coup et de lui-même à la dignité de prophète ou de révélateur, enseigne sa doctrine, s'entoure de disciples, et dresse une tente ou élève un édifice au lieu qu'il lui plaira choisir pour y exposer les symboles et y mettre en pratique les rites de la nouvelle religion dont il s'est fait le pontife, et peut-être le Dieu. Ce ne serait plus alors la liberté, ce serait l'anarchie des cultes que souffrirait l'État ;

La cour de cassation, en prenant son point de départ dans cette distinction a été amenée à décider que

la sécurité serait menacée aussitôt, puisque des atteintes continuelles pourraient être portées, sous le prétexte religieux, à l'ordre politique et à l'ordre moral, ces deux bases de la société civile. »

D'autres jurisconsultes, M. Nachet, dans son livre intitulé : *De la liberté religieuse en France* ; mon savant confrère, Me Delaborde, dans une série de *Mémoires et plaidoyers*, qui portent l'empreinte d'un talent éprouvé et d'une conviction profonde, et enfin les auteurs de la *Théorie du Code pénal*, repoussent, au contraire, toute distinction entre la liberté de conscience et la liberté de l'exercice du culte. « Toutes les religions sans exception, s'écrie M. Delaborde, ont droit de bourgeoisie dans la cité, y peuvent marcher tête levée, et sont impartialement protégées par l'État, non point comme les manifestations diverses de la vérité divine, puisque nulle appréciation dogmatique n'est de son ressort, mais comme les expressions légales d'un seul et même besoin, d'un seul et même droit, de celui qu'a tout homme d'offrir à Dieu les hommages qu'il croit lui être agréables ; que ces hommages ne sont pas seulement ceux qui constituent le culte intérieur de l'âme, mais ceux qui caractérisent le culte extérieur dans la plénitude de ses rites, de ses symboles et de ses cérémonies. » (Voy. *Liberté religieuse. — Mémoires et plaidoyers*, p. 17.) — La liberté religieuse, écrivent de leur côté MM. Chauveau et Faustin Hélie, c'est le droit de croire et de prier ensemble. En proclamant que « chacun professe sa religion avec la même liberté et obtient pour son culte la même protection, » la Charte n'a donc pas proclamé seulement la liberté de conscience, mais la liberté du culte. Et que serait-ce, en effet, que cette libre profession de la religion, si elle était restreinte au culte individuel ? La prière isolée a-t-elle besoin de protection ? La pensée ne brave-t-elle pas les défenses de la loi ?... Cette proclamation solennelle de la liberté des cultes ne s'appliquerait qu'à la liberté de conscience ! Mais, avant la Charte, cette liberté était inscrite dans nos lois, et les temps des persécutions étaient passés. Qu'était-il donc besoin qu'elle fût scellée dans l'acte constitutionnel ? Quel bienfait nouveau apportait-elle parmi nous ? Non, la liberté religieuse, ce n'est pas seulement la liberté de penser, c'est celle de professer son culte, de rechercher ceux qui confessent la même foi, de se réunir dans les mêmes

la pensée de la Charte n'avait point été de soustraire les réunions religieuses à l'empire des art. 291, 292 et 294 du Code pénal, complétés par les art. 1 et 2 de la loi du 10 avril 1834, sur les associations (Voy. arrêts, 20 mai 1836, 22 juillet 1837, 12 avril 1838, 22 avril 1843); et que ces dispositions n'avaient point eu, non plus, à souffrir de la consécration nouvelle du principe de la liberté des cultes dans la Constitution du 14 janvier 1852. (Voy. arrêt 9 décembre 1853.)

2. — On avait, il est vrai, d'abord cru devoir restreindre les mesures de police générale aux cultes non reconnus; on se refusait à admettre qu'une réunion dont le but n'était que l'exercice d'un culte *reconnu*, pût être considérée comme *association illicite ;* et on jugeait que ces réunions, étrangères aux prévisions de l'art. 291 , n'étaient subordonnées qu'aux prescriptions édictées dans un intérêt de police locale par l'art. 294. Le ministre ou le simple fidèle de tout culte *reconnu* qui voulait former une réunion pour l'exercice de ce culte, n'était point tenu de se munir d'une autorisation du gouvernement, il n'avait qu'à se préoccuper de la permission à obtenir de l'autorité municipale. Mais les abus et les dangers que comportait l'exercice du privilége ainsi accordé aux cultes reconnus ne tardèrent point à se révéler. On comprit bientôt que si l'ordre public n'avait rien à craindre de réunions convoquées dans des temples ouverts à tous, et présidées par des ministres revêtus

actes de piété, de s'associer pour se rattacher au même symbole. Telles sont les conséquences immédiates du principe que la loi a consacré et elle n'en a point restreint la puissance. » (Voy. *Théorie du code pénal*, t. VII, p. 404.)

d'un caractère public, il n'était pas possible de l'abandonner à la merci des associations particulières qui se peuvent former au sein des différentes religions, et de laisser à quiconque professe l'un des cultes reconnus par l'État, pleine et entière liberté d'aller dresser une chaire ou élever un autel partout et hors l'enceinte des édifices consacrés à ce culte. Depuis 1838, il est passé en force de chose jugée que, même à l'égard des cultes reconnus, les réunions qui impliquent une association formée dans le but de s'occuper d'objets religieux, ailleurs que dans les temples publiquement fréquentés, sont passibles de l'application de l'art. 291, et ne peuvent, par conséquent, avoir lieu sans une permission du Gouvernement. (Voy. arrêts 12 avril 1838; 22 avril 1843.)

C'est là un principe qui, en donnant toute garantie à la société, ménage et respecte cependant les droits et l'autorité des ministres ou prêtres de toute religion dont l'organisation est reconnue par l'État. Ses conséquences n'atteignent que les actes qui ne se trouvent point couverts par cette organisation même (1).

3. — Les cultes *reconnus* sont ceux dont l'existence est autorisée et *protégée* par les lois. Le culte simplement toléré ou autorisé par le Gouvernement ne peut être considéré comme *reconnu*. Le législateur ne se borne point à autoriser les cultes qu'il reconnaît, il intervient dans leur organisation et les protége dans leur exercice.

(1) Le pasteur autorisé par un consistoire à se rendre dans une commune de la circonscription assignée à ce consistoire, n'a pas d'autorisation spéciale à demander au gouvernement. (Voy. ord. 30 mars 1846, Perturon.) L'ordonnance qui a créé le consistoire a autorisé l'exercice du culte dans la circonscription par elle fixée.

Le salaire est ordinairement attaché à la reconnaissance et la suppose nécessairement. On ne saurait néanmoins, dire que ce soit là la condition distinctive des cultes reconnus. Le culte israélite, par exemple, a eu une existence légale et a été reconnu longtemps avant d'être salarié. Ce qui constitue la reconnaissance, c'est la sanction donnée par la loi à l'organisation d'un culte; et l'effet de la reconnaissance, c'est d'assurer au culte qui en est l'objet la protection de la puissance publique (1).

Les cultes aujourd'hui reconnus, sont : le culte catholique, les cultes protestants et le culte israélite.

La religion catholique, après avoir pendant si longtemps régné seule, rallie encore, à l'heure qu'il est, la grande majorité des citoyens. C'est à cette religion que nous nous attacherons plus particulièrement pour découvrir dans le passé, l'origine de notre législation en matière de culte, et pour déterminer les règles qui doivent présider à son application dans le présent.

4. — Notre travail se divisera d'ailleurs en deux articles, dont le premier aura pour objet l'*Organisation des cultes*, et le second l'institution désignée sous la dénomination d'*Appel comme d'abus*.

(1) « Protéger une religion, disait M. Portalis dans son rapport sur les articles organiques, c'est la placer sous l'égide des lois, c'est empêcher qu'elle ne soit troublée; c'est garantir à ceux qui la professent la jouissance des biens spirituels qu'elle leurs promet, comme on leur garantit la sûreté de leur personnes et de leurs propriétés. »

Art. 1. — Organisation des cultes.

5. — Concordat et articles organiques ;
6. — Indépendance de l'État vis-à-vis de la religion. — Son droit est de la surveiller.
7. — Il est du devoir de l'État de protéger la religion.
8. — Loi du 18 germinal an X. — Réception, publication et exécution des actes de la cour de Rome.
9. — Suite. — Immixtion des mandataires du Souverain Pontife dans les affaires ecclésiastiques. — Publication des décrets des synodes étrangers et des Conciles.
10. — Nécessité d'une permission du gouvernement pour toute assemblée du clergé en France.
11. — Oblations.
12. — Recours pour cause d'abus. — Renvoi.
13. — Division territoriale pour l'administration du culte.
14. — Nomination des archevêques et évêques.
15. — Attributions des archevêques. — Source du pouvoir juridictionnel de l'Église.
16. — Officialités.
17. — Du rétablissement des officialités.
18. — L'archevêque veille au maintien de la foi et de la discipline.
19. — Juridiction métropolitaine. — Appel des décisions de l'évêque.
20. — De l'appel au Pape.
21. — Attributions des évêques. — Pénalités.
22. — Inamovibilité des curés.
23. — La destitution doit être approuvée par le gouvernement.
24. — De l'approbation dans son rapport avec la faculté d'appel et le droit de recours pour cause d'abus.
25. — Réunion d'une cure à une autre ou à un chapitre. — Archiprêtres.
26. — Eloignement temporaire du curé. — Remplacement.
27. — Interdiction des curés.
28. — Vicaires et desservants. — Révocation et interdiction.
29. — Incorporation du prêtre au diocèse.
30. — Attributions des curés.
31. — Caractères et effets de l'intervention de la puissance civile dans la juridiction ecclésiastique.

32. — Cultes protestants. — Nomination des pasteurs dans l'Église réformée.
33. — Attributions du directoire dans l'Église de la confession d'Augsbourg.
34. — Destitution des pasteurs.
35. — Conseils presbytériaux. — Consistoires.
36. — Conseil central des églises réformées.
37. — Consistoire général et directoire des églises de la confession d'Augsbourg.
38. — Culte israélite.

—

5.—Dieu, en déposant le sentiment religieux au plus profond du cœur humain, a fait du culte l'un des éléments nécessaires de tout ordre social. On sait quelle place la religion tenait dans les gouvernements de l'antiquité, et l'histoire nous dit la part qu'elle a eue dans les événements qui ont amené la constitution des États modernes.

La nécessité de ramener et d'assurer la paix dans les consciences n'échappa point au génie du premier consul, lorsqu'il entreprit de rétablir l'ordre dans la société française ; il écarta les avis des esprits ardents qui ne voulaient aucun lien entre l'État et l'Église, et ne voyaient dans la communion catholique, c'est-à-dire dans une réunion de trente millions d'âmes, gouvernée par un clergé armé de la plus puissante organisation, qu'une association à délaisser à la surveillance de la police, et se résolut à un rapprochement avec le Saint-Siége, dont les conditions furent réglées par le concordat.

En même temps qu'il présenta le concordat aux assemblées législatives, Napoléon soumit à leur examen des dispositions qui, sous le titre d'*articles organiques*, avaient pour objet de pourvoir à l'exécution

du concordat et d'en développer les conséquences, en déterminant les droits de l'État dans ses rapports avec l'Église.

Le concordat ne fut promulgué qu'avec les articles organiques, et ces articles en forment ainsi, le complément et en quelque sorte la condition d'existence (1). Dès le lendemain de la promulgation, le cardinal Caprara, autorisé par un arrêté de la veille, 18 germinal an X, à exercer les fonctions de légat *a latere*, se présentait chez le premier consul, et, après lui avoir exprimé les actions de grâce du souverain pontife, prononçait et signait le serment dont la formule avait été convenue, et par lequel il s'engageait à respecter les libertés et priviléges de l'Église gallicane.

« Plus tard, il est vrai, le souverain pontife crut devoir élever des réclamations, mais elles furent écartées par le gouvernement français et demeurèrent sans résultat. En 1817, de nouvelles conventions furent passées avec le Saint-Siége; le pouvoir législatif, dont l'adhésion était toujours reconnue nécessaire, refusa de les agréer, et les articles organiques, que ces tentatives ne pouvaient infirmer, ont conservé leur autorité et sont demeurés lois de l'État (2). »

(1) M. Vivien. Voy. *infra*, n° 40.

(2) La loi de germinal n'a eu d'autre modification à souffrir que celle apportée par l'empereur lui-même, à certaines de ses dispositions. C'est ce que M. Vivien explique fort bien dans le savant rapport auquel nous avons emprunté ce passage et qui eut pour objet le recours comme d'abus formé contre un mandement du cardinal de Bonald (Voy. *infra*, n° 40 à la note): « Vous savez, messieurs, y est-il dit, que quelques-uns des articles organiques ayant excité des plaintes dans le conseil des évêques réuni à Paris,

6. — Le principe de l'indépendance de la puissance civile et de la limitation de l'autorité ecclésiastique aux choses purement spirituelles apparaît tout d'abord et domine dans les articles organiques. Mais ce n'était point assez de la proclamation de ce principe. Le droit de l'État n'est pas seulement de retenir et d'exercer sans partage toutes les fonctions du Gouvernement.

« Il est de l'intérêt des Gouvernements de ne point renoncer à la conduite des affaires religieuses. Ces affaires ont toujours été rangées, par les différents codes des nations, dans les matières qui appartiennent à la haute police de l'État.

« Un État n'a qu'une autorité précaire, quand il a dans son territoire des hommes qui exercent une grande influence sur les esprits et sur les consciences, sans que ces hommes lui appartiennent au moins sous quelques rapports.

« L'autorisation d'un culte suppose nécessairement l'examen des conditions suivant lesquelles ceux qui le professent se lient à la société, et suivant lesquelles la société promet de l'autoriser.

« La tranquillité publique n'est point assurée, si on néglige de savoir ce que sont les ministres de ce culte, ce qui les caractérise, ce qui les distingue des simples citoyens et des ministres des autres cultes ; si l'on ignore sous quelle discipline ils entendent vivre,

l'empereur y fit droit par le décret du 28 février 1810. Il rapporta spécialement l'art. 36, qui permettait aux vicaires généraux des diocèses vacants, de continuer leurs fonctions même après la mort de l'évêque jusqu'à son remplacement. Il ordonna que pendant les vacances des siéges, il serait pourvu conformément aux lois canoniques, au gouvernement des diocèses. »

et quels règlements ils promettent d'observer. L'État est menacé, si ces règlements peuvent être faits ou changés sans son concours, s'il demeure étranger ou indifférent à la forme et à la constitution du gouvernement qui se propose de régir les âmes, et s'il n'a, dans des supérieurs légalement connus et avoués, des garants de la fidélité des inférieurs.

« On peut abuser de la religion la plus sainte. L'homme qui se destine à la prêcher en abusera-t-il ou n'en abusera-t-il pas? S'en servira-t-il pour se rendre utile ou pour nuire? Voilà la question; pour la résoudre, il est assez naturel de demander quel est cet homme, de quel côté est son intérêt, quels sont ses sentiments, et comment il s'est servi jusqu'alors de son talent et de son ministère. Il faut donc que l'État connaisse d'avance ceux qui seront employés. Il ne doit pas attendre tranquillement l'usage qu'ils feront de leur influence; il ne doit pas se contenter de vaines formalités ou de simples présomptions, quand il s'agit de pourvoir à sa conservation et à sa sûreté. » (Voy. M. Portalis, discours, rapports et travaux inédits sur le concordat, p. 29.)

7.—Voilà pour le Gouvernement, le droit d'intervenir dans l'organisation de la société religieuse, à l'effet de la surveiller. Est-ce là toute sa mission? Non, sa mission va plus loin et plus haut; après le droit de surveiller vient le devoir de protéger. « Et, en effet, si c'est le devoir d'un gouvernement, non-seulement de donner à ses sujets le bien-être matériel, mais encore de favoriser, par tous les moyens possibles, le développement intellectuel et moral de la nation; si les écoles, les hôpitaux, les établissements de charité sont de son

domaine, comment laisserait-il les églises de côté? Est-ce que le prêtre qui instruit et console est moins utile au peuple que le médecin qui guérit? Tous deux ne sont-ils pas les seuls membres des classes élevées qui s'occupent activement des classes misérables et souffrantes, les deux seuls amis qui restent jusqu'à la fin au chevet du pauvre mourant? Est-ce que la religion est moins utile que les arts ou les sciences, et qu'elle a moins de titres pour réclamer une part du revenu national? Est-ce qu'elle est moins nécessaire que l'éducation intellectuelle, cette éducation morale que seule peut donner complétement la religion, parce que seule elle a des réponses toutes faites pour des problèmes insolubles à toutes les philosophies, et une sanction intérieure pour toutes les transgressions, même les plus secrètes, pour les révoltes même involontaires, de la chair et de l'esprit? Il n'y a point, dans le pays, un intérêt qui soit plus grand, plus général, que l'intérêt religieux, et qui ait dans la société de plus profondes racines; il n'y en a point, par conséquent, qui ait des droits plus réels à la protection du Gouvernement (1). »

Indépendance de l'État, surveillance de la société religieuse, protection des intérêts religieux, la loi du 18 germinal an X est là tout entière. Il n'est pas une des dispositions formulées dans les articles organiques qui ne se rapporte à ces principes.

8. — Aux termes de l'article 1^er^, aucune bulle, bref, rescrit ou quelque expédition que ce soit de la chancellerie romaine, à l'exception des brefs de la

(1) Voy. un excellent article de M. Edouard Laboulaye, dans la *Revue de législation*, année 1845, p. 461.

pénitencerie pour le for intérieur, brefs qui n'ont trait qu'aux grâces spirituelles (1), ne peuvent être reçus, publiés, imprimés, ni autrement mis à exécution, sans l'autorisation du gouvernement. Il paraît cependant, que dans l'usage, on s'est beaucoup relâché de cette rigueur, et que l'autorisation du Gouvernement n'est demandée que pour les bulles qui touchent au droit public ecclésiastique et pour les bulles d'institution canonique. (Voy. M. Affre, *Traité des paroisses*, p. 401.)

9. — D'après l'art. 2, l'autorisation du Gouvernement est indispensable à tout mandataire du Souverain Pontife qui prétend s'immiscer dans les fonctions ou les affaires ecclésiastiques. Le Gouvernement s'est ménagé dans l'art. 3 le droit d'examiner, avant qu'on puisse les publier, les décrets des synodes étrangers et même des conciles généraux, et de vérifier et repousser tout ce qu'ils auraient de contraire aux lois de l'État.

On reconnaissait le pape comme le chef suprême du sacerdoce (2); il fallait dès lors, relever et maintenir les barrières de tout temps opposées aux entreprises de la Cour de Rome.

10. — L'art. 4 des articles organiques porte que « aucun concile national ou métropolitain, aucun sy- « node diocésain, aucune assemblée délibérante « n'aura lieu sans la permission du Gouvernement. »

(1) Décret du 28 février 1810, art. 1.

(2) Il a paru plus sage d'admettre *l'autorité d'un chef éloigné, dont la voix ne retentit que faiblement et qui a le plus grand intérêt à conserver des égards et des ménagements* pour la puissance politique que de donner, sous le titre de patriarche ou de primat, un premier pontife à l'église catholique de France.

La précaution, ici, est prise contre le clergé, dont l'influence n'est jamais à dédaigner (1).

11. — Il est stipulé à l'art. 5, que toutes *les fonctions ecclésiastiques seront essentiellement gratuites.* Le prêtre ne peut rien exiger des fidèles : c'est la règle. Vient ensuite l'exception : les ministres du culte sont autorisés à recevoir des *oblations;* mais ces oblations ne sont dues (2) que pour les cas et dans les limites fixés par des règlements rédigés par les évêques et approuvés par le Gouvernement. (Voy. L. 18 germ. an X, art. 69.)

12. — Les articles qui suivent ont pour objet d'armer le Gouvernement pour le maintien des conditions faites à l'Église dans les articles précédents. L'institution du *recours au conseil d'État dans tous les cas d'abus* devrait donc, dans l'ordre des articles organiques, nous occuper immédiatement. Mais sa garantie qu'offre ce recours n'a pas seulement trait *aux rapports généraux de l'Eglise avec les droits et la police de l'État,* rapports spécialement prévus et réglés par les dispositions que nous venons de parcourir, elle s'applique non moins utilement aux stipulations de la loi du 18 germinal an X relatives à l'organisation et au gouvernement intérieur de l'Église ; il nous semble dès lors, plus rationnel d'appeler d'abord l'attention sur ces stipulations.

13. — Le culte catholique s'exerce sous la direction

(1) Un décret des 8-17 janvier 1853, a autorisé pour l'année 1853, les conciles métropolitains et les synodes diocésains, que les archevêques et évêques jugeraient utile de tenir pour le règlement des affaires d'ordre spirituel, touchant à l'exercice du culte et à la discipline intérieure du clergé.

(2) *Voy.* arrêt de la cour de cassation du 25 février 1852.

des archevêques et évêques dans leurs diocèses, et sous celle des curés dans leurs paroisses. (Voy. L. 18 germin. art. 9.)

La France est divisée en 80 diocèses, dont 15 archevêchés et 65 évêchés. Chaque évêché relève d'une métropole et chaque évêque est le suffragant d'un archevêque.

14. — Les archevêques et évêques sont nommés par le chef de l'État, mais une fois nommés, ils ont à faire leurs diligences pour rapporter l'institution du pape, et ce n'est qu'après que la bulle d'institution a reçu l'attache du Gouvernement et qu'ils ont prêté serment entre les mains de l'empereur qu'ils entrent en fonctions. (Voy. L. 18 germin. an X, art. 17 et 18.)

15. — *Les archevêques veillent au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendant de leur métropole. Ils connaissent des réclamations et des plaintes portées contre la conduite et les décisions des évêques suffragants.* (Voy. L. 18 germin. an X, art. 14 et 15.)

Le sacerdoce tient de sa mission un pouvoir d'origine étrangère aux lois humaines, qui procède de Dieu lui-même. Il est de l'essence de ce pouvoir, considéré dans son principe et dans sa fin, de s'exercer par voie de commandement et de décision. Le divin fondateur du christianisme a voulu que *celui qui n'écouterait pas l'Église fût regardé comme un païen et que tout ce que ses ministres lieraient ou délieraient sur la terre fût aussi lié ou délié dans le ciel.* (Voy. l'évangile selon saint Matthieu, chap. XVIII.) L'étendue de ce pouvoir est circonscrite par les limites

qui définissent le domaine de la religion elle-même. Il a d'abord pour objet la connaissance et le jugement de la doctrine, l'administration des sacrements, l'octroi des prières et de toutes les grâces spirituelles, et sanctionne ses prescriptions par la condamnation au jeûne et à la prière, et par l'excommunication. Il embrasse, en second lieu, les rapports des membres du clergé entre eux, le règlement de leurs attributions, leur surveillance, et en un mot, toute la discipline de l'Église, et a pour armes, indépendamment des peines spirituelles, les interdits et les destitutions.

Les évêques, dans les premiers temps du christianisme, se renfermèrent en effet, dans l'administration et le règlement des choses religieuses. Mais bientôt le respect même qu'inspiraient ces premiers pasteurs entraîna les fidèles à implorer leur intervention charitable dans les contestations d'intérêt purement temporel. « Persuadés qu'arrêter et étein-
« dre des procès, c'était prévenir et épargner bien
« des fautes, et quelquefois des crimes, les plus grands
« évêques de l'antiquité se faisaient un devoir de
« donner à ce soin un temps considérable. La sa-
« gesse et l'équité de leurs jugements leur conciliè-
« rent la plus grande vénération ; les empereurs
« chrétiens, et, à leur exemple, les autres princes
« les favorisèrent de tout leur pouvoir, ils en ap-
« puyèrent l'exécution de toute leur autorité ; l'Église
« acquit ainsi des tribunaux, avec l'appareil et les
« formes judiciaires. » (Voy. Merlin, Répert., *Official.*)

16. — Ce fut là l'origine des tribunaux ecclésias-

tiques qui portaient le nom d'*officialités*. A mesure que la juridiction ecclésiastique s'étendait et que l'exercice en devenait, par conséquent, plus difficile et plus laborieux, le zèle des prélats se refroidissait ; et ils se déchargeaient de la fonction de juge entre les mains d'ecclésiastiques de leur diocèse. Cette délégation, d'abord volontaire, devint d'un usage tellement général qu'on finit par considérer l'exercice direct de leur juridiction comme interdit aux évêques. (Voy. *ibid. loc. cit.*)

L'official, c'est-à-dire le juge siégeant dans chaque officialité, avait, indépendamment de ses officiers ministériels, un promoteur dont les fonctions consistaient à veiller au maintien de l'ordre dans le domaine du clergé, et à faire informer d'office contre les infracteurs des lois et de la discipline ecclésiastiques.

La hiérarchie et la subordination établies dans le sein du clergé, se retrouvaient d'ailleurs, dans l'organisation de la juridiction.

L'officialité diocésaine connaissait des causes nées dans le diocèse et souffrait l'appel devant l'officialité métropolitaine ; et les décisions rendues par l'officialité métropolitaine elle-même, se portaient, en appel, devant l'officialité primatiale.

On voit par l'édit de 1695, concernant la juridiction ecclésiastique, quelle était l'étendue de celle remise aux officialités.

La *juridiction gracieuse*, appelée aussi *juridiction volontaire*, ayant pour objet l'administration des ordres et des sacrements, la collation des bénéfices et l'institution canonique, était demeurée propre aux

évêques, qui n'en faisaient part qu'à leurs grands vicaires (1).

Mais les officiaux avaient reçu le dépôt de toute *la juridiction contentieuse* : elle embrassait non-seulement les affaires temporelles successivement tombées dans le domaine du juge d'Église, mais aussi toutes les *causes*, c'est-à-dire les contestations purement spirituelles concernant les sacrements, les vœux de religion, l'office divin, la discipline ecclésiastique et en général, toutes les matières religieuses.

17. — La loi de l'an X garde le silence sur les officialités dont la suppression avait été formellement prononcée par une loi des 7-14 sept. 1790 ; que faut-il conclure de ce silence ?

Le conseil d'État, consulté sur la question du rétablissement des officialités, a émis à la date du 22 mars 1826, un avis dans lequel on lit : « que la ju-« ridiction contentieuse des anciennes officialités s'é-« tendait à la fois, sur les matières spirituelles qui « appartiennent de droit divin, à la juridiction épi-« scopale, et sur des matières temporelles dont les « rois de France avaient attribué la connaissance à « cette juridiction ; que cette dernière partie de la « juridiction des officialités ne pourrait être rétablie « en tout ou en partie que par une loi ; mais que la sup-« pression des officialités, par la loi des 6-7-14 sep-

(1) Merlin a pris soin de déterminer par de savantes explications la signification des mots : *Juridiction gracieuse ou volontaire.* (*Voy.* Répert., v° *Juridiction.*) Il établit que c'est en vertu de la juridiction volontaire, par opposition à la juridiction contentieuse, « que le magistrat procède, toutes les fois qu'il prononce sur une demande qui, soit par sa nature, soit d'après l'état des choses, n'est pas susceptible de contradiction. »

« tembre 1790, art. 13 et 14, en retirant aux évê-
« ques la portion de juridiction qu'ils tenaient du
« prince, n'a pu les dépouiller de celle qu'ils tenaient
« de Dieu même et de son Église; que cette vérité a
« été reconnue par la loi du 8 avril 1802, qui déclare,
« art. 10, que tout privilége portant exemption ou
« attribution de la juridiction épiscopale est aboli,
« et qui dispose, art. 15, que les archevêques con-
« naîtront des plaintes dirigées contre les décisions
« des évêques suffragants ; que les officialités, quant
« au spirituel seulement, ont pu être et ont été effec-
« tivement rétablies dans plusieurs diocèses de
« France, *avec l'assentiment de la puissance publique*,
« sans violer aucune loi.

On est, au premier coup d'œil, séduit par cette distinction ; mais si la conséquence qu'on en tire pour démontrer qu'il est permis au Gouvernement d'autoriser le rétablissement des officialités, était juste, il faudrait aller plus loin et dire que le pouvoir de juridiction reconnu aux évêques leur étant *propre*, ils sont maîtres de l'exercer personnellement ou de le déléguer, et que partant, ils n'ont pas besoin du concours du Gouvernement pour rétablir les officialités. Or, le conseil d'État ne paraît pas disposé à souscrire à cette dernière conclusion (1). Quant à nous, nous croyons que dans l'avis du 22 mars 1826, on a perdu

(1) « Une ordonnance du 2 nov. 1835 a déclaré nulle, abusive et non avenue une décision de l'official métropolitain d'Aix. De même dans l'affaire du sieur Ferrand, le ministre des cultes, avant de soumettre le recours au conseil, renvoya la sentence attaquée à l'archevêque d'Avignon, pour faire disparaître l'irrégularité résultant de ce qu'elle avait été rendue par l'official au lieu du métropolitain. » J'emprunte cette note à M. Batbie qui s'est

de vue l'esprit de la loi du 18 germinal. Le législateur de l'an X n'a pas voulu rester indifférent à la juridiction spirituelle; c'est dans son application aux matières spirituelles que la juridiction épiscopale fait l'objet de ses prévisions, et en même temps qu'il la *reconnaît*, il assigne certaines formes à son exercice. La vérité est qu'au point de vue tant de la surveillance à ménager à l'État que de la protection à assurer aux intérêts religieux, c'était là un des points les plus essentiels à régler, et qu'il a dû être et a été réglé par une disposition de l'office du législateur. Tout ce qu'on peut concéder, c'est la faculté pour l'évêque, de se constituer un conseil sous le titre d'*official*, ou sous tout autre, de consulter ce conseil pour les actes de juridiction et de s'*approprier*, par voie d'approbation par exemple, ses décisions. La loi ne demandant pas compte au juge des voies qu'il a suivies pour aller chercher la lumière, il est satisfait à ses prescriptions du moment que la sentence peut être considérée comme l'œuvre de l'évêque lui-même.

Revenons aux dispositions de la loi.

18. — En appelant par l'art. 14, les archevêques à veiller au maintien de la foi et de la discipline dans les diocèses dépendant de leurs métropoles, le législateur a voulu parer aux conflits de nature à compromettre la sainteté de la religion et la dignité de ses ministres, et prévenir les querelles religieuses qui

d'ailleurs, contenté, dans un intéressant travail publié en 1851, sous le titre de *Doctrine et jurisprudence en matière d'appel comme d'abus*, de reproduire sur les diverses questions que j'examine ici, l'avis du 22 mars 1826.

renferment en elles le germe de tant de désordres.

19. — L'art. 15 n'a pas besoin de commentaire, il en résulte clairement que l'archevêque est le supérieur immédiat de l'évêque et que c'est devant lui que doivent être portées, par voie d'appel, les réclamations contre les sentences émanées de l'évêque. Le conseil d'État se fait en effet, un devoir de déclarer non recevable le recours comme d'abus contre toute *décision* qui n'a pas d'abord, été attaquée devant le métropolitain. (Voy. ord. 22 févr. 1837, Isnard; 9 mai 1838, Chrétien; décr. 6 août 1850, Audierne.) (1)

20. — La juridiction métropolitaine est souveraine au sommet de la hiérarchie admise par la loi de l'an X. Sans doute, en matière de discipline aussi bien qu'en matière de foi, le fidèle est toujours en droit d'*appeler* du métropolitain au pape, qui est le chef suprême de l'Église ; mais ce recours est resté en dehors des prévisions de la loi (2) et on n'a aucun compte à en tenir relativement au recours comme d'abus, recours qui, ainsi que nous l'expliquerons,

(1) Cette fin de non-recevoir n'a trait qu'aux actes de juridiction épiscopale. Pour tous les cas d'abus étrangers à l'exercice de la juridiction, la plainte est motivée par un fait de nature à tomber sous l'appréciation directe et exclusive du conseil d'État.

(2) Rome pouvait se montrer peu disposée à entrer en compromis avec un gouvernement étranger sur le règlement de la procédure à suivre devant sa propre juridiction, et la France elle-même n'avait à lui demander aucune concession de ce genre, car elle trouvait dans le droit de contrôle préalable à l'exécution de toute expédition de la cour de Rome, réservé par l'art. 1^er^ de la loi de l'an X, un moyen sûr de veiller et de pourvoir à la liberté de l'épiscopat.

procède d'un tout autre principe et tend à un tout autre but que le recours par voie d'appel.

21. — L'art. 19 de la loi du 18 germinal est conçu ainsi : « Les évêques nommeront et institueront les « curés; néanmoins, ils ne manifesteront leur no- « mination, et ils ne donneront l'institution canoni- « que qu'après que cette nomination aura été agréée « par le premier consul. »

L'art. 30 ajoute : « Les curés seront immédiate- « ment soumis aux évêques dans l'exercice de leurs « fonctions. » Il faut aussi mentionner dans l'art. 31, la disposition qui porte que *les vicaires et desservants sont révocables par l'évêque.*

22. — La police du clergé est confiée à l'évêque. Les peines spirituelles ne sont pas ses seules armes pour faire cesser et punir les irrégularités et les abus ; il est investi du droit d'appliquer des peines disciplinaires ; et son pouvoir va jusqu'à prononcer la suspension, la révocation et la destitution.

Les peines disciplinaires autres que la suspension, la révocation et la destitution, comprennent notamment, l'avertissement, le blâme, la censure, le changement de résidence, l'envoi dans un séminaire ou dans une maison religieuse pour un certain temps, l'interdiction partielle ou totale des fonctions du sacerdoce.

23. — Je n'entrerai point dans le détail des preuves empruntées aux livres saints et discutées par les Pères de l'Église, pour établir que les curés sont les successeurs des disciples du Christ comme les évêques sont ceux de ses apôtres ; que, bien que d'un rang inférieur et subordonné à l'épiscopat, ils ne tirent pas

moins leurs pouvoirs de la même source, à savoir, d'une institution divine, et que, par conséquent, leur état ne saurait être réduit à celui de simples mandataires révocables *ad nutum*. Mais je dois constater que cette opinion a été sanctionnée par les canons de l'Église, et qu'en France une ordonnance de Louis XIV, du 29 janvier 1686, dont la disposition se retrouve dans l'édit de 1695, lui a donné place dans la législation, en consacrant l'inamovibilité des curés. Les dispositions organiques du concordat, par cela même qu'elles ne mentionnent de droits de révocation au profit des évêques qu'en ce qui regarde les vicaires et desservants, témoignent clairement du maintien du principe de l'inamovibilité des curés. Il faut donc tenir pour certain que le droit public du pays laisse sur ce point toute leur force et toute leur étendue aux lois de l'Église. Il ne s'ensuit point, il est vrai, qu'un curé ne puisse en aucun cas, être destitué, mais il en résulte qu'un curé ne peut être privé de ses fonctions et de son titre que par une sentence de déposition rendue *selon les formes canoniques* (1). (Voy. décr. 30 mai 1851, Bégoule.)

24. — Dans la sphère spirituelle, il faut le reconnaître, le titulaire n'est, à cet égard, protégé que par

(1) « Depuis la suppression des officialités, il suffit que les formalités substantielles, qui consistent dans une instruction discrète et éclairée, dans la pleine liberté de la défense et dans un jugement mûri, aient été observées. » (*Voy.* M. Cormenin, t. I, p. 240, note 2.) On ne saurait exiger aujourd'hui des évêques, l'accomplissement des formalités de l'ancienne procédure ecclésiastique. Aussi, le conseil d'Etat se borne-t-il à vérifier de même que pour les interdits, si *les formalités substantielles* ont été remplies. (Voy. le décret cité du 30 mai 1851.)

l'institution du recours comme d'abus et, en réalité, cette protection n'a que bien peu d'efficacité, puisque la déclaration d'abus n'entraîne pas la réformation de la sentence abusive. (Voy. *infrà*, n° 60.) Dans ses intérêts temporels, au contraire, le prêtre est, jusqu'à un certain point, garanti par la loi civile. Le concours du Gouvernement qui a participé à la nomination du curé est nécessaire pour sa destitution. (Voy. Avis Cons. d'Ét. 30 juill. 1824 et 8 févr. 1831.) L'évêque adresse la sentence de déposition, avec toutes les pièces de l'instruction, au ministre des Cultes, et si le Gouvernement ne croit pas devoir faire obstacle à son exécution, un décret approuve l'ordonnance épiscopale *quant à ses effets civils:* et c'est seulement à partir de ce décret que les curés révoqués cessent de jouir de leur traitement et des autres avantages attachés à leur titre. (Voy. décis. ministér. 9 févr. et 24 sept. 1850; 8 févr. 1851.)

25. — L'approbation du Gouvernement n'implique point une appréciation de la régularité de la sentence. Le chef du pouvoir exécutif ne fait que déclarer, au point de vue des intérêts administratifs ou politiques, que rien ne s'oppose à ce que la sentence produise ses effets temporels. D'où il suit que le décret n'est pas susceptible d'être attaqué par la voie contentieuse et qu'il ne saurait être une entrave à l'appel devant le métropolitain. Un décret du 29 mars 1851, rendu sur le recours introduit par un sieur Audierne, chanoine, dont la destitution avait été approuvée par un décret du 4 février 1850, est formel en ce sens; on y lit: « Que le décret du 4 février 1850 n'a fait « que rendre exécutoire, quant à ses effets civils, la

« sentence prononcée le 18 oct. 1849 par l'évêque « de Périgueux contre le sieur Audierne; que ledit « décret ne fait point obstacle au pourvoi que le re- « quérant, s'il s'y croyait recevable et fondé, pour- « rait former contre ladite ordonnance devant l'au- « torité métropolitaine ; qu'ainsi, il ne contient aucun « excès de pouvoir, et qu'il n'est, dès lors, pas sus- « ceptible d'être attaqué par la voie contentieuse. »

Le même principe est évidemment applicable au recours comme d'abus. Le conseil d'État n'a aucun compte à tenir de l'approbation dont la sentence déférée à sa censure a pu être l'objet.

Il ne faut cependant pas se dissimuler, que l'appel au métropolitain et le recours comme d'abus en face d'un décret d'approbation, peuvent avoir d'assez étranges résultats, et par exemple, venir échouer contre l'exécution donnée à la décision attaquée. Cette éventualité a frappé le conseil d'État, en ce qui avait trait au recours comme d'abus, et a motivé à la date du 19 juin 1851, un avis ainsi conçu : « Le « conseil d'État qui, sur le rapport du comité de « l'Intérieur, a pris connaissance d'un projet de dé- « cret ayant pour objet de rejeter le recours pour « abus formé par le sieur Bégoule contre une ordon- « nance de l'évêque d'Agen, qui l'a destitué de son « titre. — Considérant que dans l'affaire qui fait « l'objet du présent projet de décret, ainsi que dans « les affaires du même genre dont le conseil a été « récemment saisi et notamment dans celles des « sieurs Piveteau et Audierne, les décisions épisco- « pales attaquées ont été approuvées par le Président « de la République avant que les recours aient été

« formés; que la marche suivie dans ces affaires « pourrait rendre illusoire le droit de recours comme « d'abus ; qu'en effet l'approbation donnée à la dé- « cision épiscopale permet de nommer un nouveau « titulaire, qui par le fait même de sa nomination se « trouve lui-même revêtu d'un titre inamovible ; « que dès lors, le titulaire dépossédé ne pourrait être « remis en possession, alors même que son recours « serait admis ; que d'un autre côté, le recours dirigé « contre la décision du pouvoir ecclésiastique par la « voie d'appel comme d'abus aurait implicitement « pour effet d'atteindre l'acte confirmatif émané du « chef du Gouvernement; que déjà, en 1844, le co- « mité de l'Intérieur, dans un avis en date du 30 « juillet, avait signalé ces inconvénients et indiqué « la nécessité de fixer un délai dans lequel le titulaire « dépossédé aurait la faculté de se pourvoir et pen- « dant lequel il conviendrait d'ajourner la mesure « que le Gouvernement croirait devoir prendre au « sujet de la décision attaquée; — Qu'aujourd'hui « les délais consacrés par les anciens usages sont « observés pour l'appel de la décision épiscopale de- « vant le métropolitain ; que si ces mêmes délais « étaient suivis pour le recours à exercer devant le « conseil d'État, les inconvénients ci-dessus signalés « seraient évités ; qu'il suffirait de n'approuver la « déposition d'un titulaire ecclésiastique qu'après « s'être assuré : 1° Que la décision métropolitaine lui « a été régulièrement notifiée ; 2° que le délai du « recours est expiré sans que le recours ait été formé, « ou, dans le cas contraire, que le recours a été re- « jeté ; — Est d'avis : — Qu'il y a lieu, tout en adop-

« tant le projet de décret ci-joint, d'appeler l'atten-
« tion de M. le ministre de l'Instruction publique et
« des cultes sur les observations qui précèdent. »

26. — Le conseil d'État décide que l'inamovibilité ne doit être entendue qu'en ce sens que le titulaire ne peut être détaché de l'office tant que l'office subsiste ; « Qu'elle n'emporte pas la perpétuité de l'of-
« fice et qu'il est hors de doute, qu'une cure peut
« être supprimée par son union à une autre cure ou
« à tout autre établissement ecclésiastique dans les
« formes prescrites par les lois, lorsque l'utilité des
« fidèles et les nécessités du service religieux le com-
« mandent. » (Voy. ord. 14 juillet 1824, Schales.)
« Cette question, écrit M. Batbie (Voy. p. 84), s'est présentée plusieurs fois au sujet de la réunion des cures aux chapitres des cathédrales. La division d'attributions entre la cure et le chapitre amène ordinairement des conflits qui ne peuvent que nuire à l'administration paroissiale : c'est pour les faire cesser que l'on a pris le parti de supprimer la cure et de nommer un chanoine de plus dans la plupart des diocèses. L'évêque choisit dans le corps des chanoines un archiprêtre qui fait les fonctions de curé pour le chapitre, considéré comme titulaire collectif. Ordinairement, le curé qui est dépossédé par cette mesure est appelé au canonicat créé pour remplacer le titre supprimé, et chargé des fonctions d'archiprêtre; mais si cette compensation ne lui était point accordée, aucun recours ne lui serait ouvert. De même dans toutes les ordonnances portant réunion de la cure au chapitre, une disposition spéciale stipule que l'archiprêtre, irrévocable comme chanoine, demeurera

révocable au gré de l'évêque en sa qualité d'archiprêtre. Cette clause est nécessaire à l'effet de la mesure ; car, si l'archiprêtre était inamovible, les mêmes conflits ne tarderaient pas à naître, et toute l'efficacité de la mesure disparaîtrait (1). »

27. — On ne doit pas non plus confondre, en ce qui concerne les curés, la *suspension* avec la *déposition*. L'évêque est toujours maître de condamner un curé à une retraite ou à passer quelques mois dans un séminaire, et de l'éloigner ainsi temporairement de sa paroisse pour cause de mauvaise conduite. Il n'y a de recours en ce cas ni devant le conseil d'État sous prétexte d'abus, ni même devant le métropolitain sous forme d'appel. La mesure n'implique que l'exercice du pouvoir discrétionnaire abandonné à l'évêque pour les besoins de l'administration paroissiale. Un décret du 17 nov. 1811 n'a prévu l'usage qui pourrait être fait de ce pouvoir que pour dire que dans le cas où un titulaire se trouverait éloigné temporairement de sa paroisse, un ecclésiastique serait nommé provisoirement par l'évêque pour le remplacer, et que cet ecclésiastique recevrait, outre le *casuel* auquel le desservant aurait eu droit, une indemnité. L'application de ce décret donne lieu à un arrêté du ministre des cultes qui attribue au procuré, pour la durée du remplacement, la jouissance du casuel et du presbytère et fixe l'indemnité à prélever en sa faveur

(1) Une ordonnance du 24 juillet 1845 a rejeté le recours formé par un sieur Savin, archiprêtre du chapitre de Viviers, qui se prévalait des dispositions des canons pour soutenir que le concours du Gouvernement était nécessaire pour sa révocation.

sur le traitement du titulaire, dans la proportion déterminée par le décret lui-même.

28.— D'après les canons de l'Église, la juridiction de l'évêque embrasse également le droit de frapper les curés d'interdiction. La suspension *a divinis*, c'est-à-dire la privation du droit de célébrer les saints mystères, est la plus grave; vient ensuite l'interdiction de confesser et de prêcher, et enfin celle de prêcher. «Ces interdictions ne peuvent être prononcées contre un curé pourvu d'un titre inamovible que pour des faits extrêmement graves et lorsque les causes en ont été régulièrement prouvées et jugées. L'évêque est tenu d'observer tout ce qui est de la substance des jugements ; en conséquence, il est procédé à une enquête par un commissaire nommé par l'évêque pour aller sur les lieux faire l'information, suivant les formes usitées en pareil cas et indiquées par les canons; les témoins sont entendus, tous les renseignements nécessaires sont recueillis, le prévenu est cité et entendu; enfin, la décision doit constater les documents qui la déterminent ; elle doit être motivée et exprimer les causes de l'interdiction, de manière à la justifier, s'il y a plainte ou réclamation. » M. Vuillefroy, à qui j'emprunte ce passage, cite à l'appui, diverses décisions ministérielles inédites des 20 pluviôse an XI, 12 déc. 1814, 13 mars 1820. (Voy. v° *Juridiction.*)

29. — Les vicaires et desservants sont révocables *ad nutum*. Leur révocation ne peut donner lieu au recours pour abus, ni même à l'appel devant le métropolitain. (Voy. ord. 16 janvier 1846, Brébion.)

A leur égard, de même qu'à l'égard des simples

prêtres sans titre ou sans mission particulière, l'interdiction du droit de prêcher ou de confesser est à la libre disposition de l'évêque (1). Ce droit ne leur appartient qu'en vertu d'une délégation de juridiction, sur laquelle l'évêque peut revenir sans même être tenu de motiver sa décision. (Voy. ord. 24 juillet 1845, Savin ; 27 mai 1846, Rodes.)

Mais il en est autrement de l'interdiction *a sacris*. Le droit de célébrer la messe procède de l'ordination ; il est inhérent au caractère de prêtre et ne peut être retiré que par une sentence rendue dans les cas et selon les formes déterminés par les canons.

30. — Des dispositions spéciales ont pour but de maintenir et, au besoin, ramener quiconque est entré dans le sacerdoce sous l'action disciplinaire confiée à l'évêque. « Toute fonction est interdite à « tout ecclésiastique, même français, qui n'appar- « tient à aucun diocèse. » (Voy. art. 33, L. 18 germinal.) « Un prêtre, ajoute l'art. 34, ne pourra quit- « ter son diocèse pour aller desservir (2) dans un « autre, sans la permission de son évêque. »

Sans entrer dans le détail des formes que pren-

(1) Le conseil d'État considère aussi la défense de porter le costume ecclésiastique comme une peine canonique dont l'application est dans les attributions de l'autorité épiscopale. (*Voy.* décr. 30 juin 1852, Lacan.)

(2) On a pris le mot *desservir* dans son acception la plus étroite, et on a prétendu que la permission n'était indispensable que pour remplir les fonctions *publiques* du sacerdoce, comme préposé à une cure ou à tout autre bénéfice, et que le prêtre, à défaut de s'en être muni, ne perdait point le droit inhérent à son caractère sacré, de dire la messe. Mais cette distinction n'a point été admise. (*Voy.* Ord. 29 août 1821, Hamel.)

nent les permissions octroyées par les évêques, nous avons à en distinguer quelques-unes en raison de la diversité de leurs effets. On nomme lettre d'*excorporation* l'acte qui a pour objet la cession, par un évêque à un autre, de la *personne* du prêtre. Elle comprend tous les droits que la naissance de ce prêtre dans un autre diocèse conférait à son évêque, et il est de sa nature d'être perpétuelle. C'est une expatriation définitive et irrévocable. Par les lettres *démissoires*, un évêque autorise son diocésain à se présenter à un autre évêque, pour en recevoir les ordres. L'*exeat* emporte permission de passer d'un diocèse dans l'autre, d'y demeurer et d'y exercer les fonctions du sacerdoce, du consentement de l'évêque ; il est essentiellement révocable. Ces actes offrent néanmoins, un caractère commun, c'est de ne pouvoir intervenir que sur la demande, et, par conséquent, de l'aveu du prêtre qu'ils concernent.

30. — Les curés n'ont point de part au pouvoir juridictionnel. La loi, en disant que *les vicaires et desservants exerceraient leur ministère sous la surveillance et la direction des curés* (Voy. art. 31), n'a fait appel qu'à la vigilance des curés et leur a simplement imposé le devoir de prévenir les évêques des irrégularités et des abus parvenus à leur connaissance. C'est dans ce sens que statue un règlement pour le diocèse de Paris, approuvé par le Gouvernement le 25 thermidor an X et devenu commun aux autres diocèses.

31. — L'analyse que nous venons de présenter des dispositions des articles organiques qui ont pour objet la répartition et l'exercice de l'autorité dans le sein de l'Église nous permet de saisir l'esprit qui les

a dictées. La pensée du législateur n'a point été de faire sentir ses rigueurs à la religion. Le Gouvernement n'est appelé à intervenir que pour favoriser le pouvoir ecclésiastique, et au besoin, l'aider à prévenir des scandales, peut-être plus préjudiciables encore à la dignité du culte qu'à la sécurité de la vie sociale. Le législateur s'est d'ailleurs étudié, pour écarter tout ombrage, à ne rien édicter qui ne fût conforme aux règles tracées par les lois de l'Église. Quant au fond et le plus ordinairement même, en ce qui a trait à la forme, pour l'administration et le règlement des matières religieuses, afin de garantir plus de liberté et d'intégrité à leur application, il a même pris soin de s'abstenir d'une reproduction qui pouvait être fautive, et a délaissé les ministres du sacerdoce à chercher eux-mêmes leur guide et leur appui dans le droit canon. Jusqu'ici, et sans préjudice des observations que pourra suggérer le recours par voie d'appel comme d'abus, l'indépendance spirituelle du prêtre se trouve donc respectée. L'administration des sacrements, l'octroi de la sépulture chrétienne et, en un mot, la distribution de toutes les grâces, ne relèvent que des ministres du sacerdoce et se consomment hors de l'atteinte de l'autorité temporelle.

La reconnaissance par la puissance publique de la juridiction ecclésiastique telle qu'elle est constituée et réglée par les saints canons, offre, d'ailleurs, l'avantage de lui ménager une sanction efficace, dans ceux de ces actes qui sont susceptibles de produire effet au delà du domaine de la conscience. Que l'on suppose à un curé la volonté de se refuser à obtem-

pérer à la sentence de déposition prononcée contre lui dans les formes et suivant les règles canoniques, ou chez un desservant la résolution de ne tenir aucun compte de sa révocation, on ne sera point réduit à subir le scandale qui s'est produit en Belgique entre l'évêque de Liége et le desservant de l'église de Sainte-Marguerite dans cette même ville, et à voir un prêtre conserver son office contrairement à toutes les lois divines et ecclésiastiques (1). L'autorité administrative ne manquerait pas de se prévaloir de la reconnaissance de la juridiction épiscopale écrite dans les articles organiques, pour considérer le prêtre légalement déposé ou révoqué comme étant désormais sans titre pour occuper le presbytère et l'église, et le contraindre à les délaisser.

On a vu les tribunaux eux-mêmes assurer, par l'application des lois répressives, l'exécution de déci-

(1) En Belgique, la constitution de 1831 consacre, dans les termes les plus absolus, le principe de la séparation des pouvoirs temporel et spirituel. Elle porte que « l'État n'a le droit d'intervenir, « ni dans la nomination, ni dans l'installation des ministres d'un « culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec « leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier « cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de pu- « blication, etc. » Mais les conflits les plus regrettables et les plus dangereux pour la dignité et la paix de l'Église signalent journellement le vice de ce système. C'est ainsi que l'évêque de Liége, vis-à-vis d'un desservant de Sainte-Marguerite, et l'évêque de Tournay, vis-à-vis du curé de Saint-Vaast, se sont vus dans l'impossibilité de retirer leurs fonctions, et même la possession du presbytère et de l'église, à des prêtres qu'ils avaient frappés de révocation. Les débats suscités par ces deux affaires sont reproduits, avec tous les développements désirables, dans un *Répertoire de droit de l'administration de la Belgique*, dont la publication a été entreprise par MM. de Brouckère et Tielmans.

sions disciplinaires émanées de l'autorité ecclésiastique. C'est ainsi qu'il a été jugé que le port de la soutane par un prêtre en face d'une interdiction épiscopale de porter le costume ecclésiastique, constituait le délit prévu par l'art. 259 du Code pénal. (Voy. arrêt 24 juin 1852.)

32. — Les cultes protestants, à savoir l'Église réformée et l'Église de la confession d'Augsbourg, sont régis par les articles organiques du 18 germinal an X combinés avec les dispositions d'un *décret sur l'organisation des cultes protestants*, du 26 mars-5 mai 1852.

Les pasteurs de l'Église réformée sont nommés par le consistoire sur une liste de trois candidats présentés dans l'ordre alphabétique par le conseil presbytéral de la paroisse intéressée (Voy. décr. 26 mars-5 mai 1852, art. 5), mais sous l'approbation du chef de l'État. (Voy. L. 18 germinal an X, art. 26.)

33. — Le directoire, dans l'Église de la confession d'Augsbourg, nomme les pasteurs et soumet leur nomination au Gouvernement. Il nomme les suffragants ou vicaires, et propose aux fonctions d'aumônier pour les établissements civils qui en sont pourvus, il autorise ou ordonne, avec l'agrément du Gouvernement, le passage d'un pasteur d'une cure à une autre. Il exerce la haute surveillance sur l'enseignement et la discipline du séminaire et du collége protestant dit *Gymnase*. Il nomme les professeurs du Gymnase, sous l'approbation du gouvernement, et ceux du séminaire, sur la proposition de ce dernier corps. Il donne son avis motivé sur les candidats aux chaires de la faculté de théologie. (Voy. décr. 26 mars-

5 mai 1852, art. 11.) — Les inspecteurs ecclésiastiques sont nommés par le Gouvernement, sur la présentation du directoire. (Voy. ibid., art. 12.)

34. — Aux termes de l'art. 25 des articles organiques du 18 germinal an X, le gouvernement apprécie les motifs de la destitution des pasteurs; la délibération du consistoire ou du directoire qui la prononce est donc subordonnée à son approbation. Il est, à cet égard, statué par un décret qui ne peut, d'ailleurs, donner lieu à l'appel comme d'abus. (Voy. ord. 17 sept. 1844, Schrumff.)

35. — Dans les deux cultes protestants, chaque paroisse ou section d'église consistoriale a un conseil presbytéral. Les conseils presbytéraux des chefs-lieux de circonscriptions consistoriales (1) reçoivent du Gouvernement le titre de consistoires et les pouvoirs qui y sont attachés. (Voy. décr. 26 mars–5 mai 1852, art. 1 et 2.)

36. — Il est établi à Paris un conseil central des Églises réformées de France. Ce conseil représente les Églises auprès du gouvernement et du chef de l'État. (Voy. ibid., art. 6.)

37. — Les églises et les consistoires de la confession d'Augsbourg sont placés sous l'autorité du consistoire supérieur ou général et du directoire.

Le directoire exerce le pouvoir administratif. Le consistoire supérieur veille au maintien de la constitution et de la discipline de l'Église. Il est convoqué par le gouvernement, soit sur la demande du directoire, soit d'office, et se réunit au moins une fois l'an.

(1) Un décret à la date du 10 nov. 1852-22 août 1853, a fixé les circonscriptions consistoriales des églises protestantes.

(Voy. décr. 26 mars–5 mai 1852, art. 8, 9, 10 et 11.)

La surveillance du Gouvernement, nous ne devons pas le dissimuler, est bien plus étroite, et son intervention plus marquée à l'égard de la religion protestante. La raison en est que la discipline du protestantisme n'offre pas, à beaucoup près, autant de garanties d'ordre qu'il s'en rencontre dans le catholicisme, et que les églises protestantes, au lieu d'avoir un chef éloigné et étranger, sont gouvernées souverainement par des assemblées établies sur le territoire, et, par conséquent, en position de traverser, à tout instant, l'action de la puissance civile.

38. — L'organisation religieuse des juifs dans ses rapports avec l'État, a pour base un règlement par eux délibéré en assemblée générale, à Paris, le 10 décembre 1806, et approuvé par un décret du 17 mars 1808, auquel il est annexé.

Dans le régime institué par ce règlement, tous les pouvoirs sont placés sous la dépendance du Gouvernement, car c'est à lui qu'appartient la désignation des deux notables et du rabbin chargé d'administrer la synagogue, ainsi que celle des notables appelés à élire, sous l'agrément de l'autorité publique, les membres de chaque consistoire. (Voy. art. 4, 6 et 8.)

En vertu d'une loi du 8 février 1831, le culte israélite se trouve, aujourd'hui, compris dans le budget de l'État; je n'ai donc point à mentionner les mesures prises dans le décret de 1808 pour subvenir au paiement des rabbins et aux autres frais du culte.

Art. 2. — Appel comme d'abus.

39. — Origine de l'appel comme d'abus.
40. — Institution du recours au conseil d'État dans les cas d'abus. — Art. 6, L. 18 germinal an X.
41. — De la revendication pour les cours de la connaissance des cas d'abus.
42. — Cas d'abus. — Usurpation.
43. — Excès de pouvoir.
44. — Usurpation et excès de pouvoir dans un même acte.
45. — Du refus par un évêque de l'autorisation d'imprimer ou de réimprimer les livres d'Église.
46. — Contravention aux lois et règlements.
47. — Infraction des règles consacrées par les canons. — L'examen du conseil d'État ne va pas au delà de la forme.
48. — Effets de la déclaration d'abus en cette matière.
49. — Attentat aux libertés de l'Église gallicane. — Origine des maximes de l'Église gallicane.
50. — Déclaration de 1682.
51. — Double portée des maximes de l'Église gallicane.
52. — Déclaration d'abus prononcée contre le cardinal de Bonald.
53. — Entreprises et procédés contre l'honneur ou la conscience des citoyens.
54. — Recours contre les actes de nature à porter atteinte à l'exercice public du culte.
55. — Formes du recours comme d'abus. — Par qui le recours peut-il être exercé ?
56. — Remise d'un mémoire au ministre.
57. — Il n'y a pas de délai pour le recours.
58. — L'instruction est faite par la section attachée au ministère des cultes.
59. — Formules de déclaration d'abus.
60. — Effets de la déclaration d'abus.
61. — Des actes qui constituent en même temps un abus et un crime ou délit. — La poursuite devant les juges du droit commun est subordonnée à une autorisation du conseil d'État.
62. — Appréciation de cette garantie.
63. — Actes étrangers aux cas d'abus.

64. — Du conflit au point de vue des attributions faites au conseil d'État en matière d'abus.
65. — Des actes constitutifs d'abus dans le culte protestant.
66. — Le recours comme d'abus n'est point ouvert contre les décisions approbatives d'actes de destitution de pasteurs.
67. — Des actes constitutifs d'abus dans le culte israélite.

—

39. — «L'appel comme d'abus est une plainte contre le juge ecclésiastique, lorsqu'on prétend qu'il a excédé son pouvoir, ou entrepris, en quelque manière que ce soit, contre la juridiction séculière, ou, en général, contre les libertés de l'Église gallicane... Cette procédure est particulière à la France; on en voit des traces dès le commencement du quatorzième siècle, dans les plaintes de Durand, évêque de Mende, contre les juges séculiers; et on en voit encore des preuves plus expresses au milieu du siècle suivant: alors l'appel comme d'abus devint plus ordinaire, pour réprimer les contraventions à la pragmatique, et ensuite au concordat.» (Voy. Fleury, *Institution au droit ecclésiastique*, chap. XXIV, III^e^ partie.) Pasquier et Dumoulin font également remonter l'institution au quatorzième siècle et lui assignent pour origine la plainte solennellement portée par Pierre de Cugnières, conseiller du roi et chevalier *ès lois*, contre les entreprises de la juridiction ecclésiastique, devant le conseil de barons, seigneurs et prélats tenu à Vincennes par Philippe de Valois en 1329. Ce qu'il y a de certain, c'est que, dès le seizième siècle, les appels comme d'abus avaient pris la plus grande extension. Les parlements, qui n'avaient d'abord revendiqué que le droit de connaître des

excès de pouvoir dans l'ordre des juridictions, en étaient venus à s'attribuer le droit de réprimer tous les excès de la puissance cléricale contraires aux lois du royaume et préjudiciables soit à l'intérêt public, soit aux intérêts particuliers; leur contrôle s'étendait jusqu'aux sentences rendues en matière de discipline, et ils abordaient et réglaient ces matières dans la plénitude des pouvoirs judiciaires : ils ne se contentaient pas d'annuler, ils statuaient eux-mêmes.

Nous ne suivrons pas le clergé dans les réclamations et remontrances qui amenèrent successivement les édits de 1539, 1571, 1579, 1695 et 1731. Nous constaterons seulement que les dispositions de ces divers édits n'eurent jamais pour objet que de ramener les appellations comme d'abus à de sages limites, et qu'il est vrai de dire qu'elles ont été de tout temps dans le droit public de la France.

40. — Le premier consul, en rétablissant le culte catholique, sentit la nécessité de parer aux empiétements d'un pouvoir d'autant plus redoutable qu'il allait se trouver concentré aux mains des évêques. De là l'art. 6 de la loi du 18 germinal an X : « Il y « aura recours au conseil d'État dans tous les cas « d'abus de la part des supérieurs et autres personnes « ecclésiastiques.

« Les cas d'abus sont l'usurpation ou l'excès de « pouvoir, la contravention aux lois et règlements de « la république, l'infraction des règles consacrées « par les canons reçus en France, l'attentat aux li- « bertés, franchises et coutumes de l'Église galli- « cane, et toute entreprise ou tout procédé qui, dans « l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur

« des citoyens, troubler arbitrairement leur con-
« science, dégénérer contre eux en oppression, ou
« en injure, ou en scandale public (1). »

Dans l'ancien droit, la dénomination d'*appellation* ou *appel comme d'abus* s'expliquait par ce fait que la procédure qu'elle désignait n'avait d'abord été employée que contre les *entreprises de la juridiction ecclésiastique*. On interjetait *appel* d'une sen-

(1) On me saura gré de reproduire le passage suivant du rapport précité (voy. *supra*, n° 5) de M. Vivien :

« Les appels comme d'abus ont été de tout temps un droit reconnu à l'État pour se préserver des entreprises de l'autorité ecclésiastique. Le clergé lui-même, en plus d'une occasion, provoqua l'intervention de la puissance royale, à laquelle il confiait la garde de ses prérogatives. Ainsi, l'assemblée de Bourges, en 1438, après avoir rédigé la pragmatique, la plaça sous la protection du roi, pour se défendre contre les prétentions de la cour de Rome. En principe, on ne contestait point la légitimité de ces appels, on ne réclamait que contre l'exensiont excessive, à ce que l'on prétendait, qui leur était donnée. Aux états de 1614, le clergé, dans l'art. 23 de ses remontrances, se plaignait seulement à Louis XIII des empiétements commis à l'aide des appellations comme d'abus, qui ne devaient avoir lieu, disait-il, « qu'au seul cas de transport et entreprise de juridiction. » Fleury, dans un passage dont nous regrettons que le mandement ne contienne qu'un fragment incomplet, parlait dans le même sens : « Suivant les ordonnances, « disait-il, les appels ne doivent avoir lieu qu'en matières très-« graves, lorsque le juge ecclésiastique excède notoirement son « pouvoir ou qu'il y a entreprise manifeste contre les libertés de « l'Église gallicane. » C'est donc une garantie immémoriale et nécessaire qu'a consacrée l'art. 6 de la loi du 18 germinal an X, qui rétablit les appels comme d'abus. Le principe de l'ancien droit public a été remis en vigueur, mais avec un double tempérament qui garantit le sacerdoce contre toute entreprise illégitime. Aux arrêts du parlement qui contenaient des dispositions formelles, qui prononçaient des injonctions, qui annulaient des actes de la juridiction ecclésiastique, qui disposaient en termes exprès sur des questions précises et définies, a été substituée la

tence et on en demandait la *réformation*. Dans le régime institué par la loi de l'an X, il n'y a rien de pareil. On ne vient pas devant le conseil d'État par voie d'appel, et ce n'est pas une réformation qu'on a à lui demander; il connaît de l'*abus* en qualité de juge; ses pouvoirs ne vont pas, il est vrai, au delà d'un blâme à exprimer, d'une peine disciplinaire à appliquer, mais ses pouvoirs répondent à une attribution spéciale, et il les exerce au premier degré, bien qu'à titre souverain. L'expression d'*appel comme d'abus* n'a donc pas de raison d'être dans la loi de l'an X qui, au surplus, ne la reproduit pas, et ce n'est que pour nous conformer à un usage passé en force d'habitude que nous l'avons acceptée pour l'intitulé de notre travail.

41. — On a souvent revendiqué pour les cours d'appel la connaissance des cas d'abus (Voy. M. Dupin, *Manuel du droit public ecclésiastique*, p. 87 et 473), et Napoléon lui-même, dans le décret du 25 mars 1813 relatif à l'exécution du concordat de Fontainebleau, était revenu sur l'attribution réservée au conseil d'État pour la transférer aux cours impériales. (Voy. art. 5.) La compétence du conseil d'État, toutefois, a triomphé de toutes les attaques. Le décret du 25 mars 1813 est resté, comme le con-

simple déclaration d'abus, dont l'autorité morale est imposante et efficace, mais qui n'emporte point les mêmes conséquences de fait. D'un autre côté, la juridiction des corps de magistrature que l'esprit judiciaire rendait plus inflexible et plus absolue, a été remplacée par celle du conseil d'État, qui, grâce à son caractère administratif et politique en cette matière, est plus propre à faire une juste part aux nécessités des temps, à l'état des mœurs et aux besoins généraux de la société. »

cordat de Fontainebleau, auquel il se liait, à l'état de lettre morte (Voy. arrêt 2 février 1828), et depuis, l'attribution faite par l'art. 6 de la loi organique a été reconnue dans l'art. 17 de l'ordonnance du 18 septembre 1839, dans le règlement du 16 juin 1850 et enfin dans l'art. 13 du décret du 30 janvier 1852.

Nous ne sommes point de ceux qui pensent que la juridiction des cours serait, en cette matière, préférable à celle du conseil d'État. Ce n'est pas surtout en des temps comme les nôtres que l'on pourrait songer à demander au Gouvernement de se dessaisir d'affaires dans lesquelles les intérêts les plus susceptibles et les plus orageuses passions sont toujours plus ou moins engagés (1). La question de compétence ne doit donc pas nous arrêter : abordons les cas dans lesquels est ouvert le recours pour abus.

42. — *L'usurpation ou l'excès de pouvoir.* — L'invasion dans le domaine d'une autre autorité

(1) « Les matières religieuses intéressent essentiellement l'ordre public. Elles sont une partie importante de la police administrative de l'Etat. Elles sont rarement susceptibles d'une discussion contentieuse. En administration, les affaires sont traitées discrètement. Devant les tribunaux, elles reçoivent nécessairement une publicité qui souvent, en matière religieuse, pourrait compromettre la tranquillité ; presque toujours cette publicité serait fatale à la religion même. Dans les causes ecclésiastiques, il est des convenances à consulter et des moments à saisir pour juger raisonnablement ces causes ; il faut souvent peser les temps et les lieux ; il faut pouvoir user d'indulgence ou de sévérité selon les circonstances. Rien n'est si délicat que la direction des choses qui tiennent à la conscience ou à l'opinion. Le Gouvernement doit naturellement avoir dans ses mains tout ce qui peut influer sur l'esprit public ; il ne doit pas abandonner aux autorités locales des objets sur lesquels il importe qu'il y ait unité de conduite et de principe. » (M. Portalis, Exposé des motifs de l'art. 8.)

constitue une *usurpation* de pouvoir ; tandis que l'autorité qui, sans étendre son action aux choses étrangères à son propre domaine, fait plus qu'il ne lui est permis de faire, commet un *excès* de pouvoir.

L'usurpation la plus facile à concevoir est celle qui résulterait d'une entreprise de l'autorité spirituelle sur le temporel. Mais il est vrai de dire que ces entreprises sont infiniment rares. D'une part, les pouvoirs dans la législation moderne, sont nettement définis, et d'autre part, les luttes qui ont si longtemps animé les grands corps de l'État, ont pris fin avec le régime auquel ils appartenaient.

Nous n'avons point à nous préoccuper de l'usurpation dont un ministre d'ordre inférieur pourrait se rendre coupable vis-à-vis de son supérieur. Ce dernier s'armerait de son autorité propre pour faire respecter ses droits. Mais si le conflit éclatait, au contraire, entre deux autorités suprêmes, si, par exemple, un archevêque s'immisçait dans les attributions d'un autre archevêque, l'acte devrait sans doute être déféré au conseil d'État, et la voie pour venir à lui serait celle du recours pour abus. (Voy. M. Batbie, p. 36.)

43. — Les recours fondés sur l'excès de pouvoir sont plus fréquents. L'évêque qui manifeste la nomination d'un curé et lui donne l'institution canonique avant que le gouvernement ait agréé la nomination (voy. art. 19, L. 18 germin. an X), excède ses pouvoirs. Il y aurait également excès de pouvoir dans la délibération prise par un chapitre métropolitain à l'effet d'adhérer à une mesure prise par l'évêque. Le chapitre, en effet, est bien le conseil de l'évêque ; il l'assiste de son avis, il l'éclaire de ses lumières pour

l'administration du diocèse ; mais il n'a pas d'action indépendante et spontanée. (Voy. ord. 24 mars 1837, archevêque de Paris.) Une ordonnance à la date du 10 janvier 1824, a déclaré qu'il y avait excès de pouvoir et, par conséquent, abus dans un mandement de l'archevêque de Toulouse qui renfermait une censure du gouvernement. On lit dans les considérants qui accompagnent cette décision, que « s'il appartient « aux évêques du royaume de demander au roi les « améliorations et les changements qu'ils croient « utiles à la religion, ce n'est point par la voie des « lettres pastorales qu'ils peuvent exercer ce droit. »

44. — On comprend, d'ailleurs, que le même acte sera quelquefois entaché et d'usurpation et d'excès de pouvoir. C'est ainsi qu'une ordonnance du 24 mars 1837 porte « qu'aux termes de la déclaration de 1682, « il est de maxime fondamentale dans le droit pu- « blic du royaume, que *le chef de l'Église et l'Église* « *même n'ont reçu de puissance que sur les choses* « *spirituelles, et non pas sur les choses temporelles et* « *civiles;* que, par conséquent, s'il appartient aux « évêques du royaume de nous soumettre, relative- « ment aux actes de notre autorité qui touchent au « temporel de leurs églises, les réclamations qu'ils « croient justes et utiles, ce n'est point par la voie « des lettres pastorales qu'ils peuvent exercer ce « droit, puisqu'elles ne doivent avoir pour objet que « d'instruire les fidèles des devoirs religieux qui leur « sont prescrits ;

« Que l'archevêque de Paris, dans un écrit pasto- « ral publié sous le titre de *déclaration adressée à* « *tous ceux qui ont eu ou qui auraient à l'avenir*

« *droit ou intérêt d'en connaître*, communiqué par « lui au chapitre métropolitain, et envoyé à tous les « curés du diocèse, a protesté contre notre ordon- « nance du 13 août 1831, en exécution de laquelle « les bâtiments en ruine de l'ancien palais archié- « piscopal ont été mis en vente, comme propriété de « l'État, à charge de démolition, et réclamé contre « la présentation faite par nos ordres, le 23 février « dernier, d'un projet de loi ayant pour objet de « céder à la ville de Paris les terrain et emplacement « dudit palais ; que, par ces protestation et réclama- « tion faites en qualité de supérieur ecclésiastique, « il a commis un excès et une usurpation de pou- « voir... »

45. — Le conseil d'État a résolu par la négative, toutes les fois qu'on l'a posée devant lui, la question de savoir s'il y aurait abus pour excès de pouvoir dans le refus par un évêque d'autoriser un imprimeur à imprimer ou réimprimer des livres d'Église. « Ainsi l'évêque de Séez avait publié, en 1838, un avertissement d'après lequel le sieur Valin, son imprimeur, était seul en droit d'imprimer le catéchisme du diocèse ; sur le recours du sieur Loisel, libraire à Falaise, intervint une ordonnance de rejet, en date du 18 mars 1841. Le sieur Lallemand, imprimeur, avait demandé à l'évêque de Verdun l'autorisation d'imprimer des livres d'Église à l'usage du diocèse et avait offert d'en laisser surveiller l'édition par un prêtre délégué *ad hoc*. Sur le refus de l'évêque, il appela comme d'abus ; mais son recours fut rejeté par l'ordonnance du 30 mars 1842... La doctrine du conseil d'État nous paraît justifiée par une

raison décisive. Le pouvoir de l'évêque est discrétionnaire, et, dès lors, son essence répugne à toute espèce de recours. On objecte que ce pouvoir discrétionnaire, si on le déclare absolu, aura le même effet qu'un droit de propriété. Cette objection va trop loin; car le pouvoir discrétionnaire ne fait pas obstacle à ce que l'imprimeur, sans s'exposer aux peines de la contrefaçon, édite le livre, en se conformant au texte orthodoxe ; seulement il devra s'abstenir en ce cas, de mettre sur le livre la mention de l'autorisation, à peine d'être poursuivi conformément à l'art. 427 du Code pénal (1). »

46. — *La contravention aux lois et règlements de la république.* — L'excès de pouvoir emporte toujours une contravention aux lois ou règlements de l'État, mais la contravention peut exister sans concourir avec l'excès de pouvoir. Le législateur a donc dû spécialement réserver le recours contre l'abus qui pourrait être fait de l'autorité religieuse pour attaquer les actes du pouvoir régulateur de la société, les lois ou les règlements.

L'appréciation du sens et de la portée de l'acte dénoncé comme abusif ne saurait offrir de grandes difficultés. La question devient plus délicate lorsqu'il s'agit de décider si l'acte ne s'est pas produit en dehors des fonctions sacerdotales, si son auteur n'a pas agi indépendamment et en dehors du caractère et de l'autorité dont il est revêtu comme prêtre, et si, par suite, il n'est pas simplement responsable dans les termes et vis-à-vis des juges du droit commun. C'est

(1) J'emprunte ce passage à M. Batbie, p. 43 et 44.

le but poursuivi, c'est l'effet attendu de l'acte qu'il faut alors prendre en considération.

Voici un exemple que M. Batbie (voy. p. 48) a, sans doute, puisé dans les archives du conseil d'État, car je ne le retrouve pas dans le recueil des décisions du conseil : « Le 29 octobre 1834, l'évêque de Moulins protesta contre le mode d'administrer les biens des séminaires, par un mémoire adressé au roi et qui fut envoyé à tous les évêques pour provoquer, de leur part, un concert de réclamations. L'évêque de Moulins avait méconnu ainsi le décret du 6 novembre 1813, portant règlement de la comptabilité des séminaires. Mais cette contravention était-elle commise dans l'exercice du culte? Ce mémoire ne devait-il pas être considéré plutôt comme l'exercice d'un droit commun à tous les citoyens? Sans doute, l'évêque ne s'était pas borné à pétitionner, et il avait appelé les évêques à se réunir à lui; mais ne pouvait-on pas dire, d'un autre côté, qu'il n'y avait là qu'un pétitionnement collectif? Le conseil d'État, sans s'arrêter à ces objections, déclara qu'il y avait abus par une ordonnance du 4 mars 1835, dont voici les principaux considérants : « Considérant que si les évêques « de notre royaume sont admis comme tous les ci- « toyens à recourir auprès de nous contre tous les « actes émanés de nos ministres, il n'est point per- « mis à un évêque, dans un mémoire imprimé et « adressé à tous les évêques du royaume, de propo- « ser, de leur part, un concert pour s'associer à des « démarches, et de chercher à donner ainsi à ses dé- « clarations et à ses actes un caractère qui les ren- « drait communs à l'épiscopat tout entier; — Con-

« sidérant que s'il appartient à un évêque de nous « proposer les modifications ou améliorations qu'il « croirait utile d'introduire dans la comptabilité des « établissements ecclésiastiques, il ne lui est point « permis de provoquer, de la part des autres évêques « du royaume, la désobéissance aux lois et aux rè- « glements en vigueur. »

47. — *L'infraction des règles consacrées par les canons reçus en France.* — Les recours qui rentrent dans ce cas d'abus sont, en général, ceux interjetés par les prêtres frappés de peines ecclésiastiques. Ils viennent soutenir devant le conseil d'État, que la sentence n'a été prononcée qu'au mépris des dispositions écrites dans les canons de l'Église.

Les peines qui touchent à la discipline extérieure sont les seules dont l'application puisse donner ouverture à ce recours. Un ministre du culte qui, sans avoir rien à souffrir dans les titres et avantages attachés à sa qualité de prêtre et reconnus par les articles organiques de la religion catholique, aurait été condamné à une *pénitence* plus forte que celle autorisée par les canons, ne serait point admis à s'en plaindre au conseil d'État comme d'un abus. Une sentence rendue dans le cercle des choses purement spirituelles, n'a trait qu'à la règle intérieure de la religion. Elle n'affecte en rien le citoyen et ne s'adresse qu'à l'homme religieux, dans ses moyens de contrainte, aussi bien que dans son objet ; le conseil d'État n'en pourrait connaître qu'à titre de régulateur de l'autorité spirituelle, de conservateur de la règle religieuse, ce qui emporterait sans doute, le titre beaucoup plus général et beaucoup plus digne,

de conservateur de la foi. Or, le législateur, lorsqu'il s'est agi d'organiser les principes posés dans le concordat, a-t-il conçu et pouvait-il concevoir une pareille pensée ? n'est-ce pas un principe autant qu'un fait que le conseil d'État ne réprime l'autorité sacerdotale que dans ses atteintes aux droits et aux intérêts garantis aux citoyens par la loi civile ?

Il ne faudrait même pas croire qu'à l'égard des peines qui vont au delà du for intérieur, la protection que le prêtre a à attendre du contrôle réservé au conseil d'État s'étende à l'appréciation des faits qui ont motivé la condamnation. Sa mission n'est pas d'intervenir et de statuer comme juge du second degré ; on n'a point en lui un dépositaire de l'autorité juridique de l'Église. La consécration par les canons de la peine prononcée, la régularité de la décision, l'observation des formes, voilà les points sur lesquels se concentre l'examen du conseil d'État : il ne s'immisce jamais dans la question du fond. Dans un décret du 30 mai 1851, il se contente, en effet, de répondre au recours formé contre une ordonnance épiscopale portant révocation du titre curial d'un sieur Bégoule, « que la peine pro-
« noncée par l'ordonnance épiscopale du 15 mars
« 1850 est une peine canonique, et qu'en appliquant
« cette peine au sieur Bégoule pour les faits résul-
« tant de l'instruction, l'évêque d'Agen n'a pas excédé
« ses pouvoirs ; qu'il résulte des pièces ci-dessus vi-
« sées que toutes les formalités substantielles ont été
« remplies, et que ladite ordonnance ne présente
« aucun des cas d'abus prévus par l'art. 6 de la loi
« du 18 germinal an X. » On lit, aussi, dans un

décret du 30 juin 1852 : « Vu le recours comme d'a-
« bus formé par le sieur Lacan, prêtre du diocèse
« d'Agen, résidant à Bordeaux, contre l'ordonnance
« du 15 février 1851 par laquelle l'archevêque de
« Bordeaux lui interdit de porter le costume ecclésias-
« tique dans son diocèse ; — Considérant que l'inter-
« diction de porter le costume ecclésiastique est une
« peine canonique dont l'application fait partie des
« attributions de l'autorité épiscopale, et que l'ordon-
« nance du 15 février 1851 par laquelle cette peine
« a été prononcée contre le sieur Lacan, prêtre du
« diocèse d'Agen, ne présente aucun des cas d'abus
« prévus par l'art. 6 de la loi du 18 germinal an
« X... Le recours du sieur Lacan est rejeté (1). »

Il est même à remarquer que le conseil d'État, tout en prononçant sur la régularité des décisions, s'abstient scrupuleusement d'entrer dans le détail des formalités dont l'accomplissement est exigé. Il se contente pour justifier les sentences soumises à son

(1) C'est également ainsi qu'une ordonnance du 23 juillet 1840, rendue pour rejeter l'appel comme d'abus formé par un sieur Chrétien, est motivée en ces termes : « Considérant que l'interdit
« est une peine canonique dont l'application fait partie des attri-
« butions de l'autorité épiscopale ; qu'aux termes de l'art. 15 de
« la loi du 18 germinal an X, les métropolitains connaissent des
« réclamations et des plaintes portées contre les décisions des
« évêques suffragants ; — Considérant qu'il résulte de l'instruction
« que la décision de l'évêque de Séez, du 16 janvier 1837, qui in-
« terdit le sieur Chrétien, curé de Nocé, n'a été prononcée qu'a-
« près l'accomplissement de toutes les formalités substantielles ; —
« Considérant que la décision métropolitaine du 10 mai 1839, ren-
« due par l'archevêque de Rouen, sur la plainte portée devant lui
« par le sieur Chrétien, et confirmative de ladite sentence d'in-
« terdit, ne présente aucun des cas prévus par l'art. 6 de la loi
« du 18 germinal an X. »

examen, de déclarer en termes généraux, *qu'elles n'ont été prononcées qu'après l'accomplissement de toutes les formalités substantielles*. (Voy. ord. 23 juillet 1840, Chrétien ; décr. 30 mai 1851, Bégoule).

48. — La distinction que nous venons d'établir entre les décisions qui touchent à la discipline extérieure et celles qui ne concernent que le gouvernement intérieur de l'Église se retrouve dans les effets que les décrets portant déclaration d'abus sont susceptibles de produire. Supposons l'appel comme d'abus interjeté par un curé que son évêque a cru devoir déposer. « Si la sentence de déposition est déclarée abusive, elle devrait, dans la rigueur du droit, être mise à néant ; le titulaire reprendrait ses fonctions comme si sa position était entière. Mais cette solution aurait pour effet de mêler indirectement le pouvoir temporel à l'action de l'autorité ecclésiastique. Aussi, a-t-on admis que la sentence, quoique frappée d'une déclaration d'abus, conservera tous ses effets au point de vue spirituel, mais qu'elle n'en pourra produire aucun dans le domaine temporel. Ainsi, cette sentence ne serait pas susceptible, tant qu'elle n'aurait pas été renouvelée en la forme régulière, d'être confirmée par le chef du pouvoir exécutif, et le titulaire demeurerait en jouissance de son traitement. » (Voyez M. Batbie, p. 75.)

49. — *L'attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane.* — On désigne sous le titre de *libertés de l'Église gallicane* les maximes de droit public ecclésiastique de tout temps gardées et invoquées en France pour contenir l'autorité des papes dans ses justes limites.

Ce fut à l'occasion de la sentence d'excommunication lancée par Boniface VIII contre Philippe le Bel que la principale de ces maximes, celle de l'indépendance des rois, fut, pour la première fois, mise en lumière et solennellement établie. L'Église de France, en corps, ne craignit point de déclarer, en réponse à ce pontife qui venait de mettre tout le royaume en interdit et de déposer le roi, que la nation n'était soumise en aucune chose concernant le temporel, à la domination du pape.

Plus tard, après la mort de Grégoire XI, les dissensions qui éclatèrent par l'élévation simultanée à la chaire de saint Pierre d'Urbain VI et de Clément VII, et se prolongèrent durant quarante années, ménagèrent au clergé l'occasion de briser le joug que les usurpations des papes avaient imposé à son autorité spirituelle.

L'Église, éclairée par les savantes discussions de l'université de Paris, alors l'école la plus célèbre de l'Europe, comprit la nécessité de réformer sa discipline, et surtout de faire rentrer la puissance de son chef dans ses justes bornes. Le concile de Constance ouvert en 1414, en jugeant et déposant les papes, établit la suprématie des conciles généraux. Bientôt le concile de Bâle formula cette suprématie en principe, et le clergé français, réuni à Bourges par le roi Charles VII en 1438, fit passer le principe, ainsi que plusieurs décrets du concile, et notamment celui d'après lequel il devait être pourvu aux siéges vacants dans l'épiscopat par voie d'élection, dans une *pragmatique sanction* rédigée en 23 articles.

En 1545, le concile de Trente se laissa entraîner à

consacrer sur le gouvernement de l'Église des doctrines ouvertement contraires aux maximes gallicanes. Mais un siècle d'efforts de la part des papes et de ceux des évêques qui se montraient favorables aux prétentions ultramontaines ne put vaincre la résistance de la puissance civile : le concile de Trente n'a jamais été reçu ni publié en France, quoique ses décisions purement dogmatiques y aient toujours été acceptées comme exprimant la foi de l'Église (1).

C'est au cours de cette lutte que le célèbre Pithou, avocat au parlement, entreprit de recueillir et de mettre en ordre les anciennes maximes et coutumes de l'Église de France et les rédigea en 83 articles. Tel était le mérite de son livre qu'il fut adopté comme donnant le texte même des libertés gallicanes et eut l'unique honneur d'être cité devant les tribunaux et dans les ouvrages de jurisprudence avec la même autorité que la loi.

50. — Les ultramontains n'en redoublèrent pas moins de zèle pour soutenir et propager les prétentions de la cour de Rome ; et Louis XIV lui-même, sentit la nécessité de leur opposer une déclaration solennelle du clergé de France. Cette déclaration rédigée par Bossuet en quatre articles, est la célèbre déclaration du 19 mars 1682 (2).

(1) Les États de Blois assemblés en 1588, décidèrent qu'on ne recevrait parmi les canons du concile de Trente, que ceux *qui ne préjudiciaient point aux libertés de l'Église gallicane et aux droits du roi.*

(2) On sait que l'acte de 1682 fut cassé par le Saint-Siége, mais on sait aussi, que la condamnation portait moins sur les doctrines que sur le droit de les proclamer et de leur conférer autorité, dont la déclaration impliquait l'exercice : et Bossuet, tout en

La loi du 18 germinal an X dispose que « ceux qui « seront choisis pour l'enseignement dans les sémi- « naires souscriront la déclaration faite par le clergé « de France le 19 mars 1682 et publiée par un édit « de la même année. » (Voy. art. 24.) Et un décret du 25 février 1810 porte que « l'édit de « Louis XIV, sur la déclaration faite par le clergé de « France de ses sentiments touchant la puissance « ecclésiastique donné au mois de mars 1682, et « enregistré au parlement le 23 desdits mois et an, est « déclaré loi générale de l'empire. »

La force de la déclaration est tout entière dans ces propositions :

« I. Que saint Pierre et ses successeurs, vicaires de « Jésus-Christ, et que toute l'Église même n'ont « reçu de puissance de Dieu que sur les choses spiri- « tuelles et qui concernent le salut, et non point sur « les choses temporelles et civiles...

« II. Que la plénitude de la puissance que le Saint- « Siége apostolique et les successeurs de saint Pierre, « vicaires de Jésus-Christ, ont sur les choses spiri- « tuelles est telle que néanmoins, les décrets du saint « concile œcuménique de Constance contenus dans « les sessions IV et V, approuvés par le Saint-Siége « apostolique, confirmés par la pratique de toute « l'Église et des pontifes romains, et observés reli- « gieusement dans tous les temps par l'Église galli- « cane, demeurent dans leur force et vertu...

« III. Qu'ainsi il faut régler l'usage de la puissance abandonnant la déclaration à cet égard, se fit un devoir de composer un ouvrage pour défendre les principes qui s'y trouvaient formulés.

« apostolique en suivant les canons faits par l'Église « de Dieu et consacrés par le respect général de tout « le monde ; que les règles, les mœurs et les consti- « tutions reçues dans le royaume et dans l'Église « gallicane doivent avoir leur force et vertu, et les « usages de nos pères demeurer inébranlables...

« IV. Que quoique le Pape ait la principale part « dans les questions de foi, et que ses décrets regar- « dent toutes les églises, et chaque église en parti- « culier, son jugement n'est pourtant pas irréforma- « ble, à moins que le consentement de l'Église « n'intervienne. »

51. — Il n'entrait pas dans le plan de notre ouvrage de rechercher et de dire plus au long par quels progrès et par quelles fortunes diverses les libertés gallicanes sont parvenues jusqu'à nous. Nous n'avons pas non plus, à intervenir dans la discussion qu'il semble réservé à notre époque de voir se ranimer avec l'ardeur des anciennes luttes religieuses. Contentons-nous de faire remarquer que pour pénétrer le sens des libertés gallicanes, il est essentiel de ne pas se méprendre sur leur double portée.

L'affranchissement du pouvoir civil tient la première place dans les libertés gallicanes, et si Rome a résisté pendant des siècles et tenu la royauté en échec, il est vrai de dire que le gallicanisme a triomphé sur ce point : on ne conteste plus, du moins en principe, l'indépendance de l'État vis-à-vis de l'Église.

Mais le gallicanisme ne s'arrête pas là, il embrasse la constitution de l'Église elle-même, il règle son gouvernement intérieur, il tend à en bannir l'arbitraire et le despotisme ; et c'est en cela qu'il fait

journellement encore le sujet des plus vives controverses.

52. — L'ordonnance du 9 mars 1845, qui déclare qu'il y *a abus dans le mandement donné à Lyon, le* 21 *nov.* 1844, *par le cardinal archevêque de Lyon* (le cardinal de Bonald), offre un exemple éclatant de l'application de l'art. 6 de la loi du 18 germinal dans la disposition qui prévoit l'*attentat contre les libertés gallicanes* (1). Le motif de la déclaration d'abus à cet égard est que « Le cardinal archevêque « de Lyon, en attaquant l'autorité de l'édit de « mars 1682, de l'art. 24 de la loi du 18 germi- « nal an X et du décret du 25 février 1810, a com- « mis un attentat aux libertés, franchises et coutu- « mes de l'Église gallicane, consacrées par ces actes « de la puissance publique. »

53. — *Toute entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du culte, peut compromettre l'honneur des citoyens, troubler arbitrairement leur conscience, dégénérer contre eux en oppression, ou en injure, ou en scandale public.* — Les quatre premiers cas d'abus embrassent les actes incompatibles avec l'ordre

(1) Le mandement avait été donné et imprimé sous ce titre : *Mandement de S. E. Mgr. le cardinal de Bonald, archevêque de Lyon et de Vienne, primat des Gaules,* etc., *portant condamnation d'un livre intitulé* Manuel du droit public ecclésiastique français, par M. Dupin, docteur en droit, procureur général près la cour de cassation, député de la Nièvre, etc., etc. (Paris, 1844); *et d'un récit du même auteur intitulé* Réfutation des assertions de M. le comte de Montalembert dans le manifeste catholique.

Le rapport fait sur cette importante affaire par M. le conseiller d'État Vivien, a été publié au *Moniteur* du 28 mars 1845, et se trouve reproduit dans le recueil des arrêts du conseil (vol. de 1845, p. 154), et au *Journal du Palais* (t. IX, p. 497).

public ; ils sont destinés à protéger les intérêts généraux de la société ; voici maintenant le cinquième et dernier qui prévoit les actes contraires aux droits privés des citoyens, les actes hostiles aux intérêts que la société civile garantit à chacun de ses membres. La définition est générale, un peu vague même ; on s'est manifestement proposé de laisser la plus grande liberté au conseil d'État ; on a voulu que l'intervention lui fût possible toutes les fois qu'il la jugerait nécessaire.

Ce n'est point en vue de la prospérité de la religion, du maintien de la pureté de ses doctrines, ce n'est point en vue de la conservation de la foi que le cinquième cas d'abus a été déterminé. Vainement se plaindrait-on d'un acte du gouvernement intérieur de l'Église, d'un acte pris et devant produire ses effets dans la sphère religieuse ; tout, dans ce cas, se passe dans le domaine de la conscience ; l'acte ne puise sa force que dans les croyances de celui qu'il atteint, pourquoi donc chercher à lui ménager une protection en dehors de ces croyances? Le refus de sépulture chrétienne, de prières, de sacrements ne touche que l'homme religieux, il est dès lors, rationnel que le ministre n'ait à rendre compte de ces sortes de faits qu'à son supérieur ecclésiastique.

Le conseil d'État se fait un devoir de se guider sur ce principe dans l'accomplissement de la mission qui lui a été impartie, de réprimer les actes de nature à *troubler arbitrairement les consciences ;* attentif à ne pas se laisser entraîner à rechercher et interpréter en ces matières les règles canoniques, il ne reconnaît et

ne proclame l'existence d'un abus que dans le cas où l'arbitraire a pris les caractères de l'oppression ou dans le cas où l'acte dont on se plaint a, en raison des conditions dans lesquelles il s'est produit, constitué une injure ou un scandale public. En même temps, en effet, qu'il déclare que « le refus d'admi- « nistrer le baptême à un enfant sur le fondement « que la personne (1) que les parents ont char- « gée de veiller à sa conservation et de le pré- « senter à l'Église n'est pas agréée par le curé ou « desservant de la paroisse, est abusif » (Voy. ord. 11 janvier 1829, Bogard), il décide que *du moment qu'un refus de confession n'a point dégénéré en injure ni en scandale public, ce n'est qu'à l'autorité ecclésiastique supérieure qu'il doit être déféré.* (Voy. ord. 28 mars 1831, Rouzeaud.) La même doctrine se retrouve dans une ordonnance du 21 décembre 1838; on y lit « que le refus de sépulture catholique fait « par l'autorité ecclésiastique au comte de Montlo- « sier, dans les circonstances qui l'ont accompagné, « et qui sont constatées par l'instruction, *constitue* « *un procédé qui a dégénéré en oppression et en scan-* « *dale public, et rentre dès lors, dans les cas prévus* « *par l'art.* 6 *de la loi du* 18 *germinal an X.* »

M. de Cormenin, dont la critique vive et savante s'est exercée sur ces matières délicates (2), ne pro-

(1) L'enfant avait été présenté par la sage-femme, la dame Bogard, et c'est sur le recours formé au nom de cette dame et de son mari qu'il y a eu déclaration d'abus.

(2) Ce fut précisément à l'occasion de l'affaire de Montlosier que M. de Cormenin publia, sous le titre de *Défense de l'évêque de Clermont*, un de ses plus virulents pamphlets.

fesse pas d'autre opinion. « Selon nous, dit-il, l'of-
« fice du prêtre, renfermé dans son église, est tout
« spirituel.

« S'il n'y a que refus de sacrement, *sans accom-*
« *pagnement d'injure articulée et personnelle*, il n'y a
« pas abus extérieur dans le sens légal de l'abus. Il
« n'y a donc lieu qu'à l'appel simple devant le mé-
« tropolitain, dans l'ordre de la conscience et selon
« les règles et l'application des canons. Car, ou vous
« croyez ou vous ne croyez pas. Si vous ne croyez
« pas, ne demandez pas à l'Église ce qu'elle n'ac-
« corde qu'aux croyants. Si vous croyez, si vous avez
« la foi, soumettez-vous à ceux qui gouvernent la foi.
« Est-ce comme citoyen que vous entrez dans l'É-
« glise ? Non, c'est comme chrétien. Est-ce à un
« fonctionnaire que vous vous adressez ? Non, c'est
« à un prêtre. Est-ce un acte matériel, authentique,
« probatif, légal que vous demandez ? Non, c'est une
« grâce ou une prière ; or, qui est juge, unique juge,
« de savoir si vous avez droit à cette grâce, à cette
« prière, si ce n'est le prêtre ou son supérieur dans
« l'ordre hiérarchique ? Que si vous prétendez con-
« traindre le prêtre dans une chose toute volontaire,
« vous n'aurez pas une véritable prière, mais des
« murmures de lèvres, vous n'aurez pas les grâces
« d'un sacrement, mais le mensonge d'une profana-
« tion. Vous ne voyez pas non plus, qu'en vous mê-
« lant des affaires du prêtre, vous lui donnez le droit
« de se mêler des vôtres, et vous brisez imprudem-
« ment de vos propres mains la barrière que la révo-
« lution et la philosophie ont eu tant de peine à éle-
« ver entre le spirituel et le temporel.

« Autre argument contre l'abus pour refus de sé-
« pulture : Vous commettez un prêtre de bonne vo-
« lonté, sans frapper pour cela d'abus le récalcitrant.
« Vous reconnaissez donc par là que l'abus n'est pas
« dans le refus simplement négatif, mais dans le refus
« accessoirement injurieux. Le refus tout nu de
« prières est un cas spirituel, en ce qui touche la
« prière. Le refus accompagné d'injure est un cas
« temporel, en ce qui touche l'injure. Portalis l'ancien
« avait entrevu la distinction, et M. d'Hermopolis
« aussi.» (Voy. l'Appendice, v° *Appels comme d'abus.*)

54. — Après avoir appelé l'attention sur chacun des cas d'abus prévus et déterminés par l'art. 6 de la loi du 18 germinal an X, nous devons faire mention de la disposition que renferme l'art. 7 ; il porte :
« Il y aura pareillement recours au conseil d'État,
« s'il est porté atteinte à l'exercice public du culte,
« et à la liberté que les lois et les règlements garan-
« tissent à ses ministres. »

La disposition a été dictée par un sentiment de juste réciprocité. Après avoir paré aux empiétements de la puissance spirituelle, il fallait proclamer et assurer son indépendance à elle vis-à-vis de la puissance publique. C'est dans cet esprit que la disposition doit être acceptée. Elle ne serait applicable que
« si un officier civil abusait de son autorité pour
« vexer les ministres du culte dans l'exercice de leurs
« fonctions, ou pour s'arroger des droits qu'il n'a
« pas sur les matières spirituelles. Quant aux indé-
« cences dans les temples, aux coups, aux menaces
« et autres voies de fait que les particuliers peuvent
« se permettre ou contre les ministres ou contre les

« objets du culte, ce sont des délits qui doivent être « punis conformément aux dispositions des lois pé- « nales, correctionnelles ou criminelles. » (Note de M. le président Portalis rapportée par M. Duvergier.) (1)

55. — Je passe à l'exposé des formes que comporte le recours comme d'abus et à l'examen des effets qu'il lui est donné de produire.

L'action est d'abord offerte aux citoyens *opprimés* : « Le recours compétera à toute personne intéressée. » (Voy. L. 18 germ. art. 8.) L'intéressé c'est celui que l'acte abusif frappe directement et personnellement dans ses droits ou dans son honneur. (Voy. ord. 17 août 1825, Loustalot; 11 janvier 1829, Bogard.)

La loi ajoute *qu'à défaut de plainte particulière, le recours sera exercé d'office par les préfets.* (Voy. ibid., art. 8.) Le recours pour abus de la part du préfet n'a plus trait aux droits et intérêts particuliers, il constitue une mesure de gouvernement et de police.

56. — « Le fonctionnaire public, l'ecclésiastique « ou la personne qui voudra exercer le recours, « porte l'art. 8 de la loi de germinal, adressera un « mémoire détaillé et signé au conseiller d'État « chargé de toutes les affaires concernant les cultes, « lequel sera tenu de prendre dans le plus court dé- « lai, tous les renseignements convenables, et, sur « son rapport, l'affaire sera suivie et définitivement

(1) Une ordonnance du 1er mars 1842 a rejeté le recours formé au conseil d'État par le curé de Sainte-Bénigne, à Dijon, contre un arrêté du maire de Dijon qui prohibait toute procession en dehors des églises.

« terminée dans la forme administrative, ou ren-
« voyée, selon l'exigence des cas, aux autorités com-
« pétentes. »

Il n'y a plus de conseiller d'État chargé des affaires concernant les cultes. Le mémoire *détaillé*, c'est-à-dire explicatif des faits et des circonstances de nature à justifier la demande, est adressé au ministre des cultes; le ministre procède lui-même à une sorte d'instruction, et c'est par l'envoi de son rapport, avec les pièces à l'appui, au président du conseil d'État que le conseil est saisi. Un recours porté directement devant le conseil d'État ne serait point examiné : on renverrait le demandeur à se pourvoir en la forme indiquée par la loi. (Voy. ord. 31 juillet 1822, de Laubrière).

Le ministre n'est pas le *juge* du recours, il lui appartient cependant d'user de l'influence et au besoin, de l'autorité, qu'il emprunte à sa haute position pour s'interposer, obtenir, s'il y a lieu, des rétractations et arrêter l'affaire. Il est d'ailleurs, à remarquer que le préfet en ce qui a trait à l'exercice du droit de recours, est toujours le subordonné du ministre. Rien ne dit que la pensée du législateur ait été d'en faire pour lui l'objet d'une attribution directe et personnelle. C'est en qualité de représentant et d'organe du gouvernement pour la police de l'État, que le préfet est autorisé à former le recours comme d'abus. Aussi le conseil d'État ne fait-il nulle difficulté de recevoir les recours présentés par le ministre lui-même, en dehors de l'action préfectorale. (Voy. ord. 9 mars 1845, de Bonald.)

57. — La loi n'a pas stipulé de délai pour le re-

cours comme d'abus. Les particuliers n'ont donc de déchéance à éviter que celle qui pourrait résulter d'un acquiescement.

58. — La disposition de l'ordonnance du 18 septembre 1839 qui réservait l'instruction au comité de législation, n'a point été reproduite dans les décrets organiques de 1852. (Voy. décr. 30 janvier 1852, art. 7 et 8.) Il en faut conclure que la mission de procéder à l'instruction incombe à la section attachée au ministère des cultes (1). Après l'examen par la section, l'affaire est portée devant l'assemblée générale du conseil d'État, pour être réglée en la forme administrative. (Voy. décr. 30 janvier 1852, art. 13.)

59. — Le conseil d'État, suivant les cas, déclare simplement qu'il y a abus; déclare l'abus avec suppression de l'écrit abusif, ou avec injonction au prêtre de s'abstenir de refus des sacrements dans des cas semblables; déclare l'abus et, admettant l'excuse, n'autorise pas les poursuites; ou bien il déclare qu'en l'état de l'affaire, le recours n'est pas recevable, attendu qu'on aurait dû se retirer d'abord, devant l'autorité supérieure; ou qu'il n'y a pas abus, ou même qu'il n'y a lieu ni à déclaration d'abus, ni à renvoi devant les tribunaux.

(1) Il n'y a point à se prévaloir des règles tracées pour les affaires contentieuses. Les parties sont cependant admises à intervenir pour soutenir le recours ou y défendre; elles ont la ressource de déposer des mémoires et observations et de produire tous documents à l'appui. Le président de la section autorise les parties à prendre elles-mêmes, ou à faire prendre par un avocat au conseil, connaissance des pièces au secrétariat de la section; mais il n'est pas d'usage de donner communication du rapport du ministre.

60. — Prise en elle-même, la déclaration d'abus, en quelques termes qu'elle intervienne, n'a jamais que la même portée : elle exprime un blâme, sans avoir rien de coactif. On sait d'ailleurs, que plus d'un ecclésiastique frappé de *déclaration d'abus* n'a pas craint de répondre par une *déclaration de dédain*, et comme par une sorte de défi jeté au gouvernement et à la loi civile. Mais il en peut être ainsi de toute peine disciplinaire, et, en allant au fond des choses, on ne tarde pas à découvrir que l'inefficacité de la déclaration d'abus n'est pas à beaucoup près aussi absolue qu'on voudrait le faire supposer. Il n'est pas un membre du clergé qui n'ait à ménager ses rapports avec l'autorité civile et qui n'ait, à cet égard, à redouter la *défaveur* que jette inévitablement sur ceux qu'elle atteint une censure solennellement prononcée. Un blâme tombé de si haut ne saurait non plus, être indifférent dans un pays où l'autorité et les lois n'ont pas cessé de commander et d'obtenir le respect de tous ; et la protestation, à la bien comprendre, n'est, en pareil cas, qu'un cri de déplaisir et de ressentiment (1).

(1) « ... Il y a des temps où un simple blâme, quand les âmes sont tournées à la susceptibilité et au point d'honneur, a une puissance infinie. Il en a été souvent ainsi en France, et il faudrait se plaindre si dans le siècle où nous sommes, ce sentiment était affaibli, si un blâme ne produisait plus l'impression que doit produire une censure méritée ; si le prêtre, blâmé comme d'abus, n'éprouvait pas ce sentiment intérieur du soldat qui se trouve censuré devant sa compagnie, de l'avocat qui se croit flétri dans sa carrière si son conseil de discipline l'a admonesté. Non, non, Messieurs, nous ne sommes pas déchus à ce point. Quand un évêque a commis un abus de pouvoir, une illégalité, et que cela a été déclaré tel, après un solennel examen, par le corps institué

61. — On n'a pas oublié que l'art. 8 de la loi du 18 germinal an X dit, après avoir pourvu à l'introduction et à l'instruction du recours comme d'abus devant le conseil d'État, que l'affaire sera suivie et *définitivement terminée dans la forme administrative, ou renvoyée, selon l'exigence des cas, aux autorités compétentes*. Le moment est venu de nous attacher à cette disposition, et de montrer comment elle se doit concilier avec l'exercice de la juridiction confiée aux tribunaux de répression.

Il suffit de se reporter à l'énumération des divers cas d'abus et à la définition de chacun d'eux pour être frappé de ce double fait, 1° que, sinon tous, au moins certains des faits prévus et atteints par la loi de l'an X, se trouvent également prévus et atteints par les dispositions des lois pénales ; 2° qu'en dehors des entreprises constitutives d'abus, nombre de délits et de crimes demeurent communs aux ministres du culte et aux autres citoyens : déterminons la position qui leur est faite sous ce double rapport.

Je commence par les actes qui constituent en même temps, un *abus* et un *crime* ou *délit*.

On a d'abord pensé que les ministres du culte étaient protégés par la garantie dont l'art. 75 de la constitution de l'an VIII couvre les agents du gouvernement, en exigeant une autorisation préalable pour qu'ils puissent être poursuivis pour les délits

pour le faire, cette sorte de déclaration, malgré toutes les bravades, laisse un sentiment profond qui est saisi par le public lui-même; et il en reste une impression ineffaçable même dans le clergé. » (Discours prononcé par M. Dupin, à la chambre des députés, séance du 19 mars 1844.)

commis dans leurs fonctions. On supposait que l'attribution d'un salaire payé par l'État et l'obligation de prêter serment caractérisaient le fonctionnaire public; mais la cour de cassation, éclairée par une savante discussion du procureur général, M. Dupin, a désormais abandonné cette doctrine; elle considère « que les agents du gouvernement dont parle « l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, sont seu- « lement ceux qui, dépositaires d'une partie de son « autorité, agissent directement en son nom et font « partie de la puissance publique; que les ministres « du culte ne sont pas dépositaires de l'autorité pu- « blique; qu'ils n'agissent pas au nom du prince, et « ne sont pas ses agents directs; que si les ministres « du culte sont salariés par le gouvernement et « obligés à prêter serment, aux termes des art. 6 « et 7 du concordat de 1802, ils sont, sous ce rap- « port, dans une situation semblable à celle de plu- « sieurs classes de citoyens qui n'ont jamais été « compris au nombre des fonctionnaires publics; « qu'ainsi, l'art. 75 de la constitution de l'an VIII « ne leur est point applicable. » (Voy. arrêt du 23 juin 1831.) S'ensuivra-t-il que la condition des ministres du culte ne sera point autre que celle des simples citoyens? La cour de cassation s'est refusée à admettre cette conséquence. Elle n'enlève aux ministres du culte la garantie offerte par la constitution de l'an VIII, que pour les placer sous la protection de la loi du 18 germinal an X. Elle décide d'accord avec le conseil d'État (Voy. ord. 27 août 1839, veuve Hue), que *dès qu'un fait rentre dans l'un des cas d'abus spécifiés par la loi de l'an X, il ne peut être déféré à la juri-*

diction du droit commun, avant qu'il y ait eu recours au conseil d'État et renvoi prononcé par ce conseil à l'autorité compétente. Cette doctrine est consacrée notamment, par deux arrêts de la chambre criminelle des 18 février 1836 et 26 juillet 1838. Les motifs qui accompagnent le dernier sont conçus ainsi : « At-
« tendu, en droit, que des art. 6 et 8 de la loi du 18
« germinal an X, il résulte que, *dans les cas d'abus*,
« il doit y avoir recours préalable au conseil d'État ;
« que l'affaire est suivie et définitivement terminée
« dans la forme administrative, ou renvoyée suivant
« l'exigence des cas, aux autorités compétentes ;

« Attendu qu'au nombre des cas d'abus énumérés
« dans l'art. 6 précité, le législateur a compris toute
« entreprise ou tout procédé qui, dans l'exercice du
« culte, peut compromettre l'honneur des citoyens,
« ou dégénérer contre eux en injure ou en scandale
« public ;

« Attendu que la diffamation en chaire est évi-
« demment un procédé qui, dans l'exercice du culte,
« peut compromettre l'honneur de la personne dif-
« famée, et dégénérer contre elle en injure ou en
« scandale public ; qu'ainsi, en déclarant la deman-
« deresse non recevable, en l'état, dans son action,
« le jugement attaqué, loin de violer la loi de ger-
« minal an X, en a fait une juste application, re-
« jette, etc. »

La cour a abandonné la distinction qu'elle avait d'abord cru devoir établir sous ce rapport, entre l'action publique et l'action privée (Voy. arrêt 23 déc. 1831) ; elle reconnaît aujourd'hui que les poursuites d'ordre public elles-mêmes sont subordonnées

à une autorisation du conseil d'État (Voy. arrêts 12 mars 1840; 29 déc. 1842); et on voit, en effet, lorsque la nécessité d'agir se fait sentir, le ministère public en référer d'abord, au conseil d'État (1).

62. — La garantie que le législateur s'est proposé d'assurer à l'ordre public en subordonnant ainsi à une autorisation préalable l'action contre les ecclésiastiques à raison de faits prévus par l'art. 6 de la loi de germinal, veut être distinguée de la garantie stipulée pour la mise en jugement des fonctionnaires (2). Envisagée dans son principe et dans son objet, elle complète et couronne en quelque sorte le régime institué par la loi de l'an X.

L'obligation du recours préalable au conseil a été dictée par des raisons puisées à une source

(1) Exemple : Une ordonnance du 23 juin 1846 est conçue ainsi : « Louis-Philippe, etc.— Vu le rapport de notre garde des sceaux, « ministre de la justice et des cultes, en date du 19 mai 1846, sur « le recours intenté par notre procureur général près notre cour « royale de Lyon, en vertu des art. 6 et 8 de la loi du 18 germinal « an X, contre le sieur Genoud, desservant de Sergy, inculpé « d'avoir quand il était desservant à Beloyon, porté dans l'exercice « du culte au nommé Auguste Joguet, enfant de 8 ans, des coups « volontaires qui, sans qu'il y eût intention de donner la mort, « l'ont pourtant occasionnée ; vu le procès-verbal de la plainte du « sieur Claude Joguet, propriétaire à Beloyon (Ain)... Vu le pro- « cès-verbal d'autopsie du 20 février 1844, dressé par les sieurs « Beraud et Derigny, médecins commis par le juge d'instruction « de Nantua; vu la loi du 18 germinal an X.

« Art. 1^er^. Le sieur Genoud est renvoyé devant les tribunaux « compétents à raison des faits qui lui sont imputés. »

(2) Je crois que c'est pour avoir perdu de vue cette distinction que M. Serrigny (Voy. t. I, p. 143, n° 132) et M. Hello, dans le brillant réquisitoire prononcé dans l'affaire jugée par l'arrêt du 26 juin 1838, ont été entraînés à combattre la doctrine qui a, en définitive, triomphé.

commune avec celles qui ont présidé à l'institution de l'appel comme d'abus. En dehors d'une indifférence qui n'est ni de tous les temps, ni de tous les lieux, le sentiment religieux est tout à la fois, le plus puissant et le plus irritable de ceux qui reposent au fond du cœur de l'homme : la conscience, le sens moral, est aussi rebelle que susceptible. Les auteurs de la loi de l'an X trouvaient dans les événements que la France venait de traverser des enseignements bien propres à leur apprendre, si leur sage philosophie avait pu s'y tromper, de quelles agitations les froissements et les contradictions dans les choses de religion peuvent devenir la cause. Ce n'était point assez pour eux de placer sous la surveillance du gouvernement les mains appelées à tenir le ressort de la religion. La liberté et la sécurité privées, la paix des familles, l'ordre de la société voulaient qu'il ne fût point permis au premier venu, à tout propos et sous le plus vain prétexte, de faire tomber en discussion et de livrer à tout l'entraînement d'un débat oral et public les objets du respect et les articles de la croyance d'une classe plus ou moins nombreuse de citoyens. On a voulu qu'il fût réservé au gouvernement d'apprécier la justice et aussi l'opportunité de toute action juridique dirigée contre un acte du ministère ecclésiastique (1).

(1) Quant à l'ecclésiastique qui aurait à agir contre un fonctionnaire public dans les termes de l'art. 7 de la loi de germinal, il n'a point à se plaindre, car à défaut de la garantie instituée par le législateur de l'an X, il aurait rencontré celle consacrée par l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII.

On objecte qu'une telle attribution, conférée au gouvernement, est contraire à toutes les règles du droit civil, qu'elle est même impossible à concilier avec le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. Mais la garantie établie par la constitution de l'an VIII dont le caractère est le même sous ce rapport, est là pour attester qu'on ne se laissait point arrêter par de telles considérations lorsqu'il s'agissait d'armer le gouvernement. On n'ignore point, d'ailleurs, que la loi de germinal an X est empreinte dans tout le système qu'elle organise, de l'idée que certaines matières, à raison de leur importance pour la sûreté et le repos de l'État, échappent au droit commun et doivent être remises aux mains du chef du gouvernement comme objets de *haute police*, idée qui a pris et gardé une place marquée dans la politique de l'empire. J'ajouterai qu'en résultat, l'institution, en supposant qu'elle fût dangereuse pour la liberté, a été corrigée par l'influence des mœurs, car on en est encore à ressentir ses inconvénients.

63. — Portons maintenant nos regards sur les actes étrangers aux cas d'abus : nous n'avons point à nous préoccuper de savoir si ces actes se sont ou non produits à l'occasion de l'exercice du culte. Puisque les ministres du culte ne sont point agents du gouvernement, puisque l'art. 75 de la constitution de l'an VIII ne leur est point applicable, la poursuite n'éprouve aucune modification de cette circonstance que l'acte qui la motive s'est réalisé dans l'exercice du ministère religieux. Lors donc que l'on se propose d'entreprendre le ministre d'un culte pour un

acte quelconque, le premier, l'unique soin doit être d'examiner si le fait ne rentre point dans l'un des cas d'abus déterminés par la loi de l'an X. Dès l'instant que le fait échappe à l'application de cette loi, tout est dit ; il y a parité complète entre le membre d'un corps sacerdotal et les autres citoyens ; la poursuite et ses conséquences ne sont régies que par les dispositions du droit commun civil ou criminel (1).

64. — Nous avons indiqué à quel signe se reconnaissent les faits constitutifs d'abus. C'est au tribunal saisi de la poursuite à décider jusqu'à quel point l'acte qui la motive offre ce caractère, et à se dessaisir, s'il y a lieu, même d'office. M. Batbie a judicieusement relevé l'erreur qui nous avait entraîné à dire dans notre première édition, que l'administration pouvait au besoin, élever le conflit pour faire respecter les attributions du conseil d'État en cette matière.

Le tribunal qui passe outre et fait application des lois civiles ou criminelles à l'un des faits prévus par l'art. 6 de la loi du 18 germinal, n'entreprend pas de se substituer au conseil d'État pour le jugement de l'abus ; ce n'est donc pas le cas de revendiquer contre lui une compétence *usurpée*. Le tort du tribunal n'est que de méconnaître la disposition qui subordonne l'action dont il est saisi, à une

(1) M. Vuillefroy s'est mépris sur ce point ; il a supposé, contrairement à la teneur expresse des arrêts et ordonnances, que l'autorisation était exigée, même pour les actes étrangers aux cas d'abus, dès l'instant que leur réalisation avait eu lieu dans l'exercice des fonctions sacerdotales. Sa discussion toute entière est entachée de cette erreur. (*Voy.* v° Abus.)

autorisation préalable du Gouvernement. La situation est la même que dans le cas de défaut d'autorisation en matière de poursuites contre les agents du gouvernement, ou en matière de contestations engagées avec des communes ou établissements publics; or, l'art. 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828 déclare expressément que dans ce cas, il n'y a pas lieu à conflit.

65. — Jusqu'ici nous n'avons parlé que du culte catholique, il est temps d'appeler l'attention sur les cultes non catholiques.

Le culte protestant a ses articles organiques; il y est dit, art. 6, que « Le conseil d'État connaîtra de « toutes les *entreprises* des ministres du culte et de « toutes *dissensions* qui pourront s'élever entre ses « ministres. »

On s'accorde à admettre que sous la dénomination d'*entreprises*, le législateur a voulu comprendre tous les faits et actes prévus et déterminés comme constitutifs d'abus vis-à-vis du gouvernement ou des particuliers, par les dispositions relatives au culte catholique. Pour les *dissensions*, la définition est moins facile; il faut croire que le législateur s'est proposé de réserver au gouvernement le droit de dire le dernier mot toutes les fois qu'une discussion lui semblerait assez vive et assez grave pour *justifier* son intervention.

66. — Un pasteur protestant de l'arrondissement de Strasbourg avait cru pouvoir se prévaloir de cette attribution pour saisir le conseil d'État d'un recours comme d'abus contre une décision, d'ailleurs approuvée par ordonnance royale, qui l'avait destitué de ses fonctions pastorales. Mais le conseil a

répondu que les décisions du gouvernement rendues dans les termes de l'art. 25 des articles organiques, ne pouvaient donner lieu à un recours par la voie d'appel comme d'abus. (Voy. ord. 17 sept. 1844, Schrumpff.) Il a ainsi décidé que pour les mesures subordonnées à l'approbation du gouvernement, la garantie était dans la nécessité même de cette approbation, ce qui nous semble devoir s'appliquer non-seulement aux actes régis par l'art. 25 mais aussi à ceux régis par les art. 26, 30 et 39.

67. — Il était déjà de jurisprudence que dans le silence de la loi du 18 germinal an X touchant le culte israélite, il convenait de lui appliquer les mêmes règles, lorsqu'une ordonnance à la date du 25 mai 1844, est venue combler la lacune en ces termes: « Toutes entreprises des ministres du culte israélite, « toutes discussions qui pourront s'élever entre ces « ministres, toute atteinte à l'exercice du culte et à « la liberté garantie à ses ministres nous seront dé- « férées en notre conseil d'État, sur le rapport de « notre ministre des cultes, pour être par nous « statué ce qu'il appartiendra. » (Voy. art. 55.) (1)

(1) Nous ne croyons pas devoir citer comme offrant un réel intérêt une ordonnance portant que *le refus par un rabbin de prêter son ministère à recevoir le serment* MORE JUDAICO *d'une dame condamnée par jugement à le prêter dans la synagogue et entre les mains de ce rabbin, ne constitue aucun des cas d'abus prévus par l'art.* 6 *de la loi du* 18 *germinal an X.* (Voy. Ord. 27 août 1845, Wolff.) L'appréciation du fait dans cette affaire nous paraît avoir eu pour base des pièces et notamment *des lettres et déclarations du consistoire central de Mayence*, qui se trouvent visées dans l'ordonnance, mais dont rien ne révèle la teneur.

CHAPITRE QUINZIÈME.

DU DOMAINE NATIONAL.

Préliminaires.

68. — Distinction entre le domaine public et le domaine de l'État. — Division.

—

68. — Le domaine national s'entend de l'ensemble des biens appartenant à la nation. De ces biens les uns échappent, par leur nature ou par l'effet de la destination qu'ils ont reçue de l'autorité, à toute possession privée, et l'État lui-même ne les détient qu'en raison de leur affectation au service de la société, ce sont ceux qui constituent le *domaine public;* les autres composent le *domaine de l'État* proprement dit; ces biens ne sont point en dehors du commerce, l'État en a la jouissance, il les détient et les gère à titre de propriétaire, comme biens productifs de revenus. Cette grande et fondamentale division va faire la base de notre travail; nous traiterons dans le premier article du *domaine public*, le second article aura pour objet le *domaine de l'État*, et nous en consacrerons un troisième aux actions domaniales.

Art. 1. — Domaine public.

69. — Dépendances du domaine public. — Des routes départementales et des chemins vicinaux.
70. — Caractère distinctif des dépendances du domaine public.
71. — Rivages de la mer, cours d'eau, chemins. — Renvoi.
72. — Objets affectés à la défense de l'État.
73. — Les mines dépendent-elles du domaine public?

74. — Affectation par l'autorité d'une chose à un usage public.
75. — Délimitation des biens du domaine public. — Compétence.
76. — Actes déclaratifs de domanialité. — Interprétation. — Renvoi.
77. — Répartition des biens du domaine public entre les divers ministères.
78. — Inaliénabilité des dépendances du domaine public.
79. — Le non-usage suffit-il pour faire cesser l'affectation d'un bien au service public ?
80. — Des actes à l'effet de faire sortir un bien du domaine public.
81. — Protection du domaine public contre les entreprises des particuliers. — Renvoi.

—

69. — « Les chemins, routes et rues à la charge « de l'État, porte l'art. 538, C. N., les fleuves et ri- « vières navigables ou flottables, les rivages, lais et « relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et « généralement 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 impériales, aux nationaux, et même aux étrangers admis à pénétrer et à circuler dans l'intérieur du pays ; 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 discussion dont l'art. 538 a fait le sujet au sein du conseil d'État établit, en effet, que les mots don ton argumente n'ont été ajoutés au projet qui reproduisait simplement les termes de l'art. 2 de la loi des 22 nov.-1er déc. 1790, qu'afin d'exprimer que les chemins vicinaux et les rues des villes, autres que celles qui font partie des routes entretenues par l'État, appartiennent aux communes. (Voy. Fenet, t. XI, p. 18 et 19; Merlin, *Rép.*, v° *Chemin public*, n° 3.) Et la pensée de la loi ressort clairement du contexte de la disposition envisagée dans son ensemble ; sa rédaction même implique l'idée que les objets énumérés ne sont cités qu'à titre d'exemple, la destination à une jouissance commune forme le caractère distinctif des dépendances du domaine public, et 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 (1).

(1) Nous ne voyons cependant, aucun inconvénient à admettre un domaine public *municipal* et *départemental*, se distinguant du

70. — L'art. 538 C. N., dans tous les cas, est loin d'être complet ; les chemins de fer, par exemple, (Voy. L. 15 juillet 1845, art. 1), les ponts (Voy. L. 14 flor. an X, art. 11), les canaux de navigation (Voy. *suprà*, t. IV, n° 291) qui ne s'y trouvent pas mentionnés, font incontestablement partie du domaine public. Il faut comprendre dans ce domaine toutes les choses qui, anciennes ou récentes, exploitées par l'administration ou par des concessionnaires, livrées gratuitement ou moyennant redevance, ne comportent qu'un usage commun à tous les citoyens ; car, parmi ces diverses circonstances, il n'en est qu'une qui caractérise les dépendances du domaine public et les fasse reconnaître, c'est la communauté de l'usage auquel elles sont affectées.

71. — Nous nous sommes déjà occupés des rivages de la mer (Voy. t. IV, n^os^ 239 et suiv.), des lais et relais de la mer que nous avons reconnu avoir été placés à tort parmi les choses du domaine public (Voy. *ibid.*, n° 268), des cours d'eau navigables (Voy. *ibid.*, n^os^ 235, 277 et suiv.), et non navigables ni flottables (Voy. *ibid.*, n° 440). Nous traiterons plus

domaine public proprement dit en ce que les choses qui le composent sont détenues et entretenues par les communes et les départements, et en ce qu'elles devraient tomber dans le patrimoine départemental ou communal du moment que leur affectation à un usage public viendrait à cesser. Le domaine public municipal est même assez étendu ; il comprend, outre les chemins vicinaux dont nous venons de parler, les rues et places publiques des villes et villages (*voy.* arrêt, 13 février 1828), les promenades, les fontaines communales (*voy.* M. Troplong, *Prescription*, n° 168), les cimetières, les églises et chapelles (*voy.* arrêt, 18 juin 1838), ainsi que leurs accessoires, tels que bancs, vases sacrés et ornements. (Voy. arrêt 19 avril 1825.)

tard, au chapitre *De la Voirie*, des chemins, routes et rues à la charge de l'État. Nous n'avons donc à donner ici aucune explication particulière sur les objets réglés par l'art. 538.

72. — 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 Napoléon reproduit dans son art. 540, « les terrains de « fortification des places de guerre ou postes militai- « res, tels que remparts, parapets, fossés, chemins « couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, « terrains 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 avoisinent. » (Voy. art. 13.)

73. — Faut-il 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 » (Voy. L. 21 avril 1810, art. 5), suppose qu'elles appartiennent naturellement à la nation et qu'elles demeurent sa propriété tant qu'elles ne sont pas entrées dans le patrimoine des particuliers, selon le mode et aux conditions prévus et fixés par la loi. Or, si l'on considère que cette propriété prend sa source dans la nécessité de pourvoir à des besoins généraux, l'on serait peut-être tenté d'y voir la destination qui caractérise les choses du domaine public. Nous n'admettrons cependant, pas cette conséquence, parce qu'une chose ne saurait appartenir à ce domaine qu'à la condition d'être actuellement employée à un usage public ou d'utilité publique ; et que si les mines avaient ce caractère entre les mains de l'État, avant même d'être exploitées, elles l'auraient à plus forte raison entre les mains des concessionnaires au moment où leurs produits sont livrés à la consommation, ce qui ne serait pas moins contraire à l'esprit qu'à la lettre de la loi de 1810.

74. — 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 actes dont l'objet est d'affecter un cours d'eau, une portion de terrain ou un édifice appartenant à l'État 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 ne soit pas tenté de les rattacher à l'exercice du pouvoir de pure administration. Leurs effets révéleraient-ils une autre nature ? Ces actes ne préjugent en aucune manière les questions 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, était grevé de certains droits au profit de 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 de droits réels en un droit à une indemnité pécuniaire ; qu'en un mot, elle a pour résultat plus ou moins immédiat, mais toujours inévitable, une dépossession 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 ressort 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.

75. — D'autres objets tels que les rivages de la mer et les cours d'eau qui sont d'eux-mêmes navigables, 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 contiguë à une rivière, 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 de la mer ou déterminent la largeur des fleuves. Il semble dès lors, que le litige devrait être de la compétence exclusive des tribunaux ordinaires ; mais une jurisprudence, aujourd'hui constante, attribue à l'autorité purement administrative le pouvoir de délimiter les choses du domaine public, non-seulement pour le présent et l'avenir, mais encore pour le passé. (Voy. *suprà*, t. IV, n^os^ 261, 298 et suivants.) (1)

76. — Du principe que les actes déclaratifs de la domanialité publique ne sont que des actes de pure

(1) En présence d'une jurisprudence sanctionnée par le tribunal des conflits, nous n'avons pas osé revendiquer pour les tribunaux la mission de reconnaître et de déclarer les limites respectives des dépendances du domaine public et des héritages privés. Mais nous n'avons point hésité à nous emparer de la *lettre* du décret du 21 février 1852 pour établir une distinction entre la *déclaration de domanialité* et la *délimitation*, et ménager une garantie aux droits privés, menacés par des mesures dont le caractère est de rétroagir sur le passé. (*Voy. supra*, t. IV, n° 262.) Nous croyons en effet, que c'est là une voie dans laquelle il serait éminemment désirable de voir s'engager le conseil d'État.

administration, dérive la règle de compétence 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, s'il existe une déclaration de navigabilité, de se reporter à l'arrêté qui la renferme. Cet arrêté est-il produit et se trouve-t-il clair et positif? Point de difficulté; on l'applique. Manque-t-il, au contraire, de précision. Il y a nécessité de s'adresser à l'autorité administrative pour en obtenir une déclaration qui suppléе à son insuffisance. (Voy. *suprà*, t. IV, n° 295.)

Dans les débats qui ont pour objet les droits de propriété, le juge ordinaire est 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; il ne serait donc pas tenu, si cette opinion était admise, de puiser ses raisons dans l'acte administratif qui aurait déclaré la domanialité. Cependant, il n'est pas difficile de concevoir que de tels documents, s'ils étaient antérieurs à la naissance du procès, pourraient être d'un grand secours pour compléter ou confirmer les preuves et moyens du droit commun. Ce serait au juge à apprécier leur importance sous ce rapport; mais leur interprétation s'il en était besoin, devrait toujours être demandée à l'autorité administrative.

Nous n'avons, au surplus, 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.

77. — 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.

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° 72), 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, L. 8-10 juill. 1791.)

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 con-

structions à moins de 250 toises de la crête des parapets des chemins couverts les plus avancés. (Voy. art. 30 et 31.)

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. 15 février 1793, art. 3, et Décr. 13 fruct. an XIII.)

La portion du domaine public affectée au ministère des travaux publics « se compose des fleuves et « rivières navigables ou flottables, des grandes rou- « tes, des ponts, des canaux et écluses de navigation, « des écluses de chasse, des ports et havres de com- « merce, des phares, fanaux et balises qui ne dépen- « dent pas des ports de la marine militaire, des ri- « vages de la mer qui n'intéressent pas cette marine, « des digues, des épis et autres ouvrages pour la con- « servation du littoral, des digues contre les fleuves, « les rivières ou les torrents. » (Voy. MM. Macarel et Boulatignier, *Traité de la fortune publique*, t. I, 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'adminis-

tration en cette matière, et selon quelles formes elle les exerce, en exposant les règles concernant la *Grande Voirie.*

« La conservation des portions du domaine pu-
« blic auxquelles, comme nous l'avons dit ci-dessus,
« on donne ou peut donner le nom de domaine mi-
« litaire, maritime et des ponts et chaussées, est spé-
« cialement déléguée aux ministres de la guerre et de
« la marine, et à celui des travaux publics. Cepen-
« dant, l'administration générale des domaines ne
« reste pas complétement étrangère aux soins de
« cette conservation. Chargée surtout de représenter
« les intérêts financiers de l'État, elle exerce une sur-
« veillance générale sur ces objets, que leur desti-
« nation actuelle place dans une autre sphère d'in-
« térêts, mais qui peuvent perdre cette destination.
« Aussi voyons-nous, d'une part, que la loi du 30
« mars 1831 impose à l'administration des domai-
« nes le devoir et, par conséquent, lui donne le droit
« de concourir, avec le génie, à l'accroissement du
« domaine militaire, par les acquisitions ou expro-
« priations d'immeubles destinés aux fortifications ;
« et, d'autre part, que l'ordonnance royale du 6 oct.
« 1833 comprend parmi les objets dont cette ad-
« ministration doit tenir inventaire, les portions du
« domaine public dont la conservation est spéciale-
« ment 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 trou- « vent ainsi placées en dehors de son action et de sa « responsabilité directes. » (Voy. *Traité de la fortune publique*, t. I, p. 77.)

78. — 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.

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 justifiée par une raison d'intérêt public, et de l'étendre à tous les biens du domaine national, sans distinction entre les biens du domaine de l'État et ceux du domaine public. La loi du 22 nov.-1er déc. 1790 avait proclamé l'aliénabilité du domaine national en termes essentiellement généraux. Mais la distinction entre les propriétés nationales inaliénables et les biens nationaux aliénables

apparaît dès l'année suivante, dans la loi des 8-10 juillet 1791. (Voy. tit. 4, art. 1 et 2.) Depuis elle a été expressément consacrée par les art. 538 et 541 du Code Napoléon qui représentent toutes les dépendances du domaine public comme *non susceptibles de propriété* privée, et on la retrouve dans nombre de lois postérieures et notamment dans la loi du 21 mai 1836 qui, en se contentant de déclarer les chemins vicinaux imprescriptibles pour trancher le doute qu'on avait élevé sur la question de savoir s'ils faisaient partie du domaine public, a, par cela même, reconnu que l'inaliénabilité était de droit pour 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.

79. — 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 institu- « tions civiles, et que la loi elle-même pouvant être « tacitement abrogée par un usage contraire, il faut « dire *à fortiori* que de même, l'usage contraire à la « destination exceptionnellement imprimée 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 prescriptibi- « lité. » (Voy. *Traité du domaine public*, t. I, p. 289.)

Mais les auteurs du traité *de la Fortune publique* (Voy. t. I, 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 (1).

(1) La doctrine émise dans l'arrêt de 1828 a été adoptée par les chambres réunies statuant entre les mêmes parties, dans la même

80. — 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.

81. — 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 fait l'objet principal des observations présentées sous les rubriques afférentes aux choses qui

cause, sous la date du 27 nov. 1835 : l'arrêt porte « que les rem-
« parts des places de guerre font partie du domaine public et de-
« meurent inaliénables et imprescriptibles, tant qu'ils n'ont pas
« régulièrement changé de nature et de destination, conformé-
« ment à l'art. 2, tit. IV de la loi du 8-10 juillet 1791. »

composent ce domaine telles que *chemins de fer, cours d'eau, places de guerre, voirie*, etc.

Art. 2. — Domaine de l'État.

82. — Enumération des biens du domaine de l'État.
83. — Distinction entre les biens possédés et régis par l'État et les biens formant la dotation de la couronne, et ceux compris sous la dénomination de domaines engagés.

—

82. — 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 tableau 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 des eaux minérales, des 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 de 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 impériale ;
« 3° Les livres, manuscrits, gravures et autres ob-
« jets renfermés dans la bibliothèque impériale, 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 scien-
« tifiques 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 ateliers
« et magasins de l'État. » (Voy. MM. Macarel et Boulatignier, *Fortune publique*, t. I, 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 impériales et départementales ;

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

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.

83. — Ces biens, dont le caractère commun est d'être susceptibles de possession privée et, par conséquent, d'échapper au principe de l'inaliénabilité sous l'empire duquel est constitué le domaine public, sont régis par des dispositions essentiellement générales. Cependant, il en est deux classes, la classe des biens formant la *dotation de la couronne*, et la classe des biens autrefois sortis des mains de l'État au mépris de la défense d'aliénation édictée en 1566, et aujourd'hui connus sous la dénomination de *domaines engagés*, qui comportent l'application de règles particulières et doivent nécessairement faire le sujet de quelques observations spéciales. Après avoir consacré un premier paragraphe aux biens possédés et administrés par l'État, nous traiterons dans deux paragraphes distincts, de la Dotation de la couronne et des Domaines engagés.

§ 1. — Biens possédés et administrés par l'État.

84. — L'État n'a pas, relativement à son domaine, de privilége de juridiction.
85. — Accroissement du domaine de l'État. — Conquêtes et traités.
86. — Biens sans maîtres.
87. — Attributions de l'administration des domaines.
88. — Affectation d'immeubles du domaine à des services publics.
89. — Gestion des biens du domaine.

90. — Baux.
91. — De la question de savoir si les baux entraînent hypothèque au profit de l'État.
92. — Exécution des baux. — Compétence.
93. — Inaliénabilité des droits qui participent de la nature de l'impôt.
94. — Ventes de biens du domaine.
95. — De la disposition qui réduisait à un droit à indemnité les droits que des tiers pouvaient avoir sur des biens vendus nationalement.
96. — Vente de biens indivis entre l'État et des tiers.
97. — Conséquences du principe d'inviolabilité des ventes nationales consacré par les chartes de 1814 et 1830.
98. — Adjudications.
99. — Effets de l'adjudication; elle constitue un contrat.
100. — Exécution du contrat. — Payement du prix.
101. — Calcul des intérêts.
102. — Prescription consacrée par le décret du 22 octobre 1808.
103. — Interprétation et exécution des contrats de vente. — Compétence.
104. — Question de propriété entre l'adjudicataire et des tiers.
105. — Contestation touchant la validité du contrat.
106. — Question d'interprétation.
107. — L'examen du conseil de préfecture ne peut aller au delà des actes qui ont préparé ou consommé la vente.
108. — Indication de ces actes.
109. — Questions réservées aux tribunaux civils.
110. — De la production des actes de ventes dans les procès engagés entre les adjudicataires et des tiers.
111. — L'interprétation sur renvoi des tribunaux ne comporte ni expertises, ni enquêtes.
112. — Application des actes. — Bornage.
113. — Les meubles sont étrangers à l'attribution faite par la loi de pluviôse an VIII.
114. — Concession de biens du domaine.
115. — Décret du 9 avril 1811.
116. — Conciliation de ce décret avec celui du 11 décembre 1808.
117. — Application du décret de 1811 aux immeubles dont les communes ou départements se trouvaient en possession.
118. — Concessions de biens du domaine pour lesquelles le gou-

vernement a reçu du législateur une délégation générale.
119. — Concessions de marais domaniaux.
120. — Appréciation et interprétation des actes de concession.
121. — Échanges.
122. — Exécution du contrat. — Compétence.

—

84. — 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'élevait 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.

85. — 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 cachées 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 par l'exercice du droit de guerre, 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, et de les réserver non point à l'autorité administrative procédant comme juge, mais à l'Empereur statuant en qualité de chef suprême de l'État. (Voy. *suprà*, titre I^er^, chap. I^er^, n° 3.)

86. — Les droits que le Code Napoléon confère à l'Etat sur les biens qui n'ont pas de maître, et spécialement en cas de déshérence, provenant du défaut d'héritiers ou d'abandon de succession (Voy. art. 539, 713, 723, 768), et en cas d'invention de trésors (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 déter-

miner le législateur à les distraire de la compétence des tribunaux institués pour l'application de ces dispositions.

87. — Les lois des 16, 18 mai et 19 août-12 septembre 1791 ont confié la régie du domaine de l'État à l'administration de l'enregistrement et des domaines. Aux termes de la loi du 19 août, cette administration est chargée de prendre possession des biens domaniaux, de percevoir tous les revenus, d'en poursuivre le payement et de décerner des contraintes (Voy. art. 2 et 4); elle a le droit de prendre communication et de faire des extraits ou copies des titres, registres et documents déposés aux archives, de se faire remettre sous récépissé ceux qui seraient nécessaires aux recouvrements, ou de s'en faire délivrer des copies (Voy. art. 7); les baux doivent être faits ou renouvelés à sa poursuite et diligence, et elle est tenue de veiller à ce que les fermiers et locataires fassent toutes les réparations à leur charge (Voy. art. 8, 9 et 11); enfin la loi lui impose l'obligation spéciale de veiller à la conservation du domaine, et de prévenir et arrêter les prescriptions et les usurpations. (Voy. art. 12.)

Il serait trop long d'entrer dans les détails d'application que comportent des attributions si étendues; nous devons nous borner à rappeler que les bois et forêts sont administrés par une direction spéciale. (Voy. t. III, n^os^ 29 et suiv.)

88. — 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.

Mais nous devons dire ici quelques mots de l'affectation elle-même. Un arrêté du 13 messidor an X portait que nul édifice national ne pourrait, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre qu'en exécution d'un arrêté du gouvernement. D'après une ordonnance du 14 juin 1833, le projet devait être concerté entre le ministre qui en réclamait l'exécution et le ministre des finances; l'avis de ce dernier devait, de plus, être visé dans l'ordonnance d'affectation; il fallait enfin que cette ordonnance, contre-signée par le ministre au service duquel l'immeuble devait être affecté, fût insérée au *Bulletin des lois*. La loi des finances du 18 mai 1850, allant beaucoup plus loin, exigea l'intervention du législateur lui-même (Voy. art. 4); mais cette disposition ayant été abrogée par un décret législatif du président de la république des 24-27 mars 1852, sur le fondement que les nécessités du service sont souvent urgentes, et que l'affectation d'un immeuble à un service public n'altère en rien son caractère domanial, on se retrouve aujourd'hui sous l'empire de l'ordonnance de 1833.

89. — 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. II, 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 inférieur 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 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.

90. — Les baux se font à la poursuite de l'administration de l'enregistrement et des domaines, devant le sous-préfet, ou, sur sa délégation, devant le maire, à la chaleur des enchères, et après des annonces, publications et affiches aux lieux et dans les temps déterminés par la loi.

Le ministère des notaires n'est point nécessaire. Le procès-verbal de l'adjudication est signé par le sous-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. II, art. 13.)

Les baux ne sont passés que pour trois, six ou neuf années. (Voy. art. 15.) Peut-être serait-il à désirer, dans l'intérêt de l'agriculture, que leur durée pût être prolongée jusqu'à dix-huit ou vingt et un ans, ainsi

qu'on l'a successivement autorisé pour les biens de la liste civile. (Voy. L. 2 mars 1832, art. 11 ; sén.-cons. des 12-17 déc. 1852, art. 10.)

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 et 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.)

91. — La question de savoir si ces baux entraînent une hypothèque légale est très-controversée. L'art. 14, tit. II de la loi des 28 oct.-5 nov. 1790, après avoir dit que le ministère des notaires ne sera nullement nécessaire pour la passation desdits baux ni pour tous les autres actes d'administration, ajoute : « Ces actes, « ainsi que les baux, emporteront hypothèque et exé- « cution parée. » L'existence d'une hypothèque légale, à l'époque de la promulgation de cette loi, n'était donc pas contestable ; elle ne présentait, du reste, qu'une application aux actes administratifs des règles de notre ancienne législation, suivant laquelle l'hy-

pothèque était attachée de plein droit à l'authenticité des actes. Mais la loi du 11 brumaire an VII, au moment où elle établissait de nouveaux principes, a expressément abrogé « toutes lois, coutumes et usages « antérieurs sur les constitutions d'hypothèques. » (Voy. art. 56.) D'un autre côté, le Code Napoléon contient un système complet sur la matière, et il n'accorde d'hypothèque légale à l'État que sur les biens des comptables. (Voy. art. 2121.) Il est vrai que l'art. 2098 renvoie à des lois particulières pour le privilége du Trésor ; mais cette disposition ne saurait être étendue au delà de son objet, et contribue elle-même à prouver que le Code embrasse tous les cas spéciaux qui ne sont pas formellement exceptés. (Voy. dans ce sens M. Troplong, *Hypothèques*, n° 505 *bis*, et *Louage*, n° 72.)

On répond, dans l'opinion contraire, que la loi du 11 brumaire an VII a maintenu les hypothèques résultant des lois existantes (Voy. art. 3, § 4) ; que l'art. 6 de la loi du 5 septembre 1807, qui confère au Trésor une hypothèque légale sur les immeubles possédés par les comptables à l'époque de leur nomination, et sur ceux qu'ils ont acquis postérieurement à titre gratuit, démontre bien que le système du Code, sur les hypothèques légales, n'est pas complet ; qu'il est, d'ailleurs, de règle que les matières spéciales sont demeurées étrangères à ses prévisions et doivent continuer à être régies par les lois qui les concernent. L'on convient, à la vérité, que la spécialité et la publicité de l'hypothèque forment la base du régime hypothécaire actuel ; mais l'on induit seulement de cette circonstance que celle dont il s'agit

ne devra produire effet qu'autant qu'elle aura été complétée par l'inscription, et que la désignation des biens se retrouvera sur les registres du conservateur. (Voy. M. Duranton, t. XVII, n° 41, et arrêt 12 février 1835.)

Une troisième opinion est sortie de l'examen des motifs de la loi ; c'est l'opinion de ceux qui n'écartent l'idée de l'hypothèque légale que pour admettre l'hypothèque conventionnelle. Ils soutiennent que l'État n'a point à compter sur une hypothèque légale, mais qu'une hypothèque peut être stipulée à son profit dans le bail ; et la raison qu'ils en donnent c'est que, s'il est certain que le législateur de 1790 s'est proposé de dispenser l'État de recourir aux formes du droit commun, il est bien évident que, pour que le but qu'il avait en vue se trouve atteint, il suffit que l'acte administratif soit susceptible de conférer toutes les garanties qui auraient pu être obtenues par un acte notarié. « Je conçois, dit M. Serrigny, que l'hypo-
« thèque qui peut résulter des baux et actes admi-
« nistratifs ne soit plus considérée comme légale,
« puisque le Code civil n'attache plus l'hypothèque
« de plein droit à tous les actes authentiques ; elle ne
« doit pas non plus être judiciaire, puisque nous sup-
« posons qu'il s'agit de baux ou d'autres contrats ;
« mais elle peut et doit être conventionnelle. Vaine-
« ment opposerait-on que, d'après l'art. 2127 Code
« civil, l'hypothèque conventionnelle ne peut être
« consentie que par un acte notarié. Cette objection
« ne vaut rien ; car les agents administratifs ont tous
« les pouvoirs des notaires pour recevoir les baux et
« contrats intéressant l'État. Le ministère des notaires

« ne sera nullement nécessaire pour la passation « desdits baux, ni pour tous les actes d'administra- « tion. Donc les actes administratifs peuvent, comme « les actes notariés, contenir encore aujourd'hui des « stipulations d'hypothèques; autrement le ministère « des notaires deviendrait obligatoire pour l'État. » (Voy. *Comp. adm.*, n° 811.) Cette opinion est, en effet, celle qui nous paraît tout à la fois ménager les principes fondamentaux de notre régime hypothécaire, et répondre à l'intention dans laquelle l'État a été dispensé de recourir au ministère des notaires.

92. — Nous avons déjà eu 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. (Voy. t. III, n° 12.)

Dans l'origine, l'autorité administrative se réservait la connaissance de toutes les difficultés qui se rattachaient à l'interprétation et à l'exécution des baux. Elle se prévalait de la forme dans laquelle intervenaient ces actes et de ce qu'ils ont trait aux domaines nationaux, pour en conclure que les contestations auxquelles ils donnaient lieu appartenaient au contentieux administratif. Plus tard, on a reconnu que la forme des contrats ne changeait pas leur nature, et que l'État n'avait pas de privilége pour le jugement des contestations relatives à ses biens. Et on a admis qu'en matière de contrats passés par l'administration, la compétence devait, dans le silence de la loi, se déterminer par la nature, le caractère et les effets de l'acte. Ce principe, dont nous aurons bien souvent à signaler

la marche incertaine et lente, s'est d'abord fait jour dans les contestations relatives aux baux administratifs. Aussi est-ce dans ces matières que son triomphe a été plus rapide et plus complet. La jurisprudence tient aujourd'hui pour constant que l'interprétation des baux passés par l'administration ne peut être donnée que par les tribunaux ordinaires, parce qu'aucune disposition de loi n'attribue les contestations de cette nature à la juridiction administrative (1). (Voy. ord. 20 novembre 1840, ministre de la marine; décr. 12 mai 1853, Barenguier.)

La juridiction des tribunaux ordinaires ne doit céder que devant une attribution expresse et dérogatoire au droit commun. On en a un exemple dans les baux passés pour les eaux minérales. L'art. 2 de l'arrêté du 3 floréal an VIII, conçu sous l'influence des fausses maximes alors en vigueur, confère aux conseils de préfecture le jugement des contestations relatives au payement du prix ou à l'exécution des clauses du bail.

93. — 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 Napoléon confirme, d'ailleurs, le principe en étendant à ce domaine la prescriptibilité qui en est la conséquence. (Voy. art. 2227.) Mais, indépendamment des biens composant le domaine public et de ceux compris dans la liste civile, il est une classe de biens qui se trouve encore sous l'em-

(1) Il y a cependant à distinguer, sous ce rapport, entre les questions de validité et les questions d'interprétation. (Voy. t. III, nº 63.)

pire du principe de l'inaliénabilité, nous voulons parler des *droits utiles et honorifiques, ci-devant appelés régaliens, et notamment de ceux qui participent de la nature de l'impôt.* (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, par exemple, 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. 14 floréal an X, art. 11), et sur les rivières navigables et les ports de commerce, pour subvenir aux frais des travaux extraordinaires qu'il peut être nécessaire d'entreprendre. (Voy. *suprà*, t. III, n° 675.) 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 ne constituent, dans la réalité des choses, que le prix d'un travail fait, d'un service rendu ; ce n'est qu'à ce titre que le législateur a permis à l'administration, ce qu'elle fait journellement, d'en abandonner la perception

aux entrepreneurs chargés d'effectuer les travaux.

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

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 ventôse 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 des 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 du corps législatif ? 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 domaine 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 alié- « nation, même par voie d'échange, n'aurait pu « avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » (Voy. ord.

6 mars 1835, min. fin.) Enfin, le même principe est énoncé comme incontestable dans le rapport fait par M. Dumon, en 1843, sur l'organisation du conseil d'État.

95. — Les nombreuses aliénations de biens nationaux effectuées ou prescrites depuis 1790, ont donné lieu à une foule de lois se modifiant les unes les autres, et réglant soit les formes de la vente, soit la fixation du prix ou les conditions du payement. Il ne peut entrer dans le plan de cet ouvrage, et il serait d'ailleurs assez inutile de présenter l'analyse de cette législation. (Voy. L. 14-17 mai 1790 ; 9-25 juillet, 1790 ; 1er-4 avril 1793 ; 3 juin 1793 ; 2-5 frimaire an II ; 3 germ. an III ; 12-19 et 27 prair. an III ; 28 vent. an IV ; 16 brum. an V ; 15 et 16 flor. an X ; 5 vent. an XII, etc.)

Mais nous devons signaler une disposition exorbitante qui n'a cessé d'exister que depuis la charte de 1814. La constitution du 5 fructidor an III, art. 374, et celle du 22 frimaire an VIII, art. 94, portaient, dans des termes à peu près identiques :

« La nation française déclare qu'après une vente « légalement consommée de biens nationaux, quelle « qu'en soit l'origine, l'acquéreur légitime ne peut « en être dépossédé, sauf au tiers réclamant à être, « s'il y a lieu, indemnisé par le trésor public. »

Il résultait de là que la vente de la chose d'autrui par l'État, une fois consentie, était valable, et que l'immeuble était transmis à l'acquéreur purgé de tous les droits réels qui pouvaient le grever. Il avait même été décidé, après controverse, que la question de propriété, à l'effet d'être indemnisé, était de la com-

pétence de l'autorité administrative. (Voy. arrêté 2 niv. an VI.) Une pareille législation, née de circonstances exceptionnelles, ne pouvait être maintenue en présence des art. 9 et 10 de la charte de 1814 qui ont proclamé l'inviolabilité des propriétés et n'ont permis à l'État d'en exiger le sacrifice que pour cause d'intérêt public légalement constaté; son incompatibilité avec les lois nouvelles devait la faire considérer comme virtuellement abrogée, et c'est ce qui a été admis tant par les tribunaux administratifs que par les tribunaux de l'ordre civil. (Voy. arrêt 26 déc. 1825; ord. 16 juin 1824, Chalret.)

96. — Nous devons encore signaler l'art. 10 de la loi du 15 flor. an X, d'après lequel les fonds ruraux que l'État possède par indivis et qui sont reconnus n'être pas susceptibles de partage, doivent être vendus en totalité, dans les mêmes formes et aux mêmes conditions que ceux qui lui appartiennent sans part d'autrui, sauf aux propriétaires par indivis à percevoir aux échéances, leur portion dans le prix. On a prétendu récemment que cette disposition, que la loi du 5 vent. an XII (Voy. art. 112) a étendue à tous les biens nationaux, devait aussi et par les mêmes motifs que la disposition dont il est fait mention dans le numéro précédent, être considérée comme abrogée. Le conseil d'État, à qui la question était soumise, a jugé qu'elle ne rentrait pas dans celle dont la connaissance a été réservée aux conseils de préfecture par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. (Voy. décr. 18 juin 1852, héritiers d'Orléans.) C'est donc aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de la décider, de même

qu'il leur appartient exclusivement de reconnaître si les fonds possédés par indivis sont ou non susceptibles de partage. (Voy. *ibid.*) Mais, quelle que soit la juridiction appelée à en connaître, nous ne pensons pas qu'elle doive être tranchée dans le sens de l'abrogation. Il n'y a pas là, en effet, d'atteinte portée au droit de propriété ; tout immeuble commun et reconnu impartageable doit être licité, c'est-à-dire vendu aux enchères ; il s'agit donc uniquement de savoir si la vente doit se faire dans les formes ordinaires ou dans les formes administratives, ce qui est une pure question de procédure, à laquelle la charte de 1814 et les constitutions postérieures sont demeurées entièrement étrangères, et que la loi du 15 floréal an X a, suivant nous, très-sagement résolue.

97. — Enfin l'origine des biens aliénés par l'État pendant le cours de la révolution a fait inscrire dans notre droit public le principe de l'inviolabilité des ventes nationales. (Voy. chartes de 1814, art. 9, et de 1830, art. 8.) Parmi les nombreuses décisions qui se réfèrent à l'application de ce principe fondamental, nous citerons seulement celles qui ont proscrit l'inscription de faux contre les actes de vente (Voy. ord. 16 févr. 1832, Darmaing) et interdit de rechercher si les immeubles ne faisaient pas, à l'époque où ils ont été vendus, partie du domaine public et n'étaient pas, par cela même, inaliénables. (Voy. décr. 2 févr. 1854, commune de Morteaux.)

98. — Les ventes se font par voie d'adjudication aux enchères et à l'extinction des feux, après affiches rédigées par le directeur de l'enregistrement et sou-

mises à l'approbation du préfet, et conformément à un cahier des charges approuvé par le ministre des finances. (Voy. L. 15 flor. an X, art 1 ; 18 mai 1850, art. 2.) La mise à prix est fixée à vingt fois le revenu pour les fonds ruraux et à douze fois pour les bâtiments et usines, d'après l'évaluation qui en est faite par un expert. (Voy. L. 5 ventôse an XII, art. 105.) Les enchères doivent être au moins de 5 francs lorsque la mise à prix est de plus de 100 francs, de 25 francs lorsqu'elle est au-dessus de 1,000 francs, et de 100 francs lorsqu'elle dépasse 10,000 francs. (Voy. L. 3-17 nov. 1780, art. 16.) Les personnes notoirement insolvables sont exclues de l'adjudication. (Voy. décr. sous forme d'instr. des 3-10 juillet 1790, § 1^er^, art. 1.) De plus, le préposé de l'administration des domaines qui concourt à la vente a le droit de requérir une bonne et valable caution de l'adjudicataire, ou du command lu, déclaré, dans le cas où il a été fait usage de la faculté consacrée par le droit commun et les lois spéciales, de faire déclaration de command. (Voy. L. 15 flor. an X, art. 9 ; 26 vend. an VII, art. 11 ; avis du C. d'Ét. 30 janv. 1809.) On n'a, au surplus, qu'à consulter le cahier des charges adopté par le ministre des finances le 19 juillet 1850, pour avoir une idée complète des formes et conditions de la vente. Disons seulement que les préfets sont chargés de présider à l'adjudication (Voy. L. 16 brum. an V, art. 9), mais qu'ils ont la faculté de déléguer leurs pouvoirs aux sous-préfets ou aux maires, dans le cas où l'estimation de l'immeuble ne dépasse pas 500 fr.; et qu'au-dessus de ce chiffre, la même délégation peut être autorisée

par le ministre des finances. (Voy. déc. minist. 19 octobre 1837.)

99. — 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 a stipulé 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 annulerait 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 refus fait par le ministre d'user du droit qu'il s'était réservé, d'improuver une adjudication, si le prix n'atteignait 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 résilier le contrat, une demande en résiliation fut portée devant le con-

seil de préfecture, et ensuite devant le conseil d'État, mais sans succès. On répondit « que les conventions « font la loi des parties; qu'aucune loi n'interdit 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 engage- « ments qu'ils ont pris en portant des enchères. » (Voy. ord. 5 déc. 1835, Ducros.)

100. — 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.

Mais il importe d'appeler l'attention sur quelques dispositions spéciales destinées à assurer à l'État le payement de son prix.

Dans le but d'introduire quelque ordre dans la réalisation des 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 payement. 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. LL. 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 payement dans le cahier des charges de l'adjudication. (Voy. L. 18 mai 1850, art. 2.) Voici la clause en usage : « Le prix principal de l'ad-

« judication sera divisé par cinquième, ou payé,
« savoir : le premier cinquième dans le mois à par-
« tir de l'adjudication ; et les quatre autres cinquiè-
« mes de six mois en six mois, à partir du même jour,
« de manière que la totalité du prix soit acquittée
« dans l'espace de deux ans. Les quatre derniers cin-
« quièmes et le premier cinquième lui-même, s'il
« n'a pas été payé dans le mois courant de l'adjudi-
« cation, porteront intérêt à 5 pour 100, à partir
« du jour fixé pour l'échéance du premier cin-
« quième. Si le prix de l'adjudication n'excède pas
« 100 francs, il sera payable et exigible intégralement
« dans le mois à partir du jour de l'adjudication,
« pendant lequel il n'est pas dû d'intérêts. » (Voy. instr. 14 juin 1854.)

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 floréal an X, une faculté toute particulière.

« Les acquéreurs en retard de payer aux termes fixés,
« porte l'art. 8 de cette loi, demeureront déchus de
« plein droit, si, dans la quinzaine de la contrainte
« à eux signifiée, ils ne se sont pas libérés : ils ne
« seront pas sujets à folle enchère, mais ils se-
« ront tenus de payer, par forme de dommages-
« intérêts, une amende égale au dixième du prix de
« l'adjudication, dans le cas où ils n'auraient encore
« fait aucun payement, et au vingtième, s'ils ont dé-
« livré un ou plusieurs à-compte ; le tout sans pré-

« judice 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.)

101. — 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 5 pour 100, 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'in-
« térêts, après chaque échéance fixée par le contrat,
« ne serait susceptible que d'un intérêt simple de
« 5 pour 100 par an jusqu'au jour de l'acquitte-
« ment.» (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 ministère 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 floréal 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 5 pour 100 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 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 octobre 1830, dans les termes suivants :

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

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

« Considérant qu'il résulte de différentes lois, notamment de celle du 6 septembre 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 floréal 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 5 pour 100 ; 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 réclamation ;

« 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 dé- « compte présenté, le domaine n'a ajouté aux capi- « taux 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 5 pour 100, qui sera dû jusqu'au jour de « l'acquittement, ce qui est conforme au décret de « 1808 ;

« *Est d'avis* que le décret du 22 octobre 1808 est « applicable à toutes les ventes de domaines de « l'État, faites en vertu des lois des 15 floréal an X « et 5 ventôse 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 de 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 que, de même qu'on a appliqué dans cette espèce l'art. 2, l'on devrait appliquer 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 5 pour 100 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 octobre 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.

102. — Ces dernières dispositions du décret du 22 octobre 1808 eurent pour objet de mettre un terme aux abus criants qu'avait suscités l'exécution rigoureuse de l'arrêté du 4 thermidor an XI, d'après lequel le directeur de l'enregistrement et des domaines avait été chargé de procéder, dans le plus court délai, aux décomptes, demandés ou non, de tous les acquéreurs de domaines nationaux. Le *dé-*

compte a été défini par le rapporteur de la loi du 12 mars 1820, dont nous allons bientôt parler, « le « compte du prix de vente et des payements succes- « sifs dans les valeurs admissibles, assignats, man- « dats, effets publics de toute nature, contenant le « calcul des cours auxquels ces valeurs sont admises, « et le règlement des intérêts. » Or, on conçoit sans peine que le décompte, qui n'était qu'une recherche de ce qui pouvait rester dû, obligeant les acquéreurs à des justifications la plupart du temps impossibles, devait avoir pour effet de les soumettre à de lourds sacrifices et d'enlever toute sécurité à leurs possessions. Le décret du 22 octobre remédia en partie aux inconvénients de cette situation en établissant une prescription de six ans au profit de ceux qui, ayant une quittance pour solde ou dernier terme, n'auraient pas reçu de décompte dans cet intervalle. Mais beaucoup d'acquéreurs n'avaient point de semblable quittance, soit parce qu'ils l'avaient égarée, soit parce qu'ils n'en avaient jamais reçu, les autres étaient exposés à se la voir contester. La loi du 12 mars 1820, voulant mettre fin à toute nouvelle investigation de la part de l'administration, confirma d'abord, par ses art. 1 et 2, les dispositions des art. 5 et 6 du décret du 22 octobre, en ajoutant que les mentions inscrites sur les registres des préposés du domaine chargés de recevoir les payements tiendraient lieu des quittances non représentées; et déclara ensuite, par l'art. 3, à l'égard des acquéreurs dont la quittance pour solde ou dernier terme remonterait à moins de six ans, et de ceux qui n'auraient pas eu, jusqu'alors, de quittance

pour solde, qu'il serait procédé dans le plus bref délai à leurs décomptes définitifs, que ces décomptes seraient terminés et signifiés avant le 1er janvier 1822, et que, ce délai expiré sans qu'il eût été signifié de décompte, les acquéreurs seraient entièrement libérés. La tranquillité de tous les possesseurs de biens nationaux s'est trouvée par là définitivement assurée. (Voy. *infrà*, n° 133.)

Remarquons toutefois, que la loi du 12 mars 1820 ne s'applique point aux acquéreurs de biens vendus en exécution des lois des 15 et 16 floréal an X dont le dernier terme de payement n'aurait pas été acquitté à l'époque de sa promulgation. Ces acquéreurs, de même que ceux qui ont acquis postérieurement, ne peuvent obtenir leur libération que par la quittance pour solde du dernier terme, mais les uns et les autres ont droit, selon nous, au bénéfice de l'article 6 du décret du 22 octobre 1808.

103. — 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 d'ordre privé. 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 décisions 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 pluviôse. Le soin même que le conseil d'État a toujours pris de ne comprendre dans le *contentieux* 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'ap-

pliquer l'exception qu'à ces dernières, viennent à l'appui de notre assertion. L'on prétend qu'il s'agit là d'actes qui doivent être interprétés par l'autorité administrative, parce qu'ils n'émanent que d'elle ; mais il suffit 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 a-t-on cru pouvoir invoquer à l'appui de cette jurisprudence, la disposition de l'art. 26 du Code forestier 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. I, 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 les auteurs que nous combattons, 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 plu-

viôse an VIII, ce qui, au point de vue de la question qui nous occupe, ne constitue qu'une pétition de principe (Voy. ord. 12 janv. 1835, Deleau) ; et de plus, la jurisprudence s'est, depuis, fixée en sens contraire. (Voy. *suprà*, t. III, n° 63.)

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 !

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

Constatons d'abord le grave changement qui s'est opéré, en cette matière, par suite de l'abrogation des art. 374 de la constitution du 5 fruct. an III, et 74 de celle du 22 frim. an VIII. (Voy. *suprà*, n° 95.)

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. Comme

les droits des tiers se résolvaient, dans ce cas, en une indemnité contre le trésor public, il avait été décidé que leur action était du ressort de l'autorité administrative (Voy. arrêté 2 niv. an VI) ; mais aujourd'hui, que la vente nationale de la chose d'autrui est radicalement nulle et que le propriétaire conserve le droit de la recouvrer en nature, la question a dû rentrer dans les attributions exclusives des tribunaux civils. Ainsi la compétence de l'autorité administrative ne subsiste plus que dans les rapports de l'État et de l'adjudicataire ou de ses ayants cause ; s'il s'agit, au contraire, de réclamations formées par les tiers et ayant pour objet des droits de propriété ou autres droits réels sur l'immeuble vendu, c'est aux tribunaux à connaître de la contestation (Voy. ord. 25 mars 1830, Lhurs ; 27 févr. 1835, Touillet ; arrêt 26 mars 1825, et MM. Macarel et Boulatignier, *de la Fortune publique*, t. I, p. 178 et suiv. ; Serrigny, *Compétence administrative*, t. II, n° 754), lorsque la vente a eu lieu postérieurement à la charte de 1814 (1). (Voy. arrêt 21 mai 1827.)

La même règle a été appliquée aux échanges d'immeubles contre des propriétés de l'État par l'art. 12 de l'ord. du 12 déc. 1827, ainsi conçu : « La loi « approbative de l'échange proposé ne fera point

(1) Il est à remarquer, relativement aux ventes de biens communaux effectuées au profit de la caisse d'amortissement, en exécution de la loi du 20 mars 1813, que les communes sont censées avoir été parties au contrat en la personne de l'État ; qu'elles ne doivent pas, dès lors, être considérées comme des tiers, et que par suite, les actions en nullité qu'elles peuvent avoir à intenter sont de la compétence des conseils de préfecture. (Voy. ord. 22 octobre 1830, Levasseur ; 17 octobre 1834, commune d'Épagny.)

« obstacle à ce que des tiers, revendiquant tout ou « partie de la propriété des immeubles échangés, « puissent se pourvoir par les voies de droit devant « les tribunaux ordinaires. »

105. — Le but du législateur en instituant la compétence administrative pour *le contentieux des domaines nationaux*, a été d'assurer protection aux ventes dont ces domaines avaient été ou devaient être l'objet. Il faut donc, pour rester fidèle à la pensée de la loi, ramener à cette compétence toute contestation dans laquelle l'acte de vente est mis en question.

Au premier rang se présentent celles qui portent sur la validité même du contrat. 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 (1).

106. — 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,

(1) Il en serait de même des actions en résolution du contrat (Voy. ord. 3 mai 1845, Balathier), ainsi que des demandes en restitution de prix pour cause d'éviction (Voy. ord. 25 mars 1830, Lhorset), toutes contestations à vider entre l'État et son adjudicataire et qui doivent être portées *directement* devant le conseil de préfecture, que la loi a constitué juge du contentieux des domaines nationaux.

soit qu'il s'agisse de déterminer exactement les objets compris dans la vente ; soit qu'il s'agisse de préciser les obligations prises par l'État et de vérifier si elles ont été remplies (Voy. ord. 16 mars 1846, Gabillon), ou de reconnaître et de dire si la vente a été ou n'a pas été faite avec garantie de mesure (Voy. ord. 24 déc. 1844, Roquelaine), ou de résoudre les difficultés relatives au payement du prix ou à la libération de l'acquéreur et de ses cautions. (Voy. ord. 8 avr. 1847, Brochat.)

Il n'est point impossible que même dans le cas où le débat n'est qu'entre l'État et ses adjudicataires, l'acte de vente ne suffise pas pour le trancher. Les questions de propriété, par exemple, sont souvent complexes. Or, dans l'occurrence, il ne faudrait pas perdre de vue que la juridiction confiée à l'autorité administrative en matière de ventes domaniales n'a sa raison d'être ni dans la nature des biens, ni dans dans la nature des droits débattus. La compétence du conseil de préfecture ne va point au delà de l'interprétation à donner à l'acte ; et, partant, si le litige doit être, en définitive, jugé par une application de titres ou moyens du droit commun, c'est aux tribunaux qu'il est réservé de dire le dernier mot (Voy. ord. 10 janvier 1839, Doutreuve ; 24 décembre 1844, Roquelaine.)

Il en résulte, on le conçoit sans peine, que les déclarations de l'autorité administrative, si nettes et si positives qu'elles puissent être, demeurent toujours subordonnées, dans leur portée et dans leurs effets, à l'appréciation de la demande dans ses rapports avec ces titres et moyens. La partie qui a triomphé devant

le conseil de préfecture n'a pas pour cela cause gagnée. Son adversaire conserve le droit de faire valoir devant les tribunaux les titres, moyens et exceptions du droit commun, 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, alors qu'il a été directement saisi, 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 demeurerait 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.

107. — 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, Le Lagatdu; décr. 11 déc. 1848, d'Espinay Saint-Luc), 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; décr. 17 janv. 1849, Dufour et consorts; 11 mai 1854, veuve Charles.)

108. — 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; décr. 28 juin 1851, commune de Pitres.)

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?

109. — Les développements dans lesquels nous sommes entré pour établir que l'application des règles du droit commun est absolument interdite aux tribunaux administratifs, expliquent suffisamment qu'il ne peut appartenir qu'à l'autorité judiciaire :

De connaître des actions possessoires, lesquelles, n'ayant rien de commun avec la propriété du fonds, demeurent forcément étrangères à l'appréciation des titres (Voy. arrêt 11 mai 1831) ;

De statuer sur l'existence, l'étendue et le mode des servitudes, lorsque le fonds a été vendu avec ses servitudes actives et passives (Voy. ord. 25 juillet 1834, Deraux ; 3 mars 1837, commune de Franchesse), ou que les parties, en l'absence de clause spéciale, invoquent les règles ordinaires du droit (Voy. ord. 24 février 1825, Tourteau ; arrêts 13 mars 1850, 17 décembre 1851) ;

De prononcer en matière de bornage, sauf à surseoir s'il s'élève des doutes sur les limites établies par l'acte de vente. (Voy. ord. 26 mars 1823, Prévost ; 5 juin 1838, Hévin.)

110. — Nous avons dit que, dans le cas où le procès s'engageait, non pas entre l'État et son adju-

dicataire, mais entre celui-ci et des tiers, on n'était plus sous le coup de l'attribution faite à l'autorité administrative, en ce sens que l'action dût être intentée devant le conseil de préfecture ; et que les parties avaient à suivre la règle qui fait du juge du droit commun le juge de toute question de propriété. (Voy. *suprà*, n° 104.) Il n'en faudrait pas conclure qu'il n'y a, dans ce cas, nul compte à tenir de l'attribution faite par la loi de l'an VIII.

Si des actes de vente nationale sont invoqués, et que le sens de leurs dispositions ou leur validité ne fasse pas difficulté, les tribunaux ont sans doute qualité pour en faire l'application. Mais si ces actes nécessitaient une interprétation ou étaient attaqués dans leur validité, les tribunaux auraient à renvoyer les parties devant l'autorité administrative, qui ne cesse, en aucun cas, d'être exclusivement compétente pour l'appréciation de ces actes. Il est seulement à remarquer que ce renvoi n'entraînerait pas le dessaisissement ; les juges civils retiendraient, au contraire, la cause, pour la décider eu égard à la déclaration que les parties devraient rapporter.

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.

111. — 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. Il ne faudrait cependant pas croire qu'il serait interdit à un conseil de préfecture de faire, au besoin, procéder à une vérification des lieux à l'effet de reconnaître l'identité du terrain litigieux, d'après les limites indiquées par les actes qu'il serait chargé d'apprécier. (Voy. décr. 14 mai 1852, Fabre-Lichaire.)

112. — 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.

113. — Remarquons en finissant sur ce point, que l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII n'a pour objet que les domaines nationaux, d'où il suit que les meubles sont restés sous l'empire du droit commun.

114. — Après avoir parlé des aliénations qui exigent les formes de l'adjudication et l'intervention de la loi, nous devons signaler un mode spécial de transmission connu sous le nom de *concession* et dont le caractère est d'être affranchi de la première de ces conditions, et souvent aussi de la seconde.

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. (Voy. les exemples cités par les auteurs du traité *de la Fortune publique*, t. I, p. 153.)

115. — 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 édifices 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'in-
« struction 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-préfets
« ou maires, chacun pour les établissements qui les
« concernent.

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

La concession octroyée par ce décret ne s'applique, d'après les termes de l'art. 1^er^, qu'aux édifices *nationaux* qui se trouvaient alors occupés pour le service de *l'administration*, des *cours* et *tribunaux* et de *l'instruction publique ;* ces deux conditions sont de rigueur.

Il a été jugé en conséquence :

1° Que les édifices dépendant de l'ancienne liste civile de la monarchie et que les lois des 8 septembre 1792 et 10 juillet 1793 avaient réunis au domaine de l'Etat tombaient sous l'application du décret (Voy. ord. 4 juillet 1837, départ. de Seine-et-Oise); mais qu'il en était autrement des immeubles affectés à la dotation impériale, lesquels ayant été déclarés inaliénables par le sénatus-consulte du 30 janvier

1810, ne devaient pas être considérés comme biens *nationaux* dans le sens de la disposition que nous analysons (Voy. ord. 19 août 1835, préfet de Seine-et-Oise) ;

2° Que les départements n'étaient pas admissibles à revendiquer des bâtiments nationaux affectés à l'établissement d'un séminaire diocésain (Voy. ord. 26 mai 1845, et 27 mai 1846, départ. de la Vienne), ou mis à la disposition du ministre de l'intérieur pour y former un dépôt de mendicité. (Voy. ord. 26 août 1831, ministre de l'intérieur; 15 mars 1838, préfet de la Somme.)

116. — En ce qui touche les bâtiments et édifices employés au service de l'instruction publique, une difficulté est née du rapprochement du décret du 9 avril 1811, avec celui du 11 décembre 1808, portant « que tous les biens meubles, immeubles et rentes « ayant appartenu au ci-devant Prytanée français, « aux universités, académies et colléges, tant de l'an- « cien que du nouveau territoire de l'empire, et qui « ne sont point aliénés ou qui ne sont pas définitive- « ment affectés par un décret spécial à un autre ser- « vice public, sont *donnés* à l'université impériale. » Comment concilier ces deux décrets? La cour de cassation a décidé que leurs dispositions devaient être combinées en ce sens que les biens qui s'y trouvent mentionnés sont la propriété des communes, et que l'université n'en a que la possession et la jouissance. (Voy. arrêt 6 mai 1844.) Mais le conseil d'État a jugé, selon nous, avec raison, que le décret de 1811 n'a pu s'appliquer aux biens déjà donnés à l'université par celui de 1808 (Voy. ord. 4 mai 1843, ville de

Bar-le-Duc; 27 mai 1847, ville de Gray; décr. 7 décembre 1854, ville d'Aire); ils avaient cessé de constituer des biens nationaux.

117. — Le conseil d'État a également jugé que la 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.)

118. — En principe, l'intervention de la législature 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 décembre 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 septembre 1807 autorise à concéder aux propriétaires riverains de la voie publique les terrains abandonnés par suite d'alignements.

Ainsi, la loi du 10 juin 1847, prorogeant d'un nouveau délai de dix ans la loi du 20 mai 1836, autorise le gouvernement, pour cet espace de temps, à concéder, sur estimation contradictoire, les terrains usurpés sur l'État, d'une étendue qui ne peut

dépasser cinq hectares, à moins qu'ils ne soient possédés par des communautés d'habitants.

Ainsi encore, la loi du 24 mai 1842 a investi le gouvernement d'un pouvoir semblable à l'égard des portions de routes impériales délaissées par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une nouvelle route.

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. 17.) 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.

119. — Les formalités à remplir pour obtenir les concessions dont il est question dans l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807, ont été déterminées par une ordonnance royale du 23 septembre 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, ainsi que le ministre de la marine, s'il s'agit de la concession de lais et relais de la mer (Voy. décr. 21 février-12 mars 1852, art. 3) ;

le ministre de la guerre est lui-même consulté, s'il y a lieu, dans l'intérêt de la défense du territoire ; 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 l'empereur en conseil d'Etat.

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 le décret n'est pas intervenu, 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.)

120. — 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 ge-*

neris, qui est propre à l'administration et auquel le droit civil reste étranger. La jurisprudence est donc fondée à réserver à l'autorité administrative l'appréciation et l'interprétation des actes de concession.

On se trouve d'ailleurs, à cet égard, en présence du principe qui fait du conseil d'État le juge exclusif et immédiat de toute difficulté relative à un acte émané du souverain. (Voy. *suprà*, t. I, n° 115, et t. II, n^os^ 261 et suivants; voy. aussi ord. 6 mai 1836, département du Pas-de-Calais ; 17 mai 1837, ville et fabrique de Villers-Coterets ; 15 mars 1838, préfet de la Somme.) On saisit le conseil 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 concession 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. (Voy. ord. 14 février 1834, séminaire d'Evreux.)

121. — 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. 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'exa-

men du conseil de l'administration des domaines et même, au besoin, à l'examen du conseil d'administration des forêts. La section du conseil d'État attachée au ministère des finances émet ensuite son avis.

Toutes ces formalités remplies, il suffit d'un décret 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'é-
« change 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.

122. — 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'au-
« torité administrative..... Mais lorsqu'une loi a au-
« torisé 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'admi-

« nistration, 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 con- « testations. » (Voy. ord. 6 nov. 1822, Rambourg; t. I, 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'auto- « risation et le contrat d'échange approuvé par une « loi postérieure), que le terrain litigieux était com- « pris dans l'échange. » (Voy. ord. 23 avril 1837, commune de Prélin.)

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

§ 2. — Dotation de la couronne.

123. — Institution de la dotation de la couronne. — Liste civile.
124. — Inaliénabilité et imprescriptibilité des objets formant la dotation de la couronne.
125. — Ils ne sont grevés ni des dettes contractées, ni des pensions octroyées par le souverain.
126. — Les biens de la dotation sont affranchis de l'impôt.
127. — Echanges. — Baux à ferme.
128. — De la réunion des biens particuliers de l'empereur au domaine de l'État.
129. — Règles de compétence.

123. — 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'Etat. Mais cette séparation devait être la conséquence d'une organisation à laquelle on donnait pour base le principe de la division des pouvoirs politiques. L'assemblée constituante (Voy. décr. 4 janvier 1790) établit une dotation, qu'elle appela *liste civile* d'après une dénomination empruntée à l'An-

gleterre, et qui fut accordée au roi pour défrayer les dépenses de sa maison.

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. 15 janvier 1825.)

La question fut posée et tranchée de la manière la plus nette lorsqu'il s'agit de régler la liste civile en exécution de l'art. 23 de la Charte de 1830. On pensa « 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 complétement le chef « qui le gouverne, de manière à resserrer le plus « possible les liens qui unissent le prince et la na- « tion. Si cette dotation devait suivre la dynastie « jusque dans ses rejetons les plus reculés, elle pour- « rait devenir trop considérable ou n'être plus analo- « gue à ses besoins. » (Voy. le rapport de M. de Schonen, séance du 28 déc. 1831.) Et il fut 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. 2 mars 1832, art. 1.) Le même principe a été reproduit par le sénatus-consulte des 12-17 décembre 1852.

124. — 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 n'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'hy-

pothèque; il a fait plus, il a placé tous les objets formant la liste civile sous la protection du principe de l'*imprescriptibilité*. (Voy. sénatus-consulte des 12-17 déc. 1852, art. 7.) 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.

125. — Par les mêmes motifs qui ont fait introduire le principe de l'inaliénabilité de la dotation de la couronne, et comme par voie de conséquence, il a été déclaré que les biens qui la composent, non plus que le trésor public, ne sont jamais grevés des dettes de l'empereur ou des pensions par lui accordées. (Voy. art. 9.)

126. — La dotation de la couronne, ayant pour objet de procurer des revenus à l'empereur, n'atteindrait pas entièrement son but, si l'émolument en était diminué par le payement de l'impôt; on l'en a donc affranchie. Mais cette exonération n'a pu s'étendre aux impôts destinés à couvrir les dépenses des communes et départements; ces charges, dont le propre est d'être supportées par les membres de ces circonscriptions, se trouveraient aggravées à leur préjudice par un dégrèvement de nature à profiter à la généralité des citoyens. (Voy. art. 12.)

127. — L'échange des biens de la couronne ne peut être autorisé que par un sénatus-consulte. (Voy.

art. 8.) Quant aux baux, le concours du sénat n'est exigé que pour les baux de plus de vingt et un ans. (Voy. art. 10.)

128. — A la différence de la loi du 2 mars 1832, qui avait répudié cette règle de notre ancien droit public, le sénatus-consulte des 12-17 décembre 1852, porte que les biens particuliers appartenant à l'empereur au moment de son avénement au trône, sont de plein droit réunis au domaine de l'État et font partie de la dotation de la couronne. (Voy. art. 3.) Cette disposition n'empêche pas, néanmoins, que l'empereur n'ait pour sa commodité personnelle, un domaine privé, composé des biens qu'il acquiert à titre gratuit ou onéreux pendant son règne, abandonné à sa libre disposition, soumis au payement de l'impôt et des dettes, et qui, dans le cas où il n'en a point disposé, fait retour au domaine de l'État. (Voy. art. 18 et 19.)

129. — Aux termes de l'art. 22 du même sénatus-consulte, les actions concernant la dotation de la couronne et le domaine privé, 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 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 ser-« vice personnel ou celui de nos maisons. » L'article 22 du sénatus-consulte de 1852 doit-il être considéré comme impliquant l'abrogation de cette disposition du décret du 11 juin 1806 ?

Nous ne le pensons pas. Le sénatus-consulte s'est approprié les termes de la loi de 1832, et cette loi 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 subsistait en face de la loi de 1832, dont le sénatus-consulte n'a fait, nous le répétons, que reproduire les termes. On prétendait faire considérer un traité passé en 1844 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 ; argument que l'on fortifiait en faisant observer que le même règlement attribuait expressé-

ment au *ministre de la maison du roi*, la connaissance des contestations relatives aux engagements. 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*, et que, l'attribution faite au ministre de la maison du roi n'ayant pas été reportée à l'intendant de la liste civile lors de la suppression de ce ministère, il y avait eu retour au droit commun. (Voy. arrêt du 3 janvier 1837.) Elle paraît donc avoir admis que ces marchés échappent à la juridiction du droit commun.

§ 3. — Domaines engagés.

130. — Origine de la législation spéciale aux domaines engagés.
131. — Loi du 14 ventôse an VII.
132. — Loi du 12 mars 1820.
133. — Application de la loi de 1820 aux détenteurs de biens dans lesquels étaient comprises de hautes futaies.
134. — Exécution de la loi du 14 ventôse an VII. — Questions de domanialité.
135. — Questions de déchéance. — Compétence.
136. — Demandes en remboursement du prix d'engagement.
137. — Appréciation et interprétation des titres résultant de l'exécution de la loi de ventôse an VII.

—

130. — Un grand nombre d'édits, et spécialement celui de 1566, qui érigea en règle fondamentale 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.)

131. — 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 réunion se régleront d'après les lois propres à chaque pays, proclame le principe de la révocation. 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 acensements de terres vaines et vagues, landes, bruyères, palus et marais, dont un second édit, rendu également au mois de février 1566, avait autorisé l'aliénation, 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 soumission 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 soumission,
« ils seront maintenus dans leur jouissance..., dé-
« clarés, en outre, et reconnus propriétaires incom-
« mutables, 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 payement 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.

132. — En 1820, le gouvernement sentit qu'il était temps de mettre un terme aux inquiétudes que les recherches et les poursuites de l'administration des domaines autorisées par l'arrêté du 4 thermidor an XI, sur les décomptes, et la loi du 14 ventôse an VII, sur les engagements et les échanges, n'avaient jusqu'alors, cessé d'inspirer aux propriétaires acquéreurs de domaines nationaux d'une part, et de l'autre, aux propriétaires détenteurs de biens anciennement concédés par l'Etat à titre d'engagement ou d'échange. La loi du 12 mars 1820 eut pour objet de rendre toute sécurité à ces deux classes de propriétaires (1).

(1) On avait eu soin, pour faire accepter les dispositions profitables aux détenteurs de domaines engagés, de les associer, dans

Les art. 1, 2 et 3 déclarent pleinement libérés les acquéreurs de domaines nationaux qui n'auraient reçu aucune notification de décompte, dans un délai dont le plus long terme est de six années à partir de la quittance pour solde ou dernier terme reçue des préposés du domaine, et n'accordent que jusqu'au 1er janvier 1822 pour procéder aux décomptes définitifs des acquéreurs contre lesquels l'administration aura fait faire des notifications dans le délai utile, ou qui n'ont point encore reçu de quittance pour solde.

Il est pourvu à la libération des engagistes par l'art. 9 en ces termes : « 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'engagement ou d'échange « antérieurement à la loi du 1er déc. 1790, autres « que ceux pour lesquels auraient été faites ou se- « raient faites, jusqu'à l'expiration desdites trente « années, les significations et réserves réglées aux « art. 7 et 8 ci-dessus, sont déclarés propriétés in- « commutables entre les mains des possesseurs ac- « tuels, sans distinction de ceux qui se seraient con- « formés 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 représentants, seront « quittes et libérés par l'effet seul de la présente loi, « et sans qu'ils puissent être tenus de fournir aucune

une même loi, à des dispositions édictées en faveur des acquéreurs de domaines nationaux. Les partis opposés dans les chambres se trouvaient ainsi intéressés à l'adoption de la mesure proposée par le gouvernement.

« justification, sous prétexte que lesdits biens pro-
« viendraient d'engagements, d'échanges ou de con-
« cessions, avant ou depuis le mois de février 1566,
« avec ou sans clause de retour. »

133. — En face de cette disposition, l'administration a cherché à se prévaloir de lois spéciales pour écarter la déchéance dont elle était frappée ou en restreindre les effets.

C'est ainsi que les détenteurs de biens dans lesquels se trouvaient comprises des futaies se sont vus, au mépris de la protection qu'ils avaient cru trouver dans la loi du 14 ventôse an VII, réclamer des suppléments de prix sous prétexte d'erreur de calcul dans les liquidations. L'administration, armée d'un avis approuvé par le chef de l'État, en date du 12 floréal an XIII, a soutenu que ce n'était pas seulement le quart, mais la totalité de la valeur, qui était dû pour *les futaies engagées* et que, par conséquent, les engagistes qui n'avaient soumissionné et payé que pour un quart de la valeur des futaies, n'étaient point libérés et devaient être condamnés à délaisser ou à payer le complément de la valeur entière.

Mais nous nous croyons autorisé à considérer ces *retours* comme désormais interdits. Le conseil a décidé, sur notre propre plaidoirie, que les détenteurs de domaines engagés qui avaient subi l'exécution de la loi de ventôse an VII, étaient, tant en qualité d'acquéreurs de domaines nationaux (1), qu'en qualité

(1) L'art. 14 de la loi de ventôse an VII portait que les détenteurs de biens provenant d'engagements, qui auraient obéi à ses prescriptions, seraient, de tout point, assimilés aux acquéreurs de domaines nationaux.

d'engagistes, à l'abri de toute recherche, et que leur libération complète et définitive datait de l'expiration des délais impartis à l'administration par la loi du 12 mars 1820. (Voy. décr. 23 mars 1854, héritiers de Choiseul.)

154. — La loi du 14 ventôse an VII n'a donc plus d'intérêt que pour les propriétaires vis-à-vis desquels l'administration a usé de la faculté qui lui était accordée par la loi de 1820, de faire des significations et réserves pour la conservation de ses droits, et encore bien qu'à l'approche du 4 mars 1829, terme assigné à l'exercice de cette faculté, le ministre des finances n'ait pas craint de faire notifier plus de 10,000 sommations, il est vrai de dire que les contestations de nature à comporter l'application des règles spéciales aux domaines engagés sont aujourd'hui fort rares. Nous ne les rappellerons que très-sommairement.

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 l'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 insuffisants, « ou s'il prétend être placé dans les exceptions de la « présente, ou si, de toute autre manière, il s'élève « des débats sur la propriété, il y sera prononcé par « les tribunaux, après néanmoins qu'on se sera adres-« sé, par voie de mémoire, aux corps administratifs, « conformément à la loi des 28 oct.-5 nov. 1790; « mais, en ce cas, soit le tribunal de première in-« stance, soit celui d'appel, devront, chacun en ce « qui le concerne, procéder au jugement, sur simples « mémoires respectivement remis dans le mois, à « dater de l'expiration des délais ordinaires de la ci-« tation. »

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 domaine et « des particuliers, sous de certaines conditions et

« avec de certaines formalités, et qui n'ont rien en « soi d'administratif, ni qui les doive enlever à l'ap- « préciation des tribunaux. » (Voy. t. II, 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.

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

136. — 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.

137. — 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 avons vu de nombreux exemples de ces sortes de renvois dans l'article qui traite du domaine de l'État proprement dit.

Art. 3. — Actions domaniales.

138. — Le souverain est représenté par l'intendant de la liste civile pour les actions concernant les biens de la dotation.

139. — Les règles tracées pour les actions domaniales s'appliquent à tous les biens du domaine national, autres que ceux formant la dotation de la couronne. — Actions du ressort des juges du droit commun.

140. — L'exercice des actions est réservé au préfet.

141. — Obligation de remettre un mémoire préalable à toute action à intenter contre l'État.

142. — Teneur du mémoire.

143. — Le dépôt doit être préalable.

144. — Le mémoire est écrit sur papier timbré.

145. — Récépissé.

146. — De l'effet de la remise du mémoire au point de vue de la prescription.

147. — Le droit du préfet est dégagé de toute entrave.

148. — Dispense pour l'État de constituer avoué.

149. — Actions pour la perception des revenus.

150. — Exercice de la faculté d'appel.

151. — Dispense du préliminaire de conciliation.

152. — Actions du ressort de l'autorité administrative.

---

138. — Pour les biens compris dans la dotation de la couronne, les actions sont intentées par ou contre le ministre d'État et de la maison de l'empereur, faisant fonctions d'intendant de la liste civile. (Voy. sénatus-consulte des 12-17 déc. 1852, art. 22; décr. des 14-27 déc. même année.) Le chef de l'État ne peut être appelé en personne à débattre ses droits devant les tribunaux; il est, par exception à la maxime que nul ne peut être admis à plaider par procureur, représenté par son intendant (1). Ce privilége est d'ail-

(1) D'après l'art. 69 du Code de procédure civile, le roi était représenté, pour ses domaines, par le procureur du roi.

leurs, le seul dont il jouisse ; les biens de la couronne sont restés étrangers aux prévisions du législateur, dans les dispositions relatives aux actions domaniales.

139. — Mais ces dispositions sont communes à toutes les autres dépendances du domaine national. Nous n'avons point ici à tenir compte de la distinction entre le domaine public et le domaine de l'État. Il importe seulement, pour la clarté de l'exposé que nous devons présenter, de ne pas confondre les actions du ressort de l'ordre judiciaire avec celles à porter devant l'autorité administrative. Attachons-nous d'abord aux premières.

140. — Le droit d'exercer les actions domaniales est réservé au préfet ; c'est en sa personne que l'État doit être assigné. (Voy. lois des 28 oct.-5 nov. 1790, tit. III, art. 13 ; 15-27 mars 1791, art. 13 et 14 ; 19 nivôse an IV ; C. proc. civ., art. 69.) L'administration des domaines ne prend part qu'aux actes de procédure ; l'art. 1^er^ de l'ordonn. régl. du 6 mai 1838 dit en termes exprès : « L'instruction de toutes les « actions concernant la propriété des domaines de « l'État affectés ou non affectés à des services publics, « sera *préparée* et *suivie*, jusqu'à l'entière exécution « des jugements et arrêts, par les directeurs des do- « maines dans les départements, de concert avec les « préfets, sous la surveillance de notre ministre se- « crétaire d'Etat des finances. Les chefs des divers « services ministériels dans les départements seront « appelés à concourir, chacun en ce qui concerne son « service, à la défense de l'État, en remettant au « préfet, pour être communiqués au directeur des « domaines, tous les titres, plans et documents qu'ils

« pourront avoir par devers eux ; ils y joindront leurs « observations et leur avis. Les dispositions qui précè- « dent ne sont pas applicables au domaine militaire. »

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, 30 juin et 6 août 1828.)

141. — La loi du 28 oct. 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'État, sans avoir « préalablement remis à l'autorité administrative le « mémoire mentionné en cet art. 15, et que ce mé– « moire doit être adressé, non au conseil de préfec- « ture, mais au préfet, qui statue dans le délai fixé « par la loi ; 2° que, dans l'exercice des actions judi- « ciaires 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 ac- « tions. »

La doctrine énoncée dans cet avis fait aujourd'hui la règle. Mais il est à peine besoin de dire qu'elle ne s'applique ni au défendeur en première instance qui interjette appel du jugement rendu au profit de l'Etat (Voy. arrêt, 27 août 1833), ni, sous prétexte de réciprocité, à l'État agissant contre des particuliers. (Voy. arrêt 6 janv. 1852.)

142. — Le mémoire n'est soumis à aucune forme légale ; le vœu de la loi est suffisamment rempli toutes les fois qu'il fait connaître les prétentions et les moyens du demandeur ; il n'est pas même nécessaire qu'il y soit dit qu'il est présenté dans le but de remplir la formalité prescrite par la loi de 1790. (Voy. arrêts 14 juin 1832, 8 juil. 1833, 9 avril 1834.)

143. — Le dépôt du mémoire doit être *préalable* à l'action ; suit-il de là qu'il ne puisse être utilement effectué après l'assignation ? La cour de cassation ne l'a pas pensé. Elle a admis qu'il suffisait que le dépôt eût précédé tout acte de procédure de la part du préfet. (Arrêts 20 août 1833, 20 janv. 1845.) La loi n'a eu, en effet, d'autre but que de ménager à l'État un moyen de prévenir le procès, et ce serait se montrer bien rigoureux que d'attacher la peine de nullité à un retard qui ne compromet pas essentiellement l'effet de la formalité.

144. — Le mémoire doit être rédigé sur papier timbré ; mais le défaut de timbre n'est de nature qu'à entraîner une amende et n'empêche pas l'existence de l'acte. (Voy. arrêt précité du 20 janvier 1845.)

145. — La remise 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.

On s'est encore demandé, sur ce point, si l'on pouvait suppléer au récépissé par des équipollents. La cour de cassation a jugé l'affirmative par arrêt du 29 déc. 1809. (Voy. en ce sens Merlin, *Rép.*, v° *Succession*, sect. I, § 2, art. 3.)

146. — Le fait de la remise du mémoire et de son enregistrement à la préfecture suffit, d'ailleurs, pour interrompre la prescription. (Voy. L. 1790, tit. III, art. 15.) Mais il faut se garder d'y attacher tous les effets de l'assignation ; ainsi, il ne constituerait pas nécessairement le domaine en état de mauvaise foi

(Voy. arrêt 23 déc. 1840); et il serait insuffisant pour faire courir les intérêts. (Voy. Serrigny, *Comp. adm.*, n° 768.)

Enfin l'omission de cette formalité ne constitue qu'une nullité relative, de nature à être couverte par les défenses au fond (Voy. arrêt 4 août 1835), et par conséquent inopposable en appel et en cassation. (Voy. arrêt 14 août 1833.)

147. — 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. (Voy. arrêt 9 août 1834.)

148. — Un arrêté du 10 therm. an IV a dispensé l'État, à titre de privilége, de constituer avoué, et a chargé le ministère public, à qui le préfet est tenu de remettre un mémoire contenant les moyens de défense, de proposer tels moyens et de prendre telles conclusions que la nature de l'affaire lui paraîtrait devoir exiger. 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. (Voy. arrêté réglementaire du 3 juillet 1834, art. 12.) 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.

Le ministère public, bien que tenu de veiller à la défense de l'État, n'est pas son représentant judi-

ciaire, et ne saurait d'ailleurs se livrer à aucun des actes de procédure du ministère des avoués. (Voy. arrêt 24 juillet 1833.) Il en résulte que c'est au préfet, lorsqu'il n'a pas constitué avoué, à faire tous les actes d'instruction, et que c'est à lui, et non au ministère public, que toutes les significations doivent être adressées.

Du reste, le privilége dont jouit l'État de n'être point obligé de constituer avoué et de pouvoir se défendre par simples mémoires n'entraîne point comme conséquence l'interdiction de la plaidoirie pour la partie adverse. (Voy. arrêt 25 mars 1812.) Outre qu'aucune disposition de loi n'a dérogé, en ce qui touche l'adversaire de l'État, aux règles ordinaires de la procédure, l'on ne saurait admettre qu'il fût au pouvoir du préfet de déterminer les formes de l'instruction judiciaire, suivant qu'il lui plairait ou non de recourir à l'office d'un avocat.

149. — Les actions domaniales qui ont pour objet les revenus et dont la poursuite appartient, ainsi que nous l'avons dit, à l'Administration des domaines, suivent une marche entièrement exceptionnelle; des textes spéciaux interdisent les plaidoiries de part et d'autre, et l'instruction se fait par simples mémoires, comme en matière d'enregistrement. (Voy. L. 28 vent. an IX, art. 17; avis du conseil d'État du 12 mai 1807; arrêt, 22 mars 1814; Merlin, *Quest.*, v° *Avoué*, § 6.) Mais l'assimilation ne va pas plus loin. Le jugement ne doit pas être précédé d'un rapport. (Voy. arrêt 3 pluv. an X; Merlin, *Questions*, v° *Rente foncière*, § 10.)

150. — Quant à l'appel, les règles ordinaires

s'appliquent tant aux actions qui sont poursuivies à la diligence des préfets qu'à celles qui sont exercées par l'administration des domaines. L'art. 65 de la loi du 22 frim. an XII, qui prohibe le deuxième degré de juridiction, est étranger à notre matière et ne doit pas être étendu à d'autres objets que la perception des droits d'enregistrement. (Voy. arrêts 23 mars 1808; 17 juin 1835.)

151. — 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.

152. — 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'Etat.

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 qui viennent d'être citées, 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 SEIZIÈME.

DES ÉLECTIONS.

Préliminaires.

153. — Définition du sujet.
154. — Des bases du système électif établi par le décret du 5 juillet 1848, le décret du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet de la même année.
155. — Suite. — Conditions d'éligibilité.
156. — Suite. — Fixation du nombre des mandataires à élire. — Organisation de l'élection.

—

153. — Le corps législatif, les conseils généraux, d'arrondissement et municipaux sortent de l'élection

qu'on retrouve ainsi, à tous les degrés de notre organisation administrative et politique.

Il est inutile de faire ressortir l'intérêt d'un tel sujet. Il touche, par les élections communales, aux libertés municipales, en même temps qu'il a directement trait à l'intervention de chaque citoyen dans la gestion des affaires du pays et, particulièrement, dans le vote et la répartition de l'impôt.

154. — Dans tout système électoral, la détermination du nombre et de la qualité des électeurs fait la condition principale. Les règles aujourd'hui en vigueur à cet égard se distinguent par leur extrême simplicité. Pour les élections parlementaires, tous les Français, âgés de vingt et un ans et jouissant de leurs droits civils et politiques, sont électeurs sans condition de cens (Voy. décr. org. 2 fév. 1852, art. 12); et la loi du 7 juillet 1852 (Voy. art. 3), suivie en ce point par la loi du 5 mai 1855, sur l'organisation municipale (Voy. art. 7), dispose que l'élection des membres des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux aura lieu par commune sur les listes dressées pour l'élection des députés au corps législatif.

Toutefois, ce n'est pas sans quelque hésitation que le gouvernement a proposé une assimilation complète entre des élections de natures si diverses, et l'orateur chargé de la présentation du projet du corps législatif exposait lui-même les objections que cette assimilation peut rencontrer, en ces termes :

« Pour l'élection du chef de l'État et celle du corps « législatif, dira-t-on, l'emploi du suffrage universel « se justifie par l'importance même de ces élections,

« ainsi que par l'immense ascendant moral et l'in-
« contestable légitimité qui en résultent pour les
« grands pouvoirs de l'État.

« Tous les Français étant, d'ailleurs, à ce seul
« titre, indépendamment de toute condition de for-
« tune ou de domicile, soumis aux lois générales qui
« émanent de ces grands pouvoirs, il semble ration-
« nel que tous soient aussi appelés à concourir à leur
« élection.

« Rien de pareil pour l'élection des membres des
« conseils de département, d'arrondissement et de
« commune.

« Comme ces conseils n'ont aucune autorité à
« exercer sur les citoyens en tant que *personnes*,
« mais en tant que *contribuables* et *domiciliés*, il
« semblerait plus conforme aux principes reçus en
« matière de représentation, de ne conférer le droit
« électoral qu'à ceux qui sont véritablement parties
« intéressées dans les affaires départementales et
« communales, c'est-à-dire, à ceux qui, chefs de
« famille, propriétaires ou domiciliés, doivent sup-
« porter les charges que les conseils généraux ou
« municipaux ont pour mission de voter.

« N'y a-t-il pas aussi une disproportion singulière
« à mettre en mouvement, pour des élections d'une
« importance relativement secondaire, une force
« aussi considérable que le suffrage universel?

« On a craint enfin que le suffrage universel qui,
« deux fois déjà, a sauvé le pays avec une sorte d'in-
« tuition bien supérieure à toute science, ne puisse
« donner d'aussi bons résultats quand il s'agira
« d'affaires purement locales. Dans ces solennelles

« épreuves où les destinées du pays tout entier sont « en question, le but est si clairement marqué, il « s'élève si haut au-dessus des passions et des pré- « tentions de localité ou de parti, que nul ne peut s'y « tromper et que la voix du peuple est alors vraiment « la voix de Dieu. Mais quand il ne s'agit plus que « d'intérêts secondaires, d'intérêts de localité, n'est-il « pas à craindre que les intrigues des partis, les in- « fluences des personnes, ne viennent trop souvent « jeter dans les conseils des hommes d'une capacité « insuffisante ou d'une moralité suspecte ; et n'est-ce « pas précisément ce qui est arrivé depuis 1848, « comme le prouvent les nombreuses dissolutions « que le gouvernement a dû prononcer sur l'avis « conforme du conseil d'État? »

Le gouvernement n'a pas pensé qu'il y eût lieu de s'arrêter à ces objections ; il a jugé qu'avec certaines garanties, au premier rang desquelles il faut placer le droit de dissolution attribué au chef de l'État, il était possible d'appliquer le suffrage universel et direct aux élections locales.

155. — Les dispositions relatives aux conditions d'éligibilité ne sont pas moins larges. Le moment n'est pas venu de les examiner ni d'insister sur les différences qui se rencontrent, quant à la capacité d'être élu, entre les divers ordres d'élection ; nous devons nous borner à énoncer ici qu'en règle générale le cercle qui renferme les éligibles est le même que celui qui renferme les électeurs.

156. — 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 locales, puisque la division de l'État en circonscriptions n'a rien d'analogue dans le département, l'arrondissement ou la commune.

Les dispositions qui régissent les opérations électorales, feront l'objet d'une étude approfondie; disons seulement, dès à présent, qu'elles tendent à garantir la liberté et la sincérité des élections.

Nous ne nous sommes proposé, dans ces préliminaires, que de donner un aperçu des principes fondamentaux du système électoral actuellement en vigueur. Il nous reste à pénétrer dans son organisation, et à cet effet, nous traiterons dans une première section, des élections départementales et d'arrondissement, et dans une seconde section, des élections municipales.

SECTION PREMIÈRE.

DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES ET D'ARRONDISSEMENT.

157. — Division.

—

157. — Pour prendre notre division dans la nature des choses, nous appellerons d'abord l'attention sur la confection des listes électorales à l'effet de déterminer les électeurs; nous parlerons ensuite de l'éligibilité, et enfin des opérations que comporte l'exercice du droit électoral. Nos observations porteront 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. 1. — Listes électorales.

158. — Opérations à distinguer dans la confection des listes.

158. — Les listes électorales sont permanentes, et l'inscription sur la liste, du moment qu'elle est close, constitue un titre incontestable pour tous et chacun de ceux qui y figurent. C'est là un principe fondamental dans lequel on a vu de tout temps la plus sûre garantie de la sincérité de l'élection. Mais à côté de ce principe et pour en régulariser l'application, il était nécessaire de placer la règle de la révision *annuelle* des listes, afin d'y introduire des changements correspondant à ceux qui ont pu survenir dans l'état des électeurs, et de là deux opérations à distinguer dans la confection des listes, à savoir la formation et la révision.

§ 1. — Formation des listes électorales.

159. — Conditions à remplir pour jouir du droit électoral. — Condition d'âge.
160. — Suite. — Droits civils et politiques.
161. — Causes qui peuvent priver un citoyen français de son droit électoral. — Tableau des incapacités.
162. — Formation des listes par le maire. — Domicile de six mois dans la commune.
163. — Les militaires sont portés sur la liste de la commune où ils étaient domiciliés avant leur départ.

159. — Les conditions à remplir pour être porté sur les listes électorales ont trait soit à la possession, soit à l'exercice du droit électoral.

Tous les Français, âgés de vingt et un ans accomplis et jouissant de leurs droits civils et politiques,

possèdent le droit électoral en lui-même (1). (Voy. décr. org. 2 fév. 1852, art. 12.)

160. — Aucune loi ne détermine ce qu'il faut entendre par droits civils et politiques. La doctrine appelle *droits civils* les facultés qui s'exercent dans les rapports des personnes privées entre elles et que confère le droit privé ; les droits *civiques* ou *politiques*, au contraire, découlent du droit public et sont la part attribués aux divers membres de la société dans l'exercice de la puissance publique. Mais ces définitions, justes au point de vue théorique, ne seraient, dans l'application, que d'une médiocre utilité, si la loi électorale n'avait pris soin d'énumérer d'une manière limitative toutes les incapacités, de sorte que, dans la matière qui nous occupe, on peut regarder comme jouissant de leurs droits civils et politiques tous les Français âgés de vingt et un ans accomplis et qui n'ont encouru aucune des incapacités que nous allons énumérer.

161.—Sous l'impression de cette pensée que l'autorité du suffrage universel ne peut que s'accroître par l'épuration des éléments qui le composent, le décret organique du 2 février a augmenté la nomenclature des incapacités prononcées par la législation antérieure. Nous reproduisons, d'après la circulaire ministérielle du 7 février 1852, le tableau par ordre alphabétique, des crimes, délits et autres

(1) Les développements sur la manière de justifier de l'âge et de la jouissance des droits civils et politiques trouveront leur place dans le paragraphe suivant. Les listes étant aujourd'hui dressées, ce n'est qu'à l'occasion de leur révision, qu'on peut avoir à débattre sur la possession du droit électoral.

causes qui emportent exclusion de la liste électorale.

ABUS DE CONFIANCE. (C. P., art. 406 à 409.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la durée de l'emprisonnement encouru. (Voy. décr. org., art. 15, § 5.)

ARBRE ABATTU, sachant qu'il appartient à autrui. (C. P., art. 445.) Exclusion perpétuelle, si l'emprisonnement a été de trois moins au mois. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 10.)

ARBRE MUTILÉ, coupé ou écorcé de manière à le faire périr, sachant qu'il appartient à autrui. (C. P., art. 446.) *Idem*. (Voy. *ibid.*)

ATTAQUE PUBLIQUE contre la liberté des cultes, le principe de la propriété et les droits de la famille. (Voy. loi du 11 août 1848, art. 3.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 15, § 6.)

ATTROUPEMENTS (Délits prévus par la loi sur les). (Voy. lois des 10 avril 1831 et 7 juin 1848.) En cas d'emprisonnement de plus d'un mois, exclusion de cinq ans à dater de l'expiration de la peine. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 16.)

BOISSONS FALSIFIÉES contenant des mixtions nuisibles à la santé (Vente et débit de). (C. P., art. 318.) Exclusion perpétuelle, si l'emprisonnement a été de trois mois au moins.

CLUBS. (Délits prévus par la loi du 28 juillet 1848 sur les clubs.) En cas d'emprisonnement de plus d'un mois, exclusion pour cinq ans à dater de l'expiration de la peine. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 16.)

COLPORTAGE D'ÉCRITS. (Infractions à la loi du 27 juillet 1849, sur le colportage.) *Idém*. (Voy. *ibid*.)

CRIMES suivis d'une condamnation à des peines afflictives et infamantes (travaux forcés, déportation, détention et réclusion), ou à des peines infamantes seulement (bannissement, dégradation civique). (C. P., art. 7 et 8.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la durée de la peine. (Voy. décr. 1852, art. 15, § 1.) (1).

CRIMES suivis d'une condamnation à l'emprisonnement cor-

(1) La remise de la peine n'effaçant ni la condamnation ni l'infamie, le condamné qui a été gracié n'en doit pas moins être exclu de la liste électorale. (*Voy.* arrêt 21 août 1850.)

rectionnel, en vertu de l'art. 463 du C. P. *Idem* (1). (Voy. *ibid.*, art. 15, § 3.)

DENIERS PUBLICS soustraits par les dépositaires auxquels ils étaient confiés. (C. P., art. 169 à 171.) *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 5.)

DESTRUCTION DE REGISTRES, minutes, actes originaux de l'autorité publique, titres, billets, lettres de change, effets de commerce ou de banque contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge. (C. P., art. 439.) Exclusion perpétuelle, si l'emprisonnement a été de trois mois au moins. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 10.)

ÉLECTIONS. *Bulletin* ajouté, soustrait, ou altéré par les personnes chargées dans un scrutin de recevoir, compter ou dépouiller les bulletins contenant les suffrages des citoyens. Exclusion perpétuelle si l'emprisonnement a été de plus de trois mois. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 35.)

Lecture de noms autres que ceux inscrits. *Idem.*

Inscription sur le bulletin d'autrui de noms autres que ceux qu'on était chargé d'y inscrire. *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 36.)

Collége électoral. (Irruption dans un collége électoral, consommée ou tentée avec violence, en vue d'empêcher un choix. *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 42.)

Liste électorale. (Inscription obtenue sous de faux noms ou de fausses qualités, ou en dissimulant une incapacité prévue par la loi. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 31.)

Liste électorale. Inscription réclamée et obtenue sur deux ou plusieurs listes. *Idem.*

Opérations électorales retardées ou empêchées au moyen de voies de fait où de menaces par des électeurs. — Bureau outragé dans son ensemble ou dans l'un de ses membres, par des électeurs, pendant la réunion. — Scrutin violé. *Idem.* (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 15, § 7; art. 45.)

(1) Il en serait autrement si le fait qualifié crime par l'accusation avait pris, par suite de la déclaration du jury, un caractère purement correctionnel, sans rentrer, d'ailleurs, dans aucune des catégories établies par l'art. 15 du décret organique. (Voy. arrêt 16 mars 1849.)

Opérations électorales troublées par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes. — Atteinte portée à l'exercice du droit électoral ou à la liberté du vote. *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 38.)

Suffrages. Deniers ou valeurs quelconques donnés, promis ou reçus, sous la condition soit de donner ou de procurer un suffrage, soit de s'abstenir de voter; — Offre ou promesse faite ou acceptée sous les mêmes conditions d'emplois publics ou privés;

Suffrages influencés, soit par voies de fait, violences ou menaces contre un électeur, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa famille, sa personne ou sa fortune. — Abstention de voter déterminée par les mêmes moyens. *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 39.)

Suffrages surpris ou détournés à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres nouvelles frauduleuses. — Abstention de voter déterminée par les mêmes moyens. *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 5; art. 46.)

Urne contenant les suffrages émis et non encore dépouillés (Enlèvement de l'). *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 46.)

Vote en vertu d'une inscription obtenue sous de faux noms ou de fausses qualités, ou en dissimulant une incapacité, ou en prenant faussement les noms et qualités d'un électeur inscrit. *Idem.* (Voy. décr. 1852, art. 15, § 7; art. 33.)

Vote multiple, à l'aide d'une inscription multiple. *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 15, § 7; art. 34.)

EMPOISONNEMENT de chevaux ou autres bêtes de voiture, de monture ou de charge, de bestiaux à cornes, de moutons, chèvres ou porcs, ou de poissons dans des étangs, viviers ou réservoirs. (C. P., art. 452.) Exclusion perpétuelle, si l'emprisonnement a été de trois mois au moins. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 15, § 10.)

ESCROQUERIE. (C. P., art. 405.) Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement, quelle qu'en soit la durée. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 5.)

FAILLITE déclarée soit par les tribunaux français, soit par jugement rendu à l'étranger, mais exécutoire en France.

(C. comm., art. 437 et suiv.) Exclusion qui ne cesse que par la réhabilitation. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 17.)

FALSIFICATION de substances ou denrées alimentaires, ou médicamenteuses, destinées à être vendues. — Vente ou mise en vente de ces denrées sachant qu'elles sont falsifiées ou corrompues. (Voy. loi 27 mars 1851, art. 1er.) Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement, quelle qu'en soit la durée. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 15, § 14.)

GREFFE détruite. Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement de trois mois au moins. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 10.)

INTERDICTION CIVILE pour cause d'imbécillité, de démence ou de fureur. (Voy. C. civ., art. 489 et suiv.) Exclusion qui cesse à la levée judiciaire de l'interdiction. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 16.)

INTERDICTION CORRECTIONNELLE du droit de vote ou d'élection. (C. P., art. 42, 86, 89, 91, 123.) Exclusion dont la durée est fixée par le jugement et court à dater de l'expiration de la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 2.)

JEUX DE HASARD (Maisons de). (C. P., art. 410.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 11.)

LOTERIES non autorisées. (L. 21 mai 1836.) *Idem.*

MARCHANDISES, ou matières servant à la fabrication, gâtées volontairement. Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement de trois mois au moins. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 10.)

MENDICITÉ. (C. P., art. 274 à 279.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 9.)

MILITAIRES condamnés au boulet ou aux travaux publics. Exclusion perpétuelle, quelle que soit la durée de la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 12.)

MŒURS. (Attentats aux mœurs.) (C. P., art. 330 et 334.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 2.)

OFFICIERS MINISTÉRIELS (avoués, huissiers, greffiers, notaires), destitués en vertu de jugements ou de décisions judiciaires. Exclusion perpétuelle (1). (Voy. *ibid.*, art. 15, § 8.)

(1) La révocation décrétée par le pouvoir exécutif à la suite d'une suspension prononcée disciplinairement par jugement, a éga-

OUTRAGE public à la morale publique et religieuse et aux bonnes mœurs. (L. 17 mai 1819, art. 8.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 6.)

OUTRAGE public envers un juré à raison de ses fonctions, ou envers un témoin à raison de ses dépositions. (L. 25 mars 1822, art. 6.) En cas d'emprisonnement de plus d'un mois, exclusion pendant cinq ans à dater de l'expiration de la peine. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 16.)

OUTRAGE et violences envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. (C. P., art. 222 à 230.) *Idem.*

PRÊTS sur gage ou nantissement (Maisons de), établies ou tenues sans autorisation légale. — Registre non tenu. (C. P., art. 411.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 11.)

RÉBELLION envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique. (C. P., art. 209 à 221.) En cas d'emprisonnement de plus d'un mois, exclusion pendant cinq ans à dater de l'expiration de la peine. (Voy. *ibid.*, art. 16.)

RÉCOLTES (Dévastation de). (C. P., art. 444.) Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement de trois mois au moins. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 10.)

RECRUTEMENT. Jeunes gens omis sur les tableaux de recensement, par suite de fraudes ou manœuvres. (L. 21 mars 1832, art. 38.) Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement, quelle qu'en soit la durée. (Voy. *ibid.*, art. 15, § 13.)

RECRUTEMENT. Jeunes gens appelés à faire partie du contingent de leur classe, qui se sont rendus impropres au service militaire, soit temporairement, soit d'une manière permanente, dans le but de se soustraire aux obligations imposées par la loi. (Art. 41.) *Idem.* (Voy. *ibid.*, art. 14, § 13.)

RECRUTEMENT. Substitution ou remplacement effectué, soit en contravention à la loi, soit au moyen de pièces fausses ou

lement pour effet de priver du droit électoral l'officier ministériel qui l'a encourue. Cette révocation, intervenue à la suite d'une poursuite disciplinaire, en forme, pour ainsi dire, le dernier acte et constitue une véritable décision judiciaire rendue par le ministre de la justice, sur le rapport du procureur général. (Voy. cass. 14 août 1850, Magne.)

de manœuvres frauduleuses. — Complicité. (Voy. L. 21 mars 1832, art. 43.) *Idem*. (Voy. décr. 2 fév. 1852, art. 15, § 13.)*

RECRUTEMENT. Médecins, chirurgiens ou officiers de santé qui, déjà désignés pour assister au conseil de révision, ou dans la prévoyance de cette désignation, ont reçu des dons ou agréé des promesses pour être favorables aux jeunes gens qu'ils doivent examiner, ou qui ont reçu des dons pour une réforme justement prononcée. (Voy. L. 21 mars 1832, art. 45.) Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement, quelle qu'en ait été la durée. (Voy. décr. 2 févr. 1852, art. 15, § 13.)

TROMPERIE sur le titre des matières d'or ou d'argent, sur la qualité d'une pierre fausse vendue pour fine ; sur la nature de toutes marchandises. (C. P., art. 423.) Exclusion perpétuelle, s'il y a eu emprisonnement, quelle qu'en ait été la durée. (Voy. *ibid*., art. 15, § 14.)

TROMPERIE sur la quantité des choses livrées par l'usage de faux poids ou de fausses mesures, ou d'instruments inexacts, ou par des manœuvres et des indications frauduleuses, relatives au pesage ou au mesurage ; tentative de ces délits. (L. 27 mars 1851, art. 1er.) *Idem*. (Voy. *ibid*., art. 15, § 14.)

USURE. (L. 3 sept. 1807.) Exclusion perpétuelle, quelle que soit la peine. (Voy. *ibid*., art. 15, § 15.)

VAGABONDAGE. (C. P., art. 269 à 271.) *Idem*. (Voy. *ibid*., art. 15, § 9.)

VOL. (C. P., art. 379, 388, 402.) *Idem*. (Voy. *ibid*., art. 15, § 5.)

162.—Quiconque est Français, âgé de vingt et un ans et ne tombe sous le coup d'aucune de ces incapacités, possède le droit électoral. Pour être appelé à l'exercice actuel de ce droit et, à ce titre, être inscrit par le maire sur la liste électorale, il faut, en outre, habiter dans la commune depuis six mois au moins ou, si l'on n'a pas encore acquis cette condition d'habitation, être en position de l'acquérir avant

la clôture définitive des listes (1). (Voy. décr. org. 2 fév. 1852, art. 13.)

L'obligation du domicile repose sur deux principes depuis longtemps proclamés : une certaine présomption de moralité s'attache à la stabilité d'une résidence fixe et prolongée dans un même lieu; il est utile pour la sincérité du vote que l'électeur soit instruit des circonstances locales et qu'il puisse apprécier en toute connaissance de cause, les candidatures qui se produisent.

On pouvait craindre que le délai de six mois ne fût insuffisant pour initier l'électeur aux besoins de la localité où il s'est fixé, et plus insuffisant encore pour constituer une garantie envers la société. Cependant, des considérations puissantes qui, après avoir déterminé l'assemblée constituante (Voy. L. 3 mars 1849, art. 2) ont entraîné le rédacteur de la loi de 1852, commandaient de se contenter de six mois de domicile. Et pour n'en citer qu'une, les listes électorales sont permanentes; elles ne peuvent être modifiées qu'à la fin de chaque année; conséquemment tous les individus qui ont acquis, dans le cours de l'année, le domicile par six mois d'habitation voient ce délai s'augmenter de tout le temps indispensable pour arriver à l'époque de la révision des listes. Si donc on avait inscrit, dans le décret, la nécessité d'une résidence réelle d'une année, il serait

(1) Il s'agit ici d'un domicile réel et effectif, le seul qui puisse aujourd'hui déterminer le lieu où s'exerce le droit électoral, car la loi du 15 mars 1849 et les lois postérieures ont supprimé la distinction autrefois possible entre le domicile réel et le domicile politique. (Voy. cass. 14 mai 1849, Etienne.)

arrivé que certains électeurs n'eussent pu acquérir la jouissance de leurs droits politiques qu'au bout de dix-huit ou vingt mois de résidence.

165.—Une disposition spéciale règle les droits des armées de terre et de mer. Les militaires en activité de service et les hommes retenus par le service des ports et de la flotte, en vertu de leur immatriculation sur les rôles de l'inscription maritime, doivent être portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ; ce domicile, pour les jeunes gens entrés dans l'armée, en vertu de l'appel, est celui de recrutement (Voy. L. 21 mars 1832, art. 6), pour les engagés volontaires, le domicile de départ est celui qui est mentionné dans l'acte d'engagement. Dans tous les cas, pour prendre part au vote, les militaires doivent être présents au moment de l'élection dans la commune où ils sont inscrits. (Voy. déc. org. 2 fév. 1852, art. 14.)

§ 2. — Révision des listes électorales.

164. — Révision annuelle des listes. — Inscriptions. — Radiations.
165. — Du cas où le maire ne peut procéder à la révision ou refuse de le faire.
166. — Composition du tableau de rectification.
167. — Dépôt et publication de ce tableau au secrétariat de la commune.
168. — Contrôle administratif du travail des maires.
169. — Suite. — Le préfet peut déférer les opérations du maire au conseil de préfecture.
170. — Formes et délais des réclamations d'ordre individuel.
171. — Elles sont jugées en premier ressort par le maire assisté de deux membres du conseil municipal.
172. — Formes qui doivent présider à l'exercice de leur pouvoir.
173. — Notifications de leurs décisions.

174. — Délai de l'appel. — Il est porté devant le juge de paix.
175. — Il a lieu par une simple déclaration au greffe.
176. — Tout électeur inscrit peut appeler de la décision de la commission municipale.
177. — Le juge de paix ne peut être saisi de la connaissance d'une réclamation sur laquelle la commission municipale n'aurait pas statué.
178. — L'appel doit être jugé sans frais, ni forme de procédure.
179. — Les questions d'état doivent être renvoyées devant les tribunaux civils.
180. — Procédure devant ces tribunaux.
181. — Le juge de paix donne avis au maire des infirmations prononcées.
182. — L'importance des questions qui peuvent s'agiter devant le juge de paix commandait de permettre le pourvoi en cassation.
183. — Caractère de l'attribution conférée à la cour de cassation.
184. — Formes et délais du pourvoi.
185. — La chambre des requêtes statue définitivement. — Effets de la cassation.
186. — Dispense du droit de timbre et d'enregistrement.
187. — Clôture de la liste électorale.
188. — Envoi au préfet du tableau de rectification dressé à l'époque de la clôture.
189. — Tableau des opérations et des délais que comporte la révision des listes.
190. — La liste, une fois close, ne peut plus éprouver de changement dans le cours de l'année.
191. — Des actions pendantes devant les tribunaux au moment de la clôture des listes. — Exécution des jugements qui statuent sur ces actions.

---

164. — Chaque année, le maire doit procéder, du 1er au 10 janvier, à la révision de la liste électorale.

Il y ajoute les citoyens qu'il reconnaît avoir acquis les qualités exigées par le décret organique, ceux qui accompliront avant le 31 mars, époque de la clôture des listes, les conditions d'âge et d'habitation déter-

minées par l'art. 12 et ceux qui auraient été omis sur la liste revisée l'année précédente, bien qu'ils possédassent la capacité électorale.

Il en retranche les individus décédés, ceux dont la radiation a été ordonnée par le juge de paix postérieurement à la dernière clôture de la liste, ou qui ont perdu, depuis leur inscription, les qualités requises, et ceux qu'il reconnaît avoir été indûment inscrits, quoique leur inscription n'ait pas été attaquée. (Voy. décr. org. 2 fév. 1852, art. 1^er^.)

La condition d'âge, il faut le remarquer, est d'avoir vingt et un ans accomplis, non pas au moment où s'opère la révision, mais à celui où doit se faire la clôture de la liste. De même la condition de résidence est que l'habitation dans la commune remonte à six mois au moins à l'époque de cette clôture. L'habitation doit donc avoir commencé, au plus tard, le 1^er^ octobre de l'année précédente.

Les personnes qui, ayant changé de résidence à une époque rapprochée de la clôture des listes, n'ont pas eu le temps d'acquérir un nouveau domicile dans la commune où elles se sont transportées doivent continuer d'être inscrites dans celle où elles remplissaient antérieurement cette condition. (Voy. arrêt 15 mars 1849, et circul. du min. de l'int. du 18 nov. 1853.)

165. — En cas d'absence ou d'empêchement du maire, il suffirait que toutes les formalités prescrites eussent été remplies par un conseiller municipal qui, autorisé par lui, aurait reçu les dépêches et instructions administratives relatives à l'élection (Voy. décr. 24 août 1849, Rouvière); mais si le maire né-

gligeait entièrement ou refusait d'accomplir la fonction qui lui est imposée par la loi, l'administration ne serait pas pour cela désarmée. Le préfet commettrait un délégué spécial qui accomplirait à la place du fonctionnaire récalcitrant l'œuvre que celui-ci se serait refusé à faire. (Voy. L. 18 juillet 1837, art. 15.)

166. — Les changements opérés par le maire doivent être résumés dans un tableau de rectification, destiné à être porté à la connaissance des électeurs.

« Ce tableau, dit la circulaire du 18 nov. 1853, « comprend deux parties distinctes sous les titres : « *Additions*. — *Retranchements*. Il sera quelquefois « utile d'en ajouter une troisième sous le titre de « *Rectifications* pour des erreurs dans le nom, « l'âge, etc., des électeurs inscrits.

« Dans le cas de radiation ou de rectification, on « aura soin de rappeler sur le tableau le numéro « d'ordre de la liste générale. Le motif de la radia- « tion sera mentionné succinctement en regard du « nom de l'électeur. »

167. — Aux termes de l'art. 2 du décret réglementaire, le tableau de rectification doit être déposé le 15 janvier, au plus tard, au secrétariat de la commune. « Des affiches apposées aux lieux ordinaires « donneront avis du dépôt et feront connaître que, « dans les dix jours, tout citoyen omis pourra récla- « mer son inscription et que tout électeur inscrit sur « une des listes de la circonscription pourra réclamer « l'inscription ou la radiation de tout électeur indû- « ment inscrit ou indûment omis. » (Voy. circ. 18 nov. 1853.) Le tableau ainsi déposé sera communiqué à tout requérant qui pourra le recopier et le

reproduire par la voie de l'impression. (Voy. décr. réglem., art. 2.)

168. — Cette publication fournit aux citoyens le moyen de contrôler le travail des maires; mais, indépendamment de cette espèce d'*action publique* accordée à tous les électeurs, les préfets et sous-préfets, outre qu'ils sont investis du droit de requérir des inscriptions et des radiations, ont encore à exercer, dans un intérêt général, sur la révision des listes, une surveillance rendue nécessaire par l'inexpérience des municipalités.

Pour faciliter l'exercice de ce contrôle administratif, l'art. 3 du décret réglementaire impose au maire l'obligation de dresser un procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités de dépôt et de publication. Ce procès-verbal est transmis, avec une copie du tableau de rectification, au sous-préfet de l'arrondissement qui doit l'adresser, dans les deux jours, avec ses observations, au préfet du département. (Voy. art. 3.)

169. — « Si le préfet, dit l'art. 4, estime que les « formalités et les délais prescrits par la loi n'ont « pas été observés, il devra, dans les deux jours de « la réception du tableau, déférer les opérations du « maire au conseil de préfecture du département qui « statuera dans les trois jours et fixera, s'il y a lieu, « le délai dans lequel les opérations annulées devront « être refaites. » Les termes de cet article font comprendre la nature et le caractère de l'attribution conférée au conseil de préfecture. Cette juridiction élevée n'a pas à connaître des irrégularités qui n'affectent que des intérêts privés; elle statue seulement sur une

réclamation que le préfet forme dans l'intérêt de la loi violée par l'inobservation des formalités et des délais prescrits; sa décision ne *réforme* pas les opérations irrégulières; elle les annule en entier.

Ce serait, d'ailleurs, selon nous, mal interpréter la loi que de donner aux mots *formalités* et *délais* un sens restreint qui ne permettrait de soumettre au conseil de préfecture que des questions de forme. Si, en effet, comme cela n'est pas douteux (Voy. arrêt 6 nov. 1850), les demandes d'inscription ou de radiation formées soit par les préfets et sous-préfets, soit par les particuliers, ne sont recevables qu'à la condition de s'appliquer à une personne individuellement désignée et ne peuvent jamais se produire pour toute une classe de personnes, il est évident que le recours au conseil de préfecture est le seul moyen d'avoir raison de l'erreur d'un maire qui aurait indûment porté sur la liste ou omis toute une catégorie de personnes.

170. — Les réclamations d'ordre individuel sont soumises à des règles toutes différentes tracées par les art. 19 et suivants du décret organique, et 5 du décret réglementaire.

Pendant dix jours à dater de la publication de la liste, tout citoyen omis peut présenter sa réclamation à la mairie. Dans le même délai, tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale peut réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient aux préfets et aux sous-préfets. (Voy. art. 19.)

Le tiers réclamant doit joindre à sa demande un certificat du maire de sa commune, constatant sa

qualité d'électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription électorale. (Voy. circ. 18 nov. 1853.) Les réclamations sont formulées par écrit et doivent contenir l'énoncé des motifs, quand c'est une radiation qui est demandée. Elles sont portées par ordre de date, sur un registre dressé par le maire. Celui-ci en doit donner récépissé et avertir, sans frais, l'électeur dont l'inscription est contestée, pour qu'il ait à présenter ses observations. (Voy. art. 19.) La circulaire du 18 nov. 1853 prescrit, en outre, d'insérer d'une manière sommaire, dans cet avertissement, les motifs de la demande en radiation.

171. — Les réclamations sont jugées par une commission composée, à Paris, du maire et de deux adjoints ; partout ailleurs, du maire et de deux membres du conseil municipal désignés par le conseil que le maire est tenu de réunir en temps utile pour faire cette désignation. (Voy. art. 20, décr. org. et circ. 18 nov. 1853.) Les trois membres dont la commission se trouve composée ont une influence égale sur la délibération et forment, sous la présidence du maire, un véritable tribunal statuant à la majorité des voix, et dans lequel, par conséquent, le maire peut se trouver forcé de prononcer une décision contraire à son opinion, si cette opinion est en désaccord avec celle de ses deux collègues.

172. — Les décrets organique et réglementaire gardent le silence sur la procédure, sur l'instruction et même sur les formes de la décision. Aux termes de la circulaire ministérielle, il est du devoir de la commission de s'occuper des réclamations dès qu'elle en a reçu, et de statuer dans le délai de cinq jours,

au plus tard, à dater de leur réception. L'instruction se fait par écrit ; elle est contradictoire, si l'électeur averti par le maire que son inscription est contestée, a fourni des observations en défense. Quant à la décision elle-même, elle doit évidemment être motivée, car il est de l'essence de toute disposition juridique d'être accompagnée de motifs. La raison conseille, en outre, d'y insérer au moins les noms des parties et l'exposé sommaire de la difficulté qui se présentait.

173. — A l'expiration du délai de dix jours à dater de l'affiche, les réclamations cessent de pouvoir être adressées à la mairie, mais il reste à la commission cinq jours pour prononcer sur celles qui ont pu être formées au dernier moment ; la durée de son pouvoir de rectification est ainsi de dix-huit jours. Toute décision rendue dans cet intervalle doit être notifiée trois jours au plus tard après celui où elle a été rendue. Le sens de l'art. 21, 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*.

« Notification de la décision sera, dans les trois « jours, faite aux parties intéressées par le ministère « d'un agent assermenté. » Cet agent sera en général un gendarme ou un garde champêtre ; à leur défaut, un fonctionnaire d'un ordre plus élevé, par exemple, le maire ou l'adjoint ; mais une simple lettre missive ne pourrait y suppléer, ni faire courir les délais de l'appel. (Voy. arrêt 10 déc. 1850.)

174. — Les parties peuvent interjeter appel dans

les cinq jours de la notification. (Voy. décr. org., art. 21.) L'appel serait non recevable comme tardif, s'il était formé après l'expiration de ce délai, alors même qu'on se trouverait encore dans les délais fixés pour présenter les réclamations. (Voy. arrêt 21 août 1850.)

La juridiction qui prononce en premier ressort est puisée dans les éléments administratifs; elle possède surtout la connaissance personnelle de la situation des individus et est en position de trancher avec beaucoup d'autorité, les questions qui s'y rattachent, mais ces questions ne sont pas les seules qui puissent être soulevées. Il peut s'en présenter qui aient un véritable caractère judiciaire. Pour celles-là les auteurs de la loi du 15 mars 1849, suivie en ce point par l'art. 22 du décret organique, ont voulu une garantie judiciaire, l'intervention du juge de paix. (Voy. séance du 16 fév. 1849. Discours de M. Victor Lefranc.)

175. — Ce magistrat est saisi de l'appel par une simple déclaration au greffe (Voy. art. 22), sans qu'il soit nécessaire que cette déclaration soit constatée par un acte dressé par le greffier et signé de l'appelant, car le décret organique s'est appliqué à écarter, autant que possible, les formalités judiciaires. Il suffit qu'il soit certain qu'une déclaration d'appel a été faite par qui de droit dans le délai légal. (Voy. arrêt 30 juillet 1849.) On a jugé que l'appel déclaré dans une lettre missive adressée au juge de paix n'était pas recevable et devait être repoussé comme tardif, alors même que la lettre portait une date antérieure à l'expiration des cinq jours, si rien ne constatait qu'elle eût été déposée au greffe avant ce délai.

(Voy. arrêts 20 août 1850 et 3 décembre 1850.)

176. — C'est en effet au greffe que la déclaration d'appel doit être faite.

La faculté de l'appel n'est pas réservée aux parties qui ont figuré dans le débat en première instance. Tout tiers intéressé, *et est intéressé tout électeur inscrit dans la circonscription*, peut interjeter appel de la décision de la commission municipale. (Voy. arrêt 14 août 1850.)

L'électeur dont l'inscription est contestée, peut ainsi trouver dans tout autre électeur, un contradicteur légal devant le juge d'appel; il faut reconnaître le même droit aux préfets et sous-préfets; mais le droit de se présenter et de conclure sur l'appel ne peut jamais appartenir ni aux membres des commissions administratives, ni au maire qui les préside. Ces personnes ont été appelées à exercer, dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés, une véritable juridiction, et ne peuvent venir contester ou soutenir en appel le bien fondé d'une décision à laquelle elles ont elles-mêmes concouru. (Voy. arrêt 28 août 1850.)

177. — La règle du double degré de juridiction n'a pas moins d'empire et ne commande pas moins de respect en matière électorale qu'en matière civile. Le juge de paix, juge d'appel, ne peut être saisi directement de la connaissance d'une réclamation sur laquelle la commission administrative n'aurait point statué. On ne peut nier que cette solution n'entraîne quelque danger; l'omission ou le refus de statuer de la part de la commission municipale sera un obstacle invincible à l'appel qu'on voudrait porter

devant le juge de paix et sous l'empire de la loi du 21 mars 1831, sur les élections communales, on autorisait les parties, dans un cas analogue, à s'adresser directement à la juridiction supérieure. (Voy. arrêts 9 juillet 1832; 23 juillet 1839.) Mais la cour suprême a au contraire décidé plusieurs fois, par application de la loi du 15 mars 1849, que si l'omission ou le refus de statuer sur une réclamation régulièrement formée peuvent ouvrir une action contre ceux qui n'ont pas rempli le devoir que la loi leur imposait, il ne s'ensuit pas que cette omission ou ce refus puisse conférer au juge de paix une attribution qui ne lui appartient pas. (Voy. arrêt 15 mai 1849.)

178. — L'appel doit être jugé dans les dix jours sans frais, ni forme de procédure, et, pour ne pas se départir de cette simplicité, l'art. 22 du décret organique veut seulement que les parties intéressées soient appelées, trois jours à l'avance, par un simple avertissement qui a pour but de les mettre à même de présenter utilement leurs observations. Cet avertissement constitue néanmoins une formalité substantielle (Voy. arrêt 25 nov. 1850), et serait entaché de nullité, s'il n'était donné trois jours à l'avance. Cette solution fait pressentir que la dispense de formalités ne s'étend pas jusqu'à la suppression des conditions substantielles sans lesquelles un jugement n'existe pas, comme, par exemple, la publicité de l'audience, l'assistance du greffier, les noms des parties, la mention de leur présence ou de leur absence, la relation du jugement sur les registres du greffe. La décision, pour être valable, devra mentionner l'accomplissement de ces formalités substantielles,

et porter en elle-même la preuve de sa régularité. (Voy. arrêt 22 avril 1850.)

179. — La compétence du juge de paix souffre, en ce qui concerne les questions d'état, une restriction qui est, pour ainsi dire, de droit commun, car ces questions ont toujours eu, aux yeux du législateur, une telle gravité, qu'il en réserve la connaissance exclusive aux tribunaux civils, et fait un devoir aux autres juridictions de s'en dessaisir et de surseoir jusqu'à ce qu'elles aient été résolues. « Si la « demande portée devant le juge de paix implique « la solution préjudicielle d'une question d'état, il « renverra préalablement les parties à se pourvoir « devant les juges compétents, et fixera un bref dé- « lai dans lequel la partie qui aura élevé la question « préjudicielle devra justifier de ses diligences. » (Voy. art. 22.)

Dans le sens restreint que leur prête le plus habituellement la doctrine, les mots *question d'état* ne s'appliquent qu'aux contestations qui intéressent les personnes considérées au point de vue de leur capacité civile comme membres d'une famille; ils ont, dans le décret organique du 2 février 1852, un sens plus large, et comprennent les difficultés qui peuvent s'élever sur la nationalité d'un électeur (Voy. décr. 25 août 1849, Castelnau-Camblon; et arrêt 9 décembre 1850), ou sur son état de faillite. (Voy. arrêt 23 janvier 1850.)

180. — Il est procédé devant les tribunaux civils conformément aux dispositions des art. 855, 856 et 858 du Code de procédure civile. (Voy. article 22, *in fine*.) Ces articles règlent une procédure

spéciale pour une situation analogue, celle où une personne a intérêt à faire ordonner par les tribunaux la rectification d'un acte de l'état civil : là, comme en matière électorale, lorsque personne ne se présente pour prendre, sur l'appel du réclamant, la position d'intimé, il peut arriver que le demandeur en rectification n'ait pas de contradicteur, et que, par conséquent, l'instance ne puisse suivre la marche ordinaire. Le Code de procédure y a pourvu en ces termes :

« Art. 855. Celui qui voudra faire ordonner la « rectification d'un acte de l'état civil présentera re- « quête au président du tribunal civil de première « instance.

« Art. 856. Il y sera statué sur rapport et sur les « conclusions du ministère public. Les juges ordon- « neront, s'ils l'estiment convenable, que les parties « intéressées seront appelées, et que le conseil de « famille sera préalablement convoqué. S'il y a lieu « d'appeler les parties intéressées la demande sera « formée par exploit, etc. »

Et l'art. 858 ajoute : « Dans le cas où il n'y aurait « d'autre partie que le demandeur en rectification, « et où il croirait avoir à se plaindre du jugement, « il pourra, dans les trois jours, depuis la date de ce « jugement, se pourvoir à la cour d'appel, en pré- « sentant au président une requête sur laquelle sera « indiqué un jour auquel il sera statué, à l'audience « et sur les conclusions du ministère public. »

Ces trois dispositions appliquées à la matière qui nous occupe, satisfont l'intérêt public comme l'intérêt privé. Le premier, toujours engagé dans les questions

d'état, sera représenté et défendu en première instance et en appel par les officiers du ministère public; l'intérêt des parties, s'il est engagé d'une manière grave, est sauvegardé par le droit qu'ont le tribunal et la cour de les appeler en cause pour y veiller elles-mêmes.

181. — Aux termes de l'art. 6 du décret réglementaire, le juge de paix doit donner avis des infirmations par lui prononcées, au maire et au préfet, dans les trois jours de la décision; au maire, pour qu'il puisse opérer, avant la clôture de la liste, les changements qui résultent des infirmations prononcées; au préfet, pour lui servir à contrôler le tableau des rectifications qui doit lui être transmis par le maire. (Voy. décr. régl., art. 7.)

182. — Il n'y a plus aujourd'hui de question de cens et d'attribution de cens; mais restent toujours les questions d'incapacité, d'indignité et de nationalité, questions assez importantes pour qu'on n'ait pas dû hésiter à réserver le pourvoi à la cour de cassation contre les erreurs auxquelles pourrait se laisser entraîner le juge appelé à les résoudre.

183. — La cour suprême n'a d'ailleurs, en matière électorale comme en toute autre, qu'à examiner si la loi a été sainement appliquée aux faits constatés par le juge compétent. Il en résulte, par exemple, que si le citoyen qui réclame son inscription sur la liste électorale n'avait fait, ni devant la commission municipale, ni devant le juge de paix, les justifications d'âge et de domicile nécessaires pour établir son droit, il ne saurait être admis à produire devant la cour, les pièces de nature à justifier ses

prétentions. En accueillant de semblables pourvois, alors d'ailleurs que la décision attaquée ne contiendrait pas de violation de la loi, la cour de cassation se constituerait, contrairement aux principes de son institution, en troisième degré de juridiction. Par la même raison, un tiers, alors qu'il peut appeler de la décision rendue par la commission municipale, sans y avoir été partie, ne serait pas recevable à se pourvoir en cassation, contre un jugement rendu à la suite d'une instance où il n'aurait pas figuré. Le procès est terminé ; il ne s'agit plus de statuer sur le bien ou mal fondé de la demande en rectification de la liste des électeurs, mais seulement sur la régularité et la légalité du jugement ; il est donc trop tard pour qu'aucune intervention puisse se produire. (Voy. arrêts 14 mai 1849; 14 août 1850.)

184. — « Le pourvoi, porte l'art. 23 du dé-
« cret organique, n'est recevable que s'il est formé
« dans les dix jours de la notification de la décision.
« Il n'est pas suspensif. Il est formé par simple re-
« quête dénoncée aux défendeurs dans les dix jours
« qui suivent ; il est dispensé de l'intermédiaire d'un
« avocat à la cour et jugé d'urgence, sans frais ni
« consignation d'amende. Les pièces et mémoires
« fournis par les parties sont transmis, sans frais, par
« le greffier de la justice de paix au greffier de la
« cour de cassation. »

La dispense de recourir aux avocats ne doit être entendue qu'en ce sens que leur ministère est facultatif, et que la partie qui ne veut pas déposer sa requête au greffe de la justice de paix (Voy. circ. min. de la just. 26 avril 1849), est maîtresse de consti-

tuer un avocat qui la dépose directement, avec les pièces, au greffe de la cour de cassation.

Dans tous les cas, à la requête doit être jointe une copie conforme de la décision attaquée. (Voy. arrêt 18 nov. 1850.)

185. — Le pourvoi n'a pas à subir, comme en matière ordinaire, la double épreuve de la chambre des requêtes et de la chambre civile. La première statue définitivement sur le pourvoi. (Voy. art. 23.) Si la décision attaquée est cassée, la cour suprême renvoie la cause devant un autre juge de paix pour être jugée au fond ; tout ce qui a été fait en vertu du jugement primitif tombe, et il est procédé devant le tribunal de renvoi comme devant celui qui avait été primitivement saisi. Les pièces, autres que celles produites par avocat, sont transmises au greffe du juge de paix à qui l'affaire a été renvoyée.

186. — Tous les actes judiciaires sont, en matière électorale, dispensés du timbre et enregistrés gratis. Les extraits des actes de naissance nécessaires pour établir l'âge des électeurs sont délivrés gratuitement, sur papier libre, à tout réclamant. Ils portent en tête de leur texte l'énonciation de leur destination spéciale et ne peuvent servir à aucune autre. (Voy. art. 24, décr. org.)

187. — A l'époque du 31 mars, le maire est tenu de procéder, sans se préoccuper des actions encore pendantes devant les tribunaux, à la clôture définitive de la liste. (Voy. décr. régl., art. 7.) A cet effet, le maire, vers les derniers jours du mois de mars, consulte la liste primitive, le tableau de rectification publié le 15 janvier, les décisions de la commission

municipale, celles du juge de paix et les arrêts de la cour de cassation, s'il en est intervenu ; de plus, il retranche le nom des électeurs dont le décès, survenu depuis la formation du tableau de rectification, est dûment constaté ou qu'un jugement ayant acquis force de chose jugée, peut avoir privés du droit de vote, dresse, d'après ces éléments, la liste électorale en un seul contexte, et enfin consomme l'opération par un arrêté de clôture. La liste ainsi arrêtée est déposée au secrétariat de la commune, pour être communiquée à tout requérant. (Voy. circ. 18 nov. 1853.)

188. — L'art. 7 du décret réglementaire prescrit, en outre, la transmission au préfet du tableau des rectifications opérées. Ce tableau, dressé dans la même forme que celui qui doit être publié le 15 janvier (Voy. *suprà*, n° 167), reste déposé avec la copie de la liste électorale, au secrétariat général du département. La circulaire du 18 nov. 1853 recommande, comme préférable, l'envoi d'une copie de la liste complète, afin que les recherches qu'on aurait besoin de faire à la préfecture puissent s'effectuer plus aisément.

189. — La clôture des listes et l'envoi au préfet du tableau de rectification terminent la série des opérations de la révision des listes. On nous saura gré de résumer ici les époques de ces diverses opérations et les délais que chacune d'elles comporte :

Du 1er au 10 janvier, le maire prépare le tableau de rectification ;

Il dresse ce tableau du 10 au 14 janvier ;

Il le publie le 15 janvier ;

Les réclamations doivent se produire du 15 au 25 janvier ;

La commission municipale statue du 25 au 30 janvier ;

Ses dernières décisions doivent être notifiées au plus tard le 2 février ;

L'appel comporte un délai de cinq jours ; il doit être formé le 7 au plus tard, et jugé avant le 18, et la décision intervenue doit être notifiée avant le 21.

Ces formalités embrassent un espace de cinquante et un jours.

La clôture des listes devant avoir lieu le 31 mars, il reste un intervalle de trente-huit jours entre la dernière des opérations ordinaires de la révision et le jour où le maire opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées, arrête la liste et la transmet au préfet. Cet intervalle permet : 1° d'exercer devant la cour de cassation le droit de recours ouvert contre les décisions du juge de paix ; 2° de faire recommencer par le maire les opérations relatives à la formation du tableau annuel de rectification, au cas où le conseil de préfecture les aurait annulées sur la proposition du préfet. (Voy. circ. 18 nov. 1853.)

190. — La liste électorale, sauf les changements qui vont être indiqués, reste jusqu'au 31 mars de l'année suivante telle qu'elle a été arrêtée (Voy. décr. régl., art. 8), et l'élection est faite sur la liste revisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste. (Voy. décr. org., art. 25.)

Par l'effet de la clôture définitive des listes, le sort des citoyens, relativement aux droits électoraux, est donc 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 fév. 1841, Doussand, et décr. 25 août 1849, élect. de Pouru-aux-Bois; 27 juill. 1853, élect. de Mauléon.)

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. (Voy. art. 19, décr. réglem.)

191. — La prolongation du débat sur une question spéciale et individuelle n'entrave en rien la clôture de la liste. Elle 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 électorale, le maire, instruit par l'avis que le juge de paix doit lui adresser; car, soit qu'une question préjudicielle ait été portée devant les tribunaux, soit même qu'il y ait eu pourvoi en cassation, c'est toujours d'un juge de paix qu'émanera la décision définitive; le maire, disons-nous, opérera les chan-

gements ordonnés (1). (Voy. décr. régl., art. 8.)

De même, il doit, nonobstant la clôture de la liste, procéder à la radiation des noms des électeurs décédés ou privés des droits civils et politiques par un jugement ayant force de chose jugée. (Voy. *ibid.*)

Art. 2. — Éligibles.

192. — Enumération des conditions d'éligibilité pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement.
193. — De la jouissance des droits civils. — De l'âge. — Renvoi.
194. — Enumération des incompatibilités.
195. — Incompatibilités *absolues*.
196. — De l'étendue de l'incompatibilité prononcée contre les *employés* au recouvrement de l'impôt.
197. — Incompatibilités *relatives*.
198. — Étendue de l'incompatibilité établie contre les architectes.
199. — Les ingénieurs des mines restent en dehors des incompatibilités.
200. — On n'admet point, en matière d'incompatibilités, les raisons d'analogie.
201. — Les empêchements pour cause de parenté ont été rejetés.
202. — Réclamations. — Renvoi.
203. — De l'impossibilité d'être, simultanément, membre de plusieurs conseils.

—

192. — Le décret du 5 juillet 1848 a fixé les conditions d'éligibilité pour le conseil général et pour les conseils d'arrondissement.

(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.)

Aux termes de l'art. 14, sont éligibles aux conseils d'arrondissement les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans l'arrondissement, et les citoyens ayant atteint le même âge, qui, sans y être domiciliés, y payent une contribution directe.

Sont éligibles aux conseils généraux les électeurs âgés de vingt-cinq ans au moins, domiciliés dans le département, et les citoyens ayant atteint le même âge, qui, sans y être domiciliés, y payent une contribution directe. Néanmoins, le nombre de ces derniers ne pourra dépasser le quart desdits conseils.

193. — On a vu dans l'article précédent en quoi consiste la jouissance des droits civils et politiques, et dans quels cas elle peut se perdre ou être suspendue. (Voy. *suprà*, n° 160.) Nous n'avons rien à ajouter sur ce point, non plus que sur la condition relative à l'âge.

194. — Les incompatibilités sont établies, pour les conseils généraux comme pour les conseils d'arrondissement, par la loi du 22 juin 1833. (Voy. art. 5 et 23, et décr. 3 juill. 1848, art. 14.)

Elles frappent « 1° les préfets, sous-préfets, secré-
« taires généraux et conseillers de préfecture ; 2° les
« agents et comptables employés à la recette, à la
« perception ou au recouvrement des contributions,
« et au payement des dépenses publiques de toute na-
« ture ; 3° les ingénieurs des ponts et chaussées, et
« les architectes actuellement employés par l'admi-
« nistration dans le département ; 4° les agents fores-
« tiers en fonctions dans le département, et les
« employés des bureaux des préfectures et sous-pré-

« fectures. » (Voy. art. 5, loi du 22 juin 1833.)

195. — 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.

196. — 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 ? Le conseil d'Etat a décidé l'affirmative à l'égard des receveurs de l'enregistrement (Voy. ord. 6 juin 1834, Chardoillet; 5 juin 1846, Garnier), des receveurs des domaines (Voy. ord. 7 août 1843, élect. des Ribiers), des contrôleurs des contributions directes (Voy. ord. 6 mars 1846, Behaghel), des directeurs des postes (Voy. décr. 15 août 1850, Calmés), des conservateurs des hypothèques. (Voy. ord. 7 août 1843, Chauvet), des receveurs entreposeurs des tabacs (Voy. ord. 17 juill. 1843, de Rattimenton.)

Nous pensons donc, avec M. Dumesnil, « que l'in-
« compatibilité atteint les receveurs du timbre, les
« conservateurs des hypothèques, et, en général,
« tous les agents directeurs, inspecteurs, contrôleurs,

« receveurs et comptables employés à la perception, « au recouvrement et à la recette, de toutes les con- « tributions, droits et charges généralement quelcon- « ques, soit directs, soit indirects. Il y a évidemment « même raison de décider dans tous les cas. » (Voy. t. I, p. 60, n° 10.)

Le conseil d'État avait distingué d'abord, entre les fonctionnaires 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 ceux 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, ou dont les attributions n'ont trait qu'à la gestion ou à l'emploi des fonds recueillis dans les coffres de l'État. Ainsi, tandis qu'il appliquait l'incompatibilité aux premiers, il laissait en dehors de l'exclusion les contrôleurs, dont l'office consiste à établir l'assiette de l'impôt (Voy. ord. 13 août 1840, Lasale), et les vérificateurs des domaines, dont la mission est de surveiller la gestion des revenus publics. (Voy. ord. 13 août 1840, Behaghel.)

La nouvelle jurisprudence dont nous venons de citer les principaux monuments n'admet plus cette distinction. Elle applique l'incompatibilité, non-seulement aux comptables, mais encore aux agents qui, sans être comptables, coopèrent d'une manière quelconque à la perception et au recouvrement de l'impôt. Cette expression *recouvrement* embrasse, en effet, dans le sens où le prennent les lois de la matière (Voy. loi 3 frim. an VIII, art. 4), non-seulement la rentrée matérielle et effective, mais encore tout con-

cours au travail qui tend à asseoir l'impôt, et qui prépare, facilite et fixe son établissement.

197. — 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.) Les comptables, au contraire, sont atteints par l'incompatibilité, alors même qu'ils sont élus dans un département autre que celui où ils exercent leurs fonctions. (Voy. ord. 19 juill. 1843, élect. d'Embrun.)

198. — Il résulte de la discussion qui a précédé et amené la rédaction de la loi, que les travaux entrepris pour le compte de l'Etat 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'archi-
« tecte employé pour la bâtisse ou la surveillance
« d'édifices appartenant à des communes ou à des
« établissements de communes, comme colléges,
« hospices. Celui-là est beaucoup moins dans la dé-
« pendance 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.)

199. — Il résulte non moins clairement de la dis-

cussion, 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.*)

200. — Le principe 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. Ainsi, c'est vainement qu'on voudrait assimiler les receveurs des hospices ou des bureaux de bienfaisance à des comptables. (Voy. ord. 31 juill. 1843, élect. de Bourbourg.)

201. — 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.

202. — 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.

203. — 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 « plusieurs circonscriptions électorales, ni posséder « le droit de siéger tour à tour dans plusieurs assem-« blées investies des mêmes pouvoirs. » (Voy. t. I, 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.)

Art. 3. — Opérations électorales.

204. — Division.

204. — 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.

§ 1. — Convocation des électeurs.

205. — L'élection au conseil général a lieu par cantons.
206. — Il en est de même pour le conseil d'arrondissement.
207. — La convocation est motivée par des vacances ou par le renouvellement triennal.
208. — Des vacances. — Options. — Décès. — Démissions.
209. — Suite. — Démission forcée pour cause d'absences réitérées.
210. — Renouvellement des conseils généraux et d'arrondissement.
211. — Division de ces conseils en séries.
212. — Dissolutions prononcées par le chef de l'État.
213. — Du délai fixé pour la convocation, en cas de vacances, de renouvellement et de dissolution.
214. — Le droit de convocation est réservé au préfet.

—

205. — Sous l'empire de la loi du 22 juin 1833, chaque canton devait être appelé à élire un membre du conseil général; mais on trouvait à côté de la règle une exception qui la détruisait dans la plupart des cas. Comme on n'avait pas voulu que le conseil général pût être composé de plus de trente membres, on avait pris le parti, pour les départements de plus de trente cantons, de constituer des réunions de cantons, de manière à former en tout trente circonscriptions électorales.

Il en résultait fréquemment que, des deux cantons réunis en une seule circonscription électorale, celui-là seul était représenté qui avait la plus forte popula-

tion électorale, ou du moins que le membre du conseil général, délégué en vue d'intérêts différents, quelquefois opposés, se trouvait dans la position la plus difficile, et devenait suspect à ceux qui l'avaient élu.

Pour échapper à cet inconvénient, le législateur de 1848 se résigna à renoncer à la limitation du nombre des membres du conseil, et donna un représentant à chaque canton. (Voy. décr. 3 juill. 1848, art. 1^er^, § 2.)

206. — A l'égard des conseils d'arrondissement, la loi n'a jamais assigné de *maximum* à leur composition ; mais le nombre des conseillers ne peut pas être au-dessous de 9.

Chaque canton 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 (1). (Voy. L. 22 juin 1833, art. 20 et 21.)

207. — Les vacances et le renouvellement trienal constituent les deux causes susceptibles de donner lieu à la convocation des assemblées électorales.

208. — 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.)

(1) 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.

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. « En supposant que, dans le sein du conseil, un « membre eût déclaré, en présence de ses collègues, « donner sa démission, cette démission verbale, en « eût-il même été fait mention au procès-verbal de « la séance, ne pourrait être considérée comme dé- « finitive et remplissant les intentions du législateur : « jusqu'à ce qu'elle eût été confirmée par lettre ou « autre pièce écrite, elle devrait être considérée « comme non avenue. » (Voy. M. Dumesnil, t. I, 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 préfet que la démission doit, en toute circonstance, être remise.

209. — La démission forcée résulte de la dispo-

(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.

sition 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 les assemblées électorales, 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 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

(1) Rien ne s'oppose, d'ailleurs, à ce qu'il puisse être réélu. La loi n'a prononcé contre lui aucune exclusion.

disposition de la loi doit recevoir son application aux unes comme aux autres. (Voy. t. I, p. 68, n° 20.)

210. — 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.

211.—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*.)

212. — Pour n'omettre aucune des circonstances de nature à nécessiter des élections, il faut aussi pré-

voir les dissolutions. La dissolution, tant du conseil général que du conseil d'arrondissement, peut être prononcée par le chef de l'État (Voy. loi 7 juillet 1852, art. 6.) 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.

213. — A l'expiration de chaque période triennale, un décret impérial fixe un délai dans lequel les opérations du renouvellement doivent s'accomplir sur tous les points de l'empire.

En cas de vacance par option, décès, démission, perte des droits civils ou politiques, les assemblées électorales appelées à pourvoir à la vacance doivent être réunies dans le délai de deux mois. (Voy. loi 22 juin 1833, art. 11.)

Enfin, l'art. 6 de la loi du 7 juillet 1852 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 réglementaires, 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 reconnaît 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.)

214. — Aux termes de l'art. 34 de la loi de 1833, les assemblées électorales sont convoquées par le préfet.

L'attribution exclusive qui lui est conférée à cet égard, emporte, pour le maire et pour les électeurs, l'obligation de se renfermer dans l'exécution rigoureuse de ses arrêtés. Si, par exemple, les opérations électorales, pour une cause quelconque, n'ont pas eu lieu dans une commune, il ne peut appartenir au maire de décider qu'elles auront lieu un autre jour, et, par exemple, de les renvoyer à huitaine. Il ne peut que dresser un procès-verbal des circonstances et le transmettre au bureau central de recensement pour être ultérieurement statué par le préfet. (Voy. décr. 20 juillet 1853, élect. du canton d'Omessa.)

Ceci nous amène à traiter des formes de l'assemblée électorale.

§ 2. — Opérations de l'assemblée électorale.

215. — Les formes des assemblées électorales sont réglées par le décret réglementaire du 2 février 1852.

216. — Présidence de l'assemblée.

217. — Lieu de l'assemblée.

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

219. — Nomination du secrétaire.

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

221. — Ouverture du procès-verbal. — Avertissement à donner par le président aux électeurs.

222. — Pour être admis à voter, il suffit d'être inscrit, mais cette condition est indispensable. — Exceptions.

223. — Appel des électeurs pour le dépôt des bulletins.

224. — Le bulletin doit avoir été préparé hors de l'assemblée.

225. — Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs.

226. — Fermeture de la boîte du scrutin.

227. — Réappel des électeurs qui n'ont pas voté.

228. — Durée du scrutin.

229. — Précautions prises en vue d'assurer l'intégrité des boîtes du scrutin.

230. — Clôture du scrutin.

231. — Dépouillement du scrutin.

232. — Attribution des bulletins douteux; bulletins blancs et autres.

233. — Le résultat du scrutin est rendu public après le dépouillement. — Recensement général des votes.

234. — Majorité nécessaire pour qu'il y ait élection. — Règles de préférence entre les candidats qui obtiennent cette majorité.

235. — Incinération des bulletins. — Conservation des bulletins qui ont motivé quelque réclamation.

236. — Deuxième tour de scrutin; majorité exigée.

237. — Convocation des électeurs pour ce second tour.

238. — Les opérations sont les mêmes que pour le premier tour.

239. — Formes à observer en cas d'élection simultanée au conseil général et au conseil d'arrondissement.

240. — Pouvoir de décision attribué au bureau.

241. — Caractère provisoire de ces décisions. — Conséquences qui en résultent.
242. — Pouvoirs du président. — Police de l'assemblée.
243. — Réquisition de la force armée. — Renvoi des élections à un autre jour.
244. — Expulsion des citoyens non électeurs.— Electeurs porteurs d'armes quelconques. — Interdiction des entreprises contraires à la liberté des suffrages.
245. — Représentation par les électeurs de leurs cartes.
246. — Rédaction du procès-verbal.
247. — De la foi due à ses énonciations.
248. — Lecture du procès-verbal.

---

215. — L'art. 3 de la loi du 7 juillet 1852 soumet l'assemblée électorale, convoquée dans chaque commune, pour la désignation des membres des conseils d'arrondissement et de département, aux règles déterminées par les art. 10 à 33 du décret réglementaire pour l'élection au corps législatif.

216. — « Les colléges et sections sont présidés « par les maires, adjoints et conseillers municipaux « de la commune ; à leur défaut, les présidents sont « désignés par le maire parmi les électeurs sachant « lire et écrire.

« A Paris, les sections sont présidées, dans chaque « arrondissement, par le maire, les adjoints ou les « électeurs désignés par eux. » (Voy. art. 13, décr. 2 févr. 1852.)

C'est au maire qu'il appartient de déléguer la présidence de chaque section, par un arrêté pris à cet effet et dans lequel il convient d'énoncer, s'il y a lieu, les motifs d'empêchement des personnes que la loi appelait à remplir cette fonction de préférence à celle qui est désignée. (Voy. décr. 12 sept. 1853,

élect. de Ghisoni.) Le préfet ne saurait, sans une grave irrégularité, déléguer lui-même la présidence des sections ; 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 a jugé que l'exercice par le préfet du droit que la loi réserve au maire, alors même que son choix aurait porté sur un citoyen étranger à la commune, n'était une cause de nullité que si elle avait eu pour effet de porter atteinte à la sincérité des opérations électorales (1). (Voy. décr. 16 mars 1850, élect. de Saumanes.)

217. — Quelques communes possèdent des bâtiments dans lesquels on trouve un local propre à la réunion des électeurs. Mais cet avantage est loin de se rencontrer 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 Senozan, et 29 juin 1847, élect. de Peujard.) En cas de dissentiment, il est du devoir du maire de se conformer aux instructions de l'administration. (Voy. décr. 1er déc. 1849, élect. de Zuani.) L'élection pourrait être annulée si, contrairement à ces

(1) La délégation faite par le maire le dessaisit de son droit personnel de présider ; s'il n'a pas présidé l'assemblée dès le premier jour, il doit s'abstenir de la présider les jours suivants. (Voy. décr. 7 juillet 1853, élect. de Châteauneuf.)

instructions, elle avait eu lieu dans une salle dont l'exiguïté n'aurait pas permis aux électeurs d'assister aux opérations et d'en contrôler la régularité (Voy. décr. 5 janvier 1850, élect. de La Bastide-Saint-Lorda), et s'il était d'ailleurs établi que la sincérité de l'élection a pu être compromise par cette circonstance. (Voy. décr. 27 juil. 1853, élect. de Fa.)

218. — A l'ouverture de la séance, le président procède à la formation du bureau. Il appelle d'abord à siéger comme assesseurs, les conseillers municipaux sachant lire et écrire suivant l'ordre du tableau, et à leur défaut, les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs présents sachant lire et écrire. (Voy. art. 14, décr. réglem.) S'il ne se présente qu'un nombre insuffisant de membres du conseil municipal, le bureau se complète par l'adjonction de l'électeur le plus âgé ou du plus âgé et du plus jeune des électeurs présents. (Voy. décr. 12 sept. 1853, élect. de Sainte-Julia-de-Bec.)

A Paris, les fonctions d'assesseurs sont remplies dans chaque section par les deux plus âgés et les deux plus jeunes électeurs sachant lire et écrire. (Voy. art. 14, § 2, décr. réglem.)

219. — Les quatre scrutateurs se joignent au président pour nommer le secrétaire (Voy. art. 12, décr. réglem.); 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.)

Le secrétaire n'a que voix consultative dans les

délibérations du bureau. (Voy. art. 12, § 2, décr. réglem.) 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 février 1842, Mélion.)

220. — Cette disposition, déjà consacrée par les lois de 1831 et de 1849, se retrouve dans l'art. 15 du décret réglementaire. Elle est destinée à garantir la sincérité des votes et son importance à ce titre est assez grande pour que la jurisprudence attache la peine de nullité à son inobservation (Voy. ord. 23 juillet 1838, élect. de Castillon ; 20 août 1847, élect. de Saint-Léger-aux-Bois); mais l'annulation est toujours subordonnée à la preuve que des bulletins ont été déposés, pendant que deux scrutateurs seulement siégeaient au bureau. (Voy. ord. 8 juin 1847, élect. de Carentoir ; 20 juillet 1853, élect. du canton de Mazamet.) Dans le cas contraire, la présomption de fraude disparaîtrait, et la demande en nullité n'aurait plus de fondement. (Voy. *sup.*, n° 216.)

S'il arrive, après le commencement des opérations, qu'un ou plusieurs membres du bureau s'absentent assez longtemps pour qu'il soit permis de supposer raisonnablement de leur part un abandon de fonctions, 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.)

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

Le premier devoir du président est de mettre les

électeurs en garde contre les limites que la loi impose à la liberté de leur choix, en leur rappelant les dispositions des art. 5, 6 et 24 de la loi du 22 juin 1833, sur les incompatibilités.

222. — « Tout électeur inscrit sur la liste a droit « de prendre part au vote. Néanmoins, ce droit est « suspendu pour les détenus, pour les accusés con- « tumaces et pour les personnes non interdites, mais « retenues en vertu de la loi du 30 juin 1838, dans « un établissement public d'aliénés. » (Voy. art. 18, décr. réglem.)

« Nul ne peut être admis à voter s'il n'est inscrit « sur la liste. Toutefois, seront admis au vote, quoi- « que non inscrits, les citoyens porteurs d'une dé- « cision du juge de paix ordonnant leur inscription, « ou d'un arrêt de la cour de cassation annulant un « jugement qui aurait prononcé une radiation. » (Voy. art. 19, décr. réglem. — Voy. *supra*, n° 190.)

223. — 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. (Voy. art. 21, § 1^er^, et 22, § 1^er^, décr. réglem.)

La loi voudrait que les électeurs fussent appelés par ordre alphabétique pour déposer leurs bulletins dans la boîte destinée à cet usage et placée en avant du bureau (Voy. art. 21 et 22.); mais cette prescription, qui suppose la présence simultanée de la généralité des électeurs, n'est pas et ne peut être suivie dans la pratique. Chaque électeur se présente spontanément et remet sa carte au prési-

dent, et celui-ci indique le nom qui s'y trouve inscrit au scrutateur, dont la mission est de vérifier la conformité de la carte avec la copie de la liste officielle qui doit être déposée sur le bureau pendant toute la durée des opérations électorales. (Voy. art. 17, décr. réglem.) Après cette vérification, l'électeur remet au président son bulletin fermé (Voy. art. 22, § 1er, décr. réglem.), et le scrutateur constate le vote en apposant sa signature ou son parafe sur la liste en marge du nom du votant. (Voy. art. 23, décr. réglem.)

224. — Le bulletin doit avoir été préparé d'avance en dehors de l'assemblée; la législation de 1833 voulait, au contraire, qu'il fût écrit dans le local même de la section par l'électeur lui-même ou un électeur de son choix; mais, dès qu'on n'exigeait pas que le votant écrivît lui-même son bulletin, et on ne pouvait l'exiger sans écarter tout électeur illettré, on ne gagnait rien, pour la sincérité du vote, à prescrire que le bulletin fût écrit dans l'enceinte même de la section. On abandonnait, au contraire, l'électeur illettré à l'influence exclusive de celui qu'il chargeait de manifester sa volonté.

La préparation du bulletin en dehors de l'assemblée, a encore l'avantage d'une économie de temps que le grand nombre des électeurs rend aujourd'hui très-précieuse. Néanmoins, l'inobservation, en ce point, de l'art. 21 du décret réglementaire, n'entraînerait pas nullité. (Voy. décr. 29 juin 1853, élect. de Sarreguemines.)

225. — Parmi les mesures prises par la loi, en vue d'assurer le secret et par là même la liberté des votes,

nous rencontrons en premier lieu la disposition de l'art. 21, qui déclare que le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs.

Cette disposition doit se combiner avec celle de l'art. 30, qui interdit de faire entrer en compte dans le résultat du dépouillement les bulletins dans lesquels les votants se font connaître. Si le nombre des bulletins marqués de signes extérieurs ou écrits sur un papier, dont la nuance permet de les reconnaître lorsqu'ils sont déposés par l'électeur, n'est pas considérable, et si les candidats élus conservent la majorité même en retranchant ces bulletins, nous pensons qu'il y a lieu d'appliquer simplement l'art. 30. L'élection devrait au contraire être annulée, si le nombre des bulletins irréguliers était assez considérable pour modifier le résultat de l'élection et porter atteinte à sa sincérité. (Voy. décr. 7 juillet 1853, élect. du canton de Clermont .)(1)

226. — La loi veut que la boîte du scrutin soit, avant le commencement du vote, fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre celles du scrutateur le plus âgé. (Voy. art. 22, décr. réglem.)

Le conseil d'État, fidèle à la jurisprudence que nous avons déjà plusieurs fois signalée, ne prononce la nullité pour infraction à cette règle que s'il est établi que l'élection a pu souffrir de l'inaccomplisse-

(1) Cette décision a été rendue en matière d'élections départementales, mais comme nous aurons à le faire remarquer (voy. *infrà*, n° 264), les mêmes principes régissent les divers ordres d'élections, pour ce qui concerne les opérations électorales.

ment de cette prescription. (Voy. décr. 29 juin 1853, élect. de Montferrier.)

227. — L'appel terminé, il est procédé au réappel de tous ceux qui n'ont pas voté. (Voy. art. 24, décr. réglem.) Si, comme cela se pratique le plus ordinairement, il n'a été fait d'appel qu'à mesure que chaque électeur se présentait, le réappel a lieu dans l'heure qui précède la clôture du scrutin.

228. — Dans les communes qui comptent deux mille cinq cents âmes et plus, le scrutin dure deux jours; il est ouvert le samedi, de huit heures du matin à six heures du soir, et le dimanche, de huit heures du matin à quatre heures du soir.

Dans les communes d'une population moindre, le scrutin ne dure qu'un jour; il est ouvert le dimanche à huit heures du matin et fermé, le même jour, à quatre heures du soir. (Voy. L. 7 juillet 1852, art. 3, § 4 et 15, et circ. 9 juillet 1852.)

229. — Pendant toute la durée des opérations électorales, la boîte du scrutin doit rester dans la salle de l'assemblée, sous les yeux du bureau et des électeurs, dont la surveillance garantit l'intégrité du scrutin. (Voy. décr. 27 juillet 1853, élect. de Mont-et-Marre.) Lorsqu'il doit se prolonger pendant deux jours, la loi fixe elle-même les précautions à prendre pour la conservation des boîtes. Elles sont scellées et déposées pendant la nuit au secrétariat ou dans la salle de la mairie. Les scellés sont également apposés sur les ouvertures de la salle, où les boîtes ont été déposées. (Voy. art. 26, décr. réglem.)

230. — Après le réappel, et lorsque l'heure fixée est expirée, le président engage les électeurs qui se

trouvent à ce moment dans la salle et n'ont pas encore voté, à déposer leur suffrage, et déclare que le scrutin est clos. On constate ensuite le nombre des votants que l'on relève sur la feuille d'inscription, et il est procédé au dépouillement.

231. — La boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal.

Le bureau désigne parmi les électeurs présents, un certain nombre de scrutateurs supplémentaires, sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins.

Le président répartit entre les diverses tables les bulletins à vérifier. A chaque table, l'un des scrutateurs lit chaque bulletin à haute voix et le passe à un autre scrutateur; les noms portés sur les bulletins sont relevés sur des listes préparées à cet effet. (Voy. art. 27, décr. réglem.)

Le président et les membres du bureau surveillent l'opération du dépouillement. Néanmoins, dans les collégesou sections où il se sera présenté moinsde trois cents votants, le bureau peut procéder lui-même et sans l'intervention desscrutateurs supplémentaires, au dépouillement du scrutin. (Voy. art. 28, décr. régl.)

Les tables sur lesquelles s'opère le dépouillement doivent être disposées de telle sorte, que les électeurs puissent circuler à l'entour et s'assurer ainsi de la sincérité de l'opération (Voy. art. 29, décr. réglem.); mais les électeurs n'ont pas le droit d'exiger la communication des bulletins. (Voy. décr. 20 juillet 1853, élect. de Bizous.)

232. — Il convient de compter à un candidat des bulletins qui ne portent que son nom sans autre désignation, 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 avril 1842, élect. de Nage; 27 février 1847, Collot; décr. 1er déc. 1849, élect. de Foucarmont; décr. 20 juillet 1853, élect. d'Arrien), ou bien que tous les autres se trouvent pourvus de fonctions incompatibles avec celles 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; 29 juin 1847, élect. de Vouvray.)

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; 20 avril 1847, élect. de Gondrin; décr. 21 juillet 1849, Rostand.)

Les bulletins blancs, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point de compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal. (Voy. décr. réglem., art. 30.)

233. — Si l'assemblée électorale a été divisée, pour la facilité du vote, en plusieurs sections, le résultat du dépouillement, arrêté et signé par le bureau de chaque section, sera porté par le président au bureau de la première section, qui, en présence des présidents des autres sections, opérera le recensement général des votes et en proclamera le résultat. « Deux « membres du bureau seront alors chargés de porter « au chef-lieu du canton le procès-verbal de la com- « mune, arrêté et signé. Le recensement général des « votes sera fait par le bureau central siégeant au chef- « lieu de canton, qui proclamera membres du con- « seil général et du conseil d'arrondissement les can- « didats qui auront réuni le nombre de suffrages « déterminé par l'art. 4 de la loi du 7 juillet 1852. » (Voy. circ. 8 juillet 1852.)

234. — Aux termes de l'art. 4 de la loi du 7 juillet 1852, l'élection doit être terminée en deux tours de scrutin. Au premier tour, nul n'est élu, s'il n'a réuni : 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° un nombre de voix égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Si, au premier tour de scrutin, deux candidats ont réuni la majorité absolue et le même nombre de suffrages, il doit être procédé à un second tour de scrutin. (Voy. décr. 23 juin 1849, Flahaut.) Si c'est au second tour de scrutin que deux candidats ont obtenu

des suffrages en nombre égal, il y a lieu, au contraire, de déclarer élu, par le bénéfice de l'âge, le candidat le plus âgé. (Voy. L. 7 juillet 1852, art. 4.)

« Si le nombre des suffrages est impair, la moitié « plus un se compte en prenant la moitié du nombre « pair immédiatement inférieur et l'augmentant d'une « unité, par exemple, 38 sur 75, 45 sur 89. » (Voy. circ. 22 avril 1837; décr. 14 juillet 1849, élect. de Vastres.)

235. — L'art. 31 du décret réglementaire prescrit de *brûler les bulletins, immédiatement après le dépouillement, en présence des électeurs;* d'un autre côté, le même article veut que ceux de ces bulletins qui ont donné lieu à quelque réclamation *soient conservés, parafés par les soins des 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; 8 avril 1847, de Briey et Roi; 29 juillet 1847, élect. d'Arc.)

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 ca-

ractère 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, en 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 Fumel ; 29 déc. 1840, élect. de Bellegarde.)

Mais la jurisprudence, il faut le répéter, n'admet aucune nullité *absolue* : le défaut d'annexion au procès-verbal des bulletins annulés n'est donc point par lui-même une cause de nullité des opérations. (Voy. décr. 20 juillet 1852, élect. de Bisping.) Ainsi on a jugé 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.)

236.—Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. (Voy. L. 7 juillet 1852, art. 4, § 2.)

Il y est procédé le deuxième dimanche, ou le samedi et le dimanche (selon la population de la commune) qui suivent la proclamation du résultat du premier tour. (Voy. décr. réglem., art. 36, et circ. 24 juin 1855.)

Il faut se garder de confondre le second tour de

scrutin, qui a lieu si le premier n'a pas donné de résultat ou n'a donné qu'un résultat incomplet, avec le deuxième vote qui peut être nécessaire pour remplacer un conseiller élu au premier tour et qui refuse ou ne peut remplir les fonctions qui lui ont été conférées. Ces deux opérations comportent, la première, la majorité relative, la seconde, la majorité absolue et un nombre de voix égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Si elles ont été réunies dans un seul scrutin et si tous les candidats proclamés par le bureau n'ont pas réuni la majorité absolue; la simultanéité des opérations ne permettant pas, dans ce cas, de distinguer ceux des candidats qui, dans l'intention des électeurs, étaient appelés à compléter le conseil municipal, et celui qui devait remplacer le conseiller non acceptant; les opérations doivent être annulées dans leur entier. (Voy. ord. 15 avril 1846, Cassaigne et autres; décr. 27 juillet 1853, élect. de Morlaas.)

De même, 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 1838, élect. de Dommom.)

237. — 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); le

maire a seulement à faire procéder aux affiches et publications dans la forme employée pour appeler les électeurs au premier tour de scrutin.

238. — Les prescriptions pour le second scrutin sont les mêmes que pour le premier, en ce qui concerne l'appel des électeurs, la confection et le dépôt des bulletins, la clôture et le dépouillement du scrutin.

Le bureau se compose, à l'ouverture de la séance, comme au premier tour de scrutin. Si les citoyens qui en avaient fait partie sont absents, ils sont valablement remplacés par des membres nouveaux en suivant l'ordre établi pour leur désignation. (Voy. ord. 29 juillet 1847, élect. de Bonnefont.)

239. — L'élection des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement peut avoir lieu simultanément. La circulaire du 8 juillet 1852 a tracé les règles à suivre dans ce cas :

« Deux boîtes pour la réception des votes seront « disposées dans la salle d'élection ; elles porteront, « en gros caractères, ces mots : *Conseil général, con-* « *seil d'arrondissement.*

« La première sera placée devant le président du « bureau, l'autre devant le plus âgé des assesseurs. « A l'appel de son nom, chaque électeur se présen- « tera devant le président, et lui remettra son bulle- « tin pour l'élection du conseiller général; l'autre « bulletin sera reçu par l'assesseur, qui le déposera « dans la boîte destinée à l'élection du conseiller ou « des conseillers d'arrondissement.

« Les membres du bureau devront donner de fré- « quents avertissements pour empêcher qu'il ne s'éta- « blisse quelque confusion entre les bulletins de

« l'une ou de l'autre élection. La double opération « qu'ils seront appelés à diriger demande de leur part « de l'ordre, des précautions attentives et une sage « lenteur. »

La circulaire indique elle-même une des précautions à prendre pour éviter toute confusion. Les bulletins de vote délivrés avec les cartes électorales devront porter cette suscription : *Conseil général, conseil d'arrondissement;* de telle sorte que si un bulletin du conseil général a été mis par erreur dans la boîte du conseil d'arrondissement et *vice versa*, le bureau puisse le restituer à la boîte qui devait le recevoir.

Alors même que la suscription indiquée par la circulaire serait placée à l'extérieur du bulletin, il est clair qu'elle ne pourrait constituer le signe extérieur que la loi prohibe dans l'intérêt du secret des votes. (Voy. décr. 23 mars 1853, d'Assenoy.)

240. — L'art. 16 du décret réglementaire porte que « le bureau juge provisoirement les difficultés « qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. »

On a dans cette disposition la mesure du pouvoir conféré au bureau. Il n'a pour objet que les difficultés 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 (1). (Voy. ord. 12 avril 1832, élect. de Wissembourg.)

241. — 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 motiver ses décisions et de conserver les éléments sur lesquels il les a basées, et qui peuvent seuls fournir le moyen d'en contrôler le mérite. (Voy. art. 16, décr. réglem.) S'il résulte du procès-verbal des opérations d'une assemblée électorale que, dans le cours de ses 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-verbal, il y a lieu d'annuler l'élection lorsque le nombre de ces bulletins est tel qu'il aurait pu en modifier les résultats, attendu que, par ces omissions, le bureau a rendu impossible tout recours contre les annulations par lui prononcées (2). (Voy. ord. 7 août 1835, élect. de Rabastens ; 8 mai 1841, Kornmann.)

(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 1835, élect. de Pavilly.)

(2) Il faut toutefois remarquer que le bureau n'est tenu d'annexer et de décrire au procès-verbal que les bulletins qui ont été contestés au moment du dépouillement du scrutin. (Voy. ord. 3 mai 1844, élect. de Lunas.)

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 Tiffauges.)

Je passe à l'examen des pouvoirs remis au président et de l'exercice qu'il en doit faire.

242. — « Le président, d'après l'art. 11 du décret « réglementaire, a seul la police de l'assemblée. « Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, « être placée dans la salle des séances ni aux abords « du lieu où se tient l'assemblée. Les autorités ci- « viles et les commandants militaires sont tenus de « déférer à ses réquisitions. »

243. — 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.

Il a le droit de requérir, directement et sans le concours de l'autorité civile, le chef de la garde nationale locale de lui fournir les hommes nécessaires soit au maintien de l'ordre, soit à la garde de l'urne électorale (Voy. arrêt 29 déc. 1849); il peut même

introduire la force publique dans la salle de l'assemblée. (Voy. décr. 29 juin 1853 élect. de Quasquara.) 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 ou même de faire arrêter un électeur. (Voy. décr. 22 août 1853, élect. d'Argelliers.)

244. — 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 empêchera qu'aucun électeur n'entre dans le lieu de l'assemblée s'il est porteur d'armes quelconques (Voy. art. 20, décr. réglem.) ; il s'opposera aux recommandations publiques de la part des membres du bureau en faveur de telle ou telle candidature, et il empêchera la prononciation de tout discours, toute discussion, toute délibération (Voy. art. 10, décr. réglem.) et à plus forte raison toutes 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 janv. 1838, élect. de Druyes ; 8 fév. 1838, élect. d'Abzac ; 8 sept. 1846, Lauvergeat.)

245. — Quant à la sincérité des votes, l'une de ses conditions est que la qualité d'électeur soit cer-

taine 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 présentent. (Voy. ord. 4 fév. 1836, Mas.)

246. — 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. La circulaire du 17 fév. 1852, relative aux élections parlementaires, trace à cet égard des règles qui peuvent recevoir ici leur application.

« 1° Le procès-verbal devra mentionner les noms « des présidents et assesseurs et le titre à raison du- « quel ils remplissent ces fonctions, particulièrement « s'ils sont appelés à défaut des personnes désignées « par les art. 13 et 14 du décret réglementaire. Il re- « latera la nomination du secrétaire ;

« 2° L'heure d'ouverture et l'heure de levée de la « séance de chacun des jours de la session électorale « y seront exactement indiquées ;

« 3° Il en sera de même des pièces qui devront être « déposées sur le bureau ;

« 4° Mention y sera faite que les électeurs ont été « introduits et appelés à voter successivement par « ordre alphabétique ;

« 5° Que le réappel a eu lieu ;

« 6° Que les bulletins ont été remis entièrement « fermés au président, et qu'il s'est assuré que chaque « pli ne contenait qu'un bulletin ;

« 7° Qu'un des membres du bureau a consta- « té le vote de chaque électeur, en inscrivant son

« nom ou son parafe en regard du nom du votant;

« 8° Qu'à la fin de chaque séance, la boîte du scru-
« tin a été fermée et scellée, et qu'elle a été déposée
« dans un local fermé;

« 9° Le bureau devra inscrire au procès-verbal le
« nombre des bulletins retirés de la boîte, et, en re-
« gard, le nombre des électeurs inscrits sur les listes
« du collége ou de la section;

« 10° Il convient que les noms des scrutateurs
« supplémentaires désignés par le bureau pour le dé-
« pouillement des votes y soient insérés;

« 11° Le procès-verbal mentionnera la remise au
« bureau, par les divers groupes de scrutateurs sup-
« plémentaires, des feuilles de dépouillement et des
« bulletins contestés;

« 12° Il constatera également l'incinération des bul-
« letins qui n'auront donné lieu à aucune difficulté;

« 13° Le bureau relatera le nombre des bulletins
« qu'il aura cru devoir annexer au procès-verbal, en
« indiquant au dos de ces bulletins, ou sur un papier
« y annexé, les attributions qu'il aura données aux
« inscriptions douteuses;

« 14° Il devra aussi constater que des électeurs ont
« été admis dans la salle pour assister au dépouille-
« ment du scrutin;

« 15° Que trois membres au moins ont toujours été
« présents au bureau;

« 16° Enfin, il relatera, selon l'ordre décroissant,
« le nombre des suffrages obtenus par chaque can-
« didat, tant par suite du dépouillement opéré par les
« scrutateurs supplémentaires, qu'en vertu de déci-
« sions du bureau sur les bulletins douteux.

« Si le collége est partagé en sections, le bureau « de la première section dressera un procès-verbal du « recensement des votes du collége, qui sera signé « par les membres présents du bureau.

« Tous ces procès-verbaux seront en double expé- « dition. »

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 déc. 1840, élect. d'Aureillan; 29 juin 1847, élect. de Peujard.) On est même allé jusqu'à admettre que le refus, par la majorité des membres du bureau, de signer le procès-verbal des opérations électorales, ne constituait pas par lui-même une cause de nullité (Voy. décr. 14 juill. 1849, élect. de Vastres; 5 janvier 1850, élect. de Tailly), non plus que le défaut de rédaction du procès-verbal *séance tenante*, si d'ailleurs, la fraude n'était point alléguée. (Voy. ord. 15 juill. 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; 12 juin 1844, élect. de Falazac; décr. 12 janv. 1850, élect. de Saint-Jouin.)

Le conseil d'État décidait autrefois, qu'on ne pouvait s'armer contre la validité d'un procès-verbal de ce motif 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, alors que les deux opérations s'étaient succédé immédiatement. (Voy. ord. 23 mai 1834, Cassaignard.) Aucun doute ne peut naître aujourd'hui sur ce point. Un seul procès-verbal doit constater l'accomplissement des

formalités, lorsqu'il est procédé simultanément aux deux élections.

247. — Quant à la force de l'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 en sorte que les faits qui devront baser leurs réclamations soient consignés au procès-verbal, que d'empêcher l'insertion de toute énonciation contraire.

248. — La confiance donnée au procès-verbal mesure, d'ailleurs, le prix qu'il convient d'attacher à la règle qui veut qu'il en soit fait lecture avant la clôture de l'assemblée. La jurisprudence décide, il est vrai, que son inobservation n'entraîne pas nullité absolue des opérations. (Voy. ord. 31 janv. 1845, élect. de Nadillac ; 29 juillet 1846, Maurat et Bonneville.) Mais cette circonstance devrait, incontestablement, 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 do-

cuments fournis par l'instruction pour prononcer entre ses constatations et les allégations des réclamants.

§ 3. — Réclamations contre les opérations des assemblées électorales.

249. — Du droit conféré au préfet de provoquer l'annulation des opérations électorales.
250. — Exercice de ce droit.
251. — Il n'a trait qu'à l'*action*, et ne saurait emporter le droit de combattre les réclamations des électeurs.
252. — Du droit de réclamation réservé aux électeurs. — Appartient-il à tout électeur inscrit sur les listes?
253. — Les fonctions de membre du bureau ne mettent nul obstacle à l'exercice du droit de réclamation.
254. — Délai pour réclamer.
255. — Le conseil de préfecture est tenu de ne point excéder les limites de la demande dont il est saisi.
256. — Il doit prononcer dans le délai d'un mois. — Point de départ du délai. — Sa rigueur.
257. — Règles de compétence. — Attributions respectives du conseil de préfecture et des tribunaux.
258. — De la preuve des faits allégués à l'appui des réclamations.
259. — Les réclamations doivent, avant tout, se juger par appréciation des résultats dus, en réalité, aux irrégularités signalées.
260. — Le conseil de préfecture doit se borner à l'examen des nullités qui lui ont été dénoncées.
261. — Recours au conseil d'Etat.
262. — Délai dans lequel ce recours doit être formé.
263. — Application des règles générales à la matière spéciale des élections.

—

249. — « 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 quinze jours, à dater de la « réception du procès-verbal, déférer le jugement

« de la nullité au conseil de préfecture, lequel pro-« noncera dans le mois. » (Voy. L. 22 juin 1833, art. 50.)

Cette disposition, on doit le remarquer, 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 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 judiciaire, 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 infrà*, nº 284.)

250. — Ni le législateur ni le dépositaire du pouvoir réglementaire 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.)

251. — Mais il importe de faire observer que le droit conféré par l'art. 50 de la loi 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 attaquées. 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, et *inf.* n° 263.)

252. — 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 électorale, dit « l'art. 51 de la loi du 22 juin 1833, aura le droit « d'arguer les opérations de nullité (1); si la récla-

(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.)

« mation 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 secrétariat de la sous-pré- « fecture, et jugée, sauf recours, par le conseil de « préfecture dans le délai d'un mois, à compter de « sa réception à la 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; décr. 14 avril 1849, Dupouy et consorts.) 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 paraît se justifier aussi, par l'esprit de la loi. Il semble 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, cependant, a adopté l'opinion contraire (Voy. ord. 28 février 1845, élect. de Maisnières), bien qu'il ait constamment 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; 14 juin

1847, élect. de Plélan) ; décision qui paraît impliquer l'idée que le droit d'attaquer les opérations doit se restreindre aux électeurs qui y ont pris part.

253. — 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 avril 1838, élect. de Dammartin.)

254. — 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 sous-préfecture pour être envoyées par le sous-préfet 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 ; décr. 2 mars 1850, élect. de Causses-et-Vagran ; décr. 27 juillet 1853, élect. de Pujols.) Toute réclamation non consignée dans le procès-verbal, qui n'a été déposée qu'après l'expiration de ce délai, est rejetée sans examen, sans que cependant le préfet puisse se dispenser de la soumettre au conseil de préfecture. (Voy. ord. 15 juillet 1841, Pons.)

255. — 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 ; 29 juin 1847, élect. de Vastres ; décr. 25 août 1849, élect. de Calenzana.)

256. — 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, à partir de la réception des pièces à la préfecture. (Voy. L. 22 juin 1833, art. 51 ; décr. 28 déc. 1849, élect. de Soligny-la-Trappe ; 29 juin 1853, élect. de Sarreguemines.)

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 ; décr. 18 août 1849, élect. des Andelys ; 13 juill. 1850, élect. de Spicker), 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. 6 juin 1834, Marlot; 4 juin 1841, Pingat; décr. 11 août 1849, Morin; 2 fév. 1850, élect. de Trélans.)

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.)

257. — Je passe aux règles de compétence.

La loi, dans l'art. 51, 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 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 membres élus, la « question est portée devant le tribunal de l'arron- « dissement, 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 sommairement et « conformément au § 4 de l'art. 33 de la loi du « 19 avril 1831. »

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

« ambiguïté 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
« primitif, avait ainsi rédigé la disposition de l'ar-
« ticle 52 : *Si la réclamation est fondée sur l'inca-*
« *pacité 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 de la loi du 21 mars 1831, savoir :
« les questions de jouissance des droits civiques 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 susceptibles
« d'être appréciées par le conseil de préfecture, par
« exemple l'inscription sur la liste des électeurs et
« sur telle ou telle partie de cette liste, l'âge de
« vingt-cinq 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, élection de Campouriez; 8 mai 1841, Prieur; 5 juin 1845, élect. de Marseille; décr. 5 janv. 1850, élect. de Revin; décr. 12 septembre 1853, élect. de Montferrier), et qu'il n'y a pas lieu à sursis, si, l'alliance ou le degré d'alliance n'étant pas contestés, il s'agit seulement d'appliquer à un cas non douteux l'incompatibilité établie par la loi. (Voy. ord. 5 juin 1838, élect. de la Mothe; 31 août 1847, élect. de Saint-Symphorien de Lay.) 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 septembre 1838, élect. d'Orange; 8 mai 1841, Fouque; 6 janv. 1846, élect. de Torcy.) Celles mêmes 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 l'art.* 52 *de la loi du* 22 *juin* 1833 *a réservées aux tribunaux*. (Voy. ord. 8 janv. 1836, Denombret; 7 août 1843, élect. de Ribiers; 28 août 1844, élect. de Monestiès; 6 mars 1846, Taillet et Constant; décr. 11 déc. 1848, Cochart-Couéseau.) Ainsi, pour le conseil d'État, non moins que pour le gouverne-

ment, la juridiction des tribunaux 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 juges 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 des lois municipale et départementale, 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 définitive- « ment réglé. Dans l'état actuel des choses, les ré- « clamants s'adressent pour faire juger les questions « d'égilibilité, et particulièrement, celles d'incom- « patibilité, tantôt aux tribunaux, tantôt aux con- « seils de préfecture, et ces diverses autorités sta- « tuent respectivement sur les affaires qui leur sont « déférées. » (Voy. circ. 25 avril 1840 et 4 juin 1846.)

Déjà, dans notre première édition, nous exprimions ces doutes sur la jurisprudence adoptée par le conseil d'Etat. Nous avons vu depuis, la cour de cassation consacrer l'opinion que nous avions embrassée par deux arrêts dont le dernier, rendu le 10 mars 1845, par la chambre civile, est motivé en ces termes :

« Vu le § 2 de l'art. 52 de la loi du 21 mars 1831; « —Attendu que l'art. 51 de la loi du 21 mars 1831, « attribue aux conseils de préfecture le jugement « des contestations qui ont pour objet les opérations « électorales, les formes et les conditions de l'élec- « tion, tandis que le § 2 de l'art. 52 défère aux tri-

« bunaux ordinaires le jugement des réclamations « fondées sur l'*incapacité légale de l'élu ;* — Attendu « que, par incapacité légale, il ne faut pas entendre « seulement l'absence des conditions d'âge, de cens, « de domicile et de jouissance des droits civiques et « de famille, mais encore les empêchements qui, « créés par la loi, constituent pour l'élu une cause « réelle d'incapacité à remplir les fonctions munici- « pales ; — Attendu que les incompatibilités détermi- « nées par l'art. 20 de la loi, entre parents ou alliés « à un certain degré, deviennent de véritables *inca-* « *pacités légales* dans le sens du § 2 de l'art. 52, « pour ceux qui en sont atteints, puisque ces incom- « patibilités les rendent incapables d'être membres « du même conseil municipal ; que, dès lors, les ré- « clamations contre des élections municipales, lors- « qu'elles sont fondées sur de telles incompatibilités, « sont de la compétence exclusive des tribunaux. »

Le conseil d'Etat a néanmoins persisté dans une jurisprudence aujourd'hui constante et qu'on peut d'autant moins espérer de voir changer, que la nouvelle loi municipale a, dans son art. 47, tranché la question en faveur de la compétence administrative.

258. — On a vu que d'après la jurisprudence, les procès-verbaux *font foi* des énonciations qu'ils renferment. (Voy. *suprà*, n° 247.) 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 son-

gerait 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*.

259. — 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 que plusieurs individus non électeurs auraient été admis à voter (Voy. décret 25 août 1849, Rosey, Léguillon et autres; décret 20 juillet 1853, élect. du canton de Lunel), ou que plusieurs électeurs auraient été indûment privés de leur droit de vote (Voy. décret 24 août 1849, Cabrol), ou que par suite de l'abstention volontaire des électeurs, il n'y aurait pas eu de vote dans une commune (Voy. décr. 20 juillet 1853, élect. de Castelnau-Magnoac) ; ou qu'il y aurait eu plus de suffrages exprimés que de *votants* inscrits (Voy. ord. 25 fév. 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.)

260. — 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.)

261. — 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 au conseil. (Voy. ord. 6 juin 1834, Laget.) Mais ce droit accordé aux parties, est essentiellement personnel; elles sont non recevables à se pourvoir par un mandataire autre qu'un avocat au conseil. (Voy. ord. 21 déc. 1847, Ferrandi et Fabiani.)

262.—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 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. (Voy. décr. 20 août 1853, élect. du canton d'Éguzon.)

Le recours au conseil d'Etat n'est suspensif que lorsqu'il est formé par le conseiller élu (Voy. L. 22 juin 1833, art. 54); et seulement dans le cas où l'arrêté du conseil de préfecture a prononcé l'annulation. Si cet arrêté, sans statuer au fond, s'était borné à ordonner une enquête, le recours au conseil d'État dont il serait l'objet, ne devrait pas empêcher le conseil de préfecture de prononcer définitivement d'après les résultats de l'enquête, sur la validité de l'élection contestée. (Voy. décr. 7 juillet 1853, élect. du canton de Clermont.)

263. — 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). Nous rapporterons seulement quelques exemples de l'application des principes généraux à cette matière spéciale.

C'est au ministre de l'intérieur seul qu'il appartient d'attaquer devant le conseil d'État les arrêtés des conseils de préfecture relatifs aux élections départementales ou municipales, quand il estime que les formalités et conditions légales n'ont pas été remplies. (Voy. ord. 24 juillet 1849, élect. de Neuvillette.) Il peut, dans le silence des parties, présenter d'office, devant le conseil d'État un moyen de nullité. (Voy. décr. 28 déc. 1849, élect. de Soligny-la-Trappe.)

(1) Voy. le chapitre qui traite du conseil d'État.

Le préfet au contraire, est sans qualité soit pour déférer au conseil d'État un arrêté du conseil de préfecture qui annule une élection (Voy. ord. 27 mai 1847, élect. de Bantouzel), soit pour intervenir dans une instance déjà engagée et y demander le maintien d'élections contestées. (Voy. ord. 9 janvier 1839, élect. de Paris.)

Quant au recours à former par les électeurs, il y a sur ce point une distinction essentielle à établir. S'agit-il du recours à former contre un arrêté qui maintient et confirme des élections, ceux-là seuls auront qualité qui auront protesté devant le conseil de préfecture. (Voy. ord. 30 août 1847, élect. de Bois-d'Arcy ; déc. 23 nov. 1849, élect. de Pignan ; 16 mars 1850, élect. de Barbachen.) S'agit-il au contraire, d'un arrêté qui annule des élections ? le droit de se pourvoir est alors ouvert à tous les électeurs sans distinction, comme une conséquence du droit de protestation consacré par l'art. 51 de la loi du 22 juin 1833. Peu importe qu'ils n'aient point été parties en l'arrêté: en définitive, c'est leur droit à tous que l'arrêté atteint en annulant les élections, et comme nulle loi ne prescrivait leur mise en cause devant le conseil de préfecture, il faut bien leur accorder le droit de se pourvoir, sous peine de les priver de toute défense et d'établir une différence inique, entre les électeurs qui demandent la nullité des élections et ceux qui, au contraire, en soutiennent la validité. (Voy. ord. 25 juillet 1834, Martin; décr. 5 janv. 1850, élect. de Thorame.)

Enfin, il n'est pas inutile de faire observer, en terminant, que les réclamants doivent se tenir en garde

contre la négligence des autorités locales qu'elles chargent de transmettre leur requête au conseil d'Etat, que ce conseil n'est saisi que par le dépôt de la requête au secrétariat, 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.)

SECTION II.

DES ÉLECTIONS MUNICIPALES.

264. — Division.

264. — Les conseillers municipaux sont choisis, nous l'avons dit déjà, par les mêmes électeurs que les membres des conseils généraux et d'arrondissement. Nous renvoyons donc à l'art. 1er de la section précédente pour la désignation des citoyens appelés à faire partie de l'assemblée électorale. Notre tâche ici n'est que de déterminer les conditions d'éligibilité, et d'indiquer comment il est procédé à l'élection. Sur ce dernier point même nous rencontrerons des règles presque identiques à celles que nous venons d'exposer relativement aux élections départementales.

Art. 1. — De l'éligibilité.

265. — Énumération des conditions d'éligibilité.
266. — Incompatibilités.
267. — Incompatibilité frappant les ministres du culte.
268. — Empêchements. — Comptables.
269. — Agents salariés par la commune.
270. — Les percepteurs des contributions directes tombent-ils sous le coup d'un empêchement?
271. — Les fonctions confiées aux femmes ne sauraient préjudicier aux droits électoraux de leurs maris.

272. — Alliance.
273. — L'empêchement pour cause d'alliance ne s'applique qu'aux personnes siégeant au même titre au conseil municipal.
274. — Règles de compétence. — Renvoi.
275. — Du moyen de faire cesser l'incompatibilité.
276. — Cessation de l'empêchement.
277. — De la préférence entre deux parents ou alliés simultanément élus.

—

265. — Les seules conditions pour l'éligibilité sont d'avoir vingt-cinq ans et de n'être pas atteint par une des incapacités qui empêcheraient d'être porté sur la liste électorale. « La loi du 5 mai 1855 a supprimé toute condition de domicile, afin de laisser au suffrage universel sa pleine liberté d'action dans le choix des membres du conseil municipal. » (Voy. art. 8 et circ. min. int. 24 juin 1855.)

Il n'est pas même nécessaire, pour être éligible, d'être inscrit sur les listes électorales. (Voy. décr. 21 juillet 1853, Leclerc.) On peut n'être pas électeur parce qu'on n'a acquis nulle part le domicile électoral, et conserver cependant le droit, bien que, momentanément, on se trouve privé de son exercice; à cette exception près, toutefois, le droit d'élire est corrélatif au droit d'être élu, et il est vrai de dire, en général, que tout électeur est, par cela même, éligible. C'était, en effet, le principe posé par la loi du 21 mars 1831, mais l'organisation qu'il avait reçue en avait singulièrement modifié la portée. La restriction la plus importante qu'il reçoive aujourd'hui consiste dans l'exclusion des citoyens qui n'ont pas encore atteint l'âge de vingt-cinq ans. Le motif qui les fait écarter n'a pas besoin de développement.

266. — Il faut attribuer plus de gravité aux exclu-

sions qui empruntent à leur raison même le caractère de la personnalité ; je veux parler des incompatibilités et des empêchements.

Aux termes de l'art. 10 de la loi du 5 mai 1855, « les fonctions de conseiller municipal sont incom- « patibles avec celles : 1° de préfets, sous-préfets, « secrétaires généraux, conseillers de préfecture ; « 2° de commissaires et d'agents de police ; 3° de mi- « litaires ou employés des armées de terre et de mer « en activité de service ; 4° de ministres des divers « cultes en exercice dans la commune. Nul ne peut « être membre de plusieurs conseils municipaux. »

La plupart de ces dispositions ne donnent lieu à aucune difficulté ; c'est seulement quant aux ministres du culte, qu'il y a lieu d'entrer dans quelques explications.

267. — « Les mots *en exercice*, dit une circulaire du ministre de l'intérieur du 25 avril 1840, se rapportent aux *ministres des cultes* et non pas *aux cultes*. C'est ce qui résulte de la discussion qui a eu lieu à la chambre des députés (séance du 15 février, *Moniteur* du 17, p. 325), et du rapprochement de l'art. 18 de la loi du 21 mars 1831 (dont les termes, à cet égard, sont identiques à ceux de l'art. 10 de la loi du 5 mai 1855) avec l'art. 6, qui exclut des fonctions de maire et d'adjoint les ministres des cultes, qu'ils soient ou non en exercice. Ainsi, l'exclusion des fonctions de conseiller municipal s'applique aux ministres d'un culte qui exercent leur ministère dans l'étendue de la commune. »

Cette doctrine, dont nous reconnaissons l'exactitude, a cependant besoin de quelque explication.

Considérer comme ministre du culte en exercice dans la commune tout prêtre qui y dit la messe, ce serait frapper toute une classe de citoyens d'une exclusion injustifiable. L'incompatibilité a été prononcée contre les ministres des cultes non point à raison de leur caractère sacerdotal, mais à raison de leur position comme fonctionnaires de la commune; elle doit donc atteindre sans aucun doute les curés et desservants en exercice dans les paroisses et succursales de la commune et qui reçoivent, à un titre ou à un autre, des allocations sur le budget municipal (Voy. ord. 14 juin 1847, élect. de Vallouise; décr. 16 mars 1850, Bouton), mais elle ne peut s'appliquer aux prêtres qui, soit au point de vue de leurs fonctions, soit au point de vue de leur traitement, n'ont aucun rapport avec la commune, et par exemple, aux membres d'un chapitre diocésain ou à l'aumônier d'une école nationale payé par l'Etat. (Voy. décr. 23 juin 1849, Musard.)

268. — Après les incompatibilités, nous rencontrons les empêchements. « Ne peuvent être conseil-
« lers municipaux : 1° les comptables de deniers
« communaux et les agents salariés de la commune;
« 2° les entrepreneurs de services communaux; 3° les
« domestiques attachés à la personne; 4° les indivi-
« dus dispensés de subvenir aux charges communales
« et ceux qui sont secourus par les bureaux de bien-
« faisance. » (Voy. L. 5 mai 1855, art. 9.)

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 « 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

(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.

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.

269. — 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 et les instituteurs primaires communaux se présentent au premier rang parmi ceux que frappe l'exclusion. (Voy. décr. 5 janvier 1850, élect. de Thorame ; 2 févr. 1850, David.) L'agent voyer, l'archiviste bibliothécaire rémunéré sur les fonds communaux, le professeur de dessin, dans une école communale, dont l'emploi est à la nomination du maire et qui est payé sur le budget municipal, l'architecte chargé des travaux ordinaires de la commune en sont également atteints (Voy. ordonn. 3 mai 1844, élect. de Dieppe ; 3 septembre 1844, élect. de Nègrepelisse ; 18 novembre 1846, élect. de Toulouse ; 29 juin 1847, élect. de Rive-de-Gier), tandis qu'on ne saurait s'en armer contre l'inspecteur des eaux thermales d'une commune, dont la nomination est faite et le traitement fixé par l'État, ni contre un architecte exceptionnellement chargé de

diriger et de surveiller des travaux dans une commune, alors même qu'il recevrait à ce titre une rémunération (Voy. ord. 19 avril 1838, élect. d'Encausse ; 29 juin 1847, élect. de Rive-de-Gier), ni enfin contre l'habitant qui aurait pris l'engagement de remonter, moyennant un prix déterminé, l'horloge de la commune (1). (Voy. ord. 22 août 1844, élect. de Saint-Laurent-des-Eaux.)

L'incapacité prononcée contre les entrepreneurs de services communaux, ne concerne que les services qui créent entre la commune et les entrepreneurs des rapports d'intérêt constants, et, pour ainsi dire, journaliers ; tels sont, par exemple, le service du balayage, celui de l'éclairage et autres analogues. Un marché passé avec la commune pour un travail déterminé, pour la construction d'un édifice ou celle d'un chemin, donnerait seulement lieu à l'application de l'art. 21 de la loi du 5 mai 1855, qui interdit aux membres du conseil municipal de prendre part aux délibérations relatives aux affaires dans lesquelles ils ont un intérêt, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires. (Voy. l'exposé des motifs de la loi nouvelle.)

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,

(1) Il en serait cependant tout autrement si, en raison du traité passé avec la municipalité, il devait être considéré comme entrepreneur d'un service communal.

et considérer leurs employés comme étrangers aux prévisions de l'art. 9 de la loi de 1855. La raison répugne, en effet, à reconnaître un agent ou un employé de la municipalité dans un fonctionnaire qu'elle ne peut ni choisir ni révoquer. C'est ainsi qu'on s'est refusé à placer sous l'empire de l'art. 18 de la loi du 21 mars 1831 les membres des conseils de fabrique (Voy. ord. 19 avril 1838, élect. d'Encausse), les économes et secrétaires attachés aux hospices communaux (Voy. ord. 18 mai 1841, Griotteray ; 10 août 1847, Saint-Gest), le médecin d'un bureau de bienfaisance ou d'un hospice même subventionné par la commune(1). (Voy. décr. 25 août 1849, élect. de Saint-Pol.)

270. — 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-

(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.*, et circ. 25 avril 1840, note B).

« 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 por-
« tion afférente aux centimes communaux ne saurait
« être considérée comme un salaire qu'il reçoit ou
« qui lui est alloué par la commune. Enfin, le per-
« cepteur, qui n'est point en même temps receveur
« municipal, me paraît être dans la même position
« que les receveurs particuliers et les receveurs gé-
« néraux 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 sept. 1838, élect. d'Orange.)

271. — 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. 9 n'est nullement susceptible de préjudicier aux droits électoraux de leurs maris. (Voy. ord. 18 mai 1837, élect. de Dieppe.)

272. — « 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 muni-
« cipal (1). » (Voy. L. 5 mai 1855, art. 11.)

(1) Cet article s'applique également aux parents et alliés au degré d'aïeul et de petit-fils. (Voy. décr. 11 août 1849, Lefrançois.)

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 famille 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.

273. — Depuis que l'art. 57 de la constitution de 1852 a attribué au pouvoir exécutif le droit de prendre les maires en dehors du conseil municipal, la question s'est élevée de savoir si l'art. 20 de la loi du 21 mars 1831, devenu l'art. 11 de la loi du 5 mai 1855, doit recevoir son application, lorsque deux parents se trouvent dans un conseil municipal, l'un en vertu d'un mandat reçu des électeurs, l'autre en vertu d'une nomination faite par l'autorité. Un conseil de préfecture avait cru pouvoir décider que la nomination aux fonctions de maire d'un citoyen pris hors du conseil municipal, faisait obstacle à l'élection ultérieure de son frère, comme conseiller municipal. Le conseil d'État, saisi du recours, a statué en ces termes : « Considérant que l'incompatibilité pro-
« noncée par l'art. 20 de la loi du 21 mars 1831, est
« limitée au cas où des parents au degré de père, de
« fils, de frère, ou des alliés au même degré, *auraient*
« *été élus membres du même conseil municipal ;*
« qu'aux termes de l'art. 57 de la constitution, les
« maires peuvent être pris hors du conseil municipal ;
« qu'il suit de là que deux parents ou alliés au degré

« déterminé par l'art. 20 de la loi précitée peuvent, « sans tomber sous le coup de l'incapacité prononcée « par cet article, être en même temps, l'un conseiller « municipal, et l'autre maire, s'il n'est pas, d'ail- « leurs, conseiller municipal. » (Voy. décr. 28 juillet 1853, élect. d'Ygos.)

274. — 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.

275. — 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.) Mais, s'il n'a pas fait cette déclaration, l'élection doit être annulée, sans qu'il y ait lieu, au préalable, de le mettre en demeure d'opter. (Voy. décr. 5 janvier 1850, élect. de Thorame.)

276. — 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 des démissions, la raison dit qu'elles doivent se produire par écrit.

277. — Mais lorsque la persistance des deux parents 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. 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 juillet 1833, élect. de Solignac; 25 oct. 1833 élect. de Saint-Flour; 25 mai 1841, Jolicler; décr. 5 janv. 1850, élect. de Revin); 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 Campouriez; décr. 12 septembre 1853, élect. de Montferrier) ; 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.)

Si la double élection a eu lieu, en même temps, dans deux sections différentes, c'est par le sort que la préférence doit être déterminée. (Voy. décr. 1er décembre 1849 élect. de Clermont.)

Art. 2. — Opérations électorales.

278. — Division.

278. — 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.

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

279. — L'élection est destinée à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal ou au renouvellement quinquennal.
280. — Des vacances. — Exclusions.
281. — Suite. — Révocation pour cause d'absences répétées.
282. — Exclusion pour cause d'incompatibilité ou d'empêchement.
283. — Exclusion pour refus de prestation de serment.
284. — 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.
285. — Du cas où le même citoyen a été élu membre de deux ou plusieurs conseils municipaux.

286. — Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion ne sauraient être étendues.
287. — Application de ces dispositions. — Des arrêtés pris à cet effet, par le préfet.
288. — Des règles de préférence qu'il a à suivre à l'égard des conseillers qui deviennent *alliés*.
289. — Du droit, pour l'administration, de compléter le conseil municipal, au fur et à mesure des vacances.
290. — Du renouvellement quinquennal.
291. — Le renouvellement quinquennal constitue une nature générale pour tout l'empire.
292. — De l'influence des variations de la population sur le nombre des conseillers à élire.
293. — Répartition du nombre des conseillers à élire dans les communes divisées en plusieurs sections. — Constitution des sections.
294. — Des arrêtés pris par les préfets, à l'effet de fixer et de répartir le nombre des conseillers à élire. — Recours contre ces arrêtés.

—

279. — L'élection est destinée soit à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal, soit à procurer le renouvellement intégral qui a lieu tous les cinq ans. (Voy. L. 5 mai 1855, art. 8.)

Les causes les plus ordinaires de vacances sont les décès ou 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.

280. — La loi du 21 mars 1831, dont la disposition sur ce point n'a été omise dans la loi de 1855 que parce qu'elle est de droit commun en matière électorale, déclarait que la qualité de conseiller municipal se perd par la privation des droits civiques. (Voy. art. 19, et *suprà*, n° 160.) 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.)

281. — La même portée appartient à l'art. 20 de la loi du 5 mai 1855, aux termes duquel « tout mem-« bre du conseil municipal qui, sans motifs légitimes, « a manqué à trois convocations consécutives, peut « être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf re-« cours, dans les dix jours de la notification, devant « le conseil de préfecture. » Si l'on en croit les instructions ministérielles, on ne doit pas entendre par *convocations consécutives*, les séances successives d'une même session, mais *trois sessions consécutives*, soit ordinaires, soit extraordinaires : « C'est ainsi, écrit « M. le ministre de l'intérieur, dans une circulaire « du 27 avril 1843, qu'a toujours été appliquée, quand « le gouvernement avait le droit de révoquer les con-« seillers municipaux, 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 département, 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.* »

L'art. 26 de la loi du 21 mars 1831 abandonnait au conseil municipal lui-même l'appréciation des excuses alléguées pour justifier l'absence, et le préfet n'avait le droit de déclarer un conseiller municipal démissionnaire, que si le conseil, spécialement consulté sur le mérite de ces excuses, avait déclaré qu'il ne les considérait pas comme légitimes. (Voy. ord. 29 juillet 1847, élect. de Saint-Amand.) Dans le

système de la loi nouvelle, c'est, au contraire, le préfet seul qui juge de la convenance de l'exclusion et qui la prononce; mais si le conseiller municipal cesse d'être soumis au jugement de ses pairs, il retrouve une garantie dans le recours qui lui est ouvert devant le conseil de préfecture.

282. — Enfin, les dispositions des art. 9, 10 et 11, sur certains empêchements et incompatibilités, et celles du décret du 8 mars 1852, 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.

283. — 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.

284. — 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. 9, 10 et 11; 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 ou d'incompatibilité antérieur à l'élection, l'irrégularité engendrée par la violation formelle des art. 9, 10 ou 11 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. 1er juillet 1839, élect. de Wallers; 9 mai 1845, Panzani.) 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, 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. 1er 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, posté-

rieurement 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'au-« cun recours dans le délai fixé par la loi, est deve-« nue définitive et inattaquable. » (Voy. *ibid.*)

285. — Nul, nous l'avons dit déjà, ne peut être membre de deux conseils municipaux. (Voy. L. 5 mai 1855, art. 10.) Le citoyen qui a été porté par l'élection aux fonctions municipales dans deux ou plusieurs communes doit donc opter pour l'un des conseils. A défaut par lui d'opter, on doit laisser écouler un mois à partir du jour après lequel aucune réclamation ne peut être faite contre les élections, et ce délai d'un mois expiré, le préfet, en conseil de préfecture, détermine par la voie du sort à quel conseil appartiendra le citoyen élu. (Voy. circ. min. int. 30 nov. 1831.) Il en serait de même si un citoyen avait été porté à la même époque et au même conseil par des sections différentes.

Lorsqu'un individu, membre d'un conseil municipal, est appelé aux mêmes fonctions par les électeurs d'une autre commune, cette seconde élection est nulle si le membre nommé ne fait pas cesser l'incompatibilité en donnant sa démission. Mais s'il la donne avant l'installation du conseil où il a été nouvellement appelé, sa dernière nomination doit avoir son effet. (Voy. ord. 4 fév. 1836, élect. de Guéret.)

286. — 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. (Voy. ord. 30 nov. 1832, Chapelle.)

287. — C'est au préfet qu'il appartient de veiller à l'exécution de la loi, qui veut que « tout conseiller « municipal qui, par une cause survenue postérieu- « rement à sa nomination, se trouve dans un des cas « prévus par les art. 9, 10 et 11, soit déclaré démis- « sionnaire. » (Voy. art. 12.) Mais la décision préfectorale peut être déférée au conseil de préfecture. C'est là une attribution nouvelle qui nous semble participer de la nature des attributions des conseils de préfecture en matière contentieuse ; leurs arrêtés peuvent donc faire l'objet d'un recours au conseil d'État. Sous la législation précédente, les arrêtés préfectoraux devaient, sans préjudice du recours direct au conseil d'État pour excès de pouvoir, être d'abord attaqués devant le ministre de l'intérieur ; mais la décision ministérielle elle-même était susceptible de recours au conseil d'État. (Voy. décr. 23 mars 1850, Femy ; 9 août 1851, élect. de Labatut.) Or, on ne peut supposer que la loi nouvelle ait entendu enlever aux justiciables le bénéfice du double degré de juridiction.

288. — 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 nov. 1831 indiquait deux moyens à prendre pour déterminer celui d'entre eux qui doit sortir : 1° l'in-

fériorité dans l'ordre du tableau ; 2° le tirage au sort ; et le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 27 avril 1843, avait donné la préférence au premier moyen, à raison surtout de ce qu'il était fondé sur la différence du nombre des suffrages émis par les électeurs. Mais le conseil d'État ne s'est pas rangé à cette opinion ; il a décidé qu'il fallait en pareil cas recourir à la voie du sort, et cela en se fondant sur ce motif, qu'au moment où l'incompatibilité était survenue, les deux alliés, dont l'un devait nécessairement sortir du conseil municipal, y siégeaient au même titre et avec des droits égaux. (Voy. ord. 9 mai 1845, élect. de Villeneuve-sur-Lot.)

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.)

289. — En cas de vacance dans l'intervalle des élections quinquennales, porte l'art. 8 de la loi du 5 mai 1855, « il est procédé au remplacement quand « le conseil municipal se trouve réduit aux trois « quarts de ses membres. »

Le législateur a-t-il voulu, 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 rédaction de l'art. 22 de la loi du 21 mars 1831 laissait également du doute sur ce point, et 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 Montrejean.)

« Les termes de l'art. 22, disait le ministre, ne « sont pas explicites, ils portent seulement que le « remplacement aura lieu *dès que le conseil sera ré-* « *duit aux trois quarts de ses membres.* A la vérité, « l'exposé des motifs présenté à la chambre des dépu- « tés par M. de Martignac, le 9 février 1829, annon- « çait que l'intention des rédacteurs de la loi était « que les électeurs ne fussent pas convoqués, tant « que le nombre des conseillers excéderait la limite « des trois quarts. Le principal motif allégué était la « crainte de fatiguer les électeurs par des convoca- « tions 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 exprimer, « et il traversa la discussion, sans qu'on remarquât « cette insuffisance de rédaction, et sans qu'on s'oc- « cupât de la portée de cet article. Les premières « instructions publiées pour l'exécution de la loi du « 21 mars 1831 semblent annoncer que l'art. 22 était « entendu dans le sens de l'exposé des motifs de 1829. « C'est ce qu'on peut inférer de certains passages « d'une circulaire du 30 nov. 1831. Mais on ne tarda « pas à reconnaître que cette restriction offrait de « graves inconvénients ; que, notamment, dans un « grand nombre de cas, il serait impossible d'organi- « ser 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 convoquer les élec-

« teurs, on arrivait à introduire dans le conseil des « citoyens que l'opinion publique, d'accord avec celle « de l'administration supérieure, appelait aux places « de maires ou d'adjoints. En examinant le texte de « l'art. 22, on reconnut que, s'il prescrit de convo- « quer 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 discus- « sion spéciale. Enfin, l'économie de la loi avait, de « 1829 à 1831, subi deux changements favorables au « complétement, quand il n'y a qu'un petit nombre « 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 « projet de 1829; et l'art. 44 a substitué, dans les « communes 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 con-

« seil 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 attri- « butions de l'administration supérieure d'exercer, « avec une certaine latitude, avec un pouvoir discré- « tionnaire, l'autorité qui lui est confiée, en tant « qu'il ne s'agit pas d'actes ou de mesures contraires « à la législation. Or, j'ai exposé ci-dessus que la loi « du 21 mars 1831 ne prohibe pas le complétement « 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 instruc- « tion en date du 10 septembre 1834, ils devront « concilier les exigences des intérêts communaux « avec le soin de ne pas fatiguer les citoyens par des « réunions trop fréquentes, 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 ; 23 mai 1844, élect. de Lamballe.)

290. — Je passe au renouvellement des conseils.

Il a lieu tous les cinq ans et s'applique à l'intégralité du conseil, tandis que la loi du 21 mars 1831 voulait que le renouvellement se fît par moitié tous les trois ans.

On a cru qu'avec le suffrage universel, plus encore qu'avec le suffrage restreint, il importait de ne pas raviver trop souvent les luttes locales dont les élections sont souvent la cause ou le prétexte, et l'art. 8 de la loi nouvelle a espacé plus encore que ne faisait la loi de 1831, ces occasions périodiques d'agitation.

Quant au renouvellement partiel par moitié, on donnait surtout pour raison de cette mesure qu'un renouvellement intégral ferait perdre la tradition des affaires, mais cette observation n'était que spécieuse. En temps ordinaire, il n'arrivera presque jamais qu'un renouvellement intégral ne fasse pas rentrer au conseil municipal une forte partie des conseillers sortants.

291. — Les élections destinées à pourvoir aux vacances sont susceptibles d'introduire à tout instant de nouveaux membres dans le sein des conseils municipaux ; et, d'une autre part, il est aisé de concevoir qu'en dehors des époques marquées pour le renouvellement quinquennal, nombre de conseils municipaux se trouvent journellement formés ou renouvelés dans leur intégralité, par suite de créations de communes, de distraction de territoire ou de dissolution prononcée par l'empereur. Comment concilier ces résultats avec la disposition qui prescrit le renouvellement quinquennal ?

La difficulté avait été prévue et résolue par la pre-

mière ordonnance rendue pour l'exécution de la loi municipale, à la date du 9 septembre 1834. Cette ordonnance avait 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.* Le même principe est évidemment applicable au renouvellement quinquennal.

Il y avait exception à la règle pour les conseils élus intégralement dans le courant de l'année même du renouvellement triennal. L'ordonnance rendue pour désigner à quelle époque il devait s'effectuer, en exceptait 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.) Cette exception nous semble encore devoir être acceptée et cela avec d'autant moins de difficulté que la faculté pour le gouvernement de remplacer le conseil municipal qu'il a cru devoir dissoudre, par une commission, et de la maintenir jusqu'à l'époque du renouvellement quinquennal, ne laissera que de rares occasions de l'appliquer. (Voy. L. 5 mai 1855, art. 13.)

292. — On doit, à chaque renouvellement, pour déterminer le nombre des conseillers à élire, tenir compte des variations survenues dans la population de la commune.

Aux termes de l'art. 6 de la loi du 5 mai 1855, le nombre des conseillers municipaux est proportionnel à la population de la commune. « Le conseil est com-
« posé de 10 membres dans les communes de 500 ha-
« bitants et au-dessous ; de 12, dans celles de 501

« à 1,500; de 16, dans celles de 1,501 à 2,500; de « 21, dans celles de 2,501 à 3,500; de 23, dans celles « de 3,501 à 10,000 ; de 27, dans celles de 10,001 à « 30,000 ; de 30, dans celles de 30,001 à 40,000 ; « de 32, dans celles de 40,001 à 50,000; de 34, « dans celles de 50,001 à 60,000; de 36, dans celles « de 60,001 et au-dessus. » 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 quinquennal. 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. Ce nombre reste, d'ailleurs, le même lorsque le maire ou les adjoints ont été pris en dehors du conseil. (Voy. circ. min. int. 9 juillet 1852, 24 juin 1855.)

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

(1) Le dernier recensement officiel a été publié en 1852. (Voy. au t. IV, p. 108, nº 126, nos observations sur la nature des actes dont l'objet est de proclamer le résultat de ces opérations.)

L'art. 7, § 2 de la loi du 5 mai, donne aux préfets la faculté de diviser les communes en sections électorales, soit afin de faciliter les opérations en multipliant les lieux de réunion, soit dans le but d'attribuer à chaque section un nombre déterminé de conseillers municipaux.

Dans les deux cas, leurs arrêtés doivent être pris en conseil de préfecture.

Le § 3 du même article leur prescrit de tenir compte du nombre des électeurs inscrits lorsqu'ils répartissent les conseillers à nommer par chacune des sections, mais il a été entendu dans la discussion de la loi, qu'il n'y a pas nécessité d'établir, à cet égard, une proportion rigoureusement exacte. Le législateur a voulu que les intérêts souvent distincts ou même opposés des différentes fractions de la commune fussent équitablement représentés dans le conseil municipal. Et pour atteindre ce résultat, les préfets ont à tenir compte à la fois, du nombre des électeurs de chaque section et de l'importance relative des intérêts qu'il s'agit de sauvegarder. (Voy. circ. min. int. 24 juin 1855.) Outre qu'elle présente l'avantage d'accorder à chaque fraction de la commune des représentants de ses besoins et de ses vœux, la division par sections permet de remédier aux inconvénients et aux abus des votes par scrutin de liste, déjà supprimés par l'art. 36 de la constitution pour l'élection des députés au corps législatif.

294. — Pour déterminer le nombre des conseillers à élire et régler leur répartition entre les diverses sections, le préfet prend 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.

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. Ier, n° 452, p. 390.)

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 octobre 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 annule 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 fondé 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 révéleraient, 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:

« Considérant 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 in-

« vestis 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 préfec- « ture a décidé qu'il ne pouvait s'écarter des dispo- « sitions de l'arrêté précité ; *considérant que cet ar- « rêté 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.

295. — Convocation des électeurs par le préfet.
296. — De la nécessité de la publication des arrêtés de convocation. — Mesures à prendre à cet effet.
297. — Fixation de l'heure et du lieu de l'assemblée.
298. — Confection des listes de sections. — Répartition des électeurs entre les sections.
299. — Réclamations contre les listes de sections.

—

295. — 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 quinquennal dans tout l'empire.

La législation antérieure, celle de 1831, prescrivait d'indiquer des jours de réunion différents pour les diverses sections et fixait l'ordre dans lequel chaque section devait être appelée à voter. (Voy. L. 21 mars 1831, art. 44.) Ce mode de procéder peut encore être suivi; il a cet avantage de prévenir les élections dou-

bles ou celles dont un empêchement pour cause de parenté vicierait le résultat ; toutefois, il n'est point interdit de convoquer les sections pour le même jour. (Voy. L. 5 mai 1855, art. 27.)

Pour les communes qui comptent 2,500 âmes et plus, ce jour sera le samedi ; le scrutin se continuera le dimanche. Dans celles qui ont une population moindre, le scrutin ne doit durer qu'unjour ; il sera ouvert et clos le dimanche. (Voy. loi 5 mai 1855, art. 33.)

Si le préfet prévoit des circonstances de nature à empêcher la réunion des électeurs à l'époque fixée par son arrêté de convocation, il a le droit d'autoriser les sous-préfets à renvoyer les élections à une époque plus éloignée. En faisant usage de cette délégation, ceux-ci devront seulement avoir soin de mentionner dans l'arrêté qu'ils prendront à cet effet, les motifs d'ordre public qui les engagent à avoir recours à cette mesure exceptionnelle. (Voy. ord. 29 juin 1847, élect. du Plan.)

296. — 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 ; décr. 3 août 1849, élect. de Beaupuy.) 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 ; décr. 20 juill. 1853,

élect. de Bizous, et circ. min. int. 24 juin 1855.)

Quel que soit, du reste, le mode d'avertissement adopté, il importe que la condition des électeurs, sous ce rapport, soit la même pour tous. Si dans une commune où la convocation a eu lieu par affiches et publications, on envoyait surabondamment des lettres d'invitation à une partie seulement des citoyens inscrits sur les listes, cette irrégularité suffirait à faire annuler les opérations du moment qu'il serait établi qu'elle a pu être de quelque influence sur le résultat. (Voy. ord. 16 janv. 1846, élect. de Quenne; 31 mars 1847, élect. de Folleville.)

297. — La convocation faite par le préfet, il reste à déterminer l'heure et le lieu de l'assemblée. Le préfet peut en faire l'objet d'une disposition dans son arrêté de convocation, à moins qu'il ne juge préférable de laisser l'initiative aux maires, mieux placés peut-être pour connaître ce qui convient aux besoins et aux habitudes des électeurs, mais qui, dans tous les cas, devront se conformer aux instructions que le préfet leur aura transmises. (Voy. ord. 25 avril 1842, élect. de Senozan ; décr. 12 sept. 1853, élect. de Ghisoni.) Il importe de prescrire que le scrutin ne pourra pas se prolonger au delà de six heures du soir. (Voy. circ. 24 juin 1855.) Quant aux mesures à prendre pour porter à la connaissance des électeurs l'heure et le lieu choisis, 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.)

298. — C'est 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 (aujourd'hui « l'arrêté préfectoral) qui a établi et délimité les sec-« tions électorales. (Voy. ord. 4 février 1836, Mas et « consorts, et, dans le même sens, décr. 23 nov. « 1849, élect. de Pignan ; 9 février 1850, élect. de « Cournonterral.) Les électeurs qui ont des habita-« tions, des magasins ou ateliers dans plusieurs sec-« tions, 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. . . . . .

« Les circonstances propres à déterminer le domi-« cile de section doivent être fondées sur la situation « actuelle, au moment où se font les listes de sections « pour la convocation des électeurs de la commune.» (Voy. circ. 25 avril 1849.)

299.—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; décr. 9 fév. 1850, élect. de Cournonterral.)

§ 3. — Forme des opérations électorales.

300. — Renvoi, pour les détails, aux explications données dans la section relative aux élections départementales.
301. — Présidence de l'assemblée.
302. — Composition du bureau.
303. — Nomination du secrétaire.
304. — Les élections ont lieu au scrutin de liste. — Avertissement à donner par le président.
305. — Durée du scrutin.
306. — Admission au vote. — Appel des électeurs.
307. — Précautions prises en vue d'assurer le secret des votes et la sincérité du scrutin.
308. — Réappel des électeurs et clôture du scrutin.
309. — Dépouillement du scrutin.
310. — Attribution des bulletins douteux, bulletins blancs ou autres.
311. — Majorité exigée pour qu'il y ait élection. — Deuxième tour de scrutin.
312. — Proclamation du résultat de l'élection et incinération des bulletins.
313. — Pouvoirs attribués au bureau et à son président.
314. — Rédaction du procès-verbal. — Renvoi.

—

300. — Les formes consacrées par la loi du 5 mai 1855 pour les opérations électorales sont, à très-peu de chose près, les mêmes qui ont été adoptées pour la désignation des membres des conseils généraux et d'arrondissement, et que l'art. 3 de la loi du 7 juillet 1852 emprunte aux art. 10 à 33 du décret réglementaire du 2 février 1852. Cette remarque nous permettra de nous borner, le plus souvent, à rapporter le texte législatif, en renvoyant pour les développe-

ments à ceux qui ont été présentés sur le même sujet lorsque nous avons parlé des élections départementales.

301.— Les sections, dit l'art. 29 de la loi, sont présidées, savoir : la première par le maire, et les autres, par les adjoints, dans l'ordre de leur nomination, et par les conseillers municipaux, dans l'ordre du tableau.

Le président, continue l'art. 30, a seul la police de l'assemblée. Ces assemblées ne peuvent s'occuper que des élections qui leur sont attribuées. Toute discussion, toute délibération leur sont interdites.

302. — 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 à l'ouverture de la séance, sachant lire et écrire. (Voy. art. 31.) 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 sur le résultat des opérations. (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.)

303. — Les quatre scrutateurs, de concert avec le président, désignent le secrétaire. (Voy. art. 31.) Dans les délibérations du bureau, le secrétaire n'a que voix consultative ; mais, ici comme en matière

d'élections départementales, il doit compter comme membre du bureau pour l'accomplissement de la disposition qui exige la présence continuelle de trois membres au moins. (Voy. ord. 14 février 1842, Mélion.) Le secrétaire, aussitôt qu'il est nommé, doit ouvrir le procès-verbal.

304. — C'est par la voie du scrutin de liste que les assemblées des électeurs communaux procèdent aux élections qui leur sont attribuées. (Voy. art. 32.) 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. 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. 9, 10 et 11, sur les empêchements et les incompatibilités.

305. — La loi ne fixe pas l'heure de l'ouverture ou de la clôture du scrutin, comme l'a fait le décret du 2 février 1852, concernant l'élection des députés. Les préfets peuvent en faire l'objet d'une disposition dans leurs arrêtés de convocation, à moins qu'ils ne jugent préférable de laisser l'initiative aux maires, mieux placés peut-être pour connaître ce qui convient aux besoins ou aux habitudes des électeurs. Il importe, néanmoins, de prescrire que, dans aucun cas, le scrutin ne devra se prolonger au delà de six heures du soir. (Voy. circ. min. int. 24 juin 1855.)

Dans les communes de deux mille cinq cents habitants et au-dessus, le scrutin dure deux jours; il est

ouvert le samedi et clos le dimanche. Dans les communes d'une population inférieure, il ne dure qu'un jour; il est ouvert et clos le dimanche. (Voy. art. 33.) Quelle que soit, d'ailleurs, la durée du scrutin, soit qu'il se prolonge pendant deux journées ou qu'en raison de la population de la commune il n'en prenne qu'une seule, la séance de chaque jour doit être de trois heures au moins. (Voy. art. 39 et circ. 24 juin 1855.) L'inobservation de cette prescription pourrait entraîner la nullité des opérations électorales; il est donc important que le président, conformément à l'art. 39, constate, au commencement de l'opération, l'heure à laquelle le scrutin est ouvert, et constate également l'heure à laquelle le scrutin est clos. Le secrétaire, de son côté, doit mentionner avec le plus grand soin dans le procès-verbal l'heure de l'ouverture et celle de la fermeture du scrutin.

306. — « Nul ne peut être admis à voter, s'il « n'est inscrit sur la liste. Toutefois, seront admis « au vote, quoique non inscrits, les citoyens porteurs « d'une décision du juge de paix, ordonnant leur « inscription, ou d'un arrêt de la cour de cassation, « annulant un jugement qui aurait prononcé une « radiation. » (Voy. L. 5 mai 1855, art. 36.)

Pour assurer l'exécution de cette disposition, une copie de la liste des électeurs, certifiée par le maire, contenant les noms, domiciles, qualification de chacun des inscrits, reste, pendant toute la durée des opérations, déposée sur la table autour de laquelle siége le bureau. (Voy. art. 38.)

L'électeur remet au président son bulletin fermé ; le président le dépose dans la boîte du scrutin et l'un

des scrutateurs constate le vote en apposant sa signature ou son parafe sur la liste, en marge du nom du votant. (Voy. art. 38.)

307. — Les précautions prises en vue d'assurer le secret des votes et la sincérité du scrutin, sont les mêmes que pour les élections départementales. Les électeurs apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée ; le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs. Enfin la boîte du scrutin doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains du scrutateur le plus âgé. (Voy. art. 38.)

308. — Lorsque l'appel est terminé, il est procédé au réappel par ordre alphabétique des électeurs qui n'ont pas voté. Le président déclare que le scrutin est clos et il ne peut être reçu aucun vote après cette déclaration. (Voy. art. 38 et 39.)

309. — Si le dépouillement du scrutin ne peut avoir lieu le jour même, les boîtes contenant les bulletins sont scellées et déposées pendant la nuit au secrétariat ou dans l'une des salles de la mairie. Les scellés sont également apposés sur les ouvertures du lieu où les boîtes ont été déposées, et le maire prend les autres mesures nécessaires pour la garde des boîtes du scrutin. (Voy. art. 41.)

Quant à l'opération du dépouillement, elle s'effectue de la manière suivante : la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des bulletins vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des votants, il en est fait mention au procès-verbal. Le bureau désigne, parmi les électeurs présents, un certain

nombre de scrutateurs. Le président et les membres du bureau surveillent l'opération. Ils peuvent y procéder eux-mêmes, s'il y a moins de trois cents votants. (Voy. art. 40.)

310. — L'attribution des bulletins douteux peut faire naître des difficultés auxquelles s'appliquent les règles que nous avons posées en matière d'élections départementales. L'art. 42 prévoit, d'ailleurs, la plupart des cas qui peuvent se présenter. Les bulletins, dit cet article, sont valables, bien qu'ils portent plus ou moins de noms qu'il n'y a de conseillers à élire. Les derniers noms inscrits au delà de ce nombre ne sont pas comptés. Les bulletins blancs ou illisibles, ceux qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou qui contiennent une désignation ou qualification inconstitutionnelle, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement; mais ils sont annexés au procès-verbal.

311. — Immédiatement après le dépouillement du scrutin, le président en fait connaître le résultat. (Voy. art. 43.)

Nul n'est élu au premier tour de scrutin, s'il n'a réuni, 1° la majorité absolue des suffrages exprimés; 2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. (Voy. art. 44.)

Les deux tours de scrutin peuvent avoir lieu le même jour, sinon, dit l'art. 44, le second tour est

renvoyé au dimanche suivant. Ces deux dernières dispositions ne s'appliquent évidemment qu'aux communes d'une population inférieure à 2,500 âmes. On doit, en effet, inférer des termes de l'art. 33, que dans les communes de 2,500 habitants et au-dessus, le deuxième tour de scrutin est renvoyé de droit au samedi et au dimanche suivants. (Voy. circ. 24 juin 1855.)

312. — Lorsque le dépouillement est terminé, le président en proclame le résultat. Ceux des bulletins qui n'ont donné lieu à aucune réclamation, sont brûlés en présence des électeurs. Les autres doivent être annexés au procès-verbal. (Voy. art. 43.)

313. — Il reste, pour terminer ce qui concerne les opérations électorales, à dire un mot des pouvoirs du bureau et du président. L'art. 34 porte que le bureau juge provisoirement les difficultés qui s'élèvent sur les opérations de l'assemblée. Ses décisions sont motivées. Toutes les réclamations dont il a à s'occuper, et les décisions dont elles sont l'objet, sont insérées au procès-verbal ; les pièces et les bulletins qui s'y rapportent y sont annexés, après avoir été parafés par le bureau.

Le président a seul la police de l'assemblée. Sa mission est d'y maintenir l'ordre, d'empêcher qu'on ne s'y occupe d'autres objets que des élections auxquelles il s'agit de procéder, et d'interdire toute discussion et toute délibération. (Voy. art. 30.) Il doit également veiller à ce que nul électeur n'entre dans le lieu de l'assemblée, s'il est porteur d'armes quelconques. (Voy. art. 37.)

314. — La rédaction du procès-verbal ne com-

porte aucune règle particulière aux élections municipales. 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 juillet 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 peut y être suppléé par tous les 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 juill. 1840, d'Annoville.)

§ 4. — Réclamations contre les opérations électorales.

315. — Texte des art. 45, 46 et 47 de la loi du 5 mai 1855.
316. — Renvoi à la section précédente pour l'explication des dispositions contenues dans les art. 45 et 46.
317. — Limites respectives de la compétence entre les conseils de préfecture et les tribunaux.
318. — Appréciation des irrégularités alléguées, dans leurs rapports avec les résultats de l'élection.
319. — Mise en cause des conseillers dont l'élection est contestée.
320. — Délai accordé au conseil de préfecture pour statuer.
321. — Formes et délai du recours au conseil d'État. — Renvoi.

315. — Les art. 45, 46 et 47 de la loi du 5 mai 1855, sont ainsi conçus :

« Art. 45. — Tout électeur a le droit d'arguer de « nullité les opérations de l'assemblée dont il fait « partie.

« Les réclamations doivent être consignées au « procès-verbal, sinon elles doivent être, à peine de « nullité, déposées au secrétariat de la mairie, dans « le délai de cinq jours, à dater du jour de l'élec- « tion. Elles sont immédiatement adressées au pré- « fet par l'intermédiaire du sous-préfet ; elles peu- « vent aussi être déposées à la préfecture ou à la « sous-préfecture, dans le même délai de cinq « jours.

« Il est statué par le conseil de préfecture, sauf re- « cours au conseil d'État.

« Si le conseil de préfecture n'a pas prononcé « dans le délai d'un mois, à compter de la réception « des pièces à la préfecture, la réclamation est con- « sidérée comme rejetée. Les réclamants peuvent se « pourvoir au conseil d'État, dans le délai de trois « mois.

« En cas de recours au conseil d'État, le pourvoi « est jugé sans frais.

« Art. 46. — Le préfet, s'il estime que les condi- « tions et les formes légalement prescrites n'ont pas « été remplies, peut également, dans le délai de « quinze jours, à dater de la réception du procès- « verbal, déférer les opérations électorales au conseil « de préfecture.

« Le recours au conseil d'État contre la décision « du conseil de préfecture, est ouvert soit au préfet,

« soit aux parties intéressées, dans les délais et les « formes réglés par l'article précédent.

« Art. 47. — Dans tous les cas où une réclamation, « formée en vertu de la présente loi, implique la so- « lution préjudicielle d'une question d'état, le con- « seil de préfecture renvoie les parties à se pourvoir « devant les juges compétents et fixe un bref délai « dans lequel la partie qui aura élevé la question « préjudicielle doit justifier de ses diligences. »

316. — Les art. 45 et 46 ne font que reproduire, sauf de légères modifications, les dispositions des art. 51, § 2, et 52, § 1 et 3 de la loi sur l'organisation municipale, du 21 mars 1831, qui elle-même était, en ce point, conforme aux art. 50 et 51 de la loi du 22 juin 1833. Je renvoie donc aux observations dont ces dispositions ont fait l'objet dans la précédente section. (Voy. *suprà*, n^os^ 249 et suivants.)

317. — L'art. 52 de la loi du 21 mars 1831 soulevait la même difficulté que l'art. 52 de la loi du 22 juin 1833. Ici aussi, on avait à se demander ce qu'il fallait entendre par les mots : capacité légale, et si, pour rester fidèle à la pensée de la loi, on ne devait pas voir une contestation relative à la capacité légale dans toute réclamation tendant à faire déclarer que la position personnelle de l'élu ne lui permet pas de profiter de l'élection. La question est aujourd'hui tranchée par l'art. 47 de la loi du 5 mai 1855. « Cette disposition, dit la circulaire ministérielle du 15 juin, enlève aux tribunaux la compétence qui leur avait été accordée par les art. 42 et 52 de la loi du 21 mars 1831, pour l'attribuer exclusivement au conseil de préfecture ; seulement, si la décision à in-

tervenir implique la solution d'une question d'état, le conseil de préfecture doit attendre, avant de statuer sur le fond de la réclamation, que la question préjudicielle ait été vidée par l'autorité compétente. C'est ce qui arriverait, par exemple, s'il y avait contestation sur l'âge, la nationalité, les liens de parenté, la jouissance des droits civils et politiques. » Tel est bien, en effet, le sens de la loi nouvelle, mais les termes mêmes dont se sert l'administration pour commenter l'article 47, *qui enlève aux tribunaux la compétence qui leur appartenait antérieurement*, démontrent qu'en réalité et contrairement à la jurisprudence qui s'était établie, l'art. 52 de la loi municipale déférait aux tribunaux civils toute contestation relative à la capacité légale et, notamment, les questions d'incompatibilité.

318. — 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 encore une fois 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 en 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 ; 8 septembre 1846, Pochon et autres ; décr. 22 août 1853, élect. de Saint-Gervais.)

319. — Lorsque le préfet défère au conseil de préfecture une question de nullité concernant une élection municipale, il doit avoir soin de notifier ce recours au maire de la commune, pour qu'il soit instruit qu'une réclamation a été formée et qu'il y a lieu de surseoir à l'installation des conseillers élus. (Voy. circ. 25 avril 1840.) C'est par cette voie que les conseillers dont l'élection est contestée sont mis en demeure d'intervenir devant le conseil de préfecture pour se défendre. Si la réclamation est formée par un électeur, le dépôt de sa protestation au secrétariat de la mairie a également l'effet d'avertir ceux dont l'élection est attaquée. (Voy. ord. 4 sept. 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'op-

position, non plus que celle de la 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.)

320. — Quand la réclamation émane du préfet, la loi paraît s'en remettre à lui du soin de presser la décision du conseil de préfecture. Dans le cas, au contraire, où la réclamation est présentée par un électeur, si le conseil de préfecture ne s'est pas prononcé dans le délai d'un mois, à compter de la réception des pièces à la préfecture, son silence équivaut à un rejet. (Voy. art. 45.) Tout arrêté intervenu après l'expiration du délai serait entaché d'excès de pouvoir. (Voy. décr. 2 février 1850, élect. de Trélans.)

321. — Le recours au conseil d'État contre la décision du conseil de préfecture est, d'ailleurs, ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées, dans les formes réglées par l'art. 46. Le droit de se pourvoir est soumis aux mêmes conditions et s'exerce de la même manière que pour les élections départementales. (Voy. *suprà*, n^os^ 261 et suivants.)

CHAPITRE DIX-SEPTIÈME.

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Préliminaires.

322. — Source du droit d'expropriation.
323. — Loi du 16 septembre 1807.
324. — Loi du 8 mars 1810. — Distinction entre l'expropriation et l'altération de la propriété.
325. — La jurisprudence n'admet plus, quant à la compétence, de distinction entre les dommages permanents et les dommages temporaires.

326. — Les lois de 1833 et 1841 n'ont apporté aucun changement aux principes établis à cet égard par la loi de 1807.
327. — Limites assignées au droit d'expropriation. — Le gouvernement ne peut s'emparer de la propriété privée que pour l'affecter à un usage public.
328. — Exceptions consacrées dans l'intérêt de la salubrité et dans l'intérêt de la voirie.
329. — Le droit d'expropriation appartient aux départements et aux communes aussi bien qu'à l'État.
330. — Du droit d'expropriation relativement à la propriété mobilière.
331. — Des immeubles par nature et par destination.
332. — Des choses qui sont immeubles par l'objet auquel elles s'appliquent. — Usufruit. — Usage. — Habitation. — Servitudes.
333. — Des droits des fermiers et locataires.
334. — Division.

—

322. — Le gouvernement est l'appréciateur et le gardien des intérêts généraux. Sa première mission, celle qui frappe tout d'abord, est de veiller à ce que chacun n'use de son droit que sous la condition et dans les limites du respect dû aux droits de tous. Les lois fondamentales l'ont, à cet effet, armé du pouvoir de police et le législateur est resté maître de fortifier et d'agrandir ce pouvoir pour suivre l'activité humaine dans ses manifestations et sa marche incessantes, et parer à tous les dangers qu'elle peut faire courir à l'ordre social. C'est ainsi que pour les ateliers dangereux ou incommodes, en matière de voirie et en ce qui concerne les cours d'eau, des dispositions particulières ont été et sont encore journellement édictées pour imposer au droit de propriété les restrictions commandées par les intérêts généraux. A l'égard des intérêts ainsi garantis, l'intervention du

gouvernement n'implique jamais, c'est là ce qui la caractérise, qu'un exercice de la puissance publique, et il est vrai de dire qu'il n'est appelé qu'à faire acte de magistrature.

Mais pour répondre aux exigences de l'utilité générale, ce n'est point assez du pouvoir de police et tout ne se réduit point, en administration, à accorder ou refuser, permettre ou défendre, commander ou interdire. Le gouvernement que nous venons de voir en face d'abus à prévenir ou empêcher dans l'exercice des droits privés, se trouve souvent aussi en face d'intérêts dont le propre est de constituer des besoins, des besoins communs auxquels il ne peut être donné satisfaction que par l'action directe et exclusive de l'État. Les intérêts de cet ordre sont ceux auxquels répondent les divers services publics. L'intérêt de la défense du territoire, ou celui de la circulation ou de la navigation, par exemple, est-il en jeu, la mission qui incombe au gouvernement n'est plus seulement celle d'un dépositaire de la puissance publique, il n'a plus simplement à procurer l'exécution des lois et à établir et maintenir l'harmonie entre les droits ou les intérêts des particuliers, il a à pourvoir à un besoin du corps social, et il est à cet égard le représentant, la personnification de la société prise comme individualité, il agit en son nom, il est son organe et le caractère des mesures auxquelles il procède est celui d'actes de gestion.

Si nous voulions pénétrer dans chacun des services confiés à l'administration, il nous serait facile de montrer que rien ne lui a été refusé de ce qui pouvait aider à l'accomplissement de sa tâche. Le législateur,

animé d'un esprit essentiellement libéral, fait partout céder l'intérêt particulier devant l'intérêt général ; et il n'est pas jusqu'au droit de propriété, ce droit fondamental des sociétés modernes, qui ne soit asservi aux exigences du bien public. Nous l'avons fait remarquer lorsque nous avons tracé les règles applicables à la conservation des choses affectées à l'usage commun et qui, à ce titre, font partie du domaine public, les actes qui constatent et proclament la vicinalité d'un chemin, la navigabilité d'une rivière et, en général, tous les actes déclaratifs de domanialité ont pour effet immédiat de livrer à la jouissance du public les objets auxquels ils s'appliquent, et de résoudre en un droit à indemnité les droits mêmes de propriété qui peuvent appartenir à des tiers. Le privilége accordé au public ne s'arrête pas là, il va jusqu'à contraindre tout citoyen à lui abandonner son héritage. Du moment que le bien possédé par un particulier est nécessaire pour un service public, l'État est maître de s'en emparer, la loi l'arme, à cet effet, du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique.

323. — La loi du 16 septembre 1807, dont la portée va bien au delà de l'objet que lui assigne son intitulé de *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 survenue 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|(1). (Voy. art. 56 et 57.)

324. — 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

(1) Déjà la loi du 28 pluv. an VIII avait consacré cette compétence pour les réclamations dirigées contre les entrepreneurs de travaux pour dommages provenant de leur fait et, spécialement, pour prises de terrains et matériaux nécessaires à la confection des routes.

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 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'indemnité due aux propriétaires. (Voy. art. 13 et 16.)

L'innovation était de la plus haute importance, puisqu'elle restituait 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'appliquait-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 de travaux exécutés par l'administration sur le domaine public ou sur des 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 de la propriété, quelque grave qu'il 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.

325. — Cette conclusion, néanmoins, a été longtemps repoussée par la jurisprudence civile. Les tribunaux, étendant le bénéfice de la loi bien au delà du terme que semblaient lui assigner ses dispositions littérales, distinguaient 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 soutenait 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, qui a été jusqu'à ces derniers temps celui de la cour de cassation, il y avait, sous le rapport de la compétence, *expropriation* dès que la propriété subissait une altération irrévocable, sans qu'il fût nécessaire que l'héritage sortît des mains de celui qui le possédait; et, par conséquent, il y avait lieu de saisir les tribunaux de la demande d'indemnité toutes les fois que le dommage résultant de travaux d'utilité publique était un dommage permanent. On allait même plus loin. On assimilait une simple dépréciation à une altération partielle de la propriété, et l'on décidait qu'elle donnait ouverture à la même action. En un mot, il y avait expropriation, et partant compétence pour le juge civil, dès qu'il y avait atteinte portée d'une manière définitive aux droits attachés à la propriété. (Voy. arrêts 23 nov. 1836; 23 avril 1838, 30 avril 1838.) Le conseil d'État suivait une voie différente. Il ne suffisait point, à ses yeux, que le dommage, en raison de sa permanence, affectât le droit de propriété, pour qu'il y eût expropriation dans le sens des lois de 1810 et 1841. Ces lois n'avaient 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 ; et ce n'était que pour ces seuls cas qu'il avait été dérogé à la compétence administrative créée par la loi du 16 septembre 1807. Dans tous les autres, que le dommage fût permanent ou simplement temporaire, et qu'il modifiât 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 tombait point sous le coup des lois relatives à l'expropriation et restait 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. (Voy. ord. 4 juillet 1837, Boucher ; 14 avril 1839, Magnien et Jaillard ; même date, madame de Boisredon, contre le préfet de la Nièvre.)

Tel était l'état de la question, quand le tribunal des conflits créé par la constitution de 1848, fut appelé à la trancher et la décida dans les termes que nous allons rapporter.

En 1848, les époux Thomassin et le sieur Besniard, propriétaires indivis d'une maison sise à Rémalard (Orne), réclamèrent une indemnité en réparation du dommage causé à cette maison par suite de l'abaissement du sol de la rue où elle était située. Ils saisirent le tribunal de leur demande. Le préfet de l'Orne éleva le conflit, et son arrêté fut confirmé le 29 mars 1850, par une décision du tribunal des conflits dont les motifs sont ainsi conçus :

« ... Considérant que les lois des 28 pluviôse an « VIII et 16 septembre 1807 ont chargé l'autorité ad-

« ministrative de prononcer sur les réclamations des « particuliers pour tous les torts et dommages résul- « tant de l'exécution de travaux publics, jusques et « y compris l'expropriation des immeubles; que les « lois des 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mars 1841 « n'ont enlevé à ladite autorité que la connaissance « des actions en indemnité pour expropriation totale « ou partielle;

« Considérant que les travaux exécutés par la « commune de Rémalard n'ont occasionné l'expro- « priation d'aucune partie de la propriété des deman- « deurs. »

La jurisprudence ainsi fixée par le tribunal des conflits, la cour de cassation n'a pas cru devoir résister. On lit dans un arrêt en date du 22 mars 1852; « Vu « les art. 17, tit. II de la loi des 16-24 août 1790, et « 4, tit. Ier de la loi du 28 pluviôse an VIII; — at- « tendu, en droit, que l'attribution de compétence « qui résulte de ces dispositions en faveur de l'admi- « nistration relativement aux réclamations des par- « ticuliers pour les torts et dommages provenant de « l'exécution de travaux publics, s'applique, hors les « cas d'expropriation, à toute espèce de dommages « résultant soit du fait personnel des entrepreneurs, « soit du fait ou de la faute de l'administration elle- « même, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les « dommages purement temporaires et les dommages « permanents; que les lois des 8 mars 1810, 7 juillet « 1833 et 3 mai 1841, n'ont enlevé, en effet, au con- « tentieux administratif, pour l'attribuer à l'autorité « judiciaire, que la connaissance des actions en in- « demnité pour expropriation totale ou partielle. »

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 le texte de la loi lui prête un puissant appui, et d'un autre côté, elle a l'avantage d'établir une ligne de démarcation infiniment plus nette entre le domaine de la juridiction civile et le domaine de la juridiction administrative.

326. — 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.

327. — Dans la loi du 16 septembre 1807, l'expropriation est autorisée pour les travaux d'*utilité générale ;* dans la loi du 8 mars 1810 et dans celles qui l'ont suivie, l'*utilité publique* est indiquée comme pouvant seule justifier l'expropriation. Nulle disposition n'a, d'ailleurs, pour objet de dire ce qu'il faut entendre par utilité générale ou utilité publique. Il convient donc de remonter aux principes pour leur demander quelle est la portée de ces mots. Nous l'avons fait re-

marquer au point de départ de notre étude sur cette importante matière, le droit d'expropriation n'a pas été remis au gouvernement pour assurer à la société les avantages à attendre de l'harmonie à établir et maintenir entre les droits et les intérêts privés, à l'effet de faire concourir au plus grand bien de tous l'exercice du droit pour chacun d'user et disposer de sa chose: Ce résultat ne dépend que d'une réglementation de l'exercice du droit de propriété, à laquelle il est pourvu par les lois générales et spéciales de police. Le droit d'expropriation n'était nécessaire et n'a été donné que pour répondre aux exigences des besoins dont la satisfaction ne peut sortir que de mesures de l'office du gouvernement, qui font l'objet de services à la charge de l'État, et à l'égard desquels la destination des choses se résume toujours en une affectation à l'usage public. L'affectation à l'usage public, c'est là qu'est la limite assignée au droit si exorbitant et si légitime cependant de l'expropriation pour cause d'utilité publique, c'est là qu'est la garantie contre l'abus qu'on en pourrait faire, et si mauvais que puissent être les temps, cette garantie loyalement respectée suffira toujours à protéger les citoyens. Du moment que le gouvernement ne s'adresse à la propriété et ne la revendique que pour la soustraire à une jouissance privée et la livrer à une jouissance publique, pour la faire passer *de privato ad publicum*, rien de plus juste et rien de moins dangereux que le privilége qu'il exerce. Il est essentiellement juste que l'intérêt et le droit de la société aient raison des résistances de l'intérêt et du droit de l'individu, et l'intérêt et le droit individuel

trouveraient, au besoin, protection contre de trop grands et d'inutiles sacrifices dans l'intérêt qu'aura l'État lui-même à ne pas étendre sans mesure le domaine public, un domaine dont l'accroissement et la conservation ne peuvent jamais qu'être onéreux au trésor. Mais le jour où il serait loisible à l'État de faire invasion dans le domaine privé, et sous prétexte de le soumettre à une exploitation plus profitable à la société, de dessaisir un propriétaire pour se substituer à lui dans la possession et jouissance de son bien ou la transférer à un autre, ce jour-là l'État serait tout, le citoyen ne serait plus rien et le socialisme triompherait. Le législateur l'a bien compris, car il a pris soin de stipuler que, si les terrains acquis pour des « travaux d'utilité publique, ne reçoi-« vent pas cette destination, les anciens propriétaires « ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise, » et a fait ainsi, de l'affectation à un usage public la condition absolue du droit pour l'État de prendre et garder la propriété des particuliers.

328. — Je ne perds pas de vue toutefois que, dans ces derniers temps, on a cru pouvoir s'écarter du principe que je viens de présenter comme fondamental. Une loi du 13 avril 1850, relative à l'*assainissement des logements insalubres* et dont l'objet est de pourvoir à l'un des intérêts généraux placés sous la sauvegarde du pouvoir de police, va jusqu'à autoriser la commune à acquérir par voie d'expropriation et à revendre aux enchères les propriétés à l'égard desquelles les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble. (Voy. art. 13.) Un décret du gouvernement provisoire, en

date du 3 mai 1848, *relatif à la prolongation de la rue de Rivoli*, a autorisé la ville de Paris à acquérir en totalité toutes les propriétés qui seraient atteintes par le percement, et à revendre les portions qui resteraient en dehors des alignements, en les lotissant pour la construction de maisons d'habitation bien aérées. (Voy. art. 3.) Enfin un décret dictatorial du 26 mars 1852 a repris et généralisé la disposition du décret de 1848 ; il y est dit à l'art. 2, « dans tout pro-« jet d'expropriation pour l'élargissement, le redres-« sement ou la formation des rues de Paris, l'admi-« nistration aura la faculté de comprendre la totalité « des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les « parties restantes ne sont pas d'une étendue ou « d'une forme qui permette d'y élever des construc-« tions salubres. Elle pourra pareillement compren-« dre dans l'expropriation des immeubles en dehors « des alignements, lorsque leur acquisition sera né-« cessaire pour la suppression d'anciennes voies pu-« bliques jugées inutiles. Les parcelles de terrain « acquises en dehors des alignements, et non suscep-« tibles de recevoir des constructions salubres, seront « réunies aux propriétés contiguës, soit à l'amiable, « soit par l'expropriation de ces propriétés, confor-« mément à l'art. 53 de la loi du 16 sept. 1807 (1). »

Ce sont là de graves dispositions, mais elles n'ont rien que d'éminemment exceptionnel et, en dehors de la dérogation qu'il a dû souffrir, le principe reste et reste dans toute sa force. J'ajouterai même que peut-être n'appartient-il qu'à l'avenir de nous dire s'il ne

(1) Nous reviendrons sur ces dispositions spéciales dans le chapitre qui sera consacré à la voirie.

se cache pas un péril sous le bien que promettent ces mesures et, particulièrement, celles édictées dans l'intérêt de la voirie. J'ai sous les yeux une consultation délibérée en 1854, pour établir que le gouvernement serait en droit de concéder à une société de capitalistes le droit d'expropriation à l'effet de démolir et rebâtir Paris par quartiers ; n'est-ce pas assez d'une pareille thèse publiquement soutenue (1) pour donner une idée des excès auxquels un gouvernement révolutionnaire pourrait être entraîné ?

329. — Nous avons, pour plus de simplicité, raisonné comme si la société ne se personnifiait que dans l'État et ne pouvait avoir d'autre organe que le gouvernement. En réalité, il n'en est pas ainsi, les administrations départementales et communales sont au lieu et place du gouvernement pour les services de nature à être localisés. Il était donc rationnel d'autoriser le département et la commune à user du droit d'expropriation pour les besoins publics abandonnés à leurs prévisions. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 3.) Ils ont, à cet égard, un droit propre, tandis que les entrepreneurs, concessionnaires et associations ne peuvent être admis à poursuivre l'expropriation pour cause d'utilité publique (Voy. *ibid.*, art. 63) qu'en vertu et dans les termes d'une délégation du gouvernement, du département ou de la commune (2).

330. — Il n'est parlé dans les lois de 1833 et de

(1) Voyez le journal *la Presse* du 21 nov. 1854.

(2) Pour les établissements départementaux ou communaux, c'est au nom du département ou de la commune que doit intervenir le décret déclaratif de l'utilité publique. Un avis de la section de l'intérieur, en date du 10 sept. 1850, l'établit pour les hospices en particulier.

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.

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 sous le coup 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 avaient leur sanction dans les mesures coercitives édictées 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 avait abrogées, en proclamant le principe de l'inviolabilité de la propriété privée qui a trouvé une consécration nouvelle dans l'art. 26 de la constitution de 1852.

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 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, soit frappé de 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.

L'administration, jusqu'au jour où l'expérience 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.

331. — La loi de 1841, comme celles qui l'ont précédée, ne s'occupe, avons-nous dit, que de la propriété immobilière. Mais les biens sont immeubles, aux termes de l'art. 517 du Code Napoléon, ou par leur nature, ou par leur destination, ou par l'objet auquel ils s'appliquent. Chacune de ces trois classes est-elle susceptible d'expropriation pour cause d'utilité publique? L'affirmative ne peut faire doute en ce qui regarde les immeubles par nature, tels que les fonds de terre, les bâtiments, les moulins à vent ou

à eau fixés sur piliers et faisant partie du bâtiment.

Considérés en eux-mêmes et indépendamment des fonds dont ils dépendent, les immeubles par destination ne sont que des meubles ordinaires et ne peuvent, par conséquent, devenir l'objet d'expropriations proprement dites. Pour savoir s'ils doivent être compris comme accessoires dans l'expropriation des fonds auxquels ils sont attachés, il faut distinguer s'ils sont attachés à perpétuelle demeure, en sorte qu'ils ne puissent être séparés sans dommage soit pour eux-mêmes, soit pour la partie du fonds à laquelle ils sont adhérents, ou si au contraire ils n'ont, comme par exemple les bestiaux et les instruments aratoires, qu'une immobilisation fictive et qui tient uniquement à la destination qu'ils ont reçue du propriétaire. Ces derniers objets reprennent leur nature mobilière et échappent à l'expropriation, sauf à l'exproprié à réclamer une indemnité pour le dommage qu'il peut éprouver par suite de leur changement de destination.

Les arbres, tant qu'ils ne sont pas abattus, les récoltes, tant qu'elles ne sont pas coupées, font partie intégrante de l'immeuble qui les porte.

332. — En ce qui touche les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent (art. 526 C. Nap.), il faut d'abord écarter les actions qui tendent à revendiquer un immeuble. L'expropriation d'une action de cette nature n'aurait aucune espèce d'intérêt.

En ce qui touche l'usufruit, on a à distinguer : il n'est pas nécessaire que l'expropriation poursuivie contre le nu propriétaire le soit en même temps contre l'usufruitier. La loi n'exige, en effet, que l'indication des noms du premier dans le plan parcel-

laire (Voy. art. 5), et la disposition de l'art. 21 prouwe d'ailleurs, implicitement, que l'usufruitier peut n'être pas nommé dans le jugement d'expropriation. Mais l'administration qui aurait acquis antérieurement la nue propriété d'un immeuble, ne pourrait en déposséder l'usufruitier qu'en recourant à l'expropriation.

Les droits d'usage et d'habitation ne sont que des droits d'usufruit restreints. Il faut donc leur appliquer ce que nous venons de dire de l'usufruit.

L'administration devenue propriétaire d'un terrain par suite d'expropriation, n'est pas tenue de recourir à une expropriation nouvelle pour priver un tiers d'une servitude qu'il justifie avoir sur ce terrain. (Voy. art. 21.) Il ne fallait pas que l'exécution des travaux publics pût être entravée par l'obligation de faire procéder à une expropriation contre quiconque viendrait à justifier d'un droit de servitude que l'administration a souvent pu ne pas connaître.

Il en serait autrement s'il n'y avait pas eu expropriation, mais seulement cession amiable du fonds sur lequel existait la servitude : l'administration, ou ses ayants droit, serait dans l'obligation de remplir les formalités ordinaires de l'expropriation forcée à l'égard du propriétaire de la servitude. C'est en ce sens que le conseil d'État s'est prononcé par un décret du 19 janvier 1850, rendu au contentieux. Cette décision offre d'autant plus d'intérêt que, rendue à l'occasion d'un droit de passage, servitude réelle, elle est cependant conçue dans des termes généraux qui embrassent les servitudes personnelles, comme l'usufruit et les démembrements analogues de la propriété; elle est motivée ainsi :

« Considérant que l'ordonnance susvisée du « 16 juillet 1845 a déclaré d'utilité publique pour « l'exécution de travaux de fortifications, l'acquisi- « tion des terrains appartenant aux sieurs Poulet et « consorts, et sur lesquels existait une servitude de « passage au profit de la propriété de la dame veuve « Nouvellet; que si, par un acte de cession amiable, « postérieur à cette ordonnance, l'administration de « la guerre a pu acheter lesdits terrains sans être « obligée d'accomplir, à l'égard des propriétaires, les « formalités de la loi du 3 mai 1841, relative à « l'expropriation pour cause d'utilité publique, cette « circonstance ne pouvait la dispenser de remplir les- « dites formalités à l'égard des parties auxquelles ap- « partenaient sur l'immeuble vendu, quelques-uns « des droits prévus par les art. 21 et 39 de la loi pré- « citée, et qui ne consentaient pas à l'abandon volon- « taire de ces droits ; — Considérant qu'aux termes « de l'art. 1er de la même loi, l'expropriation pour « cause d'utilité publique s'opère par autorité de jus- « tice ; qu'ainsi, c'est avec raison que le conseil de « préfecture du Rhône s'est déclaré incompétent « pour régler l'indemnité due à la dame veuve Nou- « vellet (1). »

333. — Les mêmes principes sont applicables au droit des fermiers et locataires. L'État, ou ses ayants droit, devenu propriétaire en vertu d'une cession

(1) S'il y a contestation sur l'existence d'une servitude, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de décider, mais le droit une fois reconnu, c'est à l'autorité administrative à juger si la servitude peut et doit être rétablie. (Voy. décr. 16 décembre 1850, d'Espagnet.)

amiable de l'immeuble loué, a besoin, à l'égard des locataires, d'un jugement d'expropriation rendu dans les formes ordinaires. Une décision du conseil d'État du 18 août 1849 porte, en ce sens :

« Vu la loi du 3 mai 1841 ; — Vu, etc...

« Considérant que les travaux d'utilité publique « pour l'exécution desquels l'administration a mis les « sieurs Mouth et Mévolhon en demeure de délaisser « la maison qu'ils occupent à titre de locataires, ont « été autorisés par la loi ci-dessus visée ; que si, par « un acte de cession volontaire, homologué par un « jugement du 3 février 1847, l'administration a « acheté ladite maison sans accomplir, à l'égard du « propriétaire, les formalités de la loi du 3 mai 1841, « relative à l'expropriation pour cause d'utilité pu- « blique, cette circonstance ne saurait la dispenser « d'accomplir lesdites formalités à l'égard des loca- « taires qui ne consentiraient pas à une résiliation « amiable. »

M. le ministre des travaux publics, il est vrai, avait soutenu une opinion contraire. « Le point sérieux du débat, disait-il, consiste dans la portée attribuée à l'art. 39 de la loi du 3 mai 1841. Cet article dispose que le jury fixe des indemnités distinctes pour les propriétaires, fermiers, locataires, etc. Le législateur a-t-il entendu, par cette disposition, conférer au jury la mission de régler les indemnités dues aux locataires, alors même qu'il n'y a pas à statuer sur les indemnités dues aux propriétaires? Je ne le pense pas ; si le locataire est appelé devant le jury, c'est uniquement parce que les indemnités des locataires sont connexes avec celle du propriétaire, parce que, souvent,

il serait impossible de les régler équitablement l'une sans l'autre, et que, d'après le principe posé dans l'art. 171 du Code de procédure, dès qu'il y a connexité entre des contestations, elles doivent être soumises à une seule et même juridiction. Mais, quand il ne s'agit que de régler l'indemnité due au locataire, ce motif de connexité n'existe plus ; dès lors le locataire ne peut plus réclamer que la juridiction compétente à raison du préjudice qu'il éprouve personnellement. Or, ce préjudice est un simple dommage, une privation de la jouissance temporaire qui lui avait été concédée, et c'est aux conseils de préfecture qu'il appartient de fixer l'indemnité pour des préjudices de cette nature.

« Les derniers paragraphes des art. 13 et 14 de la loi précitée prouvent qu'il n'y a lieu de faire rendre un jugement d'expropriation et de recourir au jury spécial, que lorsque l'administration n'a pu s'accorder avec les *propriétaires*. Du moment donc où il y a accord entre l'administration et le propriétaire et où il ne s'agit plus que de fixer le dédommagement dû à un locataire, la loi du 3 mai 1841 n'est plus applicable : cette loi ne s'occupe, en effet, que du cas d'expropriation totale ou partielle, et le locataire n'ayant aucun droit à la propriété de la chose à lui louée, ne subit pas d'expropriation ; il souffre seulement un dommage. »

Et cette doctrine, repoussée par le conseil d'État en 1849, a été accueillie et consacrée par une décision plus récente (Voy. décr. 14 septembre 1852, dame Tremery) ; mais nous ne pouvons croire que ce soit là le dernier mot de la jurisprudence : voici les

raisons qui nous semblent devoir la ramener à ses premiers errements :

Quel compte a-t-on à tenir de l'art. 171 du Code de procédure ? Ce texte suppose deux tribunaux de même ordre, tous deux compétents *à raison de la matière* pour connaître d'une contestation, et il déclare que si la contestation portée devant l'un d'eux est connexe à une cause déjà pendante devant l'autre, le renvoi pourra être demandé et ordonné ; et que, sur ce renvoi, les deux causes seront jointes et qu'il sera statué par un seul et même jugement. Or, comment appliquer cette disposition à une question de compétence *à raison de la matière*, entre deux juridictions d'ordre différent, alors surtout que la loi, loin de permettre qu'il soit statué par une décision unique sur l'indemnité du propriétaire et du locataire, prescrit au contraire d'allouer à chacun une indemnité distincte ? Et n'est-il pas de toute évidence que, sous peine de méconnaître sa portée, il faut laisser l'art. 171 du Code de procédure à sa spécialité ?

L'art. 13 de la loi du 3 mai 1841 subordonne, il est vrai, l'envoi des pièces au procureur impérial, à la seule condition qu'il ne sera pas intervenu de traités amiables avec les *propriétaires* des terrains dont la cession a été reconnue nécessaire ; mais ces expressions ne sont pas limitatives, car il faut, sans conteste, ajouter aux propriétaires les usufruitiers, les usagers et tous ceux qui ont des droits de servitude sur les terrains et bâtiments à acquérir. On ne peut donc rien en conclure, non plus que de l'art. 14, § 2. Le droit que cette dernière disposition accorde au propriétaire de provoquer lui-même le jugement d'expro-

priation, quand les retards de l'administration frappent son immeuble d'une sorte d'interdit, peut avoir été réservé à celui qui a l'intérêt le plus grand à voir cesser cette situation et qui, d'ailleurs, représente en quelque sorte les autres intéressés, sans que cette faveur particulière doive nuire aux droits de ces derniers.

On ajoute, et c'est encore parler de connexité, que l'indemnité du locataire n'est soumise au jury qu'accessoirement à celle du propriétaire. Qu'on suppose, cependant, qu'un traité amiable étant intervenu entre l'administration et le propriétaire, une personne qui a sur l'immeuble un droit de passage se refuse à consentir une semblable cession, un jugement d'expropriation sera nécessaire, et on admettra sans doute, que le jury appelé à le prononcer devra statuer en même temps vis-à-vis du locataire; le lien de dépendance entre le droit du locataire et celui du propriétaire n'a donc pas, à beaucoup près, la force qu'on voudrait lui prêter.

Pour résoudre la question, il faut renoncer à scruter la lettre de la loi qui est silencieuse en ce point, et s'attacher, pour l'interroger, à l'esprit qui l'a dictée.

L'esprit de la loi a été d'exiger l'intervention du tribunal et celle du jury toutes les fois que l'administration envahit directement les héritages privés, toutes les fois que les travaux qu'elle entreprend nécessitent en tout ou en partie la dépossession, le déplacement d'un ou de plusieurs particuliers. Ce n'est que dans le cas d'un dommage qui, tout en modifiant les conditions de jouissance, ne constitue cependant

point une entreprise directe sur la propriété privée, qu'on reste sous l'application de la loi de 1807 et que la compétence administrative est de droit. Or, l'atteinte est ici directe, elle opère dépossession ; il y a plus, elle exige la rupture d'un contrat, et c'est là précisément que se fait sentir la nécessité de l'intervention du tribunal. La cession, en effet, en mettant l'administration aux droits du propriétaire, ne lui confère pas plus de droits que n'en avait ce dernier, qui, lui-même, ne pouvait expulser son locataire. Elle a besoin, pour en acquérir la possibilité, d'un acte judiciaire émané de cette juridiction civile que la loi de 1810 a introduite dans les affaires d'expropriation comme une garantie pour les intérêts privés.

Et ces intérêts, il faut le remarquer, sont quelquefois très-considérables en cas de bail, et supérieurs même par leur importance à ceux du propriétaire. Ils réclament donc une protection au moins égale à celle qu'on accorde à un droit d'usage ou de servitude de la valeur la plus insignifiante.

534. — Le moment est venu d'entrer dans le détail des règles tracées pour l'exercice du droit d'expropriation. Elles sont contenues dans la loi du 3 mai 1841.

Aux termes de l'art. 545 du Code Napoléon, « 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. » C'est sur ce principe que repose la législation relative à l'expropriation ; pour l'embrasser dans tous ses développements, nous nous attacherons successivement à la constatation de l'utilité publique, à la transmission

de la propriété à la partie qui exproprie, au règlement de l'indemnité, aux droits réservés à l'exproprié, soit en cas de morcellement, soit à l'égard des terrains non employés, aux formes voulues pour les significations et notifications, à la dispense de droits de timbre et d'enregistrement pour les actes de procédure, et enfin aux dispositions consacrées, à titre d'exceptions, pour certaines matières spéciales.

Art. 1. — Constatation et déclaration de l'utilité publique.

335. — La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent trois opérations distinctes.

—

335. — 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 (1);

« 2° Dans l'acte du préfet qui désigne les localités
« 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

(1) Nous appellerons un peu plus loin l'attention sur les modifications apportées par le sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852 à la loi du 3 mai 1841, en ce qui concerne l'autorité chargée de déclarer l'utilité publique. (Voyez *infrà*, n° 337.)

« 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 « contredits, selon les règles exprimées au titre II. »

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.

§ 1. — Autorisation de l'entreprise.

336. — L'autorisation donnée pour une entreprise s'étend à tous les travaux accessoires que son exécution nécessite.

337. — L'autorisation est donnée dans tous les cas par un décret impérial rendu dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.

338. — Suite. — Distinction entre les travaux qui n'engagent pas le trésor public et ceux qui sont faits, en tout ou en partie, aux frais de l'État.

339. — Pour ces derniers, un crédit doit être voté par une loi avant la mise à exécution.

340. — Néanmoins, des crédits peuvent être ouverts en cas d'urgence.

341. — Le décret 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.

342. — L'acte d'autorisation doit être précédé d'une enquête. — Travaux nécessaires pour préparer l'avant-projet.

343. — Les formalités de l'enquête sont fixées par des règlements d'administration publique.

344. — La question d'utilité générale fait seule l'objet de l'enquête. Les observations ne doivent porter que sur ce point.

345. — Documents qui servent de base à l'enquête.
346. — Réunion et opérations de la commission appelée à émettre son avis.
347. — Formes particulières à l'enquête relative aux travaux d'utilité simplement communale.
348. — 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.

—

336. — 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 le décret impérial 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 un semblable décret 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 ap-

plicable 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 commence 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 expro-

(1) La loi de 1841 est étrangère à l'expropriation pour *alignement*. Ce sujet se rattache au chapitre de *la Voirie*.

priations 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.

337. — L'art. 3 de la loi de 1841 exigeait pour l'autorisation des travaux, tantôt une loi, tantôt une ordonnance royale. Les grands travaux publics, routes royales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivières, bassins et docks, entrepris par l'État, les départements, les communes ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pouvaient être exécutés qu'en vertu d'une loi. Une ordonnance royale suffisait 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. (Voy. loi 3 mai 1841, art. 3.) Le sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852, revenant sur ce point aux errements de la loi de 1810, a fait, au contraire, du droit d'ordonner ou d'autoriser tous les travaux publics et toutes les entreprises d'intérêt général, l'une des attributions du pouvoir impérial, et exige seulement que les décrets, dans ce cercle d'attributions, soient rendus dans les formes et avec les solennités des règlements d'administration publique.

Les motifs de cette grave modification ont été exposés au sénat dans un rapport qui emprunte une double autorité à la position et au talent de son auteur. Nous ne pouvons puiser à une source plus sûre le commentaire de l'art. 4 du sénatus-consulte.

338. — « Deux cas, a dit M. Troplong, peuvent être prévus en cette matière, l'un, qui a lieu lorsque les travaux d'utilité publique et les entreprises d'intérêt général n'entraînent pas d'engagements du trésor ; l'autre, qui a lieu lorsque ces grandes créations ont pour conditions des obligations ou des crédits à la charge du trésor.

« Le premier cas soulève une question de droit constitutionnel sur lequel votre commission n'a pas longtemps hésité ; elle a considéré que la puissance législative n'avait été investie du droit de décréter les travaux et entreprises dont il s'agit, que parce qu'après la révolution de 1830, la forme du gouvernement avait fait définitivement pencher du côté des chambres la prépondérance politique. Avant cette époque, c'était par décret impérial ou par ordonnance royale que les travaux publics étaient autorisés et que l'utilité publique était déclarée. Telle était la disposition de la loi de 1810, qu'on n'accusera pas d'un empiétement jaloux ; car toutes les lois qui, dans des temps postérieurs, se sont occupées de l'expropriation pour cause d'utilité publique ont eu pour but de modérer les garanties exagérées que la loi du 8 mars 1810 avait données à la propriété privée et de dégager l'intérêt public des entraves qui le compromettaient. Sans doute, le pouvoir d'exproprier est exorbitant du droit commun, et l'on ne saurait livrer la propriété privée aux caprices d'autorités subalternes, mais le pouvoir central est placé si haut et dans de telles conditions d'impartialité, qu'il est le juge le plus juste et le plus éclairé de l'utilité publique. Sans doute encore les grands travaux demandent des vues

d'ensemble et des combinaisons étendues; mais le pouvoir central n'est chargé d'administrer en grand que parce qu'il est excellemment posé pour les embrasser. Il reste donc dans son rôle d'administration suprême en dirigeant l'activité nationale vers les travaux qui développent la richesse du pays et mettent à côté des populations les véritables moyens de combattre la misère. On convient, cependant, que toutes les fois que ces travaux imposent à l'État des dépenses non prévues, l'allocation des crédits appartient au pouvoir politique qui est appelé par la constitution à voter l'impôt. Mais, notons-le bien, ce sont les frais du travail et non le travail en lui-même qui sont soumis à la sanction législative. Pour que l'équilibre soit conservé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il faut que le premier reste appréciateur libre, souverain, de l'utilité et de la direction du travail, comme l'autre reste juge en dernier ressort de la dépense : d'où il suit que si l'État n'est pas constitué en dépense par ces entreprises, si, par exemple, elles sont concédées à des compagnies qui consentent à les conduire à fin sans engagement du trésor, la puissance législative est désintéressée et toute l'opération demeure dans le domaine exclusif du pouvoir exécutif. L'État, en effet, n'aliène aucune partie du domaine public; il ne contracte aucune obligation onéreuse; il s'enrichit, au contraire, par des créations qui augmentent la prospérité publique et doivent un jour lui faire retour : le prince est donc l'unique représentant de la nation pour ordonner, traiter ou stipuler sur ces sortes de matières (1).

(1) Par analogie, les concessions de mines sont une attribution

Qu'une compagnie anonyme établisse à ses propres frais un chemin de fer, l'État, par la concession, acquiert une voie nouvelle (loi 15 juillet 1845, art. 1er); mais il n'aliène aucune portion préexistante de la grande voirie. Il fait l'affaire du public, gère comme un bon père de famille, et augmente le patrimoine de la société au lieu de le grever par des charges. La loi du 8 mars 1810 était donc dans le vrai lorsqu'elle disait (art. 3) qu'un décret impérial pouvait seul ordonner les travaux publics. Par contre, il faut reconnaître qu'un vote du corps législatif peut seul autoriser la dépense. »

339. — Après avoir retracé l'histoire de la législation antérieure, le savant rapporteur continuait en ces termes : « Votre commission à l'unanimité vous propose donc, messieurs, l'adoption des deux premiers paragraphes de l'art. 4 ; mais elle y met une condition qui forme l'objet d'un amendement consenti par MM. les commissaires du gouvernement : c'est que, si les travaux et entreprises ont pour conditions des engagements ou des subsides du trésor, le crédit devra être accordé par une loi avant la mise à exécution. Il serait, en effet, dangereux que les travaux fussent commencés avant le vote législatif; les finances de l'État pourraient être compromises par des entreprises précipitées. Le vote législatif qui viendrait ensuite manquerait d'une suffisante indépendance en présence des faits accomplis. Il n'y a pas d'inconvénients, dans la plupart des cas, à attendre la réunion du corps politique qui décide les questions d'impôts du pouvoir exécutif. (Loi 21 avril 1810, art. 16.) (*Note de l'auteur du rapport.*)

Il est bon et prudent de lui réserver une entière prérogative à cet égard. »

Cette restriction au droit du pouvoir exécutif est, en effet, formulée par le troisième paragraphe de l'art. 4 en ces termes : « Néanmoins, si ces travaux et « entreprises ont pour conditions des engagements « ou des subsides du trésor, le crédit devra être ac- « cordé ou l'engagement ratifié par une loi avant « l'exécution. »

340. — « Toutefois, disait encore M. Troplong, nous avons prévu que certaines circonstances extraordinaires pourraient peser sur le gouvernement et exiger de lui une prompte action. En cas de guerre, de grands sinistres et autres faits de force majeure, un gouvernement vigilant ne saurait perdre dans une attente fatale un temps précieux. Un paragraphe final vous propose donc d'autoriser alors le gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires et à se mettre à l'œuvre avant que le corps législatif se réunisse. A la plus prochaine session, ce corps serait appelé à se prononcer sur ces crédits.

« Mais nous ferons remarquer au sénat que ces exécutions d'urgence ne sauraient jamais avoir lieu pour les grands travaux et entreprises d'utilité publique concédés à des compagnies, moyennant des engagements du trésor. Alors il sera nécessaire toujours, et dans tous les cas, d'attendre le vote du corps législatif. »

Ainsi se trouvent fixés l'esprit et la portée du quatrième paragraphe de l'art. 3 ainsi conçu : « Lors- « qu'il s'agit de travaux exécutés pour le compte « de l'État, et qui ne sont pas de nature à devenir « l'objet de concessions, les crédits peuvent être ou-

« verts, en cas d'urgence, suivant les formes pres-
« crites pour les crédits extraordinaires : ces crédits
« seront soumis au corps législatif dans sa plus pro-
« chaine session. »

341. — L'acte qui autorise une entreprise d'utilité publique est, dans la plus haute acception du mot, *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; décr. 1er juin 1849, Ponts-Asnières de la Châtaigneraye.) 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 (1). 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

(1) Il est, néanmoins, susceptible d'être déféré au conseil d'État pour cause d'excès de pouvoir. (Voy. *infrà*, n° 348.)

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*, n° 325); ajoutons seulement que si l'acte de concession manquait de clarté, son interprétation ne pourrait émaner que du conseil d'État.

342. — Le sénatus-consulte des 25-30 décembre 1852, en modifiant profondément l'art. 3 de la loi de 1841, laisse cependant subsister l'obligation de l'enquête qui, aux termes de cet article, devait précéder la loi ou l'ordonnance rendue pour autoriser les travaux.

Avant cette enquête elle-même et pour qu'il soit possible de dresser l'avant-projet qui doit lui servir de base, certaines opérations sont nécessaires, par exemple des sondages, des nivellements, des plantations de jalons, etc. Un arrêté du préfet suffit pour autoriser ces travaux préparatoires. Les particuliers sur le terrain desquels ils s'effectuent, sont tenus de les souffrir, et l'emploi de voies de fait pour en empêcher l'exécution donnerait lieu à l'application des peines prononcées par l'art. 438 C. P., pourvu cependant, qu'il eût été donné aux propriétaires, connaissance officielle de l'autorisation émanée du préfet. (Voy. Cass., ch. crim., 4 mars 1825, Mayet.)

L'administration doit d'ailleurs, réparer les dommages causés par ses agents, et c'est naturellement aux conseils de préfecture qu'il appartient de statuer

sur la fixation de l'indemnité. (Voy. ord. 20 mars 1828, Combault d'Auteuil.)

343. — Nous n'entrerons pas dans le détail des formalités de l'enquête. Elles sont réglées par une ordonnance du 18 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.

344. — 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.

345. — 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.)

346. — A l'expiration du délai fixé par l'autorité supérieure (1), pour l'ouverture des registres destinés à recevoir les observations provoquées par l'en-

(1) Ce délai ne peut être de moins d'un mois, ni de plus de quatre. (Voy. ord. 18 fév. 1834, art. 5.)

treprise projetée, une commission de neuf membres, au moins, et de treize 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.)

347. — Dans les communes et pour les travaux d'intérêt communal, le projet est déposé à la mairie durant quinze 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.)

348. — L'enquête constitue une opération du ressort exclusif de l'administration; les tribunaux n'ont, en aucun cas, le droit ni le devoir de rechercher 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 (1). (Voy. décr. 1er juin 1849, Ponts Asnières de la Châtaigneraye.) 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 annule l'enquête et en ordonne une nouvelle.

Mais cette ressource n'est pas la dernière ; on serait fondé à prendre, au besoin, la voie du recours pour cause d'excès de pouvoir contre tout décret d'expropriation qui n'aurait pas été rendu dans les formes et après les enquêtes voulues par la loi de 1841. (Voy. décr. 22 mars 1856, de Pommereu.) Il n'y a point, quant à ce genre de recours, à distinguer, entre les actes d'administration et ceux intervenus en matière contentieuse. (Voy. *suprà*, tit. I, chap. 2; t. I, n° 244, p. 284.)

§ 2. — Désignation des territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu.

349. — 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.

(1) On se borne ordinairement, dans les décrets de déclaration d'utilité publique, à viser le procès-verbal d'enquête et l'avis du préfet.

349. — L'acte qui autorise les travaux, désigne ordinairement, d'après le plan général qui a servi de base à l'enquête, 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 le décret impérial serait muet 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. Cass. 6 janvier 1836, Gaullieur-l'Hardy ; 31 avril 1845, Desplats et consorts.)

§ 3. — Détermination des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

350. — Levée du plan parcellaire des héritages dont la cession est jugée nécessaire.
351. — Dépôt des plans à la mairie. — Avertissement.
352. — Réunion d'une commission au chef-lieu de l'arrondissement.
353. — Ses attributions. — Procès-verbal de ses opérations.
354. — Changements proposés par la commission.
355. — Les observations n'ont plus trait à la question d'utilité de l'entreprise. — La discussion est ouverte aux intérêts privés.

356. — Motifs pour lesquels le législateur a réglé lui-même les formalités de l'enquête.
357. — Détermination par le préfet des propriétés qui doivent être cédées, et de l'époque de la cession.
358. — Règles spéciales aux travaux d'intérêt communal.

350. — 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.)

Ici, comme lorsqu'il s'est agi de dresser l'avant-projet, il est nécessaire pour que les ingénieurs chargés de la levée des plans puissent obliger les propriétaires à souffrir cette opération, que les travaux soient prescrits ou au moins autorisés par le préfet. Cette autorisation peut être insérée dans l'arrêté par lequel le préfet désigne les localités ou territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu. Mais, si cette désignation a déjà été faite par la loi ou le décret qui a déclaré l'utilité publique ou si le préfet, dans l'arrêté qu'il a pris à cet effet, n'a inséré aucune disposition relative aux opérations des ingénieurs, il faut alors un arrêté spécial. Lorsque les travaux des gens de l'art ont été ainsi autorisés, les propriétaires ne pourraient s'opposer à leur confection sans encourir les peines prononcées par l'art. 438 C. P.

Les plans parcellaires indiquent les noms des propriétaires tels qu'ils sont inscrits à la matrice des rôles. C'est donc contre le propriétaire apparent que

l'expropriation se poursuit et se prononce, sauf au propriétaire réel à se présenter et à faire valoir ses droits. S'il a négligé de le faire, l'expropriation n'en est pas moins irrévocable et la fixation d'indemnité définitive. (Voy. Cass. 14 avril 1846, préfet des Bouches-du-Rhône.)

351. — 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'arrondissement, « ou s'il n'en existe aucun, dans l'un des journaux « du département. » (Voy. art. 6.)

Toutes ces formalités sont de rigueur. Il a été jugé que le défaut d'affiche à la porte de l'Église, de l'avertissement prescrit par l'art. 6 de la loi du 7 juillet 1833 ; le défaut d'insertion du même avertissement dans le journal du chef-lieu d'arrondissement, quand il y en a un, indépendamment de cette insertion au journal du chef-lieu de département ; l'inobservation du délai de huit jours établi par les art. 5 et 6 de ladite loi, sont autant de causes qui rendent non recevable la réquisition afin d'expropriation. (Voy. un jugement du tribunal de Lure, rapporté par Dalloz, vol. de 1839, part. 1, p. 279.)

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.)

352. — 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. Elle se compose de quatre membres du conseil général du département ou du conseil de l'arrondissement désignés 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. (Voy. art. 8.)

Cette commission a été organisée et le nombre de ses membres calculé de telle sorte, que les divers intérêts qu'il s'agit de concilier dans toute affaire d'expropriation pour cause d'utilité publique y fussent représentés : ainsi le préfet et l'ingénieur stipulent dans l'intérêt de l'expropriation requise, le maire de la commune dans l'intérêt de la localité, soit opposé, soit conforme à l'expropriation, et les quatre membres du conseil général du département ou du conseil d'arrondissement, dans l'intérêt sainement apprécié, soit de la propriété privée, soit de l'utilité générale.

Les personnes qui ont déjà fait partie de la commission d'enquête réunie préalablement à la déclaration d'utilité publique, peuvent néanmoins entrer dans celle dont l'art. 8 ordonne la réunion. Mais les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne doivent à aucun titre, être appelés à en faire partie.

Il doit être formé une commission spéciale pour chaque commune. Le préfet, il est vrai, appellera le

plus souvent, les mêmes personnes à faire partie de la commission pour plusieurs communes, mais, au moins, on devra toujours faire pour chaque commune une opération distincte à laquelle son maire prendra part, et qui fera l'objet d'un procès-verbal séparé. (Voy. Cass. 6 janvier 1836, Gaullieur-d'Hardy.)

La commission, ajoute l'art. 8, ne peut délibérer valablement qu'autant que cinq au moins de ses membres sont présents. Non-seulement la délibération prise à moins de cinq membres serait nulle, mais elle entraînerait la nullité de la décision du jury intervenue postérieurement. (Voy. Cass. 24 août 1846, Benka.)

Dans le cas où le nombre des membres présents serait de six et où il y aurait partage d'opinion, la voix du président serait prépondérante (1). (Voy. art. 8, §§ 3 et 4.)

353. — 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 accordé aux

(1) Dans les deux chambres, il a été entendu 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.)

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 le procès-verbal est adressé, immédiatement, par le sous-préfet au préfet. (Voy. art. 9.) (1)

354. — 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, porte l'art. 10, propose quel-
« que changement au tracé indiqué par les ingé-
« nieurs, le sous-préfet 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 aver-
« tissement, le procès-verbal et les pièces resteront
« déposés à la sous-préfecture ; les parties intéres-
« sées pourront en prendre communication sans

(1) La loi ajoute que « dans le cas où lesdites opérations n'au-
« raient 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.

« déplacement et sans frais, et fournir leurs obser-
« vations écrites.

« Dans les trois jours suivants, le sous-préfet
« transmettra toutes les pièces à la préfecture.

355. — Nous avons dit le but de l'enquête pour 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 occu-
« pés 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 dé-
« bouchés, 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 préci-

sément 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, au moins 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.

356. — 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.

C'est par une conséquence du même principe que le tribunal devra, avant de prononcer, vérifier si les

pièces qu'on lui représente constatent l'accomplissement des formalités ici prescrites.

357. — 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 docu-
« ments 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 sursoira 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 élémentaires 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 *sursoit* 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.

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,

(1) Son exécution n'est même pas subordonnée à l'approbation du ministre.

même, s'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.

358. — 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. — Transmission du droit de propriété.

359. — Division.

359. — Le droit de propriété passe des mains du particulier dans celles de l'administration, soit par l'effet d'un arrangement à l'amiable, soit en vertu d'un jugement qui prononce l'expropriation.

§ 1. — Traités amiables.

360. — Des divers genres de traités amiables.
361. — Les représentants des incapables peuvent, après autorisation du tribunal, consentir à l'aliénation des biens des mineurs, interdits, absents, etc.
362. — Des immeubles dotaux et majorats.
363. — Règles à suivre pour les biens des départements, des communes et établissements publics, pour les biens de l'État et pour les biens faisant partie du domaine de la couronne.
364. — De la purge des priviléges et hypothèques et de l'extinction des actions réelles.
365. — L'intervention du jugement d'expropriation ne constitue pas un obstacle absolu aux traités amiables.
366. — Les actes en forme administrative suffisent à la constatation des conventions.

—

360. — L'expropriation exclut l'idée d'aliénation volontaire, cependant la conviction que leur résistance sera bientôt vaincue, le désir de débattre eux-mêmes l'indemnité à leur payer, et enfin leur intérêt à la prompte exécution des travaux projetés peuvent amener les propriétaires à consentir à des traités amiables.

Ces conventions que la loi s'est étudiée à favoriser, portent soit sur l'un ou plusieurs, soit sur la totalité des éléments constitutifs d'une vente; les traités impliquent un simple consentement à la cession sans accord sur le prix, ou ils n'autorisent qu'une prise de possession immédiate, ou ils n'ont trait qu'au règlement de l'indemnité, ou bien enfin, et c'est ce qui se réalise le plus fréquemment, le contrat porte à la fois, sur tous ces points. Ce sont là autant d'hypothèses à envisager.

La première est prévue par le paragraphe dernier

de l'art. 14 de la loi de 1841, en ces termes :

« Dans le cas où les propriétaires à exproprier « consentiraient à la cession, mais où il n'y aurait « pas accord sur le prix, le tribunal donnera acte du « consentement, et désignera le magistrat directeur « du jury, sans qu'il soit besoin de rendre le juge- « ment d'expropriation, ni de s'assurer que les for- « malités prescrites par le titre II ont été remplies. »

Un traité de cette nature constitue une véritable vente dont le prix est laissé à l'arbitrage d'un tiers, c'est-à-dire du jury et à laquelle il faut appliquer toutes les règles que contient le Code Napoléon, sur cette espèce de contrat. (Voy. art. 1592 et suiv.) L'intervention du tribunal, cependant, n'en est pas moins nécessaire, parce qu'à lui seul appartient de nommer le magistrat directeur et de déclarer qu'il y a lieu de convoquer le jury : si l'administration néglige de provoquer cette intervention, le propriétaire peut lui-même prendre l'initiative et s'adresser au tribunal, non pas, sans doute, par la voie de l'ajournement, mais dans la forme d'une simple requête. (Voy. Cass. 26 déc. 1854, de Mas-Latrie.)

Dans le cas où le traité autorise simplement la prise de possession des terrains, l'administration n'est pas dispensée de remplir toutes les formalités établies par la loi ; elle a à obtenir un jugement d'expropriation sur lequel elle purge les hypothèques, et à convoquer un jury spécial pour la fixation de l'indemnité à payer, mais elle y trouve cet avantage, souvent considérable, de pouvoir se mettre préalablement en possession des terrains sur lesquels doivent s'exécuter les travaux. Il est, d'ailleurs, ordinairement

stipulé, par le propriétaire qui se dessaisit, que l'administration lui servira, à dater du jour de l'entrée en jouissance, l'intérêt du prix qui sera ultérieurement fixé par le jury.

Lorsqu'il y a cession de terrain avec renonciation à l'indemnité, c'est que le propriétaire trouve dans les avantages que lui promet l'exécution des travaux, une compensation au sacrifice qu'il fait. On ne donne donc pas à la convention la forme d'une donation. On énonce, par exemple, qu'à raison de la plus-value qui doit résulter de l'établissement d'une nouvelle voie de communication, le cédant reconnaît qu'il ne lui est dû aucune indemnité.

Enfin, si le traité se résume en une vente, il est tout naturellement régi par les dispositions du Code relatives au contrat de vente.

361. — La loi de 1833 ne permettait pas aux représentants des mineurs et autres incapables de consentir à l'expropriation, et la faculté de traiter à l'amiable, n'existait, en ce qui les concernait, que pour la fixation du prix après le prononcé de l'expropriation.

Cependant l'aliénation étant forcée, l'interdiction d'y souscrire par un acte volontaire ne s'expliquait pas, et on pouvait croire que le législateur avait reculé devant une difficulté dont il eût été plus sage de chercher la solution dans un système de précautions propres à garantir les droits qu'il s'agissait de protéger. C'est le but que s'est proposé le législateur de 1841 dans cette disposition de l'art. 13 :

« Si des biens de mineurs, d'interdits, d'absents, ou
« autres incapables, sont compris dans les plans dé-

« posés 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, les tuteurs, « ceux qui ont été envoyés en possession provisoire, « et tous représentants des incapables, peuvent, « après autorisation du tribunal, donnée sur simple « requête, en la chambre du conseil, le ministère « public entendu, consentir amiablement à l'aliéna- « tion desdits biens.

« Le tribunal ordonne les mesures de conserva- « tion ou de remploi qu'il juge nécessaires. »

Les formalités dont le droit commun entoure la vente des biens de mineurs sont compliquées et nombreuses ; mais ces formalités destinées à prévenir une aliénation inopportune, ne pouvaient trouver place ici, puisque l'aliénation est forcée. Les intérêts des mineurs trouveront une garantie suffisante dans la sagesse des magistrats qui vérifieront les conditions du traité et prescriront le remploi du prix versé par l'administration.

La même protection est assurée aux mineurs émancipés. La requête à fin d'autorisation sera présentée au nom du mineur assisté de son curateur.

Il ne peut s'élever aucune difficulté quant aux interdits. Le droit commun les assimile aux mineurs et cette assimilation les suit devant la loi d'expropriation.

La loi civile distingue dans l'absence trois périodes : pendant la première qui est celle de l'absence présumée, le soin de veiller aux biens délaissés par le présumé absent appartient au tribunal. (Voy. article 112, C. Nap.). Le curateur nommé pourra, avec l'autorisation du tribunal, traiter avec l'administra-

tion. Pendant l'envoi en possession provisoire qui forme la seconde période, ceux qui l'ont obtenu et qui sont, quant aux biens, les représentants légaux de l'absent, pourront consentir à l'aliénation, mais toujours sous la surveillance du tribunal qui ordonnera les mesures de conservation et de remploi qu'il jugera nécessaires. L'envoyé en possession est investi du droit de propriété dans sa plénitude, il n'a par conséquent, à subir aucune condition d'autorisation ni de remploi.

Sous cette expression de la loi « et autres incapables, » on peut ranger l'héritier bénéficiaire, le curateur à une succession vacante, le syndic d'une faillite. Ces différentes personnes sont admises à consentir des traités amiables, toujours sous l'autorisation du tribunal. Il en est de même des représentants spéciaux que la loi de 1838 donne aux aliénés.

362. — « Ces dispositions, continue l'art. 13, sont « applicables aux immeubles dotaux et aux majorats. »

Aucune question ne peut s'élever à l'occasion des biens dépendants de la communauté, le mari est en droit de les vendre sans le concours de sa femme (Voy. art. 1421, C. Nap.); il ne s'agit donc ici que des immeubles personnels de la femme. Aux termes du droit commun, son consentement est nécessaire pour leur aliénation, mais on est amené par la force des choses à distinguer entre les biens dont la femme a la jouissance et ceux dont la jouissance appartient au mari. Pour les premiers, elle peut, du consentement du mari ou à son défaut avec l'autorisation de justice, traiter seule à l'amiable. Pour les seconds, le consentement du mari est absolument indispensable

et ne peut être suppléé par l'autorisation du tribunal, puisque l'aliénation va modifier sa jouissance.

Quant aux biens dotaux, il faut à la fois le consentement de la femme, celui du mari, et enfin l'autorisation du tribunal pour tenir lieu des formalités à l'aide desquelles on arrive, dans les cas ordinaires, à l'aliénation des immeubles dotaux.

La loi du 12 mai 1835 a maintenu l'institution des majorats jusqu'au deuxième degré, non compris celui de l'institution. Le grevé ne peut consentir un traité amiable qu'avec l'autorisation du tribunal, qui remplira dans cette circonstance les fonctions que le décret du 1er mars 1808 attribuait au conseil du sceau des titres.

363. — Les préfets, dit encore l'art. 13, 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'aliénation des biens de l'État, ou de ceux qui font « partie de la dotation de la couronne, sur la proposition de l'intendant de la liste civile (1). »

Il résulte de ces dispositions que l'autorisation du tribunal n'est plus exigée lorsqu'il s'agit de l'aliéna-

(1) C'est au ministre d'État qu'il appartiendrait, aujourd'hui, de consentir à l'aliénation d'un bien faisant partie du domaine de la couronne. (Voy. sén.-cons., 13 déc. 1852.)

tion d'un bien appartenant aux départements, aux communes, aux établissements publics. Ces personnes morales sont placées sous la tutelle de l'autorité administrative. Les délibérations du conseil municipal ou du conseil d'administration ont besoin d'être approuvées par le préfet en conseil de préfecture, mais celles du conseil général ne doivent pas être soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur. (Voy. *Moniteur* du 3 mars 1841.)

364. — Lorsque par suite d'un traité amiable, une propriété est passée dans les mains de l'administration ou d'une compagnie concessionnaire, il y a lieu de procéder à la purge des priviléges et hypothèques et de remplir les formalités voulues pour affranchir l'immeuble de toute action réelle, telle qu'action en revendication ou en résolution, de nature à faire tomber en contestation la validité et les effets du contrat. Les voies à suivre à cet égard sont, l'art. 19 s'en explique nettement, les mêmes en cas de convention amiable qu'en cas de dépossession judiciaire. Nous ne nous en occuperons donc qu'après avoir traité du jugement d'expropriation.

365. — Dans tout ceci, nous avons supposé que les traités amiables précédaient le jugement d'expropriation. Ils interviennent valablement dès que la déclaration d'utilité publique a eu lieu. Mais la faculté d'y recourir survit au jugement d'expropriation lui-même, pour les points qui restent à régler.

366. — Quant à la forme des actes, il est dit à l'art. 56 de la loi : « Les contrats de vente, quittan-
« ces et autres actes relatifs à l'acquisition des ter-
« rains, peuvent être passés dans la forme des actes

« administratifs ; la minute restera déposée au secré-
« tariat de la préfecture : expédition en sera trans-
« mise à l'administration des domaines. » L'art. 58 ajoute que ces actes doivent être visés pour timbre et enregistrés gratis, quand il y a lieu de les soumettre à l'enregistrement.

Les actes administratifs sont des actes authentiques. Il n'est pas nécessaire qu'ils soient faits en autant d'originaux qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct; ils sont ordinairement rédigés en minute et déposés dans les archives de l'administration. Des expéditions en sont délivrées à la requête des intéressés et, comme la minute elle-même, font foi de leur contenu jusqu'à l'inscription de faux.

L'art. 56 exige formellement la transmission à l'administration des domaines pour les actes reçus en la forme administrative, mais les actes reçus par les notaires ne sont pas assujettis à la même exigence.

Les conventions qui contiennent la cession, alors même qu'elles sont passées dans la forme administrative, ne sauraient être considérées comme des actes administratifs dont il serait interdit à l'autorité judiciaire de connaître, d'après les lois sur la séparation des pouvoirs. Ce sont des contrats du droit commun dont l'interprétation et l'exécution appartiennent à l'autorité judiciaire. (Voy. ord. 20 mars 1828, Marcilliajon; déc. 30 nov. 1850, Laporte; 19 juillet 1855, Reullon.) Nous dirons même que, si, pour déterminer le sens et la portée d'un acte de cession, il y avait lieu de recourir à des procès-verbaux d'estimation dressés pour préparer l'acte et lui servant de base, ces procès-verbaux devraient être appréciés

par la même juridiction. (Voy. conflit, 15 mars 1855, Gay-Dupalland.) Mais si, cependant, l'acte était critiqué dans sa forme ou s'il y avait débat sur la question de savoir s'il a été revêtu de l'approbation de l'autorité supérieure, ce serait là une question préjudicielle à renvoyer devant l'autorité administrative. (Voy. décr. 15 mars 1850, Ajasson de Grandsagne.) (1)

§ 2. — Jugement d'expropriation.

367. — Division.

367. — Si l'administration n'a pu parvenir à s'entendre avec le propriétaire, elle a à faire prononcer l'expropriation. Suivons-la dans son action et voyons comment s'obtient le jugement d'expropriation, quels peuvent être les moyens de le faire réformer et quels sont ses effets.

1° Procédure et jugement.

368. — Attributions du tribunal.
369. — Transmission des pièces.
370. — Procédure.
371. — Le tribunal vérifie l'accomplissement des formalités et le caractère extérieur des actes qu'on lui soumet.
372. — Énonciations que doit contenir le jugement.
373. — En cas d'inaction de l'administration pendant une année, le propriétaire peut provoquer lui-même le jugement d'expropriation.
374. — Publicité à donner au jugement d'expropriation. — Notification.

368. — « L'expropriation pour cause d'utilité pu-« blique s'opère par autorité de justice. » Ce prin-

(1) Ce n'est qu'une application des principes généraux que nous avons eu l'occasion d'établir ailleurs. (Voy. *suprà*, t. III, n° 63.)

cipe proclamé par la loi du 8 mars 1810 et reproduit en tête des lois du 7 juillet 1833 et du 3 mai 1841, fait de l'ordre judiciaire le gardien de la propriété privée, vis-à-vis de la société elle-même. Le gouvernement qui réclame l'héritage d'un particulier au nom de l'utilité publique, est tenu de se présenter devant le juge, devant le juge civil, et c'est ce juge qui vérifie la légitimité de sa prétention et lui livre, s'il y a lieu, l'héritage demandé.

La loi, nous croyons l'avoir établi, a pris soin de dire à quels intérêts le sacrifice de la propriété était dû, et le premier devoir du juge est d'examiner si c'est bien au nom de l'un de ces intérêts que l'expropriation est poursuivie. Son droit à cet égard procède de l'attribution même qui lui a été faite ; en dehors des exigences des besoins auxquels l'État est chargé de pourvoir, en dehors d'une affectation de nature à faire passer le terrain ou le bâtiment qui en doit être l'objet, du domaine privé dans le domaine public, il n'y a pas, il ne saurait y avoir pour le juge d'expropriation possible : il n'a de délégation que pour exproprier dans les prévisions de la loi d'expropriation.

369. — Ce contrôle serait-il le seul à exercer par le juge?

Le gouvernement est et doit rester indépendant dans la sphère du pouvoir exécutif, et il ne peut appartenir qu'à lui de reconnaître et proclamer les besoins des services confiés à ses soins. Les garanties ne pouvaient se rencontrer que dans des règles à assigner à son action, et c'est là que le législateur les a cherchées. La constatation et la déclaration de l'utilité publique, dans l'ordre des intérêts en faveur

desquels a été institué le droit d'expropriation, est de l'office exclusif de l'administration, mais elle ne peut se produire que sous certaines conditions, dans certaines formes déterminées, et le droit et le devoir du juge est de vérifier si les conditions ont été remplies, si les formes ont été suivies.

« A défaut de conventions amiables, porte l'art. 13 « de la loi de 1841, soit avec les propriétaires des « terrains ou bâtiments dont la cession 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. »

Pour que le tribunal soit mis en possession de tous les éléments de vérification nécessaires, le préfet doit, aux termes de l'article suivant, transmettre, en outre, au procureur impérial : 1° Le plan parcellaire ; 2° le certificat du maire constatant la publication et l'affiche de l'avertissement relatif au dépôt du plan ; 3° un exemplaire des journaux dans lesquels a été inséré cet avertissement ; 4° le procès-verbal ouvert par le maire pour recevoir les déclarations des parties ; 5° le procès-verbal de la commission spéciale ou du sous-préfet ; 6° le certificat du secrétaire général constatant le dépôt des pièces ; 7° l'arrêté du préfet déterminant les propriétés particulières dont l'État a besoin ; 8° l'arrêté d'approbation du ministre (1).

370. — « Dans les trois jours et sur la production « des pièces constatant que les formalités prescrites

(1) Les minutes restent à la préfecture ; on ne transmet que des copies certifiées.

« par l'art. 2 du titre Ier et par le titre II de la pré-
« sente loi, ont été remplies, le procureur du roi re-
« quiert et le tribunal prononce l'expropriation pour
« cause d'utilité publique des terrains ou bâtiments
« indiqués dans l'arrêté du préfet. » (Voy. L. 3 mai 1841, art. 14, § 1er.)

La loi n'exige pas la comparution des parties; et en effet, s'il avait fallu à chaque jugement d'expropriation, mettre en cause tous les propriétaires à exproprier, on aurait eu, au lieu des formes abrégées auxquelles on désirait arriver, des jugements très-dispendieux, des significations nombreuses, des requêtes, mémoires, procédures, en un mot un énorme procès. La jurisprudence avait déjà décidé, et avec raison, sous l'empire de la loi de 1833, qu'il n'était pas nécessaire de mettre en cause les propriétaires dont les biens sont sujets à expropriation. (Voy. Cass. 6 janvier 1836, Gaullieur-l'Hardy.) Il a, du reste, été entendu dans la discussion de la loi de 1841 que les parties expropriées pouvaient, à l'effet de renseigner le tribunal, fournir des notes et des documents sur les irrégularités et les vices de l'instruction administrative.

Le réquisitoire du procureur impérial serait valablement présenté après les trois jours, ce délai n'étant prescrit que dans l'intérêt de l'État. Il doit être écrit et conclure à l'expropriation des terrains désignés dans l'arrêté du préfet à l'exception de ceux qui ont fait l'objet de traités amiables, et à la nomination du magistrat directeur du jury.

Le procureur impérial quand il rédige et présente ce réquisitoire, n'est que l'agent obligé du préfet, il

ne peut donc différer ou refuser de l'apporter au tribunal, mais il reprend à l'audience son rôle ordinaire ; il pourrait, dans des conclusions verbales, faire ressortir l'irrégularité de la procédure et s'opposer à l'expropriation.

371. — Le tribunal n'a point à se prononcer sur l'utilité de l'entreprise, non plus que sur la direction à lui donner. Ce ne sont là que des questions d'administration et au point où nous sommes arrivés, l'administration les a définitivement résolues. « Les formes, a dit à la chambre des pairs M. Daru, rapporteur, ont-elles été observées, les garanties imposées par la loi respectées? C'est une question qui est évidemment du ressort des tribunaux, car c'est à la justice qu'il appartient de veiller à l'exécution des lois. Est-ce à dire que l'autorité judiciaire pourra empiéter sur l'autorité administrative, et que les pouvoirs publics seront confondus? Nullement. La vérification imposée aux tribunaux n'est pas une vérification de fond, mais de forme. Le juge ne peut pas changer, modifier les arrêtés du préfet, il peut dire seulement : Telle prescription légale n'a pas été observée. Son rôle est passif, il n'administre pas. »

Le tribunal vérifiera donc si les pièces qui lui sont remises constatent qu'il y a eu d'abord, un décret impérial déclarant l'utilité publique, aux termes de l'art. 2 ; que le plan parcellaire indicatif des noms des propriétaires a été dressé ; qu'il a été déposé à la mairie pendant le délai de huit jours à partir de l'avertissement ; que l'avertissement a été publié, affiché et inséré dans un journal de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans un de ceux du dépar-

tement ; que la commission a été réunie ; que le procès-verbal de ses opérations et les pièces à l'appui sont restés déposés pendant huitaine à la sous-préfecture, et que les parties intéressées ont été averties d'en venir prendre connaissance ; que les pièces ont été transmises dans le délai de trois jours à la préfecture ; que le préfet a rendu son arrêté ou sursis jusqu'après la décision de l'autorité supérieure ; et si tout cela est constaté par les pièces, le tribunal devra considérer les formalités comme accomplies et prononcer l'expropriation. Si, au contraire, les pièces ne constatent pas l'accomplissement de toutes ces formalités, le tribunal ne prononcera pas l'expropriation. Mais, comme il n'a pas mission d'annuler l'arrêté du préfet et qu'en le faisant, il violerait la règle de la séparation des pouvoirs, il se bornera à refuser l'expropriation des terrains appartenant à tel ou tel propriétaire : Attendu que les pièces produites ne constatent pas que telles ou telles formalités aient été remplies.

372. — Le jugement doit porter en lui-même, la preuve que le tribunal n'a pas failli, sous ce rapport, à sa mission. Il ne lui suffirait même pas de mentionner, en termes généraux, que les formalités légales ont été remplies (Voy. Cass. 2 févr. 1836, Houzet) ; il faut que les pièces constatant ce fait soient visées dans le jugement. (Voy. Cass. 3 juillet 1839, Bourgon.)

Il est essentiel aussi que le jugement contienne :

1° La désignation par nature et contenance, des terrains expropriés. La loi veut que le jugement soit publié et affiché à l'effet de le faire parvenir à la con-

naissance des propriétaires qu'il atteint. Or, à défaut de ces indications, la publication, serait sans efficacité.

2° Les noms des propriétaires. D'après l'art. 15 de la loi de 1841, ces noms doivent figurer dans l'*extrait du jugement* à notifier aux propriétaires. (Voy. Cass. 4 août 1841, de Coniac.)

3° L'indication de l'époque à laquelle les expropriés seront dépossédés. Aux termes de l'art. 11, le préfet, dans le même arrêté par lequel il détermine les propriétés qui doivent être cédées, indique aussi l'époque à laquelle il sera nécessaire d'en prendre possession. Cet arrêté n'est pas publié, et cependant il importe aux expropriés de connaître l'époque de la dépossession, puisque c'est là un des éléments de l'indemnité qu'ils auront à réclamer. Il est donc utile que le tribunal fasse connaître par son jugement, le moment où l'administration se propose d'entrer en possession.

4° La nomination d'un des membres du tribunal pour remplir les fonctions attribuées par le titre IV, chap. 2, au magistrat directeur du jury, chargé de fixer l'indemnité due pour les terrains, et d'un autre membre pour le remplacer au besoin. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 14, § 3.) En cas d'absence ou d'empêchement de ces deux magistrats, il serait pourvu à leur remplacement par une ordonnance sur requête du président du tribunal civil. (Voy. *ibid.*)

373. — Il n'est point impossible que même après l'arrêté pris par le préfet, pour déterminer les propriétés qui doivent être cédées selon le vœu de l'article 11, la poursuite en expropriation reste sus-

pendue. Le propriétaire, sans être dépossédé, se verrait cependant, dépouillé de la faculté de disposer de son immeuble; sa propriété serait frappée d'une sorte d'interdit. Le législateur n'a pas voulu qu'il en fût ainsi. L'administration peut à l'expiration d'un délai déterminé, être mise en demeure d'acquérir ou de déclarer qu'elle ne veut plus acquérir.

« 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. » (Voy. art. 14, § 2.)

Cette requête doit être présentée par le ministère d'un avoué. Elle est communiquée par le procureur impérial au préfet qui envoie les pièces dans le plus bref délai. (Voy. *ibid.*) Le tribunal, on le comprend, ne peut fixer ce délai, qui sera très-court si le préfet consent à envoyer de suite les pièces de la procédure en expropriation, et qui pourra se prolonger s'il a à prendre l'avis du ministre pour le maintien ou l'annulation de l'arrêté. Le législateur a dû se borner à une injonction.

Dans le cas où l'administration renonce au travail qu'elle avait projeté, l'arrêté est rapporté ou annulé, et le propriétaire reprend la libre disposition de sa chose. Dans le cas contraire, les pièces sont renvoyées au tribunal et il statue dans les trois jours; c'est-à-dire qu'il prononce l'expropriation et nomme le directeur du jury qui sera chargé de fixer l'indemnité. (Voy. art. 14, §§ 2 et 3.)

374. —Les propriétaires portés à la matrice du rôle n'ont pas seuls intérêt à être avertis du jugement ; il

importe qu'il parvienne à la connaissance de leurs créanciers et de tous ceux qui peuvent avoir des droits réels sur les immeubles expropriés. Ce jugement, soit qu'il prononce l'expropriation, soit qu'il donne simplement acte du consentement des propriétaires, est publié et affiché, dans la commune de la situation des biens, de la manière indiquée en l'art. 6, par extrait contenant les noms des propriétaires, les motifs et le dispositif du jugement. Il est, en outre, inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement ou, s'il n'en existe aucun, dans un de ceux du département. (Voy. art. 15, § 1^er.)

C'est aussi par extrait que le jugement est notifié aux propriétaires; il leur est notifié au domicile qu'ils ont élu *dans l'arrondissement de la situation des biens*, par une déclaration faite à la mairie de la commune où les biens sont situés; et dans le cas où cette élection de domicile n'aurait pas eu lieu, la notification est faite en double copie au maire et au fermier locataire, gardien ou régisseur de la propriété. (Voy. art. 15, §§ 2 et 3.) (1)

L'art. 15 parle évidemment d'un arrondissement administratif, et ce n'est que par une analogie vraiment abusive qu'on pourrait l'appliquer aux divers arrondissements municipaux d'une même ville. C'est néanmoins, l'interprétation qu'a adoptée la cour suprême, en décidant que l'élection de domicile faite, à Paris, hors de l'arrondissement municipal dans lequel est situé l'immeuble exproprié, n'oblige pas la

(1) L'art. 15 ajoute *in fine*, que « toutes les notifications prescrites « par la loi du 3 mai 1841, doivent être faites dans la même « forme. »

partie expropriante à notifier ses offres à ce domicile élu, et que la notification peut, dans ce cas, être faite aux personnes désignées pour la recevoir, à défaut d'élection de domicile. (Voy. Cass. 15 mai 1855, ville de Paris.) Mais il est permis de penser que les circonstances de la cause ont eu beaucoup d'influence sur cette décision et qu'elle ne fera pas jurisprudence.

2° Voies de recours.

375. — La voie du recours en cassation est seule ouverte. — Dans quels cas et à quelles personnes.
376. — Le pourvoi se forme par une déclaration au greffe du tribunal.
377. — Le délai est de trois jours francs à partir de la notification du jugement. — La notification doit en être faite dans le délai de huitaine.
378. — Consignation de l'amende.
379. — Transmission des pièces à la cour de cassation.
380. — Suite. — Délai pour la transmission. — La chambre civile est saisie directement.
381. — Des effets de l'arrêt qui rejette le pourvoi ou qui prononce la cassation.
382. — Procédure devant le tribunal de renvoi.

375. — On s'accorda à reconnaître au cours de la discussion de la loi, qu'il était indispensable de ménager, tant à l'administration qu'aux propriétaires, une voie de recours contre les erreurs qui peuvent entacher le jugement d'expropriation. Mais pour concilier cette garantie avec le besoin de célérité qui domine toute la procédure, un seul recours fut autorisé. « Le jugement ne pourra être attaqué, « porte l'art. 20 de la loi de 1841, que par la voie « du recours en cassation, et seulement pour incom- « pétence, excès de pouvoir ou vices de forme du

« jugement. » Il est à remarquer que la disposition est rédigée dans un sens restrictif et réduit les motifs de recours à trois. Cependant, la généralité de ces motifs est telle qu'il n'est pas de contravention à la loi qui ne s'y puisse rattacher. C'est dans ce sens que la cour de cassation déclare nettement que tout jugement qui prononce une expropriation sans que les formalités prescrites par la loi aient été remplies, dégénère nécessairement en excès de pouvoir. (Voy. Cass. 6 janv. 1836, Gaullieur-l'Hardy.)

D'après le droit commun, les voies de recours ne sont ouvertes qu'à ceux qui ont figuré comme parties dans l'instance, mais la procédure d'expropriation ayant ceci de particulier que le propriétaire inscrit à la matrice du rôle y est seul appelé, il est naturel que toutes les personnes auxquelles elle peut préjudicier soient admises à se pourvoir à l'effet d'en obtenir la réformation. La ressource du pourvoi appartient à tous ceux qui pourraient réclamer sur l'immeuble des droits réels, et à ceux qui auraient à exercer des actions en résolution, en revendication, etc.

376. — Le pourvoi, comme cela se pratique en matière criminelle, se forme par une déclaration au greffe du tribunal qui a rendu le jugement attaqué. (Voy. art. 20, § 2.) Un arrêt du 20 août 1844, a jugé qu'un pourvoi déclaré au greffe de la cour de cassation était nul. (Voy. Cass. 20 août 1844, préfet du Bas-Rhin.)

Par analogie avec ce qui a lieu en matière criminelle, la déclaration de pourvoi est faite au greffier par la partie elle-même ou par un fondé de pouvoir.

Il suffit même, à l'égard de ce dernier, d'un mandat verbal (1). (Voy. Cass. 14 déc. 1842, Dupontavice.)

L'énonciation des moyens de cassation n'est pas nécessaire à l'appui de la déclaration. La partie est toujours à temps de les présenter dans un mémoire qu'elle fait annexer aux pièces avant leur envoi, ou déposer plus tard par un avocat à la cour de cassation.

377. — La loi dit que « le pourvoi aura lieu au « plus tard dans les trois jours, à dater de la notifi- « cation du jugement. » Par ces mots : au plus tard, elle autorise expressément l'anticipation du délai. Le pourvoi est possible du moment que le jugement a été rendu; il cesse de l'être à l'expiration d'un délai de trois jours, à partir de la notification.

La notification n'est complète que par l'accomplissement de toutes les formalités prescrites par l'art. 15. Le délai ne court donc que du jour où toutes les publications et insertions prescrites par cet article ont été effectuées. (Voy. Cass. 1er juillet 1834, Dumarest.)

Les principes généraux de la procédure sur la computation des délais doivent, d'ailleurs, être appliqués aux délais fixés par les lois spéciales, toutes les fois que ces lois ne contiennent pas de dispositions contraires (Voy. Cass. 11 janv. 1836, préfet de la Côte-d'Or); et il est, dès lors, juste d'appliquer ici l'art. 1033 du Code de procédure civile, qui porte que le jour de la signification ni celui de l'échéance ne sont jamais comptés pour le délai général fixé

(1) Le pourvoi formé en vertu d'un mandat verbal ne tomberait que devant un désaveu.

pour les ajournements, les citations, sommations ou autres actes faits à personne ou à domicile.

La loi veut que le pourvoi soit notifié sous huitaine, soit à la partie, au domicile indiqué par l'art. 15, soit au préfet, soit au maire, selon que c'est l'un ou l'autre de ces fonctionnaires qui a poursuivi l'expropriation, et cela à peine de déchéance. (Voy. art. 20, § 2.) Le délai ici a pour point de départ le jour où le pourvoi a été formé, sans égard à la notification du jugement qui peut, comme nous l'avons dit plus haut, être postérieure au pourvoi. (Voy. Cass. 2 janv. 1843, Jacques Lafitte ; 4 mars 1844, Fourtanier.)

378. — La consignation de l'amende peut être faite entre les mains de tous les receveurs de l'enregistrement. Elle se prouve par la quittance que ces fonctionnaires sont tenus de délivrer. On admet, en considération de la brièveté du délai, qu'il n'est pas nécessaire que la quittance soit jointe à la requête en pourvoi comme dans les affaires civiles ordinaires. Il suffit qu'elle soit produite avant que l'affaire vienne en ordre utile pour être plaidée devant la cour. (Voy. Cass. 14 déc. 1842, Dupontavice.)

Le montant de l'amende à consigner est de 75 fr. (Voy. Cass. 9 janv. 1839, Riant, Mignon et autres.) L'État en est dispensé ; quant aux particuliers, il faut autant de consignations qu'il y a de parties ayant un intérêt distinct.

379. — La cour, pour apprécier les moyens invoqués à l'appui du pourvoi, a besoin d'avoir sous les yeux les pièces, sur le vu desquelles le tribunal a rendu le jugement attaqué. Elle doit également connaître le jugement, le pourvoi et la notification de

ce pourvoi. Une circulaire du ministre des travaux publics, du 18 janvier 1845, a déterminé le mode de transmission au greffe de la cour de cassation des pièces qui existent au greffe du tribunal. D'après cette circulaire, la remise des pièces doit être faite par le procureur impérial au préfet, et par celui-ci au ministre des travaux publics. La même marche est suivie, soit que le pourvoi émane de l'administration, soit qu'il se trouve dirigé contre l'État. Toutefois, si en dehors des pièces déposées au greffe, la partie intéressée possède des documents qu'elle juge utiles à sa défense, ou au soutien de ses moyens de cassation, il lui est loisible de les produire, mais seulement par le ministère d'un avocat à la cour de cassation.

380. — La transmission dont nous venons de parler, doit avoir lieu dans la quinzaine de la notification du pourvoi (Voy. art. 20, § 3), mais on comprend que l'expiration de ce délai ne saurait entraîner aucune déchéance pour les particuliers, puisqu'ils restent étrangers à l'envoi des pièces.

Pour plus de célérité, le pourvoi est porté devant la chambre civile directement et sans qu'il y ait lieu, comme dans les affaires ordinaires, de le soumettre d'abord à la chambre des requêtes (1). « Il sera, dit la loi, statué dans le mois de la réception des pièces. » Ce n'est là qu'une invitation adressée au juge, la disposition n'a pas de sanction.

(1) Il en résulte que le rejet du pourvoi ne peut donner lieu à l'aggravation d'amende et d'indemnité encourue par le demandeur en cassation qui succombe *après un arrêt de soit-communiqué*. L'indemnité envers le défendeur n'est que de 37 fr. 50 c., moitié de l'amende de 75 fr. (Voy. Cass. 9 janvier 1839, Riant, Mignon et autres).

Ce délai d'un mois a paru au législateur bien suffisant pour donner à chacun le temps de comparaître et de se défendre ; il n'admet, en effet, d'opposition aux arrêts par défaut que lorsqu'ils sont intervenus avant l'expiration de ce délai. (Voy. art. 20, § 4.)

381. — Le rejet du pourvoi rend le jugement d'expropriation irrévocable ; les pièces sont renvoyées au greffe d'où elles avaient été expédiées et la procédure reprend sa marche ordinaire.

En cette matière, comme dans les autres, l'effet de la cassation est d'anéantir la décision attaquée et tout ce qui a été fait en vertu de cette décision. La cour, dans son arrêt, désigne le tribunal qui statuera à nouveau sur l'expropriation demandée, et les pièces sont envoyées à ce tribunal qui, pour emprunter les termes dont la cour de cassation s'est elle-même servie (Voy. Cass. 20 juillet 1841, préfet du Doubs), est substitué au premier tribunal dans toutes les attributions qui lui avaient appartenu sur le litige, et serait même appelé à prononcer sur le mérite des formalités renouvelées par l'administration. (Voy. aussi Cass. 17 mai 1843, de Saint-Albin.)

382. — De ce principe découlent toutes les règles à suivre devant le tribunal de renvoi.

Pour saisir ce tribunal, il n'y a pas lieu de signifier au demandeur en cassation l'arrêt qui lui a donné gain de cause ; le procureur impérial reste seul chargé de requérir l'expropriation, sauf aux particuliers intéressés dans l'instance à intervenir, s'ils le jugent à propos. (Voy. Cass. 11 août 1841, Desbrosses.) Les parties ont le droit, soit de prendre des conclusions nouvelles, soit de produire des pièces, titres ou do-

cuments qui n'auraient pas été produits devant le premier tribunal, ou qui même n'auraient pris naissance que postérieurement au premier jugement. (Voy. même arrêt.)

La mission du tribunal de renvoi est, nous le répétons, exactement celle du premier tribunal. Il vérifie si les pièces produites constatent l'accomplissement des formalités légales, prononce l'expropriation s'il reconnaît la régularité des documents qu'on lui présente, nomme le magistrat directeur du jury, et fixe l'époque de l'entrée en possession.

Il est, toutefois, à remarquer que le magistrat directeur du jury ne peut être nommé que parmi les membres du tribunal de l'arrondissement où sont situés les biens. La raison en est que le jury, sauf l'exception indiquée par l'art. 34, § 2 de la loi, doit être pris sur la liste de cet arrondissement. (Voy. Cass. 11 mai 1835, Dumarest.)

5° Effets du jugement d'expropriation.

383. — Par l'effet du jugement, la propriété de l'immeuble est transférée au domaine public. Le propriétaire exproprié ne possède plus qu'en vertu d'un droit de rétention.

384. — De l'extinction des actions en résolution, ou revendication et autres actions réelles.

385. — Transcription du jugement d'expropriation.

386. — Les priviléges et les hypothèques doivent être inscrits dans la quinzaine de la transcription.

387. — Les créanciers, après l'expiration du délai de quinzaine, conservent un droit de préférence sur l'indemnité.

388. — En cas de traité amiable entre l'administration et le propriétaire, les créanciers de ce dernier conservent le droit de faire régler l'indemnité par le jury.

389. — De la purge des priviléges et hypothèques et de l'extinction des actions réelles en cas de traité amiable.

390. — Des cas où la purge n'a pas été faite.

383. — Le jugement d'expropriation transfère au domaine public la propriété de l'immeuble et transforme en créances sur l'indemnité tous les droits réels dont il peut être grevé. Cet effet est indépendant de la désignation des divers ayant-droit ; nous avons eu déjà à le constater, le propriétaire, inscrit à la matrice du rôle est seul mentionné, la loi le constitue en quelque sorte le représentant de tous ceux qui ont des droits réels sur l'immeuble.

La possession laissée à l'exproprié, en même temps qu'elle est pour lui une garantie du paiement de l'indemnité, lui donne le droit de percevoir les fruits naturels, civils et industriels et d'exercer les actions possessoires. Cette possession est susceptible de se transmettre par tous les modes consacrés par le droit civil, vente, échange, succession, donation, etc.

384. — Il faut, pour que les travaux puissent être commencés et continués en toute sécurité, que l'administration obtienne la propriété irrévocable et puisse s'y maintenir. La loi a donc pris soin de déclarer que les actions en résolution, en revendication, et toutes les autres actions réelles, telles que les actions en bornage ou licitation, en partage ou en réméré, ne pourraient arrêter l'expropriation ni en empêcher l'effet. Le droit des réclamants est transporté sur le prix, et l'immeuble en demeure affranchi. (Voy. art. 18.)

L'art. 21 enjoint, d'ailleurs, aux intéressés, soit qu'ils aient formé leur action, soit qu'ils ne l'aient pas encore produite en justice, de se faire, à peine de déchéance, connaître à l'administration dans le délai de huitaine à partir de la notification du jugement. Ils

sont réputés mis en demeure par le seul effet des publications et affiches auxquelles il a dû être procédé pour annoncer le dépôt du plan à la mairie. (Voy. art. 6.)

385. — La purge des priviléges et des hypothèques n'est pas moins nécessaire que l'extinction des actions réelles. S'il est, d'ailleurs, loisible aux particuliers de négliger les mesures propres à assurer la conservation de leurs droits, la même liberté ne peut appartenir aux administrateurs des biens de l'État; les formalités de la purge sont donc ici obligatoires, sauf le cas de conventions amiables. (Voy. art. 19.) La première de ces formalités, c'est la transcription.

Le jugement qui exproprie doit être, immédiatement après l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 15, transcrit au bureau de la conservation des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'art. 2181 du Code civil. (Voy. art. 16.)

C'est là un emprunt à la législation civile ordinaire, mais la loi du 3 mai 1841 s'en écarte aussitôt pour adopter des formes plus rapides, et fait notamment, subir au droit commun deux graves dérogations.

386. — La première consiste en ce que les hypothèques légales doivent être inscrites dans les quinze jours de la transcription. Déjà sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 23 mars 1855, cette obligation existait, aux termes de l'art. 834 du Code de procédure civile, à l'égard des hypothèques conventionnelles et judiciaires, mais l'inscription des hypothèques légales pouvait se faire et, sous les restrictions qui résultent de l'art. 8 de la loi du 23 mars 1855, peut encore avoir lieu dans le délai de deux

mois à partir du jour où le dépôt au greffe des actes translatifs de propriété a été notifié conformément à l'art. 2194 C. Nap. (1).

« La matière d'expropriation, disait, en 1833, M. Martin (du Nord) pour justifier cette innovation, n'est pas une matière ordinaire, et si le propriétaire peut être contraint à céder une propriété que dans toute autre circonstance, rien ne pourrait lui enlever, pourquoi, de leur côté, les hypothèques légales conserveraient-elles, au détriment de la chose publique, tous leurs priviléges? Pourquoi la loi s'attacherait-elle au maintien rigoureux de formalités et de lenteurs dont l'expérience a si fréquemment d'ailleurs justifié l'inutilité ? N'est-il pas certain, au surplus, pour tous les hommes raisonnables, que la publicité, la notoriété qui précèdent et accompagnent l'acte de cession ou le jugement d'expropriation seront bien autrement utiles pour avertir les intéressés que ces formes que nous venons d'apprécier à leur juste valeur, et qui manquent si souvent le but pour lequel elles ont été établies? Au moyen de ces dispositions, il n'y aura plus, à l'expiration de la quinzaine, aucun doute à l'égard des hypothèques : S'il n'existe pas d'inscription, le bien exproprié ou cédé est libre et ne peut cesser de l'être. » (Voy. *Moniteur* de 1833, p. 211.)

(1) La loi du 3 mai 1841 n'est, d'ailleurs, aucunement atteinte ni modifiée par l'effet de celle du 23 mars 1855 sur la transcription. En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, les règles concernant la transcription soit à l'égard de l'administration, soit par rapport aux créanciers, restent exactement et complétement ce qu'elles étaient auparavant. (Voy. sur ce point, une excellente dissertation de M. Cabantous insérée dans la *Revue critique de législation*, année 1855, t. VII, p. 92 et suiv.)

La seconde dérogation consiste en ce qu'il n'est fait aucune notification aux créanciers individuellement. C'est encore une conséquence de ce principe qu'en matière d'expropriation, l'administration ne connaît que le propriétaire inscrit sur la matrice des rôles. Dans les cas ordinaires, le titre transcrit contient, outre le nom et la désignation précise du vendeur, un établissement de propriété qui permet de rechercher les créanciers inscrits sur les propriétaires antérieurs; mais ici, le législateur ne pouvait, sans se mettre en contradiction avec lui-même, astreindre l'administration à l'accomplissement des formalités de l'article 2183 du C. Nap. Les créanciers inscrits, soit sur le propriétaire actuel, soit sur les anciens propriétaires, sont donc assimilés en tout aux intéressés dont s'occupe le § 2 de l'art. 21, et sont tenus de se faire connaître dans le même délai de huitaine.

387. — A défaut d'inscription dans le délai de quinze jours, « l'immeuble exproprié sera affranchi « de tous priviléges et hypothèques de quelque nature « qu'ils soient, sans préjudice des droits des femmes, « mineurs et interdits sur le montant de l'indemnité, « tant qu'elle n'a pas été payée ou que l'ordre n'a « pas été réglé définitivement entre les créanciers. » (Voy. art. 17, § 2.)

Cette dernière disposition, à ne considérer que son texte, semblerait ne reconnaître de droit de préférence sur le prix qu'aux créanciers protégés par une hypothèque légale; et cependant, sa portée est tout autre, il en faut conclure que du moment que les intérêts de l'administration sont sauvegardés, il y a lieu de faire retour aux principes du droit commun pour

tout ce qui est à régler vis-à-vis des créanciers. La discussion dont la loi a été l'objet, et le rapprochement des art. 54 et 59 avec l'art. 17 ne permettent aucun doute à cet égard.

388.—Les principes du Code civil veulent que tout créancier qui n'a pas concouru à la fixation du prix de l'immeuble sur lequel il a une hypothèque inscrite puisse surenchérir, mais, en matière d'expropriation, la nature même des choses s'opposait à l'exercice d'un droit de cette espèce. La surenchère entraîne une adjudication nouvelle, et elle est par cela même impossible. Comment admettre en effet, qu'un autre que l'État puisse devenir maître du terrain exproprié? La garantie que la loi devait aux créanciers inscrits est ailleurs. Elle les autorise à ne pas se contenter de la valeur conventionnelle qui serait attribuée à la propriété et à exiger que dans tous les cas, la fixation de l'indemnité soit faite d'après les règles tracées par la loi de 1841 dans son titre IV. (Voy. art. 17, § 3.)

389. — Aux termes de l'art. 19, § 1er, « les règles « posées dans le § 1er de l'art. 15 et dans les art. 16, « 17 et 18 sont applicables dans le cas de conven- « tions amiables passées entre l'administration et les « propriétaires. »

On avait proposé dans les deux chambres, de n'appliquer ce mode particulier de purger les hypothèques aux contrats amiables que s'ils avaient été passés postérieurement au dépôt des plans prescrit par l'art. 5, mais il a été entendu dans la discussion qu'il suffisait que le traité amiable ne fût pas antérieur à la déclaration d'utilité publique, et l'on a regardé cette déclaration, combinée avec les formalités pres-

crites par l'art. 15, § 1^er^, comme constituant une publicité suffisante pour avertir les intéressés. On a considéré, d'ailleurs, que, pour les routes royales, départementales et les chemins de grande communication, l'obligation de lever et de déposer des plans parcellaires imposerait à l'administration une perte inutile de temps et d'argent. Pour ces voies de terre, les conventions amiables sont beaucoup plus nombreuses que les jugements d'expropriation. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'on a recours à ce dernier moyen, et toutes les fois qu'on s'en peut dispenser, on ne dresse pas de plans parcellaires. Le tracé une fois approuvé, on le jalonne sur le terrain ; on marque à droite et à gauche la limite de la route, et un appréciateur se rend ensuite sur la ligne des travaux pour traiter avec les propriétaires. La publicité qui aurait pu résulter du dépôt des plans, ne présentait pas assez d'avantages pour faire renoncer à ce mode expéditif et économique de procéder.

390. — Les règles de la comptabilité publique obligent l'administration à accomplir toutes les formalités sans lesquelles le paiement ne saurait s'effectuer avec une entière sécurité. Elle est cependant, sous réserve des droits des tiers, autorisée à payer sans accomplir les formalités prescrites pour la purge des priviléges et hypothèques, le prix des acquisitions dont la valeur ne s'élève pas au-dessus de 500 fr. (Voy. art. 19, § 2.) Il est acquis en fait que l'économie obtenue sur les frais de purge dépasse, dans une grande proportion, le montant des sommes qui ont dû être payées deux fois.

Un arrêt de la cour de Colmar avait refusé de dé-

signer les jurés avant que la compagnie du chemin de fer de Bâle à Strasbourg eût justifié de toutes les formalités relatives à la purge des hypothèques. Il en était résulté des retards et une suspension du règlement de l'indemnité. C'est pour prévenir le retour de cet inconvénient qu'a été inséré dans la loi de 1841, le dernier paragraphe de l'art. 19, qui déclare que le défaut d'accomplissement des formalités de la purge des hypothèques n'empêche pas l'expropriation d'avoir son cours; sauf pour les parties intéressées à faire valoir leurs droits ultérieurement, dans les formes déterminées par le titre IV. (Voy. art. 19, § 3.)

Art. 3. — Règlement de l'indemnité.

391. — Division.

391. — Le jugement d'expropriation n'autorise pas l'administration, ou ses représentants, à entrer en possession, car le propriétaire conserve jusqu'au paiement de l'indemnité, le droit de retenir sa chose : la loi veut que l'indemnité soit *préalable*. L'administration, pour atteindre son but, a donc, après le prononcé de l'expropriation, à convenir d'une indemnité ou à la faire régler juridiquement et à la payer ; elle fait des offres aux divers ayant-droit, elle les appelle, en cas de refus d'accepter ses offres, à comparaître devant un jury spécial, et enfin procède au paiement; suivons-la dans sa marche.

§ 1. — Offres.

392. — Recherche des ayant-droit.

393. — Le propriétaire est tenu de faire connaître à l'administration les fermiers, locataires, usufruitiers, usagers, etc.

394. — Les autres intéressés sont tenus de se présenter d'eux-mêmes.
395. — L'usufruitier est soumis aux mêmes obligations que le propriétaire.
396. — Notification des offres.
397. — Acceptation ou refus des offres. — Délai.
398. — Du cas où il s'agit de biens appartenant à des femmes mariées, à des mineurs ou autres incapables.
399. — Du cas où il s'agit de biens de l'État, des communes ou des établissements publics.
400. — En cas de refus des offres, la fixation de l'indemnité est confiée à un jury spécial.

—

392. — Les droits coexistant sur un immeuble au profit de différentes personnes constituent autant de propriétés dont chacune appelle une indemnité distincte. Il est naturel que l'administration qui a besoin de connaître tous ces ayant-droit pour leur offrir ce qu'elle estime être la valeur représentative des divers démembrements de la propriété, compte d'abord sur les renseignements à obtenir du propriétaire contre lequel l'expropriation a été prononcée. La loi exige de lui l'indication des intéressés avec lesquels il est en relation nécessaire. Les autres, mis en demeure par la publicité donnée au dépôt du plan, devront se présenter d'eux-mêmes.

393. — « Dans la huitaine qui suit la notification « prescrite par l'art. 15, le propriétaire est tenu d'ap- « peler et de faire connaître à l'administration les « fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usu- « fruit, d'habitation ou d'usage, tels qu'ils sont réglés « par le Code civil, et ceux qui peuvent réclamer des « servitudes résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait in-

« tervenu, sinon il restera seul chargé envers eux des « indemnités que ces derniers pourront réclamer. » (Voy. art. 21, § 1er.)

La loi, dans cet article, paraît donner au propriétaire mission d'avertir les intéressés d'avoir à se présenter et, en même temps, de les faire connaître à l'administration, mais la première de ces obligations n'incombe au propriétaire que dans le cas, fort rare, où il poursuit lui-même l'expropriation dans les prévisions de l'art. 14, § 2. Dans tous les autres cas, son obligation est simplement de les faire connaître à l'administration au moyen soit d'un acte signifié par huissier, soit d'une lettre adressée au préfet, ou au sous-préfet, ou à l'ingénieur chargé des travaux. (Voy. *Moniteur* du 5 février 1833.) Les intéressés, au surplus, sont toujours admis à se présenter spontanément, et il y a mauvaise foi de leur part à ne pas le faire, lorsqu'ils sont instruits de l'expropriation et par exemple, lorsque c'est à eux qu'ont été remises, conformément à l'art. 15, les notifications destinées au propriétaire (Voy. *Moniteur* du 6 février 1831.)

La négligence du propriétaire à remplir l'obligation que la loi lui impose fait peser sur lui une grave responsabilité; il demeure seul chargé des réclamations que les intéressés seraient en droit de former; les contestations qui peuvent, alors, s'élever entre le propriétaire et le fermier, par suite de l'expropriation, sont étrangères à l'État, et le magistrat directeur n'est pas obligé de soumettre au jury la demande de l'exproprié tendant au règlement de l'indemnité du fermier. (Voy. Cass. 17 juillet 1844, Chion.) Il est vrai de dire cependant, que la responsabilité ne saurait

être encourue que si le propriétaire n'a pu raisonnablement ignorer l'existence de l'indemnitaire qu'il n'a pas indiqué ; on ne serait pas fondé, par exemple, à lui reprocher de n'avoir pas fait connaître les servitudes qui auraient pu être acquises par prescription sur son fonds, non plus que les droits de pacage, pâturage et autres réglementés par le Code forestier. Ces derniers droits, d'ailleurs, appartiennent le plus souvent à une commune entière ou à un grand nombre de personnes, et il est difficile d'admettre que lorsque toutes les formalités relatives à l'expropriation ont été remplies, les membres de la commuauté usagère ignorent l'instance en expropriation et ne soient pas suffisamment avertis pour réclamer l'indemnité. S'ils négligeaient de le faire, il serait juste de leur faire supporter la peine de cette négligence et de leur refuser tout droit de réclamation non-seulement envers l'État, mais même envers les propriétaires.

394. — Les usagers, les personnes investies de servitudes, résultant de titres étrangers au possesseur actuel, les créanciers hypothécaires (Voy. *Moniteur*, 20 juin 1840, suppl. B.), les sous-locataires que le propriétaire ne connaîtrait pas, ceux qui ont sur l'immeuble des actions en résolution ou en revendication, le véritable propriétaire lui-même, si, son nom ne figurant pas à la matrice des rôles, l'expropriation est poursuivie contre une autre personne, tous ces intéressés sont tenus de se faire connaître d'eux-mêmes à l'administration, dans le délai de huitaine à partir de la notification prescrite par l'art. 15, à défaut de quoi ils sont déchus de tout droit à l'indemnité. (Voy. art. 21, § 2.) Ce délai de

huitaine est fatal (Voy. Cass. 12 janvier 1842, Méritan, Bayolle et veuve Petit Colas) ; il ne suffirait pas que l'administration eût été avertie avant la notification des offres et assez tôt pour être à même d'en fixer le montant.

La déchéance, nous venons de le dire, est absolue en ce qui concerne les usagers régis par le Code forestier. On n'a pas voulu que des procès d'une importance minime vinssent troubler ultérieurement le propriétaire. (Voy. *Moniteur*, 6 février 1833, p. 301.) Mais il en est autrement des actions réelles sur l'immeuble exproprié. La négligence des tiers à se faire connaître dans le délai imparti par l'art. 21, ne leur enlève pas le droit de former opposition au paiement tant que l'administration ne s'est pas libérée entre les mains de l'exproprié, contre lequel, même après ce paiement, ils conservent encore leur recours.

395. — Le nu-propriétaire de l'immeuble grevé d'usufruit ignore souvent le nom du fermier qui l'exploite ou des locataires qui l'occupent. C'est donc à l'usufruitier que la loi impose l'obligation de faire connaître ces divers ayant-droit. Quant aux créanciers privilégiés et hypothécaires des usufruitiers, ils ont à se présenter et à exercer leurs droits dans les délais et suivant les formes établis pour les créanciers des propriétaires. (Voy. art. 22.)

396. — L'administration connaissant désormais tous les intéressés en situation de prendre part à l'indemnité, est à même de fixer les offres qu'il convient de leur faire ; elle a pour organe le préfet qui en détermine le montant par un arrêté. (Voy. ord. 18 septembre 1833, art. 1, § 4.)

Les offres doivent être distinctes et séparées de façon que chacun puisse stipuler pour son propre compte et reste libre d'accepter ou de refuser, sans avoir à se préoccuper du refus ou de l'acceptation des autres. Alors même qu'il s'agirait d'un usufruitier et d'un nu-propriétaire, et bien que l'usufruit étant reporté sur l'indemnité offerte, leurs intérêts parussent devoir se confondre, les offres n'en devraient pas moins être distinctes eu égard aux accessoires qui peuvent se rattacher à l'indemnité de l'usufruitier pour frais de déménagement, perte de récoltes, etc. Pour préciser avec exactitude les différents points de nature à faire difficulté, il importe que chaque notification contienne l'offre d'une indemnité particulière pour chacun des dommages causés par la dépossession, par exemple, pour le morcellement, la dépréciation du surplus, l'interruption des communications, une plus grande difficulté dans l'exploitation, etc. Le prétendant à indemnité voit ainsi du premier coup d'œil, sur quoi doivent porter ses réclamations, et les éléments de la discussion devant le jury se trouvent déterminés.

La notification des offres se fait au domicile indiqué par l'art. 15. (Voy. *supra*, n° 374.) Elle a lieu par exploit à la requête du préfet, ou du maire si l'expropriation s'opère au profit d'une commune. (Voy. Cass. 12 janvier 1842, Méritan.) Elle doit être adressée, quinze jours au moins avant la réunion du jury (Voy. art. 23 et 24, et Cass. 26 mai 1840; Paris, 24 décembre 1845, Catherinet), aux propriétaires et autres intéressés qui auront été désignés ou seront intervenus dans le délai fixé par l'art. 21. (Voy.

art. 23, § 1.) Cette formalité est substantielle, mais la comparution de l'exproprié devant le jury le rendrait non recevable à exciper des vices de forme que renfermerait la notification à laquelle il aurait ainsi obtempéré. (Voy. Cass. 22 juillet 1850, Achardy; 15 mai 1855, ville de Paris.)

Les offres sont, en outre, affichées et publiées conformément à l'art. 6. (Voy. art. 23, § 2.)

Sous l'empire de la loi de 1833, les offres devaient être notifiées aux créanciers inscrits, ce qui obligeait l'administration à lever un état d'inscription pour chaque parcelle expropriée. La loi nouvelle a supprimé ces notifications qui, d'ailleurs, n'avaient pas pour but la purge des hypothèques, mais seulement de mettre les créanciers inscrits en demeure d'intervenir au règlement de l'indemnité. Dans le nouveau système, les créanciers inscrits sont placés sur la même ligne que les autres intéressés. Ils reçoivent une notification individuelle, s'ils se sont fait connaître dans le délai de huitaine fixé par l'art. 21, sinon, ils sont avertis par une notification collective dans la forme tracée par l'art. 6.

397. — Dans la quinzaine qui suit l'accomplissement des formalités prescrites par l'art. 23, les propriétaires et autres intéressés sont tenus de déclarer leur acceptation ou, s'ils n'acceptent pas les offres qui leur sont faites, d'indiquer le montant de leurs prétentions. (Voy. art. 24.) De la combinaison de l'art. 24 avec l'art. 28 qui déclare que faute par les intéressés d'accepter les offres, l'administration les citera devant le jury, et avec l'art. 40, § 4, qui ordonne de condamner aux dépens la partie qui aura

omis de se conformer aux dispositions de l'art. 24, il résulte que l'acceptation de l'exproprié doit être expresse et que son silence équivaut à un refus.

Aucune forme particulière n'est prescrite pour l'acte qui contient l'acceptation des offres, ni pour celui qui les refuse. Il suffit d'une lettre adressée au préfet, ou au maire s'il s'agit de travaux communaux. Il est bon d'ailleurs, dans la prévision du cas où l'administration, au lieu de porter de suite l'affaire devant le jury, voudrait faire de nouvelles offres, de joindre au refus des premières une copie ou une indication des titres invoqués pour justifier la prétention à une indemnité plus élevée.

398. — Le droit commun refuse aux tuteurs et autres administrateurs des biens des incapables le droit de faire à l'égard de ces biens, des actes d'aliénation, comme serait l'acceptation des offres. Pour accepter valablement les offres énoncées en l'art. 23, les femmes mariées sous le régime dotal, doivent être assistées de leurs maris; les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession provisoire des biens d'un absent et les autres personnes qui représentent les incapables, ont besoin d'être autorisés dans les formes prescrites par l'art. 13. (Voy. art. 25.)

Les détails dans lesquels nous sommes entré sur l'art. 13 nous permettent de nous borner ici à quelques observations.

L'art. 25, en parlant de la femme mariée sous le régime dotal, fait évidemment allusion aux biens dotaux inaliénables. « On a voulu, a dit M. Dufaure, rapporteur de la loi de 1841, lever l'obstacle de l'inaliénabilité. » Quand il s'agira de toute autre classe

d'immeubles, on rentrera dans le droit commun, c'est-à-dire que la femme pourra accepter seule, avec l'autorisation de la justice, à défaut du consentement du mari, les offres relatives aux immeubles dont elle a la propriété et la jouissance et qu'elle ne pourra en aucun cas se passer du mari, si celui-ci ou la communauté ont la jouissance du bien frappé d'expropriation.

Bien que l'art. 25 garde le silence sur les fonds composant les majorats, il n'est pas douteux que l'intention du législateur n'ait été d'autoriser les détenteurs de ces biens à accepter les offres après l'expropriation prononcée, puisque l'art. 13 leur permet, moyennant certaines formalités, de traiter à l'amiable.

399. — « Le ministre des finances, les préfets, « maires ou administrateurs, peuvent accepter les « offres d'indemnités pour expropriation des biens « appartenant à l'État, à la couronne, aux dépar- « tements, communes ou établissements publics, « dans les formes et avec les autorisations prescrites « par l'art. 13. » (Voy. art. 26.)

Le délai de quinzaine ne pouvait suffire pour le cas où l'immeuble exproprié appartiendrait soit à un incapable, soit à une commune ou un établissement public. L'art. 27 porte ce délai à un mois. Ainsi prolongé, il suffira sans doute pour assembler un conseil de famille, mais on pourra encore rencontrer des difficultés quand il faudra obtenir l'autorisation du conseil général qui ne se réunit qu'une fois par an. L'administration devra, autant que possible, presser l'estimation des immeubles départementaux et faire en sorte que les offres puissent être appré-

ciées par le conseil général dans sa session ordinaire.

Au surplus, les représentants des incapables n'ont aucune formalité à remplir pour refuser les offres. Nous avons dit déjà que ce refus pouvait être tacite et résultait du seul fait de l'inaction et du silence des intéressés pendant le temps fixé par la loi pour l'acceptation.

400. — Du moment que les offres n'ont pas été acceptées, c'est au jury qu'il appartient de prononcer. L'administration appelle devant lui les propriétaires et autres intéressés, et pour fixer le point de départ de la discussion qui va s'ouvrir, elle énonce dans la citation les offres refusées. (Voy. art. 28.)

§ 2. — Constitution du jury.

401. — De l'institution du jury.
402. — Désignation des personnes qui doivent figurer sur les listes générales.
403. — Choix des membres qui doivent composer chaque jury.
404. — Dispenses et incompatibilités.
405. — Transmission de la liste des jurés spéciaux et convocation du jury. — Notification aux parties des noms des jurés.
406. — Des irrégularités dans la convocation des parties et des jurés.
407. — Du magistrat directeur du jury, de son remplacement et de sa récusation.
408. — Attributions du magistrat directeur.
409. — Il est assisté du greffier qui tient procès-verbal des opérations.
410. — Règles relatives à la rédaction de ce procès-verbal et aux énonciations qui doivent y trouver place.
411. — Composition définitive du jury spécial. — Pénalités encourues par les jurés qui sont absents sans motifs légitimes.
412. — Remplacement des jurés empêchés ou exclus. — Appel des jurés complémentaires.

413. — Exercice du droit de récusation. — Élimination des jurés au delà du nombre de douze.
414. — Constitution du jury d'indemnité. — Transition.

---

401. — La loi de 1810 avait chargé les tribunaux du règlement des indemnités dues en cas d'expropriation. On avait pensé que l'autorité judiciaire pourrait tenir exactement la balance entre la société et les particuliers, et se montrerait la protectrice impartiale de leurs droits réciproques. Cependant, l'usage que les tribunaux faisaient de ce pouvoir avait soulevé de la part de l'administration, les plaintes les plus vives. L'esprit de chicane multipliait les incidents de procédure, et après avoir épuisé ses ressources en première instance, il les reproduisait en appel, en sorte que plusieurs années s'écoulaient quelquefois avant l'arrêt définitif. Il résultait de cet état de choses des pertes de temps et d'argent, des avaries dans les travaux forcément interrompus ; et la législation de 1810 offrait encore cet inconvénient de confier l'évaluation des indemnités à des hommes, sans doute éclairés et consciencieux, mais qui n'étaient préparés à une telle mission ni par leurs études premières, ni par leurs connaissances spéciales, ni par le genre de vie retirée et sédentaire dont ils contractent l'habitude.

« Nous avons cherché, disait, en 1832, M. le ministre des travaux publics, un remède à un pareil état de choses ; pour le trouver nous avons jeté les yeux sur un royaume voisin, où les plus grands travaux s'exécutent avec une merveilleuse célérité, au grand profit du pays. Là les indemnités sont arbitrées, en

dernier ressort, par un jury composé des principaux propriétaires de la contrée. La promptitude des formes ne nuit pas à l'exactitude des résultats. Nous avons pensé qu'il était possible d'introduire chez nous un système analogue ; déjà nous appelons les jurés à statuer sur la vie et l'honneur des citoyens ; pourquoi hésiterait-on à leur confier l'appréciation d'un immeuble ? Des propriétaires qui tous les jours, réalisent des achats, des ventes, des échanges, ne sont-ils pas aptes éminemment à résoudre une question de cette nature ? En définitive, c'est à une assemblée d'experts que nous proposons de nous en référer ; mais ces experts sont des gens notables, des propriétaires indépendants, qui, comme les experts ordinaires, n'ont pas généralement d'état à conserver, de clientèle à ménager ; qui ne sont placés ni sous l'influence de la crainte, ni sous celle de l'espérance ; qui, comme propriétaires, peuvent avoir intérêt à mettre un haut prix à la propriété, mais qui, au même titre, désireront vivement sans doute la prompte exécution des travaux, que peut-être ils auront eux-mêmes provoqués, et dont ils seront appelés à recueillir des avantages que leur position leur permet de bien apprécier. » (Voy. *Moniteur*, 13 décembre 1832, p. 2135.)

« Au moyen de l'arbitrage du jury, disait encore M. le Ministre des travaux publics, on n'a plus à craindre les nombreux et interminables interlocutoires qui paralysent tous les efforts, et déconcertent tous les projets ; il n'y a plus ni jugements de première instance, ni jugements d'appel pour le règlement de l'indemnité. L'administration n'a plus à

porter ses requêtes de tribunaux en tribunaux; s'il ne lui est pas encore possible de calculer avec précision le prix de l'immeuble qu'elle est dans le cas d'acheter, au moins peut-elle entrevoir avec quelque certitude l'époque où il lui sera permis d'en prendre possession. A l'aide de cette prévision elle peut organiser ses travaux, préparer les mesures nécessaires à leur succès, et surtout prévenir les fausses manœuvres, toujours si dispendieuses. » (Voy. *ib.*)

A côté de ces espérances, on manifestait la crainte que les mœurs publiques ne fussent pas encore formées, et que l'esprit de propriété ne vînt à prévaloir sur l'intérêt général, mais l'institution du jury a répondu à la confiance du législateur, et l'expérience a fait évanouir les appréhensions qui s'étaient manifestées dans les deux chambres. Presque toujours les jurés ont compris qu'il existe une relation nécessaire entre le prix des travaux et les avantages dont la perspective peut seule décider à les entreprendre, et que si l'on veut donner aux intérêts matériels les développements que provoque le vœu général, il est indispensable avant tout de ne pas grever de dépenses exagérées les entreprises destinées à en favoriser les progrès. Aussi, aucune voix ne s'est-elle élevée en 1841, contre la fixation des indemnités par les jurys ; les critiques ont porté sur les détails, sans atteindre l'institution elle-même.

402. — Cette institution, il est vrai, a été dotée par le législateur de toutes les garanties qui pouvaient la rendre sérieuse et efficace. Il a voulu faire intervenir à la fois dans le choix des jurés, le conseil général, corps électif et indépendant, et la magistra-

ture éclairée et impartiale. Au premier appartient la composition de la liste générale, la seconde choisit sur cette liste les membres des jurys spéciaux.

« Dans sa session annuelle, dit l'art. 29, le con-« seil général du département désigne, pour chaque « arrondissement de sous-préfecture, tant sur la liste « des électeurs que sur la seconde partie de la liste « du jury, trente-six personnes au moins, et soixante-« douze au plus, qui ont leur domicile réel dans « l'arrondissement, parmi lesquelles sont choisis, « jusqu'à la session suivante ordinaire du conseil gé-« néral, les membres du jury spécial, appelé, le cas « échéant, à régler les indemnités dues par suite « d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le « nombre des jurés désignés pour le département de « la Seine, sera de six cents. » Il est de deux cents pour le département du Rhône. (Voy. L. 22 mai 1854.)

Le conseil général peut à son gré, excepté dans les départements de la Seine et du Rhône, restreindre la liste ou l'étendre, selon l'importance des travaux à commencer dans l'année et le nombre des sessions ; il est de son devoir d'y porter assez de noms pour que le choix des magistrats s'exerce d'une manière sérieuse, et pour que ces derniers puissent éviter d'imposer plusieurs fois dans la même année, aux mêmes citoyens, le service du jury. M. d'Argout, ministre de l'Intérieur, indiquait, dans la discussion de la loi de 1833 (voy. *Moniteur*, 11 mai 1833, p. 1137), une méthode simple et facile de dresser la liste. Le conseil général, disait-il, se divisera en autant de comités qu'il y a d'arrondissements, et là, ensemble et de bon accord, la liste sera formée. Si

par hasard, une fois dans dix ans, une contestation s'élève sur l'inscription d'un nom sur la liste, on pourra vider la difficulté en allant au scrutin.

Pour faciliter le travail des conseils généraux, les préfets doivent mettre sous leurs yeux les dernières listes publiées des électeurs et du jury, avec toutes les additions et rectifications qui ont eu lieu postérieurement à leur impression. Ils doivent également faire connaître les circonstances qui peuvent exiger la désignation d'un nombre de jurés plus ou moins considérable.

Comme l'art. 42 de la loi du 3 mai 1841 ne comprend point l'art. 29 au nombre de ceux dont la violation donne ouverture à cassation, on peut dire que le conseil général a pour la formation des listes, un pouvoir souverain. La cour de cassation a jugé en effet, que l'incapacité de l'un des jurés d'expropriation n'est pas une cause de nullité de la composition du jury, lorsque ce juré est pris sur la liste dressée en exécution de l'art. 29, et que le choix des membres du jury est régulier, par cela seul que les individus désignés par les magistrats figurent sur cette liste. (Voy. Cass. 24 novembre 1846, Orliac, et 18 août 1851, Sausse.) Ajoutons d'ailleurs, que si, par impossible, le choix du conseil général et celui des magistrats s'égaraient sur des personnes incapables ou indignes, les parties intéressées auraient la ressource de la récusation, aux termes de l'art. 34.

Une circulaire du 17 juillet 1833, prescrit de déposer dans les archives de la préfecture les listes dressées ; une expédition doit en être envoyée immé-

diatement au procureur général près la cour impériale, si cette cour siége dans le département, sinon au procureur impérial du chef-lieu judiciaire. La liste relative à chacun des autres arrondissements est, en outre, transmise au procureur impérial du siége, et le magistrat fait déposer ces pièces au greffe de la cour ou du tribunal auquel il est attaché, afin que l'on puisse y avoir recours pour les désignations prescrites par les art. 30 et 33.

403. — Dans le silence de la loi, c'est au préfet, appelé par la nature de ses fonctions à prendre l'initiative en matière d'expropriation, qu'il appartient de requérir la formation du jury spécial. Il s'adresse au procureur général ou au procureur impérial, suivant l'échéance des cas, et leur transmet une liste des affaires dont le jury doit connaître. Cette liste, en même temps qu'elle énonce la nature de ces affaires, contient aussi les noms des intéressés, afin que les magistrats évitent de les désigner.

« Toutes les fois qu'il y a lieu, dit l'art. 30, de « recourir à un jury spécial, la première chambre « de la cour royale dans les départements qui « sont le siége d'une cour royale, et dans les autres « départements, la première chambre du tribunal « du chef-lieu judiciaire, choisit en la chambre du « conseil, sur la liste dressée en vertu de l'article « précédent pour l'arrondissement dans lequel ont « lieu les expropriations, seize personnes qui forme- « ront le jury spécial chargé de fixer définitivement « le montant de l'indemnité, et, en outre, quatre « jurés supplémentaires ; pendant les vacances, ce « choix est déféré à la chambre de la cour ou du

« tribunal chargée du service des vacations. En cas « d'abstention ou de récusation des membres du tri- « bunal, le choix du jury est déféré à la cour royale. »

Il résulte de la teneur de cet article, et de la discussion d'où il est sorti, que la désignation des affaires à juger doit précéder celle des membres du jury. D'un côté, l'interprétation contraire serait inconciliable avec la disposition qui interdit de prendre pour jurés les propriétaires, fermiers, locataires, etc., des biens à évaluer ; de l'autre, on voit par un discours de M. le ministre de l'Intérieur (voy. *Moniteur*, 11 mai 1833, p. 1317), qu'il a été dans le vœu et dans l'intention du législateur que les listes « embrassant plusieurs natures de capacité, donnassent la faculté au tribunal de choisir un jury approprié à la nature de la chose à exproprier. » C'est précisément pour répondre à cette intention que, le procureur général ou le procureur impérial doit recevoir du préfet, avec la liste générale annuelle, la nomenclature des affaires qui seront soumises au jury.

Le jury criminel devant être désigné par la voie du sort, il est à cet effet, procédé à un tirage au sort en audience publique; mais la délibération, que comporte en matière d'expropriation le choix à faire par la cour ou le tribunal, ne pourrait être publique, on le comprend : elle a lieu en chambre du conseil. Plusieurs cours et tribunaux ont adopté l'usage de nommer un rapporteur qui fait une étude spéciale des documents produits par l'administration et fournit à ses collègues les renseignements dont ils peuvent avoir besoin relativement aux exclusions et incompatibilités.

Il est tenu de la délibération un procès-verbal qui doit constater, à peine de nullité, que les magistrats qui y ont pris part étaient attachés à la première chambre du tribunal ou de la cour, et qu'ils étaient en nombre suffisant pour délibérer. (Voy. Cass. 22 nov. 1841, De Garel.)

Il est arrivé qu'il s'est glissé dans la liste du jury, dressée par l'arrêt de la cour ou le jugement du tribunal, des erreurs portant sur le nom de l'un des jurés. La cour suprême a décidé, dans ces cas, que l'erreur de nom emportait nullité de la décision du jury, quand il en était résulté que le juré, désigné par le conseil général, n'avait pu être valablement assigné ni concourir à la formation du jury (Voy. Cass. 2 fév. 1846, préfet des Bouches-du-Rhône); mais qu'une erreur légère, par exemple, la désignation d'un juré sous le nom de *Soulouvard* au lieu de *Boulouvard*, n'était pas une cause de nullité des opérations du jury; cette erreur, d'ailleurs, n'ayant pas été reproduite dans d'autres actes et n'étant de nature à amener aucune confusion de personnes (Voy. Cass. 22 juillet 1850, Achardy); et même, plus généralement, que l'erreur dans les noms et prénoms de quelques-uns des jurés, n'opère point nullité lorsque l'identité de ces jurés n'en a pas moins été reconnue et qu'ils ont siégé du consentement de toutes les parties. (Voy. Cass. 29 juin 1852, préfet des Bouches-du-Rhône.)

404. — Pour terminer sur la composition du jury, il nous reste à parler des dispenses et des incompatibilités. En cette matière et pour les points qui n'ont pas été fixés par la loi nouvelle, on peut prendre,

sinon comme règle, au moins comme guide, les dispositions du Code d'instruction criminelle. (Voy. *Moniteur*, 7 fév. 1833, p. 317.) L'inobservation de ces dispositions ne pourrait, sans doute, donner ouverture à cassation, surtout si les parties n'avaient élevé aucune réclamation devant le magistrat directeur; l'art. 42 de la loi du 3 mai 1841, limite, en effet, rigoureusement les cas où le pourvoi pourra avoir lieu (Voy. Cass. 26 déc. 1854, Chaussade), mais il n'en est pas moins vrai qu'on se conformera aux intentions du législateur manifestées dans les discussions de 1833 et de 1841, en suivant la marche tracée pour la formation du jury criminel.

Ainsi, l'on ne pourrait convenablement appeler à faire partie du jury, les personnes qui exercent les fonctions de ministre, de préfet, de sous-préfet, de juge, soit au tribunal civil, soit au tribunal de commerce (Voy. Cass. 20 mars 1854, Davillier), de procureur général, de procureur impérial ou de substitut du procureur impérial ou du procureur général, les ministres d'un culte quelconque, les conseillers d'État chargés d'une partie d'administration, les commissaires de l'empereur près les administrations ou régies. (Voy. C. inst. crim., art. 383.) Il en serait de même de l'expert qui a dressé le plan de l'immeuble exproprié. (Voy. C. inst. crim., art. 392.) Toutefois, les juges suppléants des tribunaux peuvent faire partie du jury. (Voy. Cass. 6 décembre 1854, héritiers Bonnet.)

Les septuagénaires, s'ils le requièrent, sont dispensés des fonctions de juré. (Voy. art. 31, § 7.) On ne devra les comprendre sur les listes que si l'on a lieu

de penser que, malgré leur âge, ils consentiront à faire partie du jury. (Voy. circ. 17 juillet 1833.)

Une autre dispense a été introduite en faveur des jurés qui ont fait le service d'une session. Ils ne peuvent être portés sur le tableau dressé par le conseil général pour l'année suivante. (Voy. art. 47.)

Cette disposition, comme le disait M. Thiers, ministre des travaux publics (Voy. *Moniteur*, 16 juin 1833, p. 1690), a pour but de rendre plus légère la charge nouvelle qu'impose l'institution du jury spécial des indemnités. Elle ôte en même temps tout prétexte à la crainte manifestée à la chambre des députés, que, si les mêmes hommes étaient choisis plusieurs années de suite pour faire partie du jury spécial, ce jury ne dégénérât en commission permanente. Le texte de l'art. 47 montre que le service doit avoir été réellement fait pendant une session ; il n'y aurait pas lieu d'écarter le juré qui, désigné pour siéger, aurait obtenu une dispense, mais il suffit que le juré ait rempli sa mission autant qu'il était en lui, lors même qu'à raison de sa qualité de juré supplémentaire, il n'aurait été appelé à participer à la décision d'aucune affaire pendant tout le cours de la session.

Si une année s'est écoulée sans réunion du jury, l'incapacité de siéger ne doit pas se reporter sur les personnes qui ont fait le service l'année précédente. (Voy. Cass. 28 novembre 1843, De Salase.)

L'art. 30 énumère trois catégories de personnes qu'il écarte du jury à raison de l'intérêt qu'elles peuvent avoir à exagérer le montant de l'indemnité. L'administration seule a intérêt à exclure ces personnes ; c'est à elle de produire les documents utiles pour

justifier les causes d'exclusion et de juger à l'avance et comme en premier ressort, des incompatibilités à déclarer.

« Ne peuvent être choisis : 1° Les propriétaires, « fermiers, locataires des terrains et bâtiments dési- « gnés en l'arrêté du préfet pris en vertu de l'art. 11 « et qui restent à acquérir. »

Il en serait autrement des propriétaires de terrains ou bâtiments désignés dans l'arrêté du préfet qui auraient traité, à l'amiable ; leurs terrains ne seraient plus à acquérir, et ils n'auraient plus d'intérêt à grossir outre mesure le chiffre de l'indemnité.

« 2° Les créanciers ayant inscription sur lesdits « immeubles ; 3° tous autres intéressés désignés ou « intervenant en vertu des art. 21 et 22. »

Ces dernières dispositions de l'art. 30 ne sont pas de celles dont la violation, aux termes de l'art. 42, donne ouverture à cassation. Il a été jugé en conséquence, que le concours, comme juré, à la fixation d'indemnité, de l'un des propriétaires compris dans la première des trois catégories dont nous venons de parler, n'emporte pas la nullité de la sentence intervenue. (Voy. Cass. 19 août 1846, Leguillette.)

La cour suprême a également décidé que la qualité de membre du conseil municipal de la ville qui est partie dans un procès en expropriation, constitue une cause d'incompatibilité avec les fonctions de juré (Voy. Cass. 5 avril 1854, Legros) ; mais qu'il ne s'ensuit pas que la décision intervenue et à laquelle ce juré a pris part soit nulle, alors d'ailleurs, qu'il n'a pas été récusé, bien que les parties, n'ayant pas épuisé leur droit de récusation, eussent pu facile-

ment le faire. (Voy. Cass. 2 fév. 1846, ville de Marseille; 22 mai 1854, Segond.) Les membres du conseil général qui a provoqué l'expropriation, n'en peuvent pas moins faire partie du jury ; ils sortent évidemment de la classe des intéressés que la loi déclare ne pouvoir être choisis. (Voy. Cass. 8 août 1853, Francain.)

405. — La liste des seize jurés et des quatre jurés supplémentaires est transmise au sous-préfet par le préfet qui lui-même, a reçu du procureur général ou du procureur impérial, une expédition signée par le greffier, de la délibération des magistrats. Il n'est pas nécessaire que cette expédition soit revêtue de la formule exécutoire. (Voy. Cass. 17 juillet 1844, Chion.)

Le sous-préfet, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les parties en leur indiquant au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion; la notification aux parties, leur fait connaître les noms des jurés. (Voy. art. 31.) L'omission de ces formalités emporte nullité de la décision du jury d'expropriation. (Voy. Cass. 2 avril 1849, Carlot-Parquin et consorts.)

D'après l'art. 389 du Code d'instruction criminelle, la notification, si elle ne peut être faite à la personne du juré, doit l'être à la fois à son domicile et à celui du maire ou de l'adjoint du lieu ; celui-ci est tenu de lui en donner connaissance. On doit sans doute, pour répondre à l'intention du législateur, agir de même en matière d'expropriation. Les motifs sont les mêmes et l'utilité incontestable. Au surplus, le juré est valablement assigné au domicile indiqué par l'arrêt de désignation du jury spécial, quoique ce domicile ne soit plus le sien, et comme l'art. 31 ne

prescrit aucune forme spéciale pour la remise de l'exploit de convocation au cas où le juré n'a point été trouvé au domicile indiqué, on peut suivre, dans ce cas, le mode de procéder déterminé par l'art. 69, § 8 du Code de procédure civile, relativement aux personnes qui n'ont en France ni domicile connu, ni résidence actuelle. (Voy. Cass. 25 février 1853, Cottin ; 2 mars 1853, Hainguerlot.)

Les art. 1 et 4 de l'ordonnance royale du 18 septembre 1833, taxent au profit des huissiers, les droits en original et copie, qui leur sont dus pour notifications faites aux jurés et aux parties ; mais cette ordonnance n'a en vue que de statuer sur un mode particulier de notification qu'elle a supposé devoir être le plus ordinaire, sans entendre restreindre la latitude laissée à l'administration par le texte même de l'art. 31. Il s'ensuit que les actes de cette nature peuvent, comme tous ceux qui tombent sous l'application de l'art. 57 de la loi de 1841, être valablement faits, non-seulement par les huissiers, mais encore par les agents de l'administration, pourvu qu'en aucun cas les parties ne soient privées du délai que la loi leur accorde, soit pour se mettre en état d'exercer leur droit de récusation contre quelques-uns des jurés, soit pour rassembler les matériaux propres à justifier leurs réclamations. (Voy. Cass. 15 avril 1840, Maury et consorts.)

Le délai de huitaine doit être franc, c'est-à-dire qu'il ne comprend ni le jour de la convocation, ni celui de la réunion, mais il ne reçoit aucune augmentation à raison des distances (Voy. *Moniteur*, 3 février 1833, p. 281), non plus qu'à raison du séjour de la

personne convoquée à l'étranger. (Voy. Cass. 3 mai 1843, baronne de Taintegnies.)

Il arriverait, si l'on prolongeait le délai à raison des distances, que le propriétaire qui n'aurait pas satisfait à l'obligation que lui imposait la loi, de faire élection de domicile dans l'arrondissement, de la situation des immeubles expropriés (Voy. art. 15, § 2), pourrait se prévaloir de cette irrégularité pour prétendre à la jouissance de délais que le propriétaire plus exact à se conformer aux prescriptions de la loi aurait été mal fondé à réclamer.

406. — La loi n'a voulu lui ménager d'autres garanties que celles qu'il peut trouver dans les formes assignées par l'art. 15 à la notification pour le cas où il n'y a pas eu d'élection de domicile. Mais ces garanties lui sont dues, et l'observation des formes est ici de rigueur. C'est ainsi que la notification par simple copie déposée aux mains du maire, et non en double copie adressée au maire de la commune et au fermier, locataire, régisseur ou gardien de la propriété, serait nulle et entraînerait la nullité de la décision. (Voy. Cass. 25 mai 1846, Henry.)

Le silence des parties ne couvre pas la nullité des opérations du jury auxquelles a concouru une personne convoquée par erreur, à la place d'un des jurés titulaires. (Voy. Cass. 22 août 1853, Monthus.) L'exercice régulier du droit de récusation n'implique même pas renonciation au moyen de nullité tiré de la composition illégale du jury et, par exemple, le défaut de convocation de l'un ou de plusieurs des jurés titulaires portés sur la liste, vicie la composition du jury d'expropriation, encore que, par suite de l'adjonction

de jurés supplémentaires en remplacement des jurés non convoqués, le droit de récusation ait été exercé sur le nombre légal de jurés. (Voy. Cass. 31 janvier 1849, Martin.)

Il est clair qu'en aucun cas la partie expropriante ne peut se faire un moyen de nullité des irrégularités commises dans un acte signifié à sa requête. La cour de cassation a jugé par application de ce principe, que lorsqu'une ville est représentée dans l'instance d'expropriation par le préfet, elle ne saurait être reçue à se prévaloir des irrégularités qui peuvent entacher des copies d'exploit de convocation données aux jurés, alors que ces irrégularités sont l'œuvre de ce fonctionnaire. (Voy. Cass. 2 février 1846, ville de Marseille.)

Dans tous les cas, pour qu'il y ait ouverture à cassation, il faut que l'erreur ou l'irrégularité commise dans la convocation, ait été de nature à influer sur la composition du jury (Voy. Cass. 27 mars 1843, Thinières; 30 avril 1839, commune de Cogolin), et par exemple, que l'exploit adressé à l'un des jurés ait indiqué un jour autre que celui où la réunion devait avoir lieu, ou que la convocation ait été faite à un juré ailleurs qu'à son domicile et qu'il ne se soit pas présenté; et que par suite, les parties aient été privées d'un juré qui leur était acquis. (Voy. Cass. 20 juillet 1840, de Lesdiguières.)

Tout ce que nous venons de dire relativement à la convocation des jurés, ne s'applique d'ailleurs, qu'à la première réunion du jury; dès que le jury est constitué, chaque juré est virtuellement averti qu'il doit être présent à toutes les séances où pourront être

appelées les affaires à la décision desquelles il a mission de concourir. (Voy. Cass. 24 décembre 1851, Molaix.)

407.—Nous avons indiqué en passant (Voy. *supra*, n° 372), la disposition de la loi qui prescrit au tribunal de désigner, en même temps qu'il prononce l'expropriation, un de ses membres pour remplir les fonctions de directeur du jury, et un autre membre pour le remplacer au besoin. (Voy. art. 14, § 3.) Nous avons vu également, qu'en cas d'absence ou d'empêchement de ces magistrats, il était pourvu à leur remplacement par une ordonnance sur requête du président du tribunal civil. (Voy. *ib.*, § 4.) Ce pouvoir, durant les vacations, appartient au président de la chambre qui continue de siéger. (Voy. Cass. 25 janvier 1853, Cottin et autres.) Dans tous les cas, un juge suppléant peut, à défaut de juge titulaire, être commis pour remplir les fonctions de magistrat directeur, et il est présumé n'avoir été appelé qu'à défaut des juges qui, dans l'ordre de leur nomination ou de leur titre, devaient être désignés avant lui.

Les mêmes causes qui font écarter du jury les personnes qui ont un intérêt direct à élever le taux de l'indemnité, s'appliquent à plus forte raison au magistrat directeur. L'influence qu'il exerce sur la décision du jury exige aussi qu'il puisse être récusé, et nous croyons que l'art. 378 du Code de procédure civile doit lui être appliqué par analogie. La loi, il est vrai, ne trace pas la marche à suivre pour exercer le droit de récusation, mais la sagesse des magistrats y suppléera en les portant à s'abstenir, quand ils se trouveront dans un des cas prévus par l'art. 378.

408. — M. Martin (du Nord), rapporteur de la loi de 1833, disait à la chambre des députés, pour préciser le rôle qu'on allait donner au directeur du jury :

« La commission vous propose de placer auprès du jury un magistrat qui en surveille et dirige les opérations; et cette modification contribuera indubitablement à les abréger. Ce magistrat est nécessaire à nos yeux pour que les décisions soient convenablement préparées et rendues. C'est lui qui, avant la session, vérifiera si tous les documents propres à éclairer le jury sont réunis; c'est lui qui, au jour fixé pour la réunion, surveillera l'instruction, écartera les difficultés de procédure, et imprimera aux débats une marche plus prompte. Cette innovation n'a pas besoin d'être autrement justifiée. Une raison d'analogie qui frappera tous les esprits doit faire placer auprès du jury que nous créons, un guide sûr et expérimenté; c'est à la magistrature que nous devons le demander... Le magistrat ainsi délégué, prononcera l'amende contre le juré qui se sera refusé à remplir ses fonctions dans toute leur étendue; il statuera sur l'opposition que le juré condamné aura formée à la décision rendue contre lui; il taxera les dépens; enfin, il déclarera exécutoire la sentence du jury, et enverra l'administration en possession de la propriété. » (Voy. *Moniteur*, 27 janvier 1833, p. 212.) Nous n'avons rien à ajouter à cet exposé si clair et si précis des motifs d'une création qui a répondu à toutes les espérances qu'elle avait fait concevoir. Les diverses attributions du magistrat directeur se présenteront successivement à notre étude lorsque nous en serons

aux opérations confiées au jury ; achevons ce qui a trait à l'organisation de cette juridiction.

409. — Le greffier du tribunal est chargé d'assister le magistrat directeur. « Il appelle successivement « les causes sur lesquelles le jury doit statuer et tient « procès-verbal des opérations. » (Voy. art. 34, § 1er.)

En plaçant le greffier à côté du magistrat directeur, la loi d'expropriation n'a fait qu'adopter la règle établie pour tous les actes de juridiction civile ou criminelle. Le magistrat qui dirige le jury doit d'ailleurs, à peine de nullité de la décision intervenue, signer le procès-verbal dont le labeur matériel incombe au greffier. (Voy. Cass. 31 déc. 1844, Mouren.) Il existe, en effet, un rapport intime entre l'accomplissement des formalités édictées par la loi et leur constatation ; et le magistrat qui veille à l'accomplissement ou qui l'opère, a aussi le devoir de le constater ; le procès-verbal rédigé en son nom, revêtu de sa signature, satisfait à cette obligation.

410. — L'art. 141 du Code de procédure civile oblige à réunir dans le jugement l'exposé complet des faits, les conclusions des parties et le dispositif ; mais ni l'art. 39 de la loi de 1841, qui trace les règles que le jury doit suivre quand il fixe le montant de l'indemnité, ni aucun autre de la même loi n'impose de forme de rédaction pour le procès-verbal, soit au magistrat directeur qui est uniquement astreint à rapporter avec exactitude ce qui s'est passé, soit au jury qui doit seulement exprimer sa décision d'une manière précise ; en sorte que les points de fait et de droit, pour employer l'expression consa-

crée, résultent du rapprochement du procès-verbal avec les offres et les demandes signifiées et dont le tableau a été remis au jury. (Voy. Cass. 23 juin 1843, Benoît.)

Il n'est pas nécessaire que l'ordonnance qui rend exécutoire la décision du jury d'expropriation, soit rédigée en minute séparée et distincte du procès-verbal; cette ordonnance est le complément de la procédure d'expropriation, elle trouve naturellement sa place à la suite du compte rendu des opérations du jury et du magistrat directeur. (Voy. Cass. 15 avril 1840, Maury et consorts.)

Le procès-verbal, comme tout autre acte authentique, a pour lui une présomption légale de vérité qui ne permet pas de recourir à la preuve testimoniale pour avoir raison de ses énonciations, tant que l'inscription de faux n'a pas été admise (Voy. Cass. 19 janvier 1835, commune de Charny); et cette voie extraordinaire elle-même, n'est ouverte que dans le cas d'indices assez graves et assez nombreux pour devoir être considérés comme susceptibles de prévaloir sur la présomption légale qui couvre le procès-verbal du directeur du jury (1). (Voy. Cass. 26 avril 1843, Mouruan.)

(1) L'usage paraît s'être introduit dans quelques ressorts d'employer pour le procès-verbal des formules imprimées. L'interdiction prononcée par l'art. 372 du Code d'instruction criminelle ne peut s'étendre par analogie, cette pratique vicieuse n'entraîne donc pas nullité en matière d'expropriation ; mais, en cas de désaccord entre les énonciations imprimées et les énonciations manuscrites, il y a nullité, si ces dernières laissent du doute sur l'accomplissement des formalités légales, alors même que l'accomplissement de ces formalités paraîtrait résulter des énonciations imprimées. (Voy. Cass. 22 mai 1855, de Garraube.)

411. — Le premier acte du magistrat directeur doit être de procéder à la composition définitive du jury. Les opérations qui ont cette composition pour objet se passent dans la chambre du conseil, en présence des parties intéressées, comme en matière criminelle. (Voy. art. 399 C. inst. crim.) Elles commencent par l'appel que fait le greffier des jurés titulaires et supplémentaires : à mesure que leurs noms sont appelés, le juge statue sur les causes d'empêchement que les uns et les autres peuvent proposer et sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient survenues ou n'auraient été connues que postérieurement à la désignation faite en vertu de l'article 30.

Le juge prononce aussi la condamnation à l'amende contre les jurés qui, sans motifs légitimes, ont négligé de se présenter. L'amende est de 100 fr. au moins et de 500 fr. au plus. Elle peut être appliquée chaque fois que le juré manque à une séance, ou refuse de prendre part à la délibération. Une amende unique aurait eu l'inconvénient d'enlever au juré une fois condamné, tout intérêt à remplir son devoir pendant le reste de la session.

La condamnation est notifiée à celui qui l'a encourue et il a, pour en obtenir la réformation, le droit de former une opposition sur laquelle il est statué en dernier ressort par le magistrat directeur. (Voy. article 32, § 3.) Si la condamnation est connue du juré assez tôt pour qu'il forme son opposition avant que la session ne soit close, il est statué par le magistrat directeur du jury en fonctions et mention de sa décision est faite sur le procès-verbal, mais si, la session

étant terminée, le directeur du jury a vu expirer ses pouvoirs, nous croyons qu'il ne devra être statué sur l'opposition que par le directeur du premier jury qui s'assemblera dans l'arrondissement. Ce mode de procéder, conforme à celui adopté en matière criminelle, nous paraît préférable à l'opinion suivant laquelle le magistrat directeur devrait, après la dissolution du jury qu'il a présidé, tenir de nouvelles séances pour statuer sur les oppositions.

Les maladies et l'absence sont les causes d'empêchement le plus souvent alléguées; c'est aussi sur elles que se fonderont les oppositions. En général, les maladies ou infirmités devront être prouvées par un certificat de médecin ou officier de santé dont la sincérité aura été affirmée devant le juge de paix, sous la foi du serment. Quant à l'absence, elle ne pourra fournir une excuse valable que si elle existait avant la citation et si la distance qui séparait le juré de son domicile, était trop considérable pour qu'il pût venir prendre part en temps utile aux délibérations du jury.

En posant les règles que la première chambre du tribunal de première instance ou celle de la cour impériale doivent suivre dans le choix des jurés, nous avons suffisamment traité des exclusions et des incompatibilités. (Voy. n° 404.) Le magistrat directeur doit, en appliquant les mêmes principes, écarter du jury ceux des jurés en qui les causes d'incapacité ne seraient survenues que postérieurement à leur désignation.

412. — « Ceux des jurés qui se trouvent rayés de
« la liste par suite des empêchements, exclusions ou
« incompatibilités prévus par l'art. 32, sont immé-

« diatement remplacés par les jurés supplémentaires, « que le magistrat directeur du jury appelle dans « l'ordre de leur inscription. » (Voy. art. 33, § 1er.)

La garantie la plus précieuse pour le justiciable est celle qu'il trouve dans la composition du tribunal; rien de ce qui a trait à la constitution du jury ne doit donc être abandonné à l'arbitraire. C'est là un principe à ne pas perdre de vue dans l'interprétation et l'application de la disposition que nous venons de reproduire. Le remplacement n'est justifié que par le fait de l'empêchement du juré remplacé. (Voy. Cass. 17 févr. 1851, Colliau-Carment.) La décision du jury devrait être annulée, si le procès-verbal ne faisait pas mention de la cause d'empêchement, et n'établissait point ainsi la légalité du concours donné par le juré supplémentaire. (Voy. Cass. 29 déc. 1847, chemin de fer de Dieppe.)

Il n'est point impossible que le juré condamné à l'amende et remplacé à raison de son absence au moment de l'appel, se présente avant la constitution du jury, et, dans ce cas, nul doute qu'il ne doive être réintégré et faire partie de la liste sur laquelle il est procédé aux récusations et réductions. (Voy. Cass. 26 avril 1853, veuve du Sordet.) On a même jugé que le juré qui n'avait pas pris part à la décision d'une première catégorie d'affaires, pouvait reprendre sa place et entrer dans le jury formé pour une seconde catégorie, lorsque les affaires soumises au jury avaient été divisées en plusieurs catégories. (Voy. Cass. 4 juillet 1854, Lequin.)

Le dernier paragraphe de l'art. 32 prévoit le cas où les jurés supplémentaires ne suffiraient pas : « Le

« magistrat directeur du jury choisit sur la liste « dressée en vertu de l'art. 29, les personnes néces- « saires pour compléter le nombre des seize jurés. » (Art. 33, § 2.)

C'est en chambre du conseil, d'après l'art. 30, qu'est dressée la liste des seize jurés titulaires et des quatre jurés supplémentaires, et il n'y avait pas de raison pour qu'à ce huis clos, l'art. 33 substituât la publicité quand il ne s'agit plus que de compléter la liste devenue insuffisante par l'absence de quelques-uns des citoyens qui y sont inscrits. Le magistrat directeur n'est donc pas tenu de rendre à cet effet, une ordonnance en séance publique. Il est libre de choisir, pour la convocation des jurés complémentaires, le mode qui, eu égard aux circonstances, lui semble le plus expéditif et le plus sûr, et, par exemple, de les faire convoquer sur simple liste nominale remise à l'huissier, avec prière aux personnes désignées de se rendre à son invitation.

Une autre conséquence de cette règle que la publicité n'est pas nécessaire dans la convocation des jurés complémentaires, c'est qu'il n'existe ni moment précis, ni forme déterminée pour porter à la connaissance des parties intéressées les noms des jurés complémentaires, il suffit qu'elles les connaissent au moment de la constitution définitive du jury, pour qu'elles soient réputées avoir joui de l'exercice plein et entier du droit de récusation. (Voy. Cass. 16 janvier 1844, Berry ; 4 mars 1844, Luys.)

413. — C'est lors de l'appel successif des causes par le greffier que l'administration, d'une part, la partie adverse de l'autre, usent du droit qui leur est

accordé, d'exercer chacune deux récusations péremptoires. (Voy. art. 34, § 1er.) Les récusations motivées ne sont pas admises, quand même les parties feraient valoir une cause d'incompatibilité qui n'aurait pas été relevée lors du choix fait par le tribunal ou la cour. Il faut, pour écarter le juré qu'on récuse, se borner à le déclarer au moment où, pour la formation du jury qui doit connaître de l'affaire, le greffier appelle les noms des jurés dans l'ordre de leur inscription sur la liste.

« Dans le cas où plusieurs intéressés figurent dans « la même affaire, ils doivent s'entendre pour l'exer- « cice du droit de récusation, sinon le sort désigne « ceux qui doivent en user. » (Voy. art. 34, § 3.)

C'est un droit, pour chaque partie, de voir juger sa cause par un jury spécial et distinct, alors même que les affaires soumises au jury auraient été comprises dans la même instance administrative et judiciaire (Voy. Cass. 7 juin 1853, Forcheron); mais il est d'usage constant, surtout à Paris, lorsqu'il existe entre les règlements d'indemnité réunis sous une même catégorie des liens de connexité suffisants, de les soumettre tous en même temps à un même jury spécial, ou même de le saisir successivement de plusieurs catégories d'affaires analogues. Il n'y a plus de doute aujourd'hui que ce mode de procéder, nécessité d'ailleurs par le grand nombre des affaires, ne puisse être suivi. Il suffit pour la régularité de la décision à cet égard, que les parties aient consenti à être jugées par un seul et même jury, ou même aient procédé sans réclamation. (Voy. Cass. 2 janvier 1855, Feuillâtre; 24 avril 1855, ville de Lyon.)

L'une des parties alléguerait vainement que son droit de récusation partagé avec ses litis-consorts en a été diminué : c'était à elle de protester en se présentant devant le jury, et de demander la disjonction de son affaire. (Voy. Cass. 20 mai 1845, Mannoury.)

Le magistrat directeur a la faculté, dans le cas même où le droit de récusation a été entièrement épuisé par les deux parties, d'écarter un juré pour cause de parenté au degré prohibé (Voy. même arrêt); mais il ne peut plus, alors qu'on est arrivé à ce point, ordonner le remplacement temporaire d'un juré titulaire par un juré complémentaire, car le droit de récusation ne pourrait être exercé à l'égard de ce nouveau juré (Voy. Cass. 21 février 1848, préfet des Bouches-du-Rhône), et les parties ne doivent jamais être privées de ce droit. La décision du jury d'expropriation serait nulle, s'il était constaté par le procès-verbal qu'un juré récusé y a pris part. (Voy. Cass. 17 février 1851, Colliau-Carment.)

« Si le droit de récusation n'est point exercé ou « s'il ne l'est que partiellement, le magistrat directeur du jury procède à la réduction des jurés au « nombre de douze, en retranchant les derniers noms « inscrits sur la liste. » (Voy. art. 34, § 4.)

414. — Le jury ne peut commencer à fonctionner que lorsque douze jurés sont présents (Voy. art. 35, § 1er), mais lorsqu'un jury d'expropriation régulièrement constitué a commencé ses opérations, si l'un des douze jurés se trouve par une force majeure quelconque, pour cause de maladie, par exemple, dans l'impossibilité de continuer à remplir ses fonctions, les autres jurés peuvent valablement prononcer

en son absence : il suffit que neuf jurés concourent à la délibération. (Voy. art. 35, § 2, et Cass. 6 février 1844, préfet de l'Hérault.) C'est là du reste la limite extrême, au-dessous du nombre de neuf le jury n'aurait plus d'existence légale et il faudrait procéder de nouveau à sa composition.

Ici se termine l'exposition des règles relatives à l'organisation du jury ; il est temps de nous occuper de celles à suivre pour arriver à la fixation de l'indemnité.

§ 3. — Procédure devant le jury.

415. — Les jurés doivent avant tout prêter serment de remplir leurs fonctions avec impartialité.

416. — Il n'est pas nécessaire que l'instruction commence immédiatement après la prestation du serment.

417. — Le magistrat directeur met sous les yeux du jury les plans parcellaires, le tableau des offres et les documents produits par les parties.

418. — Quelles personnes peuvent prendre part à la discussion devant le jury.

419. — Plaidoiries et conclusions.

420. — Le jury a la faculté d'entendre toutes les personnes qui peuvent l'éclairer et de se transporter sur les lieux.

421. — Mais ces voies d'information ne sont pas soumises aux formes ordinaires de la procédure.

422. — La discussion est publique. Elle peut être continuée à un autre jour.

423. — Clôture des débats. — Position des questions.

424. — Désignation du président du jury.

425. — Quelles personnes peuvent prendre part à la délibération du jury.

426. — Le jury doit délibérer secrètement et sans désemparer. — Vote du jury.

427. — La décision du jury doit fixer le montant de l'indemnité. — Renvoi.

428. — Lecture de la déclaration. — Le magistrat directeur la rend exécutoire.

429. — Envoi en possession de l'administration.
430. — Règlement des dépens.
431. — Tarif des dépens.
432. — Les frais antérieurs à l'offre de l'administration ne peuvent jamais être mis à la charge des expropriés.
433. — Réserve de la question des dépens dans le cas où l'administration conteste le droit à indemnité.
434. — Le jury ne connaît que des affaires dont il est saisi lors de sa convocation.
435. — Des affaires commencées avant l'expiration des pouvoirs du jury.
436. — Dépôt des pièces au greffe.

---

415. — Au moment où les jurés vont entrer en fonctions, la loi exige d'eux le serment, à titre de garantie de l'impartialité avec laquelle ils doivent les remplir. Le serment est comme une condition préalable assignée à l'exercice de l'autorité déléguée au fonctionnaire astreint à l'obligation de le prêter. Tout acte auquel il procéderait avant d'avoir rempli cette obligation ne pourrait être considéré que comme nul. C'est d'après ce principe général que l'on décide que la prestation de serment par les jurés avant leur entrée en fonctions, constitue une formalité substantielle dont l'accomplissement doit être mentionné au procès-verbal, à peine de nullité de la décision du jury. (Voy. Cass. 20 avril 1846, commune de Saint-Martin des Vignes; 6 février 1854, commune d'Espalion.) (1)

Les termes de l'art. 36 ne sont pas sacramentels, mais seulement énonciatifs; le magistrat directeur fera bien cependant, de suivre la forme établie par

(1) A ce point de vue, l'examen des lieux contentieux constitue une mesure d'instruction et ne saurait précéder la prestation de serment. (Voy. Cass. 21 nov. 1847, de Méry.)

l'art. 312 du Code d'instruction criminelle. Il lira une seule fois la formule, chaque juré répondra séparément : *Je le jure*, et le greffier en fera mention. Au reste, il a été jugé que la constatation faite au procès-verbal que le serment exigé par l'art. 36 a été prêté, indique suffisamment que la prestation de serment a eu lieu individuellement pour chaque juré et non collectivement (Voy. Cass. 24 décembre 1851, Molaix), et encore que si le procès-verbal du magistrat directeur du jury constate que les jurés ont prêté individuellement le serment exigé par la loi, la présomption légale de vérité attachée aux actes judiciaires s'oppose à ce qu'en l'absence d'indices assez graves pour ébranler cette présomption, on soit admis à prouver par voie d'inscription de faux, que ce serment a été collectivement prêté par les jurés. (Voy. Cass. 26 avril 1843, Mouruan.)

416. — Quant à concilier l'obligation de prêter serment avec la faculté de diviser par catégories les affaires soumises au jury, il suffit de faire remarquer que l'obligation de prêter serment a trait à la constitution du jury, et que la loi n'exige pas qu'il y ait continuité entre la constitution du jury et sa délibération. Le magistrat, directeur usant de la faculté que nous lui avons reconnue (*supra*, n° 413), a-t-il réparti les affaires, à l'ouverture de la session, en plusieurs catégories et attaché à chacune d'elles un jury spécial de jugement ; les opérations se produisent pour chaque catégorie sous la garantie du serment prêté au moment de la constitution du jury ; le vœu de la loi est satisfait par cela même que le jury n'est entré en fonctions qu'après la prestation du serment par cha-

cun des membres qui le composent. (Voy. Cass. 24 déc. 1851, Molaix.)

417. — Le magistrat directeur pourrait, si la difficulté de l'affaire le rendait nécessaire, fixer avant de commencer les débats, le terrain de la discussion par un exposé général, mais le plus souvent, il suffira des explications fournies par l'administration à l'appui de ses offres, et par la partie au soutien de sa demande. Le rôle du magistrat directeur se bornera à mettre sous les yeux du jury : 1° le tableau des offres et demandes notifiées en exécution des art. 23 et 24 ; 2° les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. (Voy. art. 37, § 1 et 2.)

La production devant le jury des plans parcellaires et du tableau des offres est prescrite à peine de nullité du règlement d'indemnité (1). (Voy. Cass. 26 février 1851, Avisse ; 15 juillet 1844, Bodinaud.) La rigueur de l'exigence de la loi ne saurait cependant aller jusqu'à faire souffrir les indemnitaires d'une négligence imputable à l'administration. L'administration n'est point admise à se prévaloir du défaut de remise au jury des plans parcellaires et du tableau des offres et demandes, lorsque c'est à raison de la non-comparution du préfet devant le jury que cette remise n'a pas eu lieu. (Voy. Cass. 19 janvier 1852, préfet de l'Hérault.)

A côté des pièces de la procédure officielle peuvent

(1) La preuve que cette production a été faite doit résulter, sinon d'une mention expresse, au moins de l'ensemble du procès-verbal et du rapprochement de ses énonciations. (Voy. Cass. 26 fév. 1851, Avisse ; 9 août 1847, Desmartains.)

se placer des documents d'une grande utilité pour le jury, par exemple les baux actuels, des contrats de vente passés récemment et relatifs soit aux terrains expropriés eux-mêmes, soit aux terrains qui offrent avec ceux qu'il s'agit d'évaluer, une certaine analogie, des expertises, actes de partage, évaluations cadastrales, actes de société, quittances des droits de mutation. Le devoir du magistrat directeur est de mettre sous les yeux des jurés les renseignements de cette nature qui lui sont fournis par les parties expropriées ou par l'administration. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 37, § 1er.)

418. — La discussion s'ouvre dès que le jury est saisi des pièces. « Les parties ou leurs fondés de pou- « voir peuvent présenter sommairement leurs obser- « vations. » (Voy. art. 37, § 2.)

C'est entre les personnes assignées en vertu de l'art. 28 et l'administration que s'engage le débat. Les intéressés qui ont pu négliger de mettre l'administration à même de les appeler, ne sont cependant pas déchus du droit de se présenter, et le magistrat directeur qui, au fond, n'a pas de pouvoir juridictionnel, n'a pas qualité pour repousser leur prétention. Il consultera les représentants de l'administration, et alors, ou bien ces derniers, reconnaissant que l'intervention est fondée, déclareront ne pas s'opposer à ce que le réclamant soit entendu, le procès-verbal en fera mention, le consentement ainsi constaté réparera à l'égard des deux parties l'irrégularité de la procédure antérieure, les éléments de l'indemnité seront discutés et le règlement qui interviendra sera définitif; ou bien l'administration déniera toute

espèce de droit à l'intervenant, et il y aura lieu, dans ce cas, d'appliquer l'art. 49, c'est-à-dire que le jury, sans s'arrêter à la contestation dont il réservera le jugement à qui de droit, fixera l'indemnité comme si elle était due et que le magistrat directeur en ordonnera la consignation jusqu'à la fin du litige. (Voy. Cass. 4 mars 1844, Luys ; 16 août 1852, Poix-Vandelle.)

419. — Les avocats, devant le jury comme devant les tribunaux ordinaires, n'ont pas besoin de procuration, leur qualité garantit suffisamment qu'ils n'agissent que du consentement et à la prière de la partie dont ils soutiennent les intérêts. Le ministère des avoués, en tant qu'officiers ministériels, est interdit en matière d'expropriation, sauf l'exception écrite au titre VII de la loi pour la prise de possession en cas d'urgence. Par suite, l'avoué qui a représenté une partie ne peut demander d'honoraires que comme mandataire. (Voy. Cass. 15 janvier 1855, Adville.)

Aucune disposition de la loi du 3 mai 1841 ne déroge à la règle de droit commun en vertu de laquelle toute partie, tant que dure une instance, ou tant qu'un contrat judiciaire réciproquement accepté n'est pas intervenu, peut modifier les conclusions par elle prises à une autre phase de la procédure. (Voy. Cass. 11 avril 1843, hér. de Joybert ; 13 mai 1846, préfet des Bouches-du-Rhône.)

L'art. 24, il est vrai, dispose que les propriétaires et autres intéressés, s'ils n'acceptent pas les offres à eux faites par l'administration, seront tenus d'indiquer dans la quinzaine desdites offres, le montant de leurs prétentions, mais il n'a pas d'autre sanction

que la condamnation aux dépens attachée à son inobservation et prononcée, en ce cas, par le dernier paragraphe de l'art. 40. Quant au § 5 de l'art. 39, son but unique est de fixer, dans l'intérêt du trésor public, un maximum d'indemnité, et dans l'intérêt de l'exproprié, un minimum qui ne puissent être excédés par le jury ; or il suffit, pour l'application de la loi en ce point, que les prétentions des parties soient précisées avant la clôture des débats : le jury trouve dans la quotité des sommes expressément indiquées, les limites que la disposition finale de l'art. 39 a entendu assigner à son pouvoir d'appréciation.

Dans tous les cas, il importe de faire remarquer que lorsque l'administration annonce devant le jury d'expropriation des éventualités qui doivent entrer dans l'appréciation de l'indemnité, mais à l'égard desquelles elle n'a pas fait connaître son chiffre, l'exproprié n'est pas tenu d'exprimer le sien et que le magistrat directeur peut, sur sa demande, renvoyer l'affaire à une session ultérieure comme n'étant pas en état. (Voy. Cass. 5 juillet 1850, préfet de Saône-et-Loire.)

420. — Après l'examen des pièces et l'audition des parties, il est loisible au jury, s'il ne se sent pas suffisamment éclairé, d'entendre toutes les personnes de qui il pensera obtenir des renseignements utiles, de se transporter sur les lieux ou de déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres. (Voy. art. 37, § 3 et 4.) « Rien ne s'oppose, disait M. Martin (du Nord), rapporteur de la loi de 1833, à ce que les jurés réclament et obtiennent des employés de l'enregistrement ou des contributions tous les

renseignements qui leur paraîtront nécessaires. »

Quand le jury a résolu de recourir à une mesure d'instruction, c'est au magistrat directeur qu'il appartient de donner à cette décision la force obligatoire et d'en faire un acte judiciaire en vertu duquel les tiers peuvent être contraints soit à comparaître, soit à se prêter aux mesures de vérification reconnues nécessaires. Mais là se borne la mission du magistrat, il ne peut, par lui-même, ordonner aucune mesure d'instruction. Sa présence même n'est pas obligatoire, non plus que celle du greffier, lorsque le jury ou ceux de ses membres qu'il a délégués se transportent sur les lieux. Du reste, si le procès-verbal porte simplement que les jurés visiteront les lieux, la décision à cet égard doit être considérée comme émanée du jury lui-même et non du magistrat directeur, alors d'ailleurs qu'aucune réclamation ne s'est produite. (Voy. Cass. 24 décembre 1851, Molaix.)

421. — Ce qui caractérise l'instruction telle qu'elle a lieu devant le jury, c'est qu'elle est dégagée des formes ordinaires de la procédure. Le jury ne peut jamais ordonner une expertise proprement dite. (Voy. *Moniteur*, 8 juin 1833, G. 1607.) Nommer un expert, lui imposer l'observation de toutes les règles du titre des *Rapports d'experts* (Voy. Code de procédure civile, art. 302-323), ce serait retomber dans les inconvénients qui ont fait abandonner la loi de 1810. Lors donc que l'appréciation des éléments de l'indemnité exigera des connaissances spéciales, le jury appellera près de lui un homme qui puisse éclairer les points contestés et faciliter l'intelligence des détails techniques; mais cet expert, si on veut lui donner ce

nom, fournira des renseignements et non des évaluations.

Par les mêmes motifs, le jury ne peut ordonner d'enquête. Les personnes qu'il croira devoir entendre seront appelées par le magistrat directeur, soit par assignation à personne ou à domicile, soit par simple invitation, si ce mode de convocation paraît suffisant. Il est convenable qu'elles fassent connaître leurs nom, prénoms, demeure, qu'elles prêtent serment de dire la vérité, qu'elles s'expliquent sur les causes de reproches qui peuvent être proposées, mais l'inobservation d'aucune de ces règles ne pourrait donner ouverture à cassation. Le jury a, pour tout dire en un mot, faculté d'information illimitée; il peut, s'il le juge utile, entendre même l'expert de l'administration. (Voy. Cass. 26 avril 1843, Mouruan.) Il a même été jugé, dans l'espèce de l'arrêt que nous citons, qu'on ne pouvait se faire un moyen de nullité de ce que, durant les débats et après la prestation de serment, mais avant la clôture, les jurés s'étaient mêlés dans l'audience avec le public et avaient conféré avec lui, sans que ce fait, toutefois, soulevât aucune réclamation de la part des parties présentes à l'audience.

422. — L'unique garantie ménagée par la loi, celle qui doit suppléer à toutes les garanties que l'on aurait pu chercher dans des formes de procédure, est celle de la publicité : « La discussion est publique, porte l'art. 37, *in fine;* elle peut être continuée à une autre séance. » (Voy. art. 37, § 5.)

« La décision que rend le jury, disait M. Martin (du Nord) dans son deuxième rapport, est un véritable

jugement; il prononce entre deux intérêts qui sont en présence. Ce serait méconnaître un besoin de l'époque, éveiller des soupçons, autoriser des récriminations que de priver les parties de cette publicité qui, dans nos mœurs, est regardée comme une garantie qu'aucun droit n'a été volontairement sacrifié. Nous ne pensons pas, du reste, que la publicité soit un obstacle à ce que les parties intéressées bannissent l'appareil et les longueurs des plaidoiries et se bornent, pour établir leurs droits, à présenter quelques courtes observations. » (Voy. *Moniteur*, 30 mai 1833, p. 1521.)

Il résulte de ces paroles que la décision doit être prononcée publiquement, après une discussion publique. La publicité des jugements est, en effet, un des principes fondamentaux de notre législation. L'observation d'une règle si importante aux yeux de la loi doit, à peine de nullité, être constatée au procès-verbal (Voy. Cass. 11 août 1841, préfet de l'Aveyron); mais il n'y a pas de termes sacramentels (Voy. Cass. 24 avril 1855, Falcoux), et partant, le vœu de la loi en ce qui a trait à la constatation de la publicité, n'est pas de ceux auxquels il ne peut être satisfait que par une énonciation expresse et directe. La cour de cassation juge que la preuve de la publicité des opérations du jury résulte suffisamment de la mention au procès-verbal de la présence du public, par exemple, lorsqu'on y lit, à l'occasion d'une suspension d'audience, que le public s'est retiré (Voy. Cass. 30 avril 1844, Singer); que toutes les opérations du jury d'expropriation sont réputées avoir eu lieu avec la publicité qu'exige l'art. 37, lorsque l'or-

donnance du magistrat directeur qui rend exécutoire la décision du jury et qui termine le procès-verbal, renferme cette énonciation : *Fait et prononcé publiquement*, et qu'une telle mention s'applique à la fois aux débats, au prononcé de la décision et à l'ordonnance d'*exequatur* (Voy. Cass. 12 juin 1843, Benoît); que les mots, « fait et arrêté *en la salle d'audience*, » qui suivent la mention de la lecture de la décision du jury, dans le procès-verbal, expriment suffisamment que cette lecture a été publique (Voy. Cass. 15 avril 1840, Maury); qu'il y a mention suffisante de la publicité d'une séance du jury d'expropriation consacrée au jugement de plusieurs catégories d'affaires, quand le procès-verbal relatif à l'une d'elles énonce cette publicité, bien que cette énonciation ne se retrouve pas dans le procès-verbal des autres catégories. (Voy. Cass. 4 juillet 1854, Lequin.) D'un autre côté, la cour suprême n'a pas vu une constatation suffisante de la publicité dans la mention insérée au procès-verbal que les jurés étaient réunis *dans la salle d'audience du tribunal de première instance*, ces expressions n'indiquant pas la tenue d'une audience, mais simplement le fait de la présence des jurés dans le lieu où cette audience aurait pu être tenue. (Voy. Cass. 21 février 1853, Dupinet.)

Le jury doit juger successivement et sans interruption toutes les affaires dont il est saisi, mais cette obligation que lui impose l'art. 44 de la loi du 3 mai 1841, n'empêche pas qu'une instruction commencée ne puisse être ajournée et continuée à une autre séance, à l'effet d'exécuter une mesure préparatoire et, par exemple, une descente de lieux. Et dans l'in-

tervalle laissé libre par l'ajournement, le jury peut utiliser son temps en procédant à l'examen et au jugement d'autres affaires. (Voy. Cass. 16 février 1846, préfet des Bouches-du-Rhône.)

Quand la discussion est continuée à un autre jour, la séance où elle sera reprise doit être immédiatement indiquée aux parties et désignée au procès-verbal. Il en est de même des jour et heure où doit s'effectuer une descente de lieux, mais la décision du jury qui ordonne qu'il se transportera sur les lieux et que l'audience est continuée pour le même jour, contient une indication suffisante du moment où il fera la descente de lieux (Voy. Cass. 18 novembre 1846, de Montalembert); et dans tous les cas, la nullité à faire résulter de l'omission sur le procès-verbal de l'indication du jour et et de l'heure du transport est couverte lorsque les parties, revenues à l'audience, ont fait valoir leurs moyens de défense, sans se plaindre de l'insuffisance de l'avertissement. (Voy. Cass. 16 février 1846, préfet des Bouches-du-Rhône.)

423. —Lorsque l'instruction est terminée, la clôture en est prononcée par le magistrat directeur du jury (Voy. art. 38, § 1^er^); toutefois, le droit d'information qui appartient aux jurés n'est pas épuisé, ils peuvent encore ne rendre qu'une décision préparatoire tendant à la visite des lieux, et les débats, après cette visite, peuvent être ouverts de nouveau. Une partie n'est pas recevable à se plaindre de ce mode de procéder, alors surtout qu'elle a profité de la reprise des débats pour faire valoir ses prétentions. (Voy. Cass. 7 février 1837, Parmentier; 18 novembre 1846, Montalembert.)

Le magistrat directeur ne fait pas de résumé, mais il a la faculté de poser au jury les questions à résoudre, et d'appeler son attention sur les faits résultant des débats. (Voy. Cass. 24 novembre 1846, Girard.) Il est même dans le vœu du législateur qu'il use de cette faculté toutes les fois que la complication des affaires l'exigera, et l'obligation de poser des questions aux jurés aurait fait dans la loi l'objet d'une prescription formelle, si l'on n'eût craint d'être entraîné à y introduire en même temps une foule de dispositions sur les termes dans lesquels seraient posées les questions, sur les additions ou modifications que les parties pourraient demander, sur la décision du magistrat directeur entre ces prétentions diverses, sur les omissions ou irrégularités dans les réponses du jury, et à soulever ainsi beaucoup de difficultés de nature à multiplier les chances de cassation. « Il a paru plus sage, disait M. le comte Daru, dans son second rapport à la chambre des pairs, de laisser au magistrat le soin d'avoir des communications officieuses et non officielles avec le jury ; de poser ou de ne pas poser les questions suivant les circonstances. L'influence qu'un magistrat choisi et délégué par sa compagnie ne peut manquer d'exercer sur les jurés par ses lumières, son caractère et sa considération personnelle, assurera à son intervention une autorité qui n'a pas besoin de revêtir le caractère d'une obligation légale, pour être complétement et toujours acceptée. » (Voy. *Moniteur*, 20 avril 1841, p. 1403.)

Il appartiendra donc au magistrat qui a dirigé l'instruction et les débats d'en dégager les questions qui peuvent s'y trouver plus ou moins confondues, il

pourra même consulter les parties, leur demander si ce sont bien là les points sur lesquels le jury doit statuer et, sur leurs observations, modifier sa rédaction ou encore faire indiquer par l'administration les questions qu'elle croit devoir être posées, provoquer les explications de l'indemnitaire et amener ce dernier et la partie poursuivante à s'entendre sur une rédaction définitive.

La cour de cassation a décidé, sous l'empire de la loi de 1833, que le jury devait, à peine de nullité, répondre à toutes les questions qui lui étaient posées (Voy. Cass. 25 février 1840, préfet de la Marne), et cette jurisprudence doit encore être suivie aujourd'hui, puisque la loi de 1841 ne contient aucune innovation, mais il faut éviter de se méprendre sur le sens de l'arrêt qui l'a établie. L'obligation pour les jurés de répondre aux questions, ne naît pas précisément de ce qu'elles sont posées par le directeur du jury, mais de ce qu'elles résultent des débats. La cour suprême n'a, en effet, cassé la décision du jury dans l'espèce, que parce que, faute de répondre à l'une des questions, elle était incomplète et ne statuait pas sur *tous* les éléments de l'instruction.

Si le magistrat directeur croit pouvoir se dispenser de poser des questions, c'est au jury lui-même à les poser et à déterminer ainsi sur quoi portera sa délibération; il doit, comme tout autre tribunal, prononcer sur tous les points qui lui sont soumis par les parties en litige, à peine de laisser sa mission inaccomplie, et ne prononcer que sur ces points, à peine d'excéder ses pouvoirs. (Voy. Cass. 21 mars 1854, Darfeuille.) Aucune disposition de loi n'interdit,

d'ailleurs, au jury de comprendre tous les chefs de demande dans une allocation générale, et ne lui impose l'obligation de spécifier chacun des éléments de l'indemnité qu'il règle. Il suffit qu'il apparaisse que le jury a entendu statuer sur tous les chefs de demande. (Voy. Cass. 4 juillet 1854, Hollande-Vallez ; 26 décembre 1854, Chaussade.)

424. — Les jurés, avant de passer à la délibération, doivent désigner celui d'entre eux sous la présidence duquel elle aura lieu. (Voy. art. 38, § 2.) Cette nomination ne saurait être retardée plus longtemps (Voy. Cass. 7 avril 1845, Féron), mais elle peut avoir lieu à une époque antérieure et, par exemple, au moment où il s'agit de prendre une mesure d'instruction préparatoire. (Voy. Cass. 5 mars 1845, maire de Clermont-Ferrand.)

La loi ne prescrit pour la désignation du président du jury aucune forme particulière ; le texte de l'art. 38 paraît indiquer que c'est dans la chambre des délibérations qu'elle doit avoir lieu, et cette manière de procéder est assurément la plus régulière ; il a cependant été jugé que la nomination faite par les jurés, publiquement à l'audience, n'était pas contraire aux prescriptions de la loi, et que le fait ne pouvait être dénoncé comme une cause de nullité, alors surtout qu'il résultait des mentions insérées dans les décisions intervenues que les jurés avaient, en la chambre du conseil, persévéré dans la volonté manifestée à l'audience. (Voy. Cass. 22 juillet 1839, Allard et autres ; 24 mars 1841, préfet des Bouches-du-Rhône.)

425. — Nulle décision d'une réunion délibérante

légalement constituée, ne peut être régulière et valable qu'autant qu'elle a été prise à la majorité des voix de tous ceux qui étaient en droit d'y concourir et qu'elle n'a pas été viciée par le concours d'un individu dénué du droit d'y participer. Les règles spéciales tracées par les art. 35, 38 et 41 ne font, comme l'a proclamé la cour suprême, dans un arrêt du 6 décembre 1837, qu'appliquer ce principe général à la matière de l'expropriation. Ainsi la délibération du jury spécial, signée par un individu non désigné pour la composition du jury, est nulle, et cela, bien qu'en retranchant cette signature, la décision fût encore signée de plus de neuf membres ayant le droit d'y concourir. (Voy. Cass. 6 décembre 1837, Bérard.) Il en est de même, à plus forte raison, quand une personne étrangère ayant été appelée dans la chambre des délibérations, l'instruction déclarée close, s'y est continuée sans redevenir contradictoire. (Voy. Cass. 18 mars 1844, duc d'Aremberg.)

C'est encore un principe de droit commun que celui inscrit dans l'art. 7 de la loi du 20 avril 1810, et qui exige, à peine de nullité du jugement, que les juges aient assisté à toutes les audiences. Ce principe fondamental en matière de juridiction régit également les décisions du jury qui doivent, en l'absence d'une disposition spéciale et dérogatoire, présenter les garanties substantielles dont la loi a voulu entourer toutes les décisions judiciaires. La décision du jury serait donc entachée d'un vice entraînant sa nullité, si elle avait été rendue avec le concours de jurés absents à une visite des lieux à estimer ordonnée pour être faite, non par délégation, mais par

tous les membres du jury. (Voy. Cass. 26 mars 1850, Pascal.)

426. — Les jurés doivent délibérer sans désemparer (Voy. art. 38, § 2), c'est-à-dire que, de même qu'en matière criminelle, il leur est interdit de communiquer avec le dehors, et de sortir de leur chambre avant d'avoir formulé leur déclaration. La force des choses commande cependant, de tempérer dans l'application la rigueur de cette prescription. C'est ainsi que la cour de cassation déclare qu'il n'y a pas violation de l'art. 38 par cela seul que le procès-verbal énonce que pendant leur délibération, les jurés sont sortis ensemble de la chambre où ils délibéraient, pour prendre un repas à l'hôtel, si le procès-verbal constate, en même temps, qu'il n'y a eu de la part du jury aucune communication avec les parties intéressées, ni leurs conseils. (Voy. Cass. 7 janvier 1845, de Clermont-Mont-Saint-Jean.)

Le secret n'est, au surplus, exigé que vis-à-vis des personnes étrangères au jury. La loi semble même exclure l'idée du secret du vote entre les jurés, puisqu'elle donne la prépondérance à la voix du président. Dans la pratique, lorsque la discussion est épuisée, chaque juré exprime à son tour le chiffre qu'il est d'avis d'allouer; on passe ensuite au vote par levée de main, sur chaque chiffre proposé, en commençant par le plus élevé, et l'on s'arrête quand une majorité est formée. (Voy. art. 38, § 3.)

Le jury n'est pas obligé de motiver sa décision (Voy. Cass. 17 août 1840, Delessert), ni de mentionner qu'elle a été prise à la majorité. (Voy. Cass. 19 janvier 1835, commune de Charny.) Il est même

convenable, lorsqu'elle a été prise à l'unanimité, de ne pas l'exprimer, car ce serait très-clairement, bien qu'implicitement, révéler le secret de la délibération.

427. — La décision du jury doit, à peine de nullité, déterminer le montant précis de l'indemnité, c'est-à-dire qu'elle ne peut se borner à en poser les bases. Les conséquences de ce principe seront déduites dans le paragraphe que nous consacrerons aux règles sur la fixation de l'indemnité considérée en elle-même. Nous ne nous occupons ici que des formes et de la procédure.

428. — La publicité stipulée pour la discussion est de l'essence de tout jugement. La décision écrite par l'un des jurés et signée par tous, est lue en séance publique par le président et remise par lui au magistrat directeur. Ce dernier, si la déclaration du jury est irrégulière, obscure ou incomplète, peut, après avoir entendu, s'il y a lieu, les observations des parties, engager le jury à la rectifier, expliquer ou compléter, et le renvoyer pour cela dans la salle de ses délibérations.

Dès que la décision est régulière, le magistrat directeur la signe avec le greffier, et lui confère ainsi l'authenticité. Il rend ensuite, en présence du public, des parties et du jury, son ordonnance à l'effet de donner le sceau de l'autorité judiciaire à la décision qui, sans cela, ne serait que l'œuvre d'hommes privés. Déclarée exécutoire, elle devient une véritable décision judiciaire dont il peut être délivré expédition avec la formule prescrite par les art. 146 et 545 du Code de procédure civile et qui peut servir de titre à

une saisie-arrêt. (Voy. cour de Colmar, 23 juillet 1841, Kœchlin.)

429. — « Le magistrat directeur envoie l'adminis-« tration en possession de la propriété, à la charge « par elle de se conformer aux dispositions des « art. 53, 54 et suivants. » (Voy. art. 41, § 1er.)

Si les ayant-droit sont en état de recevoir, l'ordonnance prescrit d'acquitter l'indemnité entre leurs mains préalablement à la prise de possession. Si, au contraire, il y a litige sur le fond du droit des réclamants ou sur leur qualité, ou s'il y a des oppositions au paiement entre les mains de l'indemnitaire, si enfin les biens expropriés sont grevés d'inscriptions hypothécaires, le magistrat directeur ordonne la consignation des deniers pour être délivrés ultérieurement à qui de droit. En attribuant, sans attendre l'événement du procès, l'indemnité litigieuse à l'un ou à l'autre des contestants, il préjugerait une question qui ne lui est pas soumise et excéderait ses pouvoirs qui se bornent à diriger le jury dans des opérations dont le but unique est la fixation de l'indemnité. Le juge n'a pas, davantage, qualité pour ordonner les mesures de conservation ou de remploi qui peuvent être nécessaires, mais son devoir est simplement, si les débats ont fait connaître que le bien exproprié appartient soit à un mineur, soit à une femme mariée sous le régime dotal, de rappeler cette circonstance dans l'ordonnance d'envoi en possession. Les parties intéressées seront ainsi averties et pourront solliciter de l'autorité compétente les garanties que leur position peut exiger.

430. — En un point cependant, le magistrat di-

recteur a une sorte de pouvoir juridictionnel. « Il « statue sur les dépens. » (Voy. art. 41.) L'art. 40 trace les règles auxquelles il doit se conformer dans l'exercice de ce pouvoir. « Si l'indemnité réglée par « le jury ne dépasse pas l'offre de l'administration, « les parties qui l'auront refusée seront condamnées « aux dépens. Si l'indemnité est égale à la demande « des parties, l'administration sera condamnée aux dé- « pens. Si l'indemnité est à la fois supérieure à l'offre « de l'administration, et inférieure à la demande des « parties, les dépens seront compensés de manière à « être supportés par les parties et l'administration, « dans les proportions de leur offre ou de leur de- « mande avec la décision du jury. » (Voy. § 1, 2 et 3.)

Les offres et les demandes à prendre pour base de la liquidation des dépens, sont les offres et les demandes extrajudiciaires et conciliatoires signifiées avant l'instance en exécution des art. 23 et 25 de la loi. Les dépens, en effet, sont considérés par l'art. 40 comme une peine imposée au plaideur téméraire qui, par l'insuffisance de ses offres ou l'exagération de ses demandes, a nécessité l'intervention du jury. Ce sont donc les offres et les demandes établies par la loi *litis vitandæ causâ* qu'on doit prendre pour termes de comparaison quand il s'agit d'apprécier laquelle des deux parties a péché contre l'esprit de paix et de conciliation. Quant aux offres et demandes formulées à la barre du jury, il n'y a pas d'intérêt à en punir l'insuffisance ou l'exagération, puisqu'au moment où elles interviennent, le mal qu'on voulait prévenir est déjà consommé, le jury est convoqué, l'instance engagée et les travaux retardés.

« Tout indemnitaire qui ne se trouvera pas dans « le cas des art. 25 et 26, sera condamné aux dépens, « quelle que soit l'estimation ultérieure du jury, « s'il a omis de se conformer aux dispositions de « l'art. 24. » (Voy. art. 40, § 4.)

Les articles auxquels se réfère cette dernière disposition de l'art. 40, déterminent, comme on se le rappelle, les formes suivant lesquelles les offres peuvent être acceptées par les représentants des incapables (Voy. art. 25 et 26), et obligent les parties expropriées, si elles n'acceptent pas les offres, à faire connaître dans la quinzaine le montant de leurs prétentions. (Voy. art. 24.)

Les expropriés mineurs ne sont pas passibles des dépens pour le cas où, leur tuteur n'ayant pas fait de réponse aux offres de l'administration, l'indemnité accordée a dépassé la somme offerte, mais dans le cas contraire ils y deviennent sujets, car leur refus tacite d'accepter des offres suffisantes a seul été cause de la nécessité de porter devant le jury le règlement de l'indemnité. (Voy. Cass. 24 août 1846, préfet de la Nièvre.)

431. — La juridiction instituée par les lois d'expropriation offre de l'analogie avec les juridictions civiles par la nature des affaires dont elle s'occupe, et par celle des actes de procédure; elle participe en même temps des formes de la justice criminelle par l'intervention du jury. On pouvait donc emprunter les dispositions soit du tarif civil du 16 avril 1807, soit du tarif criminel du 18 juin 1811, mais le premier a paru trop élevé, et le second insuffisant. Cependant, comme ces deux tarifs sont depuis longtemps en vi-

gueur, et que leurs dispositions sont familières aux magistrats chargés d'en surveiller l'application, on a cru qu'il importait de s'en écarter le moins possible et de conserver leurs fixations pour le coût des actes susceptibles d'être assimilés à ceux qu'ils ont mentionnés. On a surtout fait emprunt au tarif criminel, parce qu'il est moins dispendieux et qu'il s'approprie mieux à une procédure par jurés; et ce n'est guère que pour les actes d'une rédaction plus difficile et sans analogie dans la procédure criminelle qu'on a eu recours au tarif civil. (Voy. rapport au roi par le ministre de la justice, *Moniteur* du 21 septembre 1833.)

C'est dans cet esprit qu'a été rédigé le règlement d'administration publique portant tarif des dépens. (Voy. art. 41, § 2.) Il n'entre pas dans notre plan de commenter ce règlement. Nous ferons seulement observer que les receveurs de l'enregistrement n'ont point à s'immiscer dans le paiement des frais faits à la requête des parties expropriées. Celles-ci doivent payer directement les émoluments dus aux huissiers et greffiers dont elles ont employé le ministère, sauf à se faire ultérieurement rembourser par l'administration, si cette dernière a été condamnée aux dépens.

432. — En aucun cas, la condamnation aux dépens prononcée contre la partie expropriée, ne peut s'appliquer aux frais faits antérieurement à l'offre de l'administration. Dans cette période de l'affaire, aucune faute ne saurait être imputée au propriétaire, et l'administration qui, dans son propre intérêt, provoque l'expropriation, ne peut sans injustice être affranchie de l'obligation de supporter les frais néces-

saires à la consommation de l'opération. « La taxe « ne comprendra donc que les actes faits *postérieu-* « *rement* à l'offre de l'administration ; les frais des « actes antérieurs demeurent, dans tous les cas, à la « charge de l'administration. » (Voy. art. 41, § 3.) Cette disposition, comme l'a expliqué M. Martin (du Nord), rapporteur (Voy. *Moniteur* 27 janvier 1833, p. 212), comprend non-seulement les frais des actes faits à la requête de la partie expropriante, mais aussi les frais des actes faits à la requête des propriétaires et, notamment, des notifications qui, aux termes de l'art. 21, doivent être faites par le propriétaire aux fermiers, locataires, etc.

433. — Le magistrat directeur ne peut se dispenser de réserver les dépens quand l'administration conteste le droit même à l'indemnité. Le tribunal qui statuera sur le litige mettra ces dépens à la charge de la partie qui, en définitive, succombera dans sa prétention.

434. — « Le jury ne connaît que des affaires dont « il a été saisi au moment de sa convocation, et sta- « tue successivement et sans interruption sur cha- « cune. Il ne peut se séparer qu'après avoir réglé « toutes les indemnités dont la fixation lui a été ainsi « déférée. » (Voy. art. 44.)

Si, par méprise, le magistrat directeur, croyant toutes les affaires jugées, prononçait la clôture de la session, il pourrait et devrait, lorsqu'il s'apercevrait de l'inadvertance qu'il aurait commise, convoquer, nonobstant la déclaration, les jurés que la désignation de la cour ou du tribunal appelait à statuer sur les affaires oubliées.

435. — L'art. 45 limite dans un autre sens, la compétence du jury.

La liste générale dressée annuellement par les conseils généraux et sur laquelle les cours et tribunaux choisissent le jury spécial chargé de régler les indemnités, n'a d'existence que jusqu'à son renouvellement à la session suivante, et l'art. 30 ne confère à l'autorité judiciaire le droit d'investir du caractère de jurés les personnes dont les noms sont portés sur cette liste, que pour le temps durant lequel elle conserve son existence légale.

Il en résulte que les opérations commencées par un jury après la formation de la nouvelle liste, sont nulles (Voy. Cass. 7 avril 1845, Charleuf), et que si, dans l'intervalle du jour de la désignation d'un jury au jour de sa réunion, une nouvelle liste est formée, les pouvoirs de ce jury cessent de plein droit. (Voy. Cass. 16 avril 1849, Biberon.) Les opérations d'un jury dont auraient fait partie des jurés non choisis sur la liste en vigueur, mais pris sur la liste précédente, seraient par conséquent nulles. La nullité serait d'ordre public; elle ne pourrait être couverte ni par la comparution, ni par le silence des parties. (Voy. Cass. 10 avril 1850, l'État.)

Le jury, néanmoins, doit continuer et conduire à leur fin les opérations commencées avant la formation de la nouvelle liste. (Voy. art. 45.) Mais il ne suffirait pas, à cet égard, qu'il se fût simplement constitué, il faut encore que des actes d'instruction aient déjà été accomplis. (Voy. Cass. 15 février 1843, comte de Sémalé.)

436. — « Après la clôture des opérations du jury,

« les minutes de ses décisions et les autres pièces qui « se rattachent auxdites opérations, sont déposées « au greffe du tribunal civil de l'arrondissement. » (Voy. art. 46.)

Les pièces dont le dépôt est ainsi ordonné, sont celles qui peuvent servir à éclairer et à interpréter la décision du jury et aussi celles qui constatent l'accomplissement des formalités prescrites à peine de nullité par l'art. 42. Pendant les délais du pourvoi, le greffier est tenu de délivrer aux parties copie ou extrait des pièces dont la connaissance peut leur être nécessaire, et notamment de la décision du jury.

§ 4. — Fixation de l'indemnité.

437. — Division.
438. — Des moyens d'instruction.
439. — Objet de l'indemnité.
440. — De la plus-value.
441. — Bases de l'indemnité. — Valeur de l'immeuble au moment de l'entreprise.
442. — État des lieux à la même époque.
443. — L'indemnité doit être certaine.
444. — Elle ne doit pas être subordonnée au résultat d'une opération ultérieure.
445. — Fixation de l'indemnité en bloc.
446. — Elle doit être d'une somme d'argent.
447. — Suite. — Conventions contraires.
448. — Elle ne peut être convertie en une redevance annuelle.
449. — Limites assignées à l'évaluation.
450. — L'évaluation doit être distincte pour chacun.
451. — Le règlement de l'indemnité doit mettre fin à toute difficulté entre les divers ayant-droit.
452. — Du cas où il y a litige sur le fond du droit entre des particuliers.
453. — Du cas où l'administration conteste le droit à indemnité.
454. — Indemnité alternative.
455. — La partie la plus diligente saisit le tribunal compétent du litige réservé.

456. — Transition à un ordre de règles plus spéciales.
457. — Des bâtiments et plantations existant sur l'immeuble exproprié.
458. — Constructions faites en vue de l'expropriation.
459. — Mines ou carrières.
460. — Le propriétaire doit être indemnisé de la privation de jouissance qu'il a éprouvée avant la prise de possession.
461. — Il doit lui être alloué des frais de remploi.
462. — Des droits du nu-propriétaire et de l'usufruitier.
463. — De la caution à fournir par l'usufruitier.
464. — Des droits d'usage et d'habitation.
465. — Des locataires et fermiers.
466. — Des preuves à invoquer par le locataire à l'effet d'établir son droit.
467. — Les art. 1744 et 1755 du Code Napoléon sont-ils applicables en cas d'expropriation ?
468. — Des frais de bail et autres.
469. — Des frais de déménagement.
470. — De la perte de la clientèle.
471. — De la clause par laquelle le locataire a renoncé pour le cas d'expropriation à tout recours contre le propriétaire.
472. — De l'expropriation partielle des lieux loués.
473. — Du cas où le propriétaire a requis l'expropriation totale.
474. — Contrats de bail à rente, à locatairie perpétuelle, etc.
475. — Baux emphytéotiques.
476. — Du droit des parties de requérir la fixation de l'indemnité.
477. — Mise en demeure de l'administration. — Offres.
478. — Désignation du jury.
479. — Production des pièces.

—

437. — Tous les principes, dans la matière de l'expropriation, offrent un intérêt pratique, mais il n'en est pas qui présentent ce caractère à un plus haut degré, qui soient d'une application plus journalière, que ceux qui ont trait à la fixation de l'indemnité. Comme ils affectent directement les intérêts privés, ils ont été plus que tous autres, discutés devant la cour

de cassation et mis en pleine lumière par ses arrêts. La jurisprudence va donc nous servir de guide ; nous aborderons d'abord les règles communes à toutes les indemnités ou à plusieurs d'entre elles, et ensuite les règles particulières à chaque espèce d'indemnité.

438. — Le jury, aux termes de l'art. 48, est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier le montant de l'indemnité. Sans doute, il trouvera les renseignements les plus utiles dans les contrats de vente et les baux relatifs tant à l'immeuble exproprié qu'aux immeubles voisins de même nature, dans l'extrait des rôles des contributions et dans les rapports d'expertises judiciaires déposés au greffe du tribunal. Ces documents, la plupart du temps, devront avoir une influence décisive sur l'esprit des jurés qui, d'une autre part, ne devront point s'arrêter aux actes qui leur paraîtront concertés pour conférer aux contractants des droits fictifs ou exagérés ; mais on a cru qu'il fallait leur laisser la plus entière liberté pour l'appréciation dont ils sont chargés, et leur permettre de former leur conviction par tous les moyens possibles, sans avoir à en indiquer les sources, ni à rendre compte des procédés employés pour les découvrir.

439. — Cette même liberté d'action empêche qu'on ne puisse tracer, en ce qui concerne les éléments de la fixation de l'indemnité, des règles invariables ; dans le silence de la loi, il faut se borner à celles que la raison indique.

L'indemnité n'a pas pour objet de rendre plus riche celui qui la reçoit ; elle est équitablement réglée

quand elle lui assure la réparation entière de tout le tort qu'il peut souffrir ; en d'autres termes, elle doit comprendre non-seulement la valeur matérielle, mais encore tous les préjudices soufferts par l'exproprié. C'est ce que M. Daguilhon-Pujol développait en termes très-explicites, dans la discussion de la loi de 1833 : « Constamment, disait-il, l'administration a contesté l'étendue et la définition du mot indemnité. Elle a soutenu devant les tribunaux que l'indemnité qui était due n'était que la valeur vénale du sol, mais non la dépréciation du sol restant. Je pourrais citer à l'appui de mon assertion, des monuments de la jurisprudence qui attestent que les prétentions de l'administration ont toujours été telles que je viens de les signaler, prétentions contre lesquelles les tribunaux se sont toujours élevés, parce qu'ils ont justement et sagement interprété les dispositions de l'art. 545 C. C., parce qu'ils ont pensé que l'indemnité pour être juste doit être complète.

« En effet, le mot *indemnité* ne veut pas dire seulement *prix vénal de l'immeuble*, il veut dire aussi : le dédommagement dû au propriétaire par suite de sa dépossession.

« Eh bien ! si le mot indemnité exprime aussi dépréciation du sol restant, il faut admettre une rédaction qui puisse être entendue en ce sens.

« C'est dans ce sens que le mot indemnité a été placé dans l'art. 545 C. C. ; c'est dans ce sens qu'il se trouve dans l'art. 9 de la Charte ; c'est aussi dans ce sens qu'il a été interprété par les tribunaux.

« Quand je me suis servi des mots *dédommagement*, *dépréciation*, je n'ai pas entendu parler d'une

dépréciation à cause d'une valeur d'affection ou de convenance, mais d'une dépréciation réelle. Or, cette dépréciation peut avoir plusieurs causes ; ces causes peuvent dériver de ce que le propriétaire dépossédé peut se trouver privé d'un droit d'irrigation, d'un droit de passage, de ce qu'il peut être obligé de construire un pont, d'établir un bac, si la propriété est traversée par un canal. . . . . .

Je pourrais citer une foule de cas de cette nature, et qui, tous, feraient sentir la nécessité d'une indemnité proportionnée à la valeur absolue ou relative de la propriété. »

L'orateur aurait pu, en effet, énumérer encore l'indemnité pour morcellement, pour déclôture, pour reclôture, pour interruption de communication, pour exploitation plus difficile. « L'indemnité, disait M. Legrand, commissaire du roi (Voy. *Moniteur* du 8 février 1833, p. 322) se présente sous une foule de formes différentes ; on peut dire qu'elle est un véritable Protée. » Cependant sous la variété des aspects on retrouvera uniformément deux éléments principaux. L'importance de l'indemnité devra toujours être déterminée en raison composée de la valeur des objets expropriés et du préjudice que le citoyen dépossédé peut éprouver, soit par la dépréciation de la portion de propriété laissée dans ses mains, soit par la dépense qu'il sera obligé de faire pour coordonner cette propriété avec la disposition ultérieure des lieux. (Voy. Cass. 31 décembre 1838, Charrin.)

L'indemnité n'est équitable qu'autant qu'il est, pour la fixer, tenu compte de tous ces éléments ; mais

il faut aussi prendre garde de se laisser entraîner au delà. L'indemnité n'est due que pour le terrain exproprié, et pour le dommage que peut causer au propriétaire la perte de ce terrain. Le jury n'a point à se préoccuper du dommage que les travaux pris en général sont susceptibles de causer au propriétaire dans l'ensemble de ses intérêts (Voy. Cass. 18 janv. 1854, canal de Pierrelatte), ni à prendre en considération la possibilité d'un dommage futur à naître d'un événement ultérieur et incertain, comme serait la restriction du droit d'user et disposer du terrain conservé par l'exproprié, et que pourrait entraîner l'existence des travaux, par exemple s'il s'agissait d'un chemin de fer ou de toute autre dépendance du domaine public protégée par une police spéciale. (Voy. Cass. 6 févr. 1854, Berset de Vaufleury; 3 janv. 1855, Leroy de Beaulieu.)

440. — A côté des éléments certains et positifs d'indemnité, il en est toutefois d'autres qui, par leur nature, tombent dans le domaine d'une appréciation d'équité. Le propriétaire dépossédé a le droit de faire entrer dans sa demande d'indemnité un prix quelconque, soit de convenance, soit de moins-value qu'il est naturellement enclin à porter au delà de ses justes limites; la partie expropriante, au contraire, peut se prévaloir de l'art. 51, aux termes duquel « si l'exécution des travaux doit procurer une « augmentation de valeur *immédiate* et *spéciale* au « restant de la propriété, cette augmentation sera « prise en considération dans l'évaluation du mon- « tant de l'indemnité. » Il faut entendre par ces mots : « augmentation de valeur immédiate, » celle qui

résulte, dès l'abord, de la nouvelle situation faite à l'immeuble, par le travail dont l'exécution nécessite l'expropriation, qui en est une suite directe, et que le propriétaire réaliserait immédiatement s'il voulait vendre à un tiers le terrain qui lui reste; l'augmentation est *spéciale* lorsqu'elle constitue, non pas un avantage commun à toutes les propriétés de la localité, mais particulier à l'exproprié, comme si, par exemple, un terrain à bâtir devait se trouver en façade sur une rue plus large et plus commerçante, ou former encoignure. (Voy. Cass. 26 mai 1840, Hanaire et Appay.)

La plus-value (1), c'est un point hors de controverse, ne peut, en aucun cas, motiver le payement d'une soulte par le propriétaire dépossédé, mais doit-elle se compenser seulement avec le préjudice souffert par suite de la dépossession, abstraction faite du prix du terrain en lui-même? Cette opinion avait été formellement professée par la cour de cassation dans un arrêt du 28 août 1839, aff. Hanaire et Appay; mais vivement soutenue d'abord, dans la discussion de la loi du 3 mai 1841, elle n'eut pas même les honneurs du vote : l'amendement à l'art. 51 présenté par M. Dumon, pour la formuler, ne trouva pas d'appui. (Voy. *Mon.*, 6 mars 1841, p. 556.) Il nous semblerait donc bien difficile aujourd'hui, de persévérer

(1) Il faut distinguer la plus-value dont il est ici parlé et qui n'est réclamée du propriétaire que par voie d'*exception*, c'est-à-dire de compensation avec l'indemnité qui lui est due, de la plus value qui lui est demandée directement, par voie d'*action*, dans les cas prévus par les art. 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807. (Voy. *suprà*, t. IV, n° 395 et suiv. et *infrà*, Chapitre des travaux publics.)

dans une distinction que rien, dans les termes de l'art. 51, n'autorise, et qui aurait d'ailleurs, pour résultat d'*enrichir*, et d'enrichir aux dépens du trésor public, un propriétaire que la justice commande simplement de rendre *indemne*.

En conclura-t-on que la compensation pourra être poussée jusqu'à l'absolu, c'est-à-dire jusqu'au refus de toute indemnité? Si la question n'eût pas été posée lors de la rédaction de la loi, nous ne voyons pas sur quoi on aurait pu se fonder pour imposer une restriction à un principe expressément consacré. Mais le rapporteur devant la Chambre des députés, M. Dufaure, nous apprend comment il en a été autrement. « L'art. 51 de la loi de 1833 semblait laisser au jury la faculté de compenser, même en totalité, l'augmentation de valeur avec l'indemnité. La cour de cassation a interprété différemment cet article, et a jugé qu'il devait toujours y avoir une indemnité, quelque faible qu'elle fût. On avait songé, dès lors, à expliquer, dans l'art. 51, que la compensation pouvait avoir lieu en tout ou en partie; mais la Chambre des pairs a repoussé cette proposition. Tout en reconnaissant que, dans certains cas assez rares, la compensation intégrale serait conforme aux règles de l'équité, on a craint, si on l'autorisait, de déposer dans la loi le germe d'une faculté qui pourrait devenir dangereuse. Il devra donc toujours y avoir une indemnité que le jury, dans sa conscience, abaissera autant qu'il le jugera convenable. »

En présence de ce passage, il faut bien admettre que, sinon dans le texte, au moins dans la discussion de la loi, la question a été résolue dans le sens de la

restriction ; et c'est ce que la cour de cassation me paraît avoir reconnu par un arrêt du 28 février 1848, dont voici la teneur : « La cour, vu les art. 38 et 42 « de la loi du 3 mai 1841, et 545 C. civ.; attendu « que, aux termes de l'art. 545 du Code civil, nul ne « peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est « pour cause d'intérêt public légalement constaté, et « moyennant une indemnité préalable, et qu'aux « termes de l'art. 38 de la loi du 3 mai 1841, la mis- « sion du jury est de fixer le montant de l'indemnité; « attendu que l'art. 51 de ladite loi veut que dans « l'évaluation du montant de l'indemnité, l'augmen- « tation de valeur immédiate et spéciale que l'exé- « cution des travaux doit procurer au restant de la « propriété soit prise en considération ; mais qu'il « n'autorise pas le jury à n'allouer aucun chiffre « d'indemnité ; attendu que la décision attaquée, « après avoir fixé à la somme de 1250 fr. la valeur « des parcelles expropriées, a ordonné que l'indem- « nité serait réduite à néant, à raison de la plus-va- « lue résultant du passage de la route vicinale, pour « le redressement de laquelle l'expropriation avait « été prononcée; qu'en statuant ainsi, elle a expres- « sément violé les lois précitées, casse, etc. »

Depuis lors, une loi du 16 juin 1851, rendue pour constituer la propriété en Algérie, a eu à statuer sur l'expropriation. L'art. 20 porte : « Il sera toujours « tenu compte, dans le règlement des indemnités, « de la plus-value résultant de l'exécution des tra- « vaux pour la partie de l'immeuble qui n'aura pas « été atteinte par l'expropriation. *La plus-value* « *pourra être admise jusqu'à concurrence du montant*

« *total de l'indemnité*, et, dans aucun cas, elle ne « pourra motiver le payement d'une soulte par le « propriétaire exproprié. » Voilà, pour l'Algérie, une disposition formelle; mais si l'on peut être tenté de s'en prévaloir pour établir que l'esprit du législateur, en 1851, n'était plus celui qui l'animait dans la rédaction de la loi de 1841, autorisera-t-elle le magistrat à revenir sur le sens et la portée que cette loi tenait de ses auteurs?

Je n'ignore point que, du moment qu'une indemnité est allouée, l'appréciation du jury échappe à la censure de la cour de cassation ; que par suite le jury est toujours maître de réduire l'indemnité à un chiffre dérisoire, et, par exemple, à 1 franc (Voy. Cass. 12 mars 1856, Donzeau), et que l'on croit pouvoir en conclure que la règle d'après laquelle le jury ne saurait se dispenser d'allouer une indemnité, si minime qu'elle puisse être, serait dépourvue de sanction, et que c'est une raison de plus pour penser qu'elle n'est pas la vraie règle. (Voy. M. Jousselin, t. I, p. 286.) Mais ce n'est pas là une considération juridique. Le législateur a dû compter sur la soumission et la bonne foi du juge. J'ajouterai que pour certaines garanties, l'important c'est qu'elles puissent se retrouver au moment où se fait sentir, pour la société, le besoin d'y recourir, et que cela est particulièrement vrai des garanties déposées dans les lois dont l'application est confiée à des jurys. Je dirai enfin que le législateur, n'eût-il eu d'autre objet que de faire que le respect dû à la propriété fût présent à la pensée du jury durant la délibération pour le règlement de l'indemnité, sa disposi-

tion ne me paraîtrait pas sans intérêt d'application.

441. — Les terrains ne doivent être estimés que d'après leur valeur avant l'entreprise; l'art. 49 de la loi du 16 septembre 1807, le dit expressément pour les terrains nécessaires à la construction des ponts, canaux de desséchement et autres travaux d'utilité générale.

442. — C'est aussi au moment de l'entreprise des travaux qu'il faut s'attacher pour tout ce qui concerne l'état des lieux. Le devoir du jury est de repousser toute demande d'indemnité qui se fonderait sur les avantages que l'indemnitaire aurait pu s'assurer par des changements apportés à son mode de jouissance. C'est par application de ce principe que le conseil d'État, dans différentes circonstances, a décidé que le propriétaire d'un cours d'eau sur lequel il existait autrefois une usine, ne peut, en cas d'expropriation de ce cours d'eau pour l'alimentation d'un canal de navigation, demander une indemnité pour la valeur de la chute d'eau non utilisée. (Voy. ordonn., 21 août 1840, ville de Paris, et 30 juin 1841, L'Huilier.) On comprend cependant, qu'une règle de cette nature doit être appliquée avec une grande réserve, et que, s'il convient de proscrire tout ce qui est purement hypothétique, il faut, au contraire, tenir compte des avantages dès à présent acquis à la propriété, et devenus des éléments appréciables de sa valeur vénale.

443. — La mission du jury n'est remplie que par la fixation d'une indemnité certaine et définitive, quelle que soit d'ailleurs la forme sous laquelle on l'exprime. Le montant de l'indemnité, par exemple,

sera suffisamment indiqué au moyen d'un chiffre monétaire, multiplié par une mesure de terrain, pourvu que la contenance de l'immeuble soit bien déterminée et n'ait fait l'objet d'aucune contestation. (Voy. Cass. 31 décembre 1850, Donzelot ; 2 décembre 1851, Martel.) De même, l'indemnité peut être regardée comme clairement déterminée lorsque le jury l'a fixée à une certaine somme, plus *les intérêts à partir de la prise de possession*, bien que le jury n'ait point indiqué la date de cette prise de possession, ce qui est d'ailleurs, hors de sa compétence. (Voy. Cass. 1er juillet 1845, veuve Desplan ; 16 février 1846, hospice de Vitrolles.)

444. — Mais l'indemnité cesse d'être certaine et positive, si elle est subordonnée à l'événement d'une condition ou au résultat d'une opération ultérieure, car l'indemnitaire placé dans cette position, se trouve soumis à une éventualité pour un payement qui doit toujours être préalable à la dépossession. (Voy. Cass. 7 février 1837, Parmentier ; 28 août 1839, Hanaire.)

Lorsque la décision détermine d'une manière définitive la contenance en mètres du terrain exproprié et le prix du mètre, la réserve pour l'indemnitaire de faire vérifier la contenance, ne peut imprimer à l'indemnité un caractère conditionnel. Cette réserve dont le magistrat directeur est obligé de donner acte, est étrangère au travail du jury qui prend pour base les énonciations contenues au jugement d'expropriation. (Voy. Cass. 9 février 1846, Larbouillat.) De même, lorsque la somme allouée l'a été tant pour la valeur intrinsèque du terrain exproprié que pour la dépréciation, la mission du jury est entièrement remplie et

le caractère définitif de l'indemnité n'est pas altéré par la réserve du droit pour l'exproprié de demander les dommages-intérêts auxquels pourront donner lieu des événements futurs et incertains dont le jury n'avait pas à apprécier les conséquences possibles. (Voy. Cass. 2 décembre 1846, Chauvin.)

445. — La loi n'impose pas au jury l'obligation de motiver sa décision, non plus que celle de spécifier chacun des éléments divers qui concourent à former l'indemnité allouée. Il peut la fixer en bloc, sans détailler les parties dont il la compose, pourvu cependant que rien n'établisse qu'il a négligé d'apprécier les différentes prétentions des parties. (Voy. Cass. 27 août 1851, Requier.) Si aucune de ces prétentions ne lui a échappé, son obligation est remplie. Il peut d'ailleurs, en présence de la demande de deux indemnités au sujet de la même expropriation, allouer une somme unique, en expliquant que cette somme s'applique aux deux demandes. (Voy. Cass. 2 mars 1853, Hainguerlot); à plus forte raison n'est-il pas nécessaire qu'il soit statué distinctement sur des réclamations qui ne forment qu'un seul chef de demande. (Voy. même arrêt.)

Par une suite du même principe, le jury qui accorde une indemnité pour des matériaux n'est pas tenu de faire connaître les bases de son évaluation, en indiquant le poids et la quantité des matériaux, (Voy. Cass. 19 mars 1849, Leveau), ni d'expliquer, lorsqu'il alloue une somme unique à l'exproprié « pour prix de parcelle de terrain et pour toutes indemnités réclamées par lui, » que telle partie de cette somme s'applique au sol, et telle autre aux con-

structions considérées comme matériaux. (Voy. Cass. 22 août 1849, Alliot.)

446. — L'indemnité ne peut consister que dans une somme d'argent mise immédiatement à la disposition de l'exproprié et dont l'importance, comme nous l'avons dit déjà, doit se déterminer en raison de la valeur intrinsèque des objets expropriés et du préjudice que le propriétaire dépossédé peut éprouver. (Voy. Cass. 13 juillet 1852, Mercier.)

Le jury excède ses pouvoirs lorsqu'au lieu d'une indemnité totale en argent, il charge la partie expropriante de faire certains travaux sur les terrains restant au propriétaire dépossédé. Ainsi fixée, l'indemnité n'est pas définitive, elle laisse aux parties la possibilité d'un nouveau litige sur l'exécution des travaux ; elle n'a pas la précision et la certitude que le jury doit lui donner. (Voy. Cass. 6 déc. 1854, héritiers Bonnet.)

La même irrégularité se ferait remarquer dans la décision qui composerait l'indemnité d'une somme d'argent, plus des matériaux provenant de la démolition des bâtiments existant sur le terrain exproprié ; à l'inconvénient de l'expropriation elle-même, on ajouterait celui qui résulterait, pour l'indemnitaire, de l'embarras qu'il éprouverait de se défaire des matériaux qu'on lui laisserait. (Voy. Cass. 3 juillet 1843, Castex ; 10 mars 1852, Jean Bouzin.)

447. — Il est hors du pouvoir des tribunaux ou du jury d'imposer aux parties un arrangement de cette nature ; mais celles-ci peuvent convenir que le propriétaire prendra en déduction du prix et pour une somme fixée, les matériaux ou les glaces, che-

minées devenues par leur adhérence à l'immeuble, immeubles par destination. (Voy. Cass. 21 août 1843, Préfet du Pas-de-Calais.)

Quant aux objets qui sont susceptibles d'être détachés du fonds à l'exploitation duquel ils servent, il est clair que, ces objets ne devant pas être compris dans l'expropriation ni leur valeur considérée comme formant un élément de l'indemnité, le jury peut, tout en fixant en argent le dédommagement qu'il croit être dû au propriétaire, lui laisser la faculté de les enlever sans qu'il en résulte la moindre atteinte à la règle qui veut que l'indemnité soit certaine et définitive.

448. — Pour être préalable, conformément à l'art. 545 du Code Napoléon, l'indemnité doit être d'une somme en capital, elle ne peut donc être convertie en redevances annuelles et temporaires. (Voy. Cass. 19 décembre 1838, Préfet de Seine-et-Oise.)

449. — En aucun cas, la somme allouée ne peut être inférieure aux offres de l'administration, ni supérieure à la demande de la partie intéressée. (Voy. art. 39, § 5.)

Cette disposition n'existait pas dans la loi de 1833; elle a été rendue nécessaire par les décisions de quelques jurys et, notamment, de celui de Schlestadt qui avait alloué aux expropriés plus qu'ils ne demandaient. (Voy. Cass. 22 juin 1840, Kœchlin.)

« Le principe *non ultra petita*, a dit M. Dufaure, dans son rapport, est un principe de droit commun, dont le jury, pas plus que toute autre juridiction, ne semblait pouvoir s'affranchir. Le contraire est cependant arrivé ; de déplorables abus qui auraient

compromis l'institution du jury, si elle avait pu être compromise, ont été signalés à l'attention publique; ils ont forcé d'écrire le principe dans l'art. 39..... La disposition dont il s'agit n'est pas, comme on a essayé de le prouver, une atteinte au pouvoir du jury. Les offres de l'administration, comme la demande du propriétaire, sont le commencement d'un contrat auquel il ne manque plus que l'adhésion de l'un des deux contractants, et que le jury vient sanctionner (1).

« L'administration doit prendre ses renseignements de manière à ne point faire d'offres trop élevées ; le propriétaire connaît la valeur de sa propriété ; il est parfaitement à même d'en demander le juste prix. Il n'est pas à craindre que, pour éluder la loi, l'administration abaisse ses offres et que le propriétaire exagère d'un autre côté, sa demande. L'administration a intérêt à marcher vite, en traitant autant que possible à l'amiable; le propriétaire sera retenu par la crainte d'indisposer le jury par une demande entachée de mauvaise foi, et d'encourir une condamnation aux dépens. »

450. — « Le jury, ce sont les termes de l'art. 39,

(1) Cet aperçu est plein de justesse; l'offre de l'administration et la demande de l'exproprié sont, à vrai dire, les conclusions qui déterminent l'état du litige. La cour de cassation en a déduit cette conséquence qu'en matière d'expropriation, comme en toute autre, si l'un des adversaires néglige de conclure, les conclusions de la partie adverse doivent lui être allouées. Lors donc que l'exproprié, tout en contestant la suffisance des offres, n'a pas précisé le chiffre de sa demande, le jury ne peut lui accorder une indemnité supérieure à la somme offerte. (Voy. Cass. 22 août 1853, chemin de fer de Paris à Lyon.)

« § 1^er^, prononce des indemnités distinctes en faveur « des parties qui les réclament à des titres différents ; » mais cet article est inapplicable au cas où le demandeur réclamerait en sa seule qualité de propriétaire ou de locataire, des indemnités pour diverses parcelles de terrain. Le jury conserve alors, l'entière liberté qu'il tient de la loi, d'allouer une somme unique pour des indemnités diverses mais réclamées à un titre unique. (Voy. n° 445 et Cass. 17 juin 1846, Brest.)

Il en serait autrement si l'indemnitaire avait demandé la division des évaluations en se fondant sur quelque intérêt personnel, comme lorsque les diverses parcelles de terrain sont la propriété d'une femme soumise au régime dotal et se trouvent rangées, les unes dans la catégorie des biens dotaux, les autres dans celle des biens paraphernaux ; mais ce n'est point, à vrai dire, une exception à la règle que nous venons de poser ; la femme, dans l'espèce, possède réellement deux patrimoines dont chacun appelle un dédommagement distinct pour la portion qui lui est enlevée.

451. — Il ne suffit pas que le jury alloue à chaque ayant-droit une indemnité distincte, il faut encore qu'il termine tout débat entre eux et ne leur laisse aucun droit ultérieur à exercer les uns contre les autres devant les tribunaux. La loi a voulu tarir les procès dans leur source même, et ce serait la violer que de réserver aux parties intéressées la possibilité de contestations judiciaires.

C'est par ce motif que la cour de cassation a annulé la disposition par laquelle un jury, après avoir fixé des indemnités distinctes en faveur de chaque

locataire, déclarait, « que ces indemnités n'étaient dé-
« terminées qu'à raison du trouble qu'ils éprouve-
« raient et qu'ils auraient à s'entendre avec les pro-
« priétaires, tous les droits respectifs demeurant
« réservés. » (Voy. Cass. 31 décembre 1838, Charrin.)

452. — Pour se conformer au vœu de la loi, le jury, en cas de litige entre les parties, doit établir hypothétiquement des indemnités correspondantes à l'éventualité des décisions à intervenir sur les points contestés. « Lorsqu'il y a litige sur le fond du
« droit ou sur la qualité des réclamants, et toutes
« les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères
« à la fixation du montant de l'indemnité, le jury
« règle l'indemnité indépendamment de ces litiges
« et difficultés, sur lesquels les parties sont ren-
« voyées à se pourvoir devant qui de droit. » (Voy. art. 39, § 4.)

« L'article en discussion, disait à ce propos, M. Dufaure rapporteur, prescrit au jury, lorsqu'il s'élève une contestation sur le fond du droit, de régler l'indemnité sans se prononcer sur le fond du droit. La cour de cassation a décidé que le jury devait régler l'indemnité pour tous les cas qui pourraient résulter de la décision au fond que les tribunaux rendraient. Nous croyons que cela est indispensable. Nous croyons que le jury n'aurait pas rempli l'obligation que lui impose notre article, si, en réalité, il n'avait pas prévu toutes les décisions qui peuvent être rendues, et réglé pour chacune une indemnité. Il ne faut pas qu'en aucun cas, on soit obligé de revenir devant le jury. » (Voy. *Moniteur* 4 mars 1841, p. 532.)

C'est donc un principe constant, qu'en présence d'un litige, le jury doit faire l'évaluation en vue de toutes les situations qui peuvent résulter pour l'exproprié de la solution à intervenir. (Voy. Cass. 22 juin 1852, Préfet de la Loire ; 27 juin 1854, ville de Pamiers.) Dans le cas par exemple, où le jury voit s'élever la question de savoir si l'expropriation comprend ou non le tréfonds du terrain exproprié, il doit, en abandonnant à l'autorité compétente l'interprétation du jugement qui a prononcé l'expropriation, régler une indemnité spéciale pour chacune des solutions que la question soulevée peut recevoir. (Voy. Cass. 22 août 1853, de Rochetaillée.)

453. — L'art. 49 complète l'art. 39, § 4, en prévoyant le cas où le litige s'agite entre l'administration et l'exproprié, et porte sur le droit même à une indemnité. « Le jury, dit cet article, sans s'arrêter « à la contestation, dont il renvoie le jugement de- « vant qui de droit, fixe l'indemnité comme si elle « était due, et le magistrat directeur en ordonne la « consignation pour ladite indemnité rester déposée « jusqu'à ce que les parties se soient entendues, ou « que le litige soit vidé. »

454. — Cette disposition veut être généralisée ; elle implique, pour le jury le devoir de fixer une indemnité alternative pour les éventualités de toute solution à attendre des tribunaux : il ne faut pas qu'on ait à revenir devant lui.

455. — L'indemnité ainsi fixée sous réserve du fond du droit, c'est à la partie la plus diligente à porter le litige devant le juge compétent. La procédure suivie sera celle tracée pour les affaires ordi-

naires, les lois de 1833 et de 1841 n'ayant pas reproduit la disposition de celle de 1810 qui voulait que l'on se conformât dans le cas que nous prévoyons, aux règles suivant lesquelles doivent s'instruire les affaires sommaires.

456. — Nous terminons ici l'exposé des principes généraux et des règles communes en matière d'indemnité. Nous avons maintenant à prévoir ce que le règlement de l'indemnité pour chacun peut comporter de particulier.

457. — Le jury qui doit considérer comme un des éléments de son appréciation toute circonstance de nature à influer sur la valeur vénale du sol, tiendra compte dans son évaluation des plantations et bâtiments qui le couvrent, mais sans obligation de distinguer par une estimation séparée la valeur du sol et celle des objets qui existent à sa surface. En ce qui touche les arbres plantés dans un terrain exproprié, on pourra suivre par analogie les règles tracées par la loi des 12-19 novembre 1790 qui porte que : « l'estimation des arbres fruitiers plantés sur « les rues ou les chemins publics que les propriétaires « riverains voudront racheter, sera faite en capital, « au denier dix du produit commun annuel desdits « arbres formé sur les quatorze dernières années, dé- « duction faite des deux plus fortes et des deux « moindres, sauf les déductions que les experts pour- « ront admettre sur ledit capital, d'après les loca- « lités, l'âge et l'état des arbres qu'il s'agira d'es- « timer. »

458. — Il peut arriver, et il était arrivé fréquemment avant la loi de 1833, que des particuliers, in-

struits de la direction arrêtée pour des canaux, chemins de fer ou autres entreprises, se hâtent d'acquérir des terrains que l'expropriation doit atteindre, et d'y faire des plantations et constructions dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. L'art. 52, pour parer à ces spéculations, déclare que, « les « constructions, plantations et améliorations ne don- « nent lieu à aucune indemnité lorsque, à raison de « l'époque où elles auront été faites ou de toutes « autres circonstances dont l'appréciation lui est « abandonnée, le jury acquiert la conviction qu'elles « ont été faites dans la vue d'obtenir une indemnité « plus élevée. »

Le pouvoir du jury est souverain pour l'application de cet article ; l'examen des faits, l'appréciation des indices qui peuvent trahir une intention frauduleuse lui appartiennent ; mais il faut aussi qu'il se garde d'un excès de rigueur. Une investigation trop soupçonneuse frapperait d'un véritable interdit toutes les propriétés qui, dans un temps plus ou moins éloigné, peuvent se trouver soumises à l'expropriation.

459. — Le sol renferme parfois, à une profondeur plus ou moins grande, des richesses non moins précieuses que les bâtiments ou plantations qui existent à la surface ; nous voulons parler des mines et carrières. Les concessions de mines, aux termes de la loi du 21 avril 1810, constituent une propriété perpétuelle, disponible et transmissible dont les concessionnaires ne peuvent être expropriés que dans les formes prescrites pour les autres immeubles. L'art. 50 de cette loi réserve, il est vrai, à l'autorité

administrative un droit de surveillance, mais la propriété des concessionnaires n'a pas à en souffrir et l'on ne peut, sans une juste indemnité, leur imposer l'obligation de subir la perte d'une partie de leur concession, pour la création d'un établissement nouveau, route, canal, chemin de fer, etc. (Voy. Cass. 18 juillet 1837, Allimand.)

Quant aux carrières ou minières, il devra être tenu compte au propriétaire de la valeur qu'elles ajoutent aux fonds dont elles dépendent et, selon nous, il en doit être ainsi, alors même qu'elles ne sont pas exploitées, nonobstant l'art. 55 de la loi du 16 septembre 1807. Cet article déclare que « les terrains occupés pour prendre les matériaux néces-« saires aux routes et constructions publiques pour-« ront être payés aux propriétaires comme s'ils « avaient été pris pour la route elle-même et qu'il « n'y aura lieu à faire entrer dans l'estimation la « valeur des matériaux à extraire que dans le cas où « l'on s'emparerait d'une carrière déjà en exploita-« tion ; » mais cette disposition rigoureuse, qui, dans tous les cas, ne pourrait s'appliquer qu'aux carrières de pierre et de sable et jamais aux mines de fer, de cuivre, ni aux carrières de marbre, nous paraît devoir être restreinte à la matière spéciale pour laquelle elle a été édictée. Elle ne pourrait empêcher le jury d'augmenter l'indemnité afférente au sol lui-même de tout ce que la possibilité d'ouvrir et d'exploiter une carrière ajoutait à la valeur entre particuliers.

460. — Si le propriétaire, par un effet de l'expropriation, et avant le jour de la dépossession, a été pendant quelque temps privé de la jouissance de son

immeuble, par exemple, parce que le bail du locataire étant expiré, il n'a pu trouver personne qui voulût cultiver la terre ou occuper la maison, pour le temps qui restait à courir et avec la perspective d'une expulsion prochaine, il doit être indemnisé du dommage qui lui a été ainsi causé ; et si, pendant ce temps, il a payé des contributions, il est juste qu'il en soit remboursé.

461. — Enfin, l'exproprié n'est vraiment indemne que si on le met en position de remplacer par un immeuble du même prix celui dont il est dépossédé. On doit donc lui allouer les frais de remploi, c'est-à-dire, la somme qu'il faut ajouter au prix principal pour le coût de l'enregistrement, les frais de l'acte notarié et les autres charges ordinairement imposées à l'acheteur. En d'autres termes, si on enlève à l'indemnitaire un immeuble de dix mille francs, il faut lui donner les moyens de se procurer, *contrat en main*, un autre immeuble valant également dix mille francs, sinon, il pourrait arriver que celui qui subirait plusieurs expropriations successives, verrait le tiers ou la moitié de son capital absorbé, par les frais des acquisitions qu'il ferait pour remplacer les immeubles dont il serait dépossédé. A Paris, le jury fait, en général, entrer dans la composition de l'indemnité, 8 p. 100 pour frais de remploi.

462. — « Dans le cas d'usufruit, dit l'art. 39, § 2, « une seule indemnité est fixée par le jury, eu égard à « la valeur totale de l'immeuble ; le nu-propriétaire « et l'usufruitier exercent leurs droits sur le montant « de l'indemnité, au lieu de l'exercer sur la chose. »

M. Legrand exposait les motifs de la disposition

en ces termes : « Je ne vois pas comment il sera possible à un jury d'établir la ventilation nécessaire pour déterminer la part de l'usufruitier et celle du nu-propriétaire. Quel est le droit de l'usufruitier ? L'usufruitier a droit à la jouissance d'un immeuble : la cession de cet immeuble est nécessaire à l'exécution d'un travail d'utilité publique ; le jury en fixe la valeur à un capital déterminé. Eh bien ! l'usufruitier jouira de l'intérêt de ce capital : l'intérêt de ce capital n'est-il pas la représentation de la jouissance de l'immeuble, comme le capital est la représentation de l'immeuble lui-même ? A l'usufruitier appartient l'intérêt; au nu-propriétaire appartiendra le capital, lorsque l'usufruit sera éteint, tel est l'esprit incontestable de l'art. 602 C. civ.

« Si vous voulez que le jury fasse deux parts du capital qui représente la valeur de l'immeuble, l'une pour l'usufruitier, l'autre pour le propriétaire, il faudra qu'il entre dans l'examen de questions qui ne sont pas de son ressort ; il faudra qu'il apprécie des chances aléatoires, qu'il calcule combien l'usufruit peut durer encore, à quelle époque commencera la nu-propriété ; il faudra qu'il se rende juge de la vie humaine ; qu'il établisse son verdict sur des calculs de probabilités que l'usufruitier et le nu-propriétaire seront l'un et l'autre en droit de contester. Et remarquez que, si vous transformez l'usufruit en un capital dont l'usufruitier pourra disposer, vous irez souvent contre le but de l'institution de l'usufruit. Un usufruit n'est-il pas souvent institué par la prévoyance du père de famille pour prévenir les dilapidations d'un capital, et pour que ce capital arrive entier et

intact à celui qu'il désigne comme le nu-propriétaire. Si vous capitalisez l'usufruit, la nue-propriété est nécessairement diminuée d'autant (car enfin l'État, qui s'empare d'un immeuble pour cause d'utilité publique, ne doit que la valeur de cet immeuble); si, au lieu de laisser à l'usufruitier l'intérêt du capital entier, vous aimez mieux, dès ce moment, séparer sa cause de celle du nu-propriétaire, en divisant entre eux le montant de l'indemnité, vous pouvez, dans certains cas, altérer gravement la condition sous laquelle l'usufruit a été fondé. Il ne faut pas créer pour l'usufruitier un véritable droit nouveau, et qui me paraît en opposition directe avec les principes du Code civil. »

463. — Le nu-propriétaire et l'usufruitier, s'ils ont la capacité légale, pourront toujours régler comme ils l'entendront leurs droits sur l'indemnité. Mais s'ils ne peuvent ou ne veulent user de cette faculté, il ne faut pas que le nu-propriétaire soit jamais exposé à ne plus retrouver à l'expiration de l'usufruit, le capital dont la jouissance aura été abandonnée à l'usufruitier. Il est à l'abri de tout danger à cet égard grâce à l'obligation imposée à l'usufruitier de se conformer aux art. 601 et 602 du Code civil, en donnant caution. (Voy. art. 39, § 3.)

L'obligation de fournir caution existe pour l'usufruitier alors même qu'il en serait dispensé par le titre fondamental de son droit, car les stipulations de ce titre ont été faites en vue d'une propriété immobilière dont la nature même offrait des garanties que ne présente pas la somme d'argent qui lui est substituée. Au cas où l'usufruitier ne pourrait trouver

une caution, on suivrait la marche tracée par l'article 602 C. civ., c'est-à-dire que le capital serait placé, en sorte que le nu-propriétaire n'aurait pas à craindre le détournement de la somme, et que les intérêts seraient payés à l'usufruitier qui, lui-même, ne perdrait rien de son droit.

« Nous n'avons admis, disait M. Martin (du Nord), qu'une seule exception et pourquoi ? c'est que la loi générale elle-même, le Code civil, l'a admise sans restriction. Lorsque les père et mère ont l'usufruit des biens de leurs enfants, il y a présomption établie par la loi qu'il n'y aura pas détournement ; un sentiment de respect, une raison de pudeur, s'opposent à ce que le père et la mère soient tenus de donner caution à leurs enfants. » (Voy. art. 39, § 3, et rapport de M. Martin (du Nord), *Moniteur*, 8 juin 1833, p. 1607.)

464. — La loi de 1833 voulait que les usagers dont les droits sont réglés par le Code civil, fussent soumis aux mêmes règles que les usufruitiers ; les autres devaient, seuls, recevoir une indemnité distincte pour les droits de pacage, panage, affouage qu'ils exercent dans les landes, forêts, marais, etc., mais d'après la nouvelle rédaction, tous les usagers ont droit à une indemnité distincte soit que leurs droits trouvent leurs règles dans le Code civil, soit qu'ils les empruntent au Code forestier. Quelques auteurs se refusent, il est vrai, à souscrire à ce principe et persistent à se prévaloir de l'analogie des droits d'usage prévus par le Code civil avec l'usufruit pour soutenir qu'ils doivent suivre le même sort. Mais sans nier cette analogie, on a à répondre avec M. Duvergier, que le texte de l'art. 39, § 1^er^, est trop

formel et que le changement qu'il a subi en 1841 est trop significatif pour permettre une distinction. Il embrasse tous les intéressés dont parle l'art. 21; or, si le § 1er de cet article désigne seulement les usagers selon le Code civil, le § 2 comprend tous les autres usagers dans la généralité de ses termes.

Le droit d'habitation n'étant, à vrai dire, qu'un droit d'usage appliqué à une maison, doit, suivant nous, être traité comme les autres droits de même nature dont nous venons de parler.

465. — L'indemnité à laquelle ont droit les locataires et fermiers n'est pas d'une autre nature que celle du propriétaire et de ceux qui possèdent des démembrements de la propriété. Ici, comme ailleurs, il est du devoir du jury de rendre parfaitement indemnes ceux auxquels l'État préjudicie. Nous ne pouvons donc partager, à cet égard, l'opinion des auteurs qui soutiennent que la résiliation du bail en elle-même ne doit jamais donner lieu à une indemnité. Celui qui s'est assuré, moyennant un prix modique, un bail à longues années, éprouve, lorsqu'il est obligé de renoncer à en profiter, une perte équivalente à la somme qu'il devra ajouter à son loyer annuel pour se procurer jusqu'à l'époque où son bail devait expirer, une maison, un magasin, un emplacement. En le privant de l'avantage qu'il trouve dans l'état de choses existant, on lui cause une perte actuelle dont il lui est dû réparation.

466. — Lorsqu'une indemnité de cette nature est réclamée et que l'existence du bail est niée par l'administration, le jury, nous l'avons dit déjà, doit fixer éventuellement la réparation qu'il estime être due

au locataire, s'il parvient à faire, devant l'autorité judiciaire compétente, la preuve de l'existence du bail. En général, la preuve ne sera pas suffisante, si le preneur ne justifie de l'existence et des conditions du bail que par la production d'une acte privé, sans date certaine. L'État est un tiers par rapport au locataire et non l'ayant-cause du propriétaire. (Voy. Cass. 2 février 1847, Labbé.) Dans la pratique, cependant, on comprend qu'il n'use pas toujours de ce droit rigoureux et ne s'en serve que pour repousser les allégations de conventions verbales ou les actes sous seing privé dont il a lieu de suspecter la sincérité (1).

467. — Il peut avoir été convenu qu'en cas de vente, l'acquéreur pourrait expulser le locataire et, cette faculté stipulée, les parties peuvent avoir réglé elles-mêmes les dommages et intérêts que le preneur pourrait réclamer, ou bien elles se sont contentées de prévoir cette éventualité, sans en déterminer les conséquences.

Dans la première hypothèse, si l'administration offre le payement intégral de la somme stipulée, le jury ne doit pas allouer davantage, car le locataire a prévu lui-même le cas d'expropriation et limité l'indemnité qui pourrait lui être due. Si, au contraire, la partie expropriante regarde comme trop élevée la fixation qui est l'œuvre des parties, elle a le droit de ne pas s'y arrêter, elle exerce, en effet, un droit indépendant de celui du propriétaire.

(1) Voyez sur la question de savoir si un locataire peut se prévaloir d'un bail sous seing privé n'ayant pas date certaine, une dissertation de M. Clamageran, insérée dans la *Revue pratique du droit français,* 1856, p. 80.

A défaut de convention particulière, les art. 1745, 1746 et suivants du Code Napoléon font la loi des parties ; si l'administration consent, elle, à s'y soumettre, le jury doit se borner à en faire l'application. Estime-t-elle, au contraire, que l'allocation est trop élevée, le jury a le droit de la réduire aux proportions du dommage réellement éprouvé. Il est clair, au surplus, que si aucune faculté d'expulsion n'a été stipulée, le jury n'est nullement obligé de prendre les art. 1745 et suivants pour base de son appréciation.

468. — Le fermier ou locataire qui a payé les frais d'un bail dont on lui enlève le bénéfice, doit naturellement en obtenir la restitution, au moins quant à la partie de ces frais qui se répartit sur les années restant à courir ; il en est de même des autres dépenses qu'il a faites pour l'amélioration du fonds de terre ou de la maison qu'il se proposait de cultiver ou d'habiter, par exemple pour les engrais et marnages qui, ordinairement, ne sont déposés sur les terres qu'à des époques éloignées, deux fois pendant un bail de neuf ans. On devrait aussi tenir compte du pot-de-vin payé entier, alors que le bail en vue duquel il avait été stipulé, est résilié dès les premières années.

469. — Il est, sans aucun doute, équitable d'ajouter encore aux restitutions dont nous venons de parler une indemnité pour le dommage que peut causer un déménagement précipité, pour les dépenses effectuées dans le but d'approprier l'appartement loué à l'usage qu'on se proposait d'en faire, pour celles que nécessitera le changement que

le mobilier devra subir pour recevoir une nouvelle destination ; enfin pour la différence entre le prix de l'ancien appartement et celui du nouveau.

470. — En ce qui concerne le déplacement de clientèle, il est du devoir du jury d'examiner quelle en est la nature. Il allouera une somme plus considérable, si elle se compose de personnes qu'attire le voisinage, la situation particulière de l'établissement, s'il est impossible ou difficile de transporter dans une maison peu éloignée, le commerce qui s'y exerce. L'indemnité, au contraire, sera moindre, s'il s'agit d'une industrie personnelle, particulière et que le public soit disposé à rechercher et à suivre en quelque lieu que s'en vendent les produits.

Dans tous les cas, le délai accordé au locataire pour opérer son déplacement doit être pris en considération ; le tort qui lui est causé sera moindre, s'il a eu le temps de faire connaître à ses pratiques le changement qui allait s'opérer, et de les préparer à le suivre.

471. — Nous avons envisagé jusqu'à présent le locataire dans ses rapports avec l'État, il est temps de le considérer dans ses rapports avec le propriétaire.

La clause par laquelle le locataire se désiste, en cas d'expropriation, de tout recours contre son propriétaire, et convient, le cas échéant, que le bail sera considéré comme expirant de plein droit, n'emporte pas renonciation à l'indemnité qu'il peut exiger de l'expropriant ; cette clause en effet, n'avait d'autre but que de garantir le propriétaire de tout recours du locataire contre lui ; mais elle ne peut être opposée au locataire, à titre de renonciation à

tout droit d'indemnité au profit d'un expropriant futur, tiers étranger aux conventions des parties. La renonciation à un droit si formellement établi par la loi ne se présume pas ; elle n'a pas été dans l'intention des parties qui ont voulu donner un surcroît de garantie au propriétaire et non priver le locataire du dédommagement qui lui serait dû, dans le cas où se réaliserait l'expropriation dont on prévoyait l'événement dans le contrat. Admettre, dans ces circonstances, la partie expropriante à faire valoir, contre le locataire, la convention stipulée par le propriétaire, dans un intérêt exclusivement personnel, ce serait lui supposer prématurément un droit de propriété qu'elle ne peut tenir de la loi qu'après avoir préalablement indemnisé le locataire. (Voy. Cour de Rouen, 12 février 1847, Ogé ; Cour de Paris, 2 avril 1852, Saurin.)

472. — De droit commun, en cas de perte partielle de la chose louée, lorsque ce qui reste des lieux remplit encore l'objet de la convention primitive, le preneur peut demander soit une diminution du prix, soit la résiliation du bail. (Voy. art. 1722 C. Nap.) S'il préfère une diminution sur le prix, le bailleur ne peut empêcher qu'elle ne lui soit accordée en offrant de résilier le bail, et les juges excéderaient leur pouvoir en ordonnant la résolution malgré le preneur. C'est en faveur de ce dernier que l'alternative entre la résolution et la diminution du prix est établie. En cas d'option pour la continuation, il a le droit d'exiger que le bailleur fasse les réparations nécessaires pour rendre possible l'occupation des lieux. Ce dernier point, controversé entre les auteurs, ne fait pas difficulté en matière d'expropria-

tion où l'événement qui enlève au bail une partie de sa chose ne constitue pas pour le bailleur une perte sans dédommagement, mais lui donne, au contraire, droit à une indemnité qui se base, tout à la fois, sur la valeur de la portion enlevée et sur les travaux à faire pour continuer la jouissance de la portion restante. (Voy. Cour de Paris, 12 février 1833, Batton, et 26 mai 1846, Hillemand ; Cass. 7 juillet 1847, Frémont et cons.)

Dès lors, dans tous les cas où le locataire ou sous-locataire des lieux ou de partie des lieux se refuse à la résiliation du bail de la portion de l'immeuble non nécessaire aux travaux d'utilité publique, il y a lieu, pour les tribunaux, à apprécier les circonstances, et conséquemment : 1° à vérifier si cette portion peut, en effet, suffire à l'objet de la location primitive ; 2° à examiner la nature et l'importance des travaux à faire pour la continuation du bail ; 3° à fixer, pour ce cas de continuation du bail, la diminution du prix résultant de la privation de jouissance de la partie enlevée.

475. — Lorsque le propriétaire a usé de la faculté que lui concède l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841, de requérir l'expropriation totale, il faut distinguer entre l'acquisition de la portion nécessaire aux travaux et celle du surplus de l'immeuble. La première, la seule qui offre le caractère d'une véritable expropriation, donne à l'État une propriété pleine et entière dans un but spécial et doit, par cela même, emporter résiliation des baux que le vendeur avait pu consentir sur cette portion ; mais l'acquisition du surplus de l'immeuble ne constituant qu'un

acte volontaire de la part du vendeur, auquel l'État succède comme simple acquéreur, doit être régie par les principes ordinaires du droit et laisser subsister les droits acquis aux tiers, dans les termes de leurs conventions, si l'état des choses le permet, (Voy. cour de Paris, 12 février 1833, Batton.)

474. — Les contrats de bail à rente, de bail à locatairie perpétuelle, à rente colongère, à domaine congéable ou à convenant, de bail à vie, à longues années, à complant, sont aujourd'hui tombés en désuétude; nous nous dispenserons donc d'entrer à leur égard dans aucun détail; on devra, en général, lorsqu'un bien exproprié aura fait l'objet d'une de ces conventions, étudier les stipulations des parties pour y découvrir la nature des droits transférés au preneur et de ceux que le bailleur s'est réservés, on procédera ensuite par voie d'analogie, en appliquant à ces droits, une fois constatés, les règles tracées par la loi et la jurisprudence pour ceux qui s'en rapprochent le plus.

Il en faut dire autant des droits de champart, terrage ou agrier.

475. — On rencontre encore quelquefois dans la pratique des baux emphytéotiques. L'emphytéose à temps, la seule qui reste usitée, ressemble au bail à loyer ou à ferme en ce que l'un et l'autre contrat est fait à charge d'une redevance annuelle, mais, et c'est là le caractère dominant, elle se rapproche de l'usufruit en ce que l'emphytéote a la plupart des droits et des charges du propriétaire pendant tout le temps que doit durer le bail, la propriété directe demeurant réservée au bailleur. Nous pensons donc

qu'il y a lieu, comme en matière d'usufruit, à fixer une indemnité unique dont le montant sera placé et dont les intérêts appartiendront au preneur pour tout ce qui excédera le montant du prix de location, stipulé. A l'expiration du bail, la propriété pleine et entière de la somme placée appartiendra naturellement au bailleur et lui tiendra lieu de l'immeuble qui devait rentrer dans ses biens.

476. — Dans tout ce qui précède, nous avons supposé que l'administration, désireuse d'entrer en possession, poursuivait elle-même le règlement de l'indemnité. Il n'est point impossible cependant, que l'activité qui aura présidé à la conception d'un projet vienne à se ralentir à l'approche de la réalisation. La loi, qui donne au propriétaire le droit de provoquer le jugement d'expropriation, si l'administration ne l'a pas fait dans l'année de l'arrêté du préfet (voy. art. 14), permet aussi aux divers intéressés de prendre l'initiative dans le cas où, après l'expropriation prononcée, la partie expropriante tarderait à requérir la fixation de l'indemnité. « Si, « dans les six mois du jugement d'expropriation, « l'administration ne poursuit pas la fixation de l'in- « demnité, les parties pourront exiger qu'il soit pro- « cédé à ladite fixation. » (Voy. art. 55, § 1^er.)

477. — La seule expiration du délai de six mois ne suffit pas pour subroger l'exproprié au droit de l'administration. Celle-ci doit avoir été mise en demeure de sortir de son inaction et avertie, par une sommation adressée au préfet (Voy. ord. du sept. 1833, art. 1^er, n° 10), de la position qu'entend prendre vis-à-vis d'elle celui qui souffre de sa négligence.

478. — Une conséquence de cette position c'est le devoir, pour celui qui s'y place, de notifier lui-même sa demande à la partie expropriante, et, pour celle-ci, d'y répondre, dans la quinzaine suivante, par la notification de son consentement à payer la somme demandée, ou de son refus. Elle devra, en même temps, adresser ses offres, conformément aux art. 21 et 23, à tous les intéressés autres que celui qui provoque la fixation de l'indemnité.

479. — C'est encore à ce dernier, à défaut d'acceptation des offres, à poursuivre la désignation du jury, et la marche à suivre n'est pas autre que celle indiquée, pour les cas ordinaires, par l'art. 30. Il adressera donc, suivant les distinctions de cet article, une requête au tribunal de première instance ou à la cour impériale, et le tribunal ou la cour procédera dans les formes ordinaires.

480. — La mission des magistrats n'a, nous l'avons fait remarquer, rien de juridictionnel ; elle est purement administrative, en sorte qu'ils n'ont pas le droit d'exiger, en dehors des termes de la loi, les justifications ou les garanties qu'ils peuvent croire utiles. (Voy. Cass. 31 déc. 1839, procureur général à la cour de cassation.) Cependant, dans le cas particulier dont nous nous occupons, il sera, nous le croyons, utile de produire, outre le jugement d'expropriation, l'original de la sommation adressée à l'administration, celui de l'exploit de notification des demandes de l'exproprié ; et enfin la copie qui lui a été délivrée de la réponse de l'administration. L'exproprié continuera ensuite son rôle de partie poursuivante ; il sollicitera du magistrat directeur l'indication du

jour, de l'heure, et du lieu de la réunion du jury, assignera le préfet, au moins huit jours à l'avance, à comparaître devant les jurés et lui fera sommation d'avoir à produire les pièces qui doivent éclairer leur décision. (Voy. art. 32.) On se conformera ensuite aux règles ordinaires pour la formation du jury spécial et les opérations ultérieures.

§ 5. — Recours contre les décisions du jury et contre les ordonnances du magistrat directeur.

481. — Du recours en cassation en général.
482. — Des moyens de cassation contre la décision du jury.
483. — Renvoi pour l'examen spécial de chaque ouverture à cassation.
484. — Le pourvoi ne peut être formé que par les parties ou leur mandataire.
485. — Délai du pourvoi.
486. — Formation du pourvoi. — Consignation d'amende.
487. — Notification du pourvoi. — Ses effets.
488. — Transmission des pièces à la cour de cassation.
489. — Instruction et jugement de l'affaire par la cour de cassation.
490. — Des effets du rejet ou de l'admission du pourvoi.
491. — Renvoi devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement.
492. — Du renvoi devant un jury choisi dans un arrondissement voisin.
493. — Désignation du nouveau jury et du nouveau magistrat directeur.

—

481. — Les moyens de cassation, envisagés dans leur généralité, se divisent en deux espèces : moyens tirés de la contravention expresse à la loi; moyens tirés de la violation des formes.

Dans la contravention à la loi on peut distinguer, 1° la contravention à la loi en général ; 2° la contra-

vention résultant d'excès de pouvoir ; 3° la contravention aux règles de compétence. La violation des formes se présente sous un double aspect; tantôt elle tient à la substance du jugement ou arrêt attaqué ; tantôt elle procède de l'inobservation des règles relatives à la procédure.

482. — Les moyens dont on peut se prévaloir pour attaquer la décision du jury et l'ordonnance du magistrat directeur, ne sont pas d'une autre nature, bien que la loi ait pris soin de les circonscrire, en un point, dans de plus étroites limites.

Le recours en cassation, aux termes de l'art. 42, §1er, n'est permis que pour la violation du § 1er de l'art. 30, de l'art. 31, des §§ 2 et 4 de l'art. 34 et des art. 35, 36, 37, 38, 39 et 40 ; mais il est impossible de prendre cette disposition à la lettre. Elle signifie seulement, qu'en ce qui touche la violation des formes, deuxième branche de la division que nous venons d'établir, la loi distingue entre celles qui paraissent absolument substantielles et celles dont l'importance paraît secondaire, pour n'attacher qu'aux premières la sanction du recours en cassation. En dehors des règles et formalités établies par la loi de 1841, cette restriction n'a plus aucun empire ; on retombe dans le droit commun et, en conséquence, on peut fonder un pourvoi sur l'un des motifs énoncés dans la première branche de la division, sur l'incompétence ou l'excès du pouvoir (Voy. Cass. 2 janv. 1837, préfet de l'Hérault), ou sur la violation expresse de la loi, pourvu qu'il s'agisse d'une loi autre que celle de 1841. (Voy. Cass. 21 février 1849, Auquin.)

483. — En commentant chacun des articles dont l'inobservation autorise le pourvoi en cassation, nous avons eu soin de faire ressortir les conséquences de leur violation ; nous renvoyons donc aux développements que chacun de ces articles a reçus et ne nous réservons de traiter ici que de ce qui est formes de procédure.

484. — Le pourvoi en cassation contre la décision du jury ne peut émaner que de ceux qui ont figuré comme parties dans l'instance, ou de leurs mandataires. Le propriétaire lui-même, s'il n'a pas comparu, est sans qualité pour attaquer une décision qui n'a pas été rendue avec lui. (Voy. Cass. 12 août 1844, dame Lamothe.)

Le mandat peut être verbal et son existence ne peut être révoquée en doute lorsque le mandant poursuit lui-même l'effet du pourvoi. (Voy. Cass. 26 avril 1843, Mouruan.) Il a même été jugé qu'en matière d'expropriation de biens indivis, celui des cohéritiers qui avait seul représenté les autres devant le jury avait pu se pourvoir et agir devant la cour de cassation en la même qualité. (Voy. Cass. 31 décembre 1850, Donzelot.)

485. — « Le délai sera de quinze jours pour ce « recours, qui sera d'ailleurs formé, notifié et jugé « comme il est dit à l'art. 20 ; il courra à partir du « jour de la décision. » (Voy. art. 42, § 2.) On doit appliquer à ce délai les principes généraux de la procédure (Voy. art. 1033, Code de pr. civ.), et n'y comprendre, par conséquent, ni le jour de la décision, *dies a quo*, ni celui de l'échéance, *dies ad quem ;* d'où il suit que le pourvoi contre une déci-

sion rendue le 7, serait valablement formé le 23 du même mois. (Voy. Cass. 11 janvier 1836, commune de Chazilly.)

Le délai de quinzaine court du jour même où la décision est rendue, sans que la loi exige aucune signification à la partie et sans distinguer si elle a été présente ou non. La rigueur de cette règle suppose nécessairement l'accomplissement de celle posée par l'art. 31, qui enjoint au préfet de faire signifier, au moins huitaine à l'avance, aux parties intéressées l'indication du jour où le jury doit s'assembler ; faute de cet avertissement, les parties n'ayant pas été mises en demeure de défendre leurs droits, aucune déchéance ne saurait les atteindre par suite de l'expiration du délai de quinzaine ; une signification régulière est indispensable pour faire courir ce délai contre elles et les mettre en demeure d'opposer la nullité résultant de l'inobservation de l'art. 31. (Voy. Cass. 2 avril 1849, Carlot-Parquin ; 5 janvier 1848, Valrivière.)

486. — La déclaration de pourvoi doit être faite au greffe, non point de la cour de cassation, mais du tribunal auprès duquel le jury a siégé. Elle serait irrégulière, si elle était faite au greffier mandé, pour la recevoir, dans un lieu autre que celui où il tient le dépôt de ses minutes. La cour supême l'a ainsi décidé à l'égard d'un préfet qui, agissant au nom de l'État, avait cru pouvoir appeler le greffier à la préfecture. (Voy. Cass. 20 juillet 1847, préfet de la Charente-Inférieure.)

La consignation de l'amende se fait entre les mains des receveurs de l'enregistrement. Elle est de 150 fr.

lorsqu'on attaque une décision contradictoire et de 75 fr., quand la décision du jury a été rendue par défaut. Elle emporte d'ailleurs, comme tout autre droit perçu par le trésor, l'augmentation du décime par franc.

487. — On doit observer, pour la notification à la partie adverse, les mêmes formes et le même délai que pour le recours contre le jugement d'expropriation. La déchéance frapperait donc le pourvoi signifié plus de huit jours après sa déclaration. Nous ne croyons pas qu'on puisse admettre à cet égard, le tempérament proposé par un auteur qui émet l'opinion que la notification faite serait néanmoins valable plus de huit jours après le dépôt au greffe, si l'on se trouvait encore dans la huitaine qui suit la quinzaine accordée pour former le pourvoi.

La notification du pourvoi n'impose pas à l'administration le devoir de s'arrêter; la décision du jury n'affectant que des intérêts civils, elle est régie par cette disposition de la loi des 27 nov.-1er déc. 1790, art. 16 : « La demande en cassation n'arrêtera pas « l'exécution du jugement, et, dans aucun cas et « sous aucun prétexte, il ne pourra être accordé de « surséance. » Mais on trouve un correctif à ce que l'exécution pourrait avoir de dangereux pour le trésor public, dans le décret des 16-19 juillet 1793, qui porte qu'il ne sera fait, par la trésorerie nationale ou les administrations publiques, aucun payement, en vertu de jugements attaqués par la voie de cassation, sans une caution préalable.

488. — Le pourvoi est porté directement devant la chambre civile, à laquelle doivent être adressées,

dans la quinzaine de la notification du pourvoi, toutes les pièces de nature à l'éclairer sur l'exécution qui a été donnée aux prescriptions de la loi (Voy. art. 42 et 20); c'est-à-dire celles qui, aux termes de l'art. 46, ont dû être déposées au greffe. On y joindra, pour obéir aux règlements de la cour de cassation, les décisions attaquées, la déclaration de pourvoi, le mémoire qui peut avoir été produit pour développer les moyens de ce pourvoi.

Une circulaire de M. le ministre des travaux publics, en date du 18 janvier 1845, indique aux préfets quelles pièces ils ont à faire parvenir au greffe de la chambre civile, dans le cas où le dépôt ordonné par l'art. 46 n'aurait pas été régulièrement effectué.
« Les pourvois, contre les décisions du jury spécial, peuvent, y est-il dit, être basés sur la violation de l'une ou de plusieurs des nombreuses formalités qui doivent s'accomplir postérieurement au jugement d'expropriation jusques et y compris l'ordonnance d'exécution rendue par le directeur du jury. — En général, une copie par extrait du procès-verbal des opérations du jury, de la décision du jury et de l'ordonnance du magistrat directeur, peut suffire pour justifier la violation des formalités prescrites par les art. 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 et 41; mais souvent aussi d'autres pièces sont nécessaires. Plusieurs pourvois ont déjà été basés sur des irrégularités commises lors de la désignation des jurés (art. 30). Dans ce cas, il est nécessaire de produire l'arrêt de la cour royale, ou le jugement du tribunal du chef-lieu judiciaire qui a désigné les jurés. — Dans d'autres affaires, il s'agissait de la violation de

la disposition de l'art. 44, qui prescrit au jury de ne connaître que des affaires dont il a été saisi au moment de sa convocation ; l'examen de ce moyen exige la connaissance du réquisitoire adressé à la cour en vertu de l'art. 30. — Si le pourvoi est basé sur la violation du § 5 de l'art. 39, il faudrait transmettre l'exploit de demande signifié en exécution de l'art. 24. — On pourrait multiplier encore l'énumération de toutes les circonstances dans lesquelles il y aurait lieu à pourvoi. Mais, sans qu'il soit besoin de pousser plus loin ces citations, vous comprendrez parfaitement que, très-souvent, le procès-verbal des opérations du jury ne serait pas une production suffisante, et que chaque espèce nécessite la recherche attentive et la réunion des pièces qui doivent l'appuyer ; c'est à votre discernement à en faire le choix, et je ne puis trop appeler votre attention sur ce point important. »

489. — La partie intéressée a le droit, nous venons de l'indiquer, de joindre aux pièces ainsi transmises un mémoire développant les moyens de cassation ; mais, dans la pratique, il est rare qu'elle use de cette faculté. Elle a recours, en général, au ministère des avocats à la cour de cassation qui, après l'enregistrement des pièces au greffe, ont seuls qualité pour fournir des mémoires ou présenter oralement des observations. Dans ce cas, la déclaration de pourvoi indique simplement qu'on attaque la décision du jury ou l'ordonnance du magistrat directeur pour les causes et motifs qu'on se réserve de faire valoir devant la cour de cassation.

Les pourvois en matière d'expropriation sont con-

sidérés comme affaires urgentes, et, à ce titre, portés, au besoin, devant la chambre des vacations. Il doit être statué, dit l'art. 20, dans le mois qui suit la transmission des pièces; mais ce délai n'est que comminatoire. Quand il est expiré sans que l'une des parties ait justifié sa demande ou fourni sa défense, il est assurément loisible à la partie adverse de s'en prévaloir pour requérir le jugement, mais si celle-ci ne le fait pas, et si la première, même après ce délai, justifie sa demande ou produit sa défense, l'autre n'est pas fondée à prétendre qu'elle en doive être déchue, ni que la forclusion lui soit acquise de plein droit.

L'expiration du délai d'un mois a pourtant cet effet, de rendre impossible l'opposition à l'arrêt qui interviendrait par défaut (Voy. art. 20); et, comme en fait, un mois s'écoule toujours avant que la décision soit rendue, nous ne croyons pas que la jurisprudence offre d'exemples d'arrêts rendus sur opposition.

490. — Le rejet du pourvoi soumet la partie qui l'a formé à l'amende et à l'indemnité envers le défendeur, conformément aux art. 5, 25 et 35 du règlement de 1738. La décision du jury devient irrévocable, et les pièces qui auraient été envoyées à la cour de cassation retournent, par la même voie, au greffe du tribunal qui s'en était momentanément dessaisi.

Si, au contraire, la cassation est prononcée, les choses sont remises au même et semblable état où elles se trouvaient avant la décision annulée, et, par une conséquence naturelle, tout ce qui est l'œuvre du jury, et ce jury lui-même sont, pour celui qui a

triomphé dans son pourvoi, comme s'ils n'avaient pas existé. Pour les actes accomplis antérieurement à la désignation du jury une distinction est nécessaire. Ces actes subsistent, s'ils n'ont fait l'objet d'aucun moyen de cassation ; ils peuvent, au contraire, être annulés, si le demandeur y a formellement conclu. (Voy. Cass. 26 mai 1840, Hanaire et Appay.)

491. — « Lorsqu'une décision du jury aura été « cassée, l'affaire sera renvoyée devant un nouveau « jury, choisi dans le même arrondissement. » (Voy. art. 43, § 1^er^.)

L'article portait, en outre, dans le projet discuté en 1833 : « Les membres du jury qui auront rendu « la décision annulée, ne pourront faire partie du « nouveau jury ; » et la suppression de cette disposition avait fait penser qu'il n'était pas nécessaire que le jury fût entièrement composé de membres nouveaux. On rappelait, à l'appui de cette manière d'interpréter la loi, qu'il avait été dit, dans la discussion, qu'il serait souvent difficile de composer un jury sans y appeler aucun des anciens membres, et que, d'ailleurs, aucun motif véritable d'exclusion n'existait contre eux, puisque leur décision n'avait été cassée que pour vice de forme. La cour de cassation, avec raison, selon nous, s'est refusée à consacrer cette doctrine ; elle a déclaré que l'art. 43, quand il parle d'un nouveau jury, et l'arrêt de cassation, lorsqu'il a renvoyé devant un autre jury, ont évidemment entendu, par nouveau et autre jury, un jury composé de jurés autres que ceux qui faisaient partie du premier. Si le second jury n'était pas entièrement nouveau, sa décision, entachée d'un vice

touchant à l'organisation de la juridiction, serait frappée d'une nullité d'ordre public qui ne pourrait être couverte ni par la comparution, ni par le silence des intéressés. (Voy. Cass. 8 juin 1853, préfet des Bouches-du-Rhône.)

Le jury ne serait pas véritablement renouvelé, s'il était placé sous la direction du même magistrat; la cour de cassation, en renvoyant devant un autre jury, ajoute toujours qu'il sera dirigé par *un autre magistrat.*

492. — Une demande en renvoi portée de prime abord devant la cour de cassation, sans instruction antérieure, sans documents, aurait présenté les inconvénients les plus graves et les complications les plus multipliées. D'une part, on n'aurait invoqué, le plus souvent, pour obtenir le renvoi, que des circonstances vagues, des calomnies de petite localité; d'autre part, il serait arrivé que, tandis que l'une des parties, pour la fixation d'une même indemnité, aurait demandé à la cour de cassation le renvoi devant le jury d'un arrondissement voisin, les autres parties ne l'auraient pas demandé; de manière que les indemnités relatives à un même immeuble auraient pu être fixées séparément par deux jurys différents statuant, chacun de son côté, sur la requête d'intéressés munis de droits distincts, mais susceptibles de s'exercer sur la même somme. Ces considérations firent renoncer, lors de la rédaction de la loi de 1841, à une innovation proposée par le gouvernement, et qui consistait à autoriser la demande en renvoi pour cause de suspicion légitime, avant que la décision du jury n'eût été rendue.

On ne pouvait, cependant, se dissimuler que, dans certaines circonstances, le jury se trouve soumis à des influences locales qui ne permettent pas d'obtenir une bonne et loyale appréciation. On a donc voulu que lorsque la cour suprême, ayant entre les mains tous les documents recueillis pour arriver à la fixation de l'indemnité, croirait reconnaître l'abus de ces influences, elle pût renvoyer devant un jury qui n'y fût pas soumis.

« Néanmoins, dit l'art. 43, § 2, la cour de cassa-
« tion pourra, suivant les circonstances, renvoyer
« l'appréciation de l'indemnité à un jury choisi dans
« un des arrondissements voisins, quand même il
« appartiendrait à un département voisin. »

Ce renvoi est prononcé d'office et la partie qui le demande n'a pas à en faire l'objet d'un chef de conclusion; il est simplement motivé *sur les circonstances de la cause*. (Voy. Cass. 20 avril 1843, Bernex-Philipon.)

493. — Il est procédé à la désignation du nouveau jury conformément à l'art. 30. (Voy. art. 43, § 3.)

En conséquence, la première chambre de la cour impériale, dans les départements qui sont le siége d'une cour impériale, et, dans les autres départements, la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire, choisit, en la chambre du conseil, les jurés titulaires ou supplémentaires destinés à former le jury spécial. Ce choix a lieu naturellement sur la liste, non plus de l'arrondissement où ont lieu les expropriations, mais sur celle de l'arrondissement indiqué par l'arrêt de renvoi.

Si le nouveau jury doit appartenir à un autre dé-

partement, le choix sera fait par l'autorité judiciaire ordinairement appelée à former les listes de ce département; cette opération, en effet, supposant la connaissance des personnes désignées, est dévolue à la cour ou au tribunal des lieux où elles résident.

Le magistrat directeur sera nommé par le tribunal auprès duquel le jury devra siéger. Le juge chargé de ces fonctions se mettra en rapport avec le sous-préfet de l'arrondissement qui, d'accord avec lui, convoquera les nouveaux jurés, conformément à l'art. 31.

§ 6. — Paiement de l'indemnité.

494. — Obligation de payement préalable.
495. — Du cas où les ayant-droit sont incapables ou refusent de recevoir. — Offres réelles. — Consignation.
496. — Il n'est pas nécessaire de faire suivre la consignation d'un jugement de validité.
497. — Offres réelles à la requête du gouvernement ou des départements.
498. — Des saisies-arrêts sur sommes dues par l'État et de la consignation des sommes saisies-arrêtées.
499. — Les intérêts courent de plein droit six mois après la décision du jury.
500. — Droit pour le propriétaire de requérir la consignation du montant des offres qu'il a acceptées.
501. — Des infractions à l'obligation du payement préalable.
502. — De la résistance par voies de fait à la prise de possession.

—

494. — « Les indemnités réglées par le jury, porte « l'art. 53 de la loi de 1841, seront préalablement « à la prise de possession, acquittées entre les mains « des ayant-droit. » Le propriétaire ne peut être privé à la fois et de sa chose, et du prix destiné à la remplacer dans son patrimoine: la loi l'arme d'un véritable droit de rétention.

495. — Sous cette garantie donnée aux expropriés, rien ne doit cependant arrêter l'administration ; des offres réelles mettront en demeure ceux dont le mauvais vouloir ferait obstacle à la conclusion définitive de l'opération et la consignation qui les suivra vaudra payement à l'égard de l'indemnitaire. Si ce dernier est incapable de recevoir, parce qu'il y a sur ses biens des hypothèques, parce qu'il s'agit d'un bien dotal ou faisant partie d'un majorat, parce qu'il y a des oppositions au payement, les offres réelles n'auraient aucune utilité. On arrive donc directement à la consignation. L'administration a rempli tous ses devoirs dès qu'elle a effectué le paiement autant qu'il était en elle et qu'il n'y a plus à la délivrance des deniers, que des obstacles qui ne sont pas de son fait. Elle reste étrangère à toutes les contestations que font naître soit la distribution par voie d'ordre ou de contribution, soit la nécessité de remploi. C'est ce à quoi il est pourvu par les art. 53, § 2, et 54 ainsi qu'il suit : « Si les ayant-« droit se refusent à recevoir les indemnités, la prise « de possession aura lieu après offres réelles et « consignation (Art. 53. § 2.) Il ne sera pas fait « d'offres réelles toutes les fois qu'il existera des in-« scriptions sur l'immeuble exproprié ou d'autres « obstacles au versement des deniers entre les mains « des ayant-droit ; dans ce cas, il suffira que les « sommes dues par l'administration soient consi-« gnées, pour être ultérieurement distribuées ou re-« mises selon les règles du droit commun. » (Art. 54.)

En se servant du mot *obstacle* dans toute sa généralité, la loi indique assez qu'il suffit, pour justifier

la consignation, d'obstacles, quels qu'ils soient, de nature à inquiéter sérieusement l'administration sur la validité du paiement. C'est aux tribunaux d'apprécier si l'empêchement allégué était sérieux. (Voy. Cass. 10 janvier 1855, Ursulines de Vitré.)

496. — D'après la loi ordinaire, il ne suffit pas d'offrir, et sur le refus, de consigner. Il faut constater que les offres et la consignation sont valables et, pour cela, obtenir un jugement qui, prononçant leur validité, déclare qu'elles équivalent à un payement effectif. Nous ne pensons pas que ces principes soient applicables en matière d'expropriation ; en exigeant de l'administration qu'elle retarde la prise de possession jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement par les tribunaux sur la régularité des offres et de la consignation, on lui ferait perdre un temps considérable, sans utilité réelle pour le propriétaire à qui la consignation donne toute la sûreté désirable.

On suivra, au surplus, les règles tracées à l'art. 1258 du Code Nap., si ce n'est en ce point que la notification des offres pourra être faite au domicile indiqué par l'art. 15. Nous disons qu'elle *y pourra être faite*, car, la disposition de cet article étant toute dans l'intérêt de l'administration, on ne saurait, ce nous semble, lui contester la faculté d'y renoncer et d'adresser les offres au domicile ou à la personne du propriétaire lui-même, si cette manière de procéder devait mener plus sûrement à leur acceptation.

497. — Pour se conformer aux règles du droit commun, d'après lesquelles l'huissier qui est chargé des offres réelles doit être porteur de la somme

offerte, il faudrait que cette somme fût extraite des caisses du trésor ; or, c'est un principe en matière de comptabilité publique, que nulle somme d'argent ne peut sortir des caisses que sur un reçu de la partie prenante. Le § 3 de l'art. 53 a pour objet de parer à cette difficulté. « Les offres réelles, y est-il dit, « pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au « montant de l'indemnité réglée par le jury : ce « mandat, délivré par l'ordonnateur compétent, « visé par le payeur, sera payable sur la caisse publi- « que qui s'y trouvera désignée. » (Voy. art. 53, § 3.)

Cette faculté est réservée à l'État et aux départements. Les communes restent soumises aux règles ordinaires.

« Si les ayant-droit refusent de recevoir le man- « dat, la prise de possession aura lieu après consignation en espèces. » (Voy. art. 53, § 4.) Rien ne s'oppose, en effet, à ce que la consignation s'effectue en argent, le récépissé de la caisse des consignations équivalant à l'acquit de la partie prenante.

498. — Il n'est peut-être pas inutile, quoique ces détails ne touchent pas directement à la matière de l'expropriation, de rapporter ici les textes qui règlent la forme des saisies-arrêts destinées à arrêter entre les mains des employés du trésor, les sommes revenant aux expropriés et les formalités qui doivent accompagner la consignation à la suite de ces saisies-arrêts. Nous empruntons à l'ouvrage de M. Delalleau ces citations, qu'il a rangées dans un ordre logique.

« D'après l'art. 13 de la loi du 9 juillet 1836, toutes saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par l'État, toutes significations de cession ou

transport desdites sommes, et toutes autres significations ayant pour objet d'en arrêter le paiement, doivent être faites entre les mains des payeurs, agents ou préposés, sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats seront délivrés. Néanmoins, à Paris, et pour tous les payements à effectuer à la caisse du payeur central au trésor public, elles doivent être faites exclusivement entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances. Les oppositions et significations faites à d'autres personnes sont considérées comme nulles et non avenues.

« Lesdites saisies-arrêts, oppositions et significations n'auront d'effet que pendant cinq années à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai. (Voy. art. 14.) Les exploits doivent, en outre, contenir copie ou extrait du titre du saisissant ou de l'ordonnance du juge qui a autorisé la saisie ; faute de quoi, elles ne sont ni visées, ni reçues et restent sans effet. (Lois du 19 févr. 1792, 30 mai-8 juin 1793 ; arrêté du 1er pluv. an II ; décr. 18 août 1807, et arrêté du min. des fin. 24 oct. 1837.)

« Toute opposition ou signification d'un transport doit rester déposée pendant vingt-quatre heures au bureau ou à la caisse où elle est faite, et elle doit être visée sur l'original par le conservateur des oppositions à Paris, ou par le comptable dans les départements, et, en cas de refus, par le procureur impérial, (art. 19 de la loi du 19 févr. 1792 ; art. 3 du décr. 1er pluv. an II ; art. 5, décr. 18 août 1807 ; art. 561 C. de proc. ; art. 3 L. 25 niv. an XIII, sur les cautionnements.)

« Si une ou plusieurs des conditions essentielles à la validité des exploits sont omises; si, par exemple, il n'est point donné copie du titre ou de l'ordonnance du juge qui autorise l'opposition, si la somme saisie n'est pas désignée, ou si l'opposition est étrangère au service du payeur, ce comptable mentionne et motive son refus en marge de l'original : *Refusé, attendu, etc.* Si, par suite de ce refus, l'exploit est porté au procureur impérial et visé par lui (décr. 18 août 1807, et art. 561 C. pr.), et que ce magistrat transmette la copie au payeur, celui-ci doit en rendre compte immédiatement au ministre des finances (*direction du contentieux*), qui lui donne, s'il y a lieu, les instructions nécessaires.

« Les payeurs doivent toujours motiver avec soin leur refus : car, aux termes de l'art. 1039 C. pr., ils pourraient être, comme refusant, condamnés, sur les conclusions du ministère public, à une amende qui ne peut être moindre de 5 fr., mais pourrait être beaucoup plus élevée.

« L'art. 11 de la loi du 8 juillet 1837, complète ces mesures et porte : « Les dispositions des arti-
« cles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, sont décla-
« rées applicables aux saisies-arrêts, oppositions, et
« autres actes ayant pour objet d'arrêter le payement
« des sommes versées, à quelque titre que ce soit, à la
« caisse des consignations et à celle de ses préposés.
« Toutefois, le délai de cinq ans mentionné à l'art. 14
« ne courra, pour les oppositions et significations
« faites ailleurs qu'à la caisse ou à celle de ses pré-
« posés, que du jour du dépôt des sommes grevées
« desdites oppositions et significations. Les disposi-

« tions du décret du 18 août 1807, sur les saisies-
« arrêts ou oppositions, sont également déclarées
« applicables à la caisse des dépôts et consignations. »

C'est dans une ordonnance du 16 sept. 1837 qu'il faut chercher les formes suivant lesquelles les payeurs, agents ou préposés chargés d'effectuer les payements à la décharge de l'État, peuvent se libérer, en versant à la caisse des dépôts et consignations les sommes saisies et arrêtées dans leurs mains.

« Pour toutes les sommes qui se trouvent frappées
« de saisies-arrêts ou d'opposition entre leurs mains,
« le dépôt n'en peut être effectué, dit l'art. 1^er^,
« qu'autant qu'il est autorisé par la loi, par justice,
« ou par un acte passé entre l'administration et ses
« créanciers. » En matière d'expropriation, c'est l'art. 54 de la loi du 3 mai 1841 qui autorise et valide les versements.

Aux termes de l'art. 2 de la même ordonnance,
« les dépôts devront toujours être accompagnés d'un
« extrait certifié des oppositions et significations
« existantes et contenant les noms, qualités et de-
« meures du saisissant et du saisi, l'indication du
« domicile élu par le saisissant, le nom et la de-
« meure de l'huissier, la date de l'exploit et le titre
« en vertu duquel la saisie a été faite, la désignation
« de l'objet saisi et la somme pour laquelle la saisie
« a été formée. Lesdites oppositions et significations
« passant à la caisse des dépôts et consignations avec
« les sommes saisies, le renouvellement prescrit par
« les art. 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, et par
« l'art. 11 de la loi du 8 juillet 1837, devra être fait
« entre les mains du préposé de la caisse chargé de

« recevoir et viser les oppositions et significations » (Art. 3.)

« A défaut de renouvellement des oppositions et « significations dans les délais prescrits par les arti- « cles précités, lesdites oppositions et significations « seront rayées d'office des registres des payeurs, « agents ou préposés du trésor public et de la caisse « des dépôts et consignations. » (Art. 4.)

499. — Le jury est incompétent pour régler le point de départ ou la quotité des intérêts qu'il alloue. (Voy. Cass. 20 mai 1845, Mannoury.) Si, donc, on restait dans les termes du droit commun, il ne serait pas dû d'intérêts au propriétaire tant qu'il resterait en possession. (Voy. art. 1652 C. Nap.) Il se peut cependant, que l'administration, se repentant de l'entreprise qu'elle a commencée, ou n'ayant pas de fonds pour la poursuivre, le laisse indéfiniment sous le coup de la dépossession. Dans l'incertitude où il est ainsi placé, il ne peut tirer parti de sa propriété ; personne ne se présente pour louer une maison ou cultiver une terre qui peut être livrée aux travaux d'un jour à l'autre ; il ne perçoit pas, en un mot, les fruits de l'immeuble qui, d'après les règles ordinaires, se compensent avec les intérêts du prix qui lui est dû. La loi ne permet pas que cet état se prolonge au delà de six mois. « Quand l'indemnité aura été « réglée, si elle n'est ni acquittée, ni consignée dans « les six mois de la décision du jury, les intérêts « courront de plein droit à l'expiration de ce dé- « lai. » (Voy. art. 55, § 2.)

Dans le cas où il est intervenu un traité amiable, le point de départ des intérêts, à défaut de conven-

tions particulières, se règle d'après l'art. 1652 du Code Napoléon. L'administration doit l'intérêt du prix de vente jusqu'au payement du capital, si la chose vendue ne produit ni fruits ni revenus. Elle doit encore l'intérêt, si elle a été sommée de payer et ne le doit toutefois que du jour de la sommation.

Si le traité amiable a porté, non point sur l'indemnité elle-même, mais sur l'époque de la prise de possession et que, du consentement du propriétaire, cette prise de possession ait eu lieu avant le règlement de l'indemnité, les intérêts de cette indemnité ne peuvent courir avant l'expiration du délai de six mois. Le propriétaire qui, sans condition ni réserve, a mis l'administration en possession, n'est pas autorisé, par cette renonciation au bénéfice de l'art. 53, à demander qu'il soit dérogé aux lois spéciales pour faire retour au droit commun. (Voy. Cour de Colmar, 2 mars 1849, Kœchlin.)

500. — Nous venons de dire quelles garanties le législateur donne aux intérêts privés, en cas de règlement de l'indemnité par le jury et en cas de traité amiable ; l'art. 59, dans des vues analogues, et prévoyant le cas où l'administration, après avoir vu ses offres acceptées, mettrait à en consigner le montant, une lenteur inquiétante pour le propriétaire, donne à celui-ci le droit d'exiger le versement. « Lorsqu'un « propriétaire, dit cet article, aura accepté les offres « de l'administration, le montant de l'indemnité « devra, s'il l'exige et s'il n'y a pas eu contestation « de la part des tiers dans les délais prescrits par les « art. 24 et 27, être versé à la caisse des dépôts « et consignations, pour être remis ou distribué à

« qui de droit, selon les règles du droit commun. »

En aucun cas, l'acceptation du propriétaire ne peut priver les créanciers inscrits et autres tiers intéressés de réclamer, s'ils le jugent convenable, l'intervention du jury. Il était utile de réserver ce droit, et c'est dans cette vue qu'a été introduite la phrase incidente : *S'il n'y a pas eu de contestation de la part des tiers.* (Voy. *Moniteur* 16 juin 1833, disc. de M. Thiers, min. des trav. publ.)

La consignation doit être notifiée à la partie expropriée, après quoi rien ne s'oppose plus à la prise de possession par l'administration.

501. — Dans tout ceci nous avons supposé dans les agents de l'administration ou chez les concessionnaires ou entrepreneurs investis de ses droits et priviléges, l'intelligence de la loi et la soumission à ses prescriptions; il n'est cependant pas sans exemple de les voir, égarés par une fausse interprétation de la volonté législative ou entraînés par ce que les circonstances peuvent avoir d'impérieux, se jeter en dehors des voies légales et faire invasion dans la propriété privée au mépris des garanties stipulées pour la protéger.

Je m'attacherai dans le chapitre qui sera consacré aux travaux publics, aux dommages que les tiers peuvent avoir à souffrir en dehors du fait de *dépossession.* Je n'ai à prévoir ici que les actes de nature à se produire au cours de la poursuite en expropriation et à l'effet d'arriver au résultat qu'il lui est réservé de donner.

De deux choses l'une : le conducteur des travaux a agi en vertu d'une autorisation émanée de l'auto-

rité administrative, ou bien il a agi sans avoir pris soin de se munir d'une autorisation.

Dans le premier cas, le préfet, par exemple, a-t-il cru, à raison de l'urgence ou pour tout autre motif, devoir autoriser l'occupation préalable à l'issue d'un pourvoi soumis à la cour de cassation ; son acte, si irrégulier ou excessif qu'il puisse être, n'en constitue pas moins un acte de la puissance publique devant lequel le magistrat de l'ordre judiciaire serait tenu de s'arrêter et qu'il faut d'abord déférer à l'autorité administrative supérieure pour le faire annuler.

Dans le cas contraire, et par exemple, un entrepreneur a-t–il pris possession de terrains expropriés avant le règlement et le paiement de l'indemnité, ou persiste-t-il à y maintenir et faire travailler ses ouvriers nonobstant la cassation de la décision en exécution de laquelle il s'était mis en possession, le propriétaire illégalement dépossédé est en droit de se pourvoir devant le juge du possessoire ; l'autorité judiciaire que la loi a préposée à la garde de la propriété et dont l'action n'est là entravée par aucun acte administratif, est compétente soit pour ordonner la réintégration du propriétaire troublé dans ses droits, soit pour prononcer des dommages-intérêts, s'il y a lieu. (Voy. Cass. 21 oct. 1841 ; cour de Paris, 2 avril 1842, Boulé-Robert ; ord. 29 juin 1842, Pruvost ; 4 sept. 1842, Pannetier et Coutenot.) La réintégration ordonnée, on serait, au besoin, autorisé à requérir l'intervention de la force armée.

« Pour l'exécution des fortifications de Paris, l'administration de la guerre avait fait prononcer l'expropriation de terrains appartenant au sieur de Saint-

Albin, et s'était mise en possession de ces terrains. Par arrêt du 5 juillet 1842, ce propriétaire fit casser la décision qui avait servi de base à cette prise de possession. Il voulut ensuite faire cesser les travaux et rentrer lui-même en possession de son terrain. Il s'adressa au président du tribunal de la Seine, qui, le 2 août 1842, rendit en référé l'ordonnance suivante : « Disons que, dans les cinq jours de la signi- « fication de la présente ordonnance, le préfet de la « Seine et le ministre de la guerre, chacun en ce « qui le concerne, seront tenus de quitter les lieux ; « sinon, et faute par eux de ce faire dans ledit délai, « et icelui passé, autorisons ledit sieur de Saint-Albin « à se mettre en possession de ladite pièce de terre « par toutes les voies de droit, et même, en cas de « résistance, à se faire assister du commissaire de « police et de la force armée, si besoin est ; ce qui « sera exécutoire par provision, nonobstant appel et « sans y préjudicier, et sur minute, attendu l'ur- « gence. » Cette décision a été confirmée par arrêt de la cour royale de Paris du 26 juin 1843. (*Gazette des Tribunaux*, 3 août 1842 et 27 juin 1843.) En conséquence, M. de Saint-Albin requit le commissaire de police de lui prêter main-forte pour expulser les ouvriers du génie militaire qui continuaient à travailler sur sa propriété. Malgré les invitations du commissaire de police, le capitaine du génie refusa de se retirer ; le commissaire requit la gendarmerie pour procéder à l'expulsion. L'officier du génie déclara qu'il repousserait la force par la force. Alors, et attendu que les forces mises à leur disposition étaient insuffisantes, l'huissier et le commissaire de

police dressèrent procès-verbal des faits et se retirèrent près du procureur du Roi, qui écrivit au commandant de la gendarmerie pour le prier de mettre à sa disposition le nombre d'hommes suffisant pour que force restât à la loi. Toute la gendarmerie départementale de la Seine fut mise aux ordres du procureur du Roi ; mais l'administration de la guerre se décida à délaisser le terrain. » (*Gazette des Tribunaux*, 3 août 1842, 24, 25, 26 juin 1843 ; *Moniteur* 28 juin. — Voy. M. Delalleau, t. 2, p. 137.)

502. — L'art. 438 du Code pénal, punit *quiconque s'oppose par des voies de fait à la confection de travaux autorisés par le gouvernement*, et la cour suprême a fort judicieusement décidé que « la disposition de cet article est générale et absolue ; « qu'elle n'admet pas, comme faisant disparaître « le délit, la circonstance que l'auteur des voies « de fait se prétendrait propriétaire du terrain « sur lequel auraient lieu les travaux, et qu'ainsi, « ces travaux n'auraient pu avoir été ordonnés « sans expropriation légalement consommée. » (Voy. Cass. 6 juillet 1844, Ballias.) Je ne crois pas que l'article, non plus que l'arrêt, qui n'a en vue que des faits d'usurpation *autorisés* ou *ordonnés* par l'administration et, partant, couverts par un acte de l'autorité, soit applicable au propriétaire exproprié qui ne lutterait que pour se défendre d'une dépossession illégale et ne constituant, elle-même, qu'une véritable voie de fait. A Dieu ne plaise cependant, que je conseille jamais de recourir à des moyens de défense dont le moindre inconvénient serait de livrer le droit à la merci de la force !

Art. 4. — Droit du propriétaire dont l'héritage est morcelé.

503. — Principe du droit du propriétaire au cas de morcellement.
504. — Distinction entre les bâtiments et les terrains. — Texte de l'art. 50.
505. — Limites du droit.
506. — Conditions de l'exercice du droit.
507. — Délai et forme de la réquisition.
508. — Caractère de la transmission qui s'opère au profit de l'administration.
509. — Le droit d'exiger l'expropriation entière appartient-il au locataire ?
510. — De l'usufruitier.

503. — Il est rare, dans l'état de morcellement où se trouve actuellement la propriété, que les travaux d'une route, d'un canal, ne laissent pas, de chaque côté de leur tracé, des parcelles d'une surface étroite et tellement réduite que l'exploitation en devienne difficile et souvent onéreuse. Il se peut également qu'un bâtiment, bien qu'il n'ait subi qu'une atteinte partielle, reste pour son propriétaire, inutile, ou d'une conservation dispendieuse. Dans l'une et dans l'autre hypothèse, on avait à redouter tous les dangers de l'arbitraire si l'on abandonnait aux tribunaux le soin de décider, d'après les principes du droit commun (Voy. art. 1636 C. Nap.), des cas dans lesquels l'État serait tenu d'acquérir en entier la propriété morcelée ; la loi s'en est expliquée elle-même, en déterminant les circonstances qui autorisent le propriétaire à requérir l'acquisition totale de son immeuble.

504. — On devait, on l'a déjà compris, distin-

guer entre les constructions et les terrains non bâtis. Cette distinction fait la base de l'art. 40 ainsi conçu : « Les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir « une portion pour cause d'utilité publique seront « achetés en entier, si les propriétaires le requiè- « rent, par une déclaration formelle adressée au « magistrat directeur du jury, dans les délais énon- « cés aux art. 24 et 27. — Il en sera de même de « toute parcelle de terrain qui, par suite du morcel- « lement, se trouvera réduite au quart de la con- « tenance totale, si toutefois le propriétaire ne pos- « sède aucun terrain immédiatement contigu et si « la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix « ares. »

505. — Au premier abord, on est porté à interpréter le mot *bâiiments* dans le sens d'un ensemble de constructions, matériellement distinctes, mais combinées de manière à répondre à une destination unique ; l'art. 50, cependant, désigne seulement par cette expression une construction prise isolément et indépendamment de celles qui l'avoisinent. On ne peut nier qu'il n'y ait là, au moins, un grave inconvénient pour la propriété. Ce n'est pas un bâtiment seulement qu'une expropriation partielle peut rendre impropre au service que le propriétaire croyait pouvoir en retirer ; c'est aussi une maison composée d'un ensemble de constructions, une réunion de bâtiments qui sont, les uns à l'égard des autres, dans une étroite dépendance. « Il y a tel bâtiment, disait M. le duc de Marmier, à la chambre des députés (séance du 4 mars 1841), dont l'existence est tellement liée à celle d'un autre bâtiment qui

n'est pas atteint, qu'en vérité il semble qu'on ne puisse les séparer dans l'expropriation. » « La valeur de la portion expropriée, répondit M. Galis, sera fixée à raison du tort que l'expropriation d'une partie des dépendances aura pu causer à l'immeuble. Mais on ne peut exiger, dans les grandes villes surtout, où les bâtiments ont une grande importance, qu'on exproprie un immeuble entier pour une portion de cour ou pour un corps de bâtiment. » Et comme, sur ces observations, une modification a été, de l'avis de la commission, introduite dans les termes de l'article proposé et adoptée par la chambre, on ne peut douter que celle-ci ne se soit en tout conformée à la doctrine qu'on venait d'exposer devant elle. A plus forte raison, si l'administration, sans attaquer le corps de bâtiment, prend seulement une portion du terrain qui y est attenant, on ne pourra songer à requérir l'acquisition du bâtiment qui perd ses dépendances ; mais on aura droit à une indemnité calculée non-seulement à raison de la partie de terrain expropriée, mais encore en raison de la dépréciation qui en résultera pour la maison devenue par là moins utile ou moins agréable,

506. — On ne trouve pas moins de rigueur dans les conditions que le § 2 impose à l'exercice du droit du propriétaire. Outre qu'il doit ne posséder aucun terrain immédiatement contigu, il faut que la parcelle de terrain soit réduite au quart de sa contenance et qu'ainsi réduite, elle soit inférieure à dix ares. Il en résulte que, contrairement sans doute aux intentions du législateur, le propriétaire d'une parcelle déjà très-restreinte et à qui on ne laisse que deux

ou trois ares ne peut demander l'acquisition totale, si la propriété atteinte par les travaux est d'une étendue inférieure soit à huit ares, soit à douze ares.

Au surplus, il a été bien entendu que la disposition qui nous occupe s'applique à chaque partie de la propriété qui se trouve divisée : un amendement présenté dans ce sens a été rejeté comme superflu. (Voy. *Moniteur* 25 avril 1841, p. 1107.)

507. — Le délai imparti pour requérir l'acquisition totale est celui fixé par les art. 24 et 27, c'est-à-dire qu'il est de quinze jours, ou d'un mois, selon que le bien morcelé appartient à une personne ayant la libre disposition de ses biens, ou qu'il fait partie du patrimoine d'un incapable. L'administration a le droit d'écarter comme tardive toute réquisition ultérieure du propriétaire ; mais celui-ci, lorsqu'il a demandé, après les délais, que l'expropriation s'étendît à la totalité de son immeuble et qu'il a vu accueillir sa demande, ne peut se faire à lui-même un titre de la déchéance qu'il avait encourue. Elle est couverte par le silence de l'administration qui, seule, avait qualité pour s'en prévaloir. (Voy. Cass. 25 janv. 1853, Troyon.)

La réquisition doit être faite par acte extrajudiciaire. (Voy. ord. 18 sept. 1833, art. 2, n° 7.)

508. — L'aliénation de la portion de propriété qui n'est pas nécessaire aux travaux déclarés d'utilité publique est une véritable vente. Il en résulte, entre autres, deux conséquences dont la première a trait aux droits des tiers, et la seconde à la capacité requise chez ceux qui consentent cette aliénation.

Les droits assis sur la propriété que l'expropriation

fait sortir du commerce sont sauvegardés par des dispositions spéciales, dont l'effet est de renvoyer les intéressés à exercer leurs droits sur le prix, sous la garantie des précautions prises pour l'estimation. Ils ont été avertis, et s'ils cessent d'avoir la chose, ils ne la perdent que parce que l'intérêt public le veut ainsi. Au contraire, la portion que l'expropriation n'atteignait pas, et que le propriétaire n'a pas voulu conserver, ne peut être possédée par l'État ou ses ayant-droit qu'aux mêmes conditions que par le propriétaire lui-même. Elle reste soumise au droit commun et passe non pas dans le domaine public, mais dans le domaine de l'État avec toutes les charges dont elle était grevée. (Voy.Cass. 14 juillet 1847, Pignard.)

La seconde conséquence de la nature toute volontaire de la transmission qui s'accomplit, c'est que le mari, le tuteur, les administrateurs des établissements publics ont à se conformer aux règles du droit commun sur la vente. Le mari ne peut agir qu'avec le concours de sa femme ; le tuteur doit se faire autoriser par le conseil de famille et obtenir du tribunal l'homologation de la délibération ; les administrateurs des établissements publics sont tenus de se pourvoir près des autorités compétentes pour leur demander les pouvoirs nécessaires.

509. — La cour de Paris a jugé, par arrêt du 6 mai 1856, que *les locataires avaient, comme les propriétaires, le droit d'exiger une expropriation entière des lieux loués, encore bien qu'une partie seulement fût affectée à des travaux d'utilité publique,* et qu'ils pouvaient exercer ce droit même dans le cas où les

propriétaires eux-mêmes n'usaient pas du droit de requérir l'expropriation totale de leurs bâtiments. Mais cette décision, rendue contrairement aux conclusions de M. le premier avocat général de La Baume, a été, de la part de M. Cabantous, professeur de droit administratif, à Aix, l'objet d'une critique à laquelle nous n'hésitons point à souscrire. « On remarque tout d'abord, écrit-il, que le texte de la loi est contraire à la prétention du locataire. C'est au propriétaire, nominativement, et non au locataire qu'est accordée la faculté que confère l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841. Et ce qui prouve que c'est avec intention que le législateur a omis de comprendre le locataire dans cette disposition, c'est qu'il n'a pas manqué de mentionner les *propriétaires et autres intéressés*, dans les dispositions qu'il voulait leur rendre communes, comme on le voit notamment dans les art. 23 et 24 de la loi précitée. En résumé, il ne s'agit pas ici d'un de ces droits qu'il est permis d'exercer par cela seul que l'usage n'en est pas expressément interdit, mais bien d'une faculté exceptionnelle qui ne peut être autorisée qu'en vertu d'un texte formel. Ce texte, qui existe pour le propriétaire, fait absolument défaut pour le locataire ; d'où la conséquence que celui-ci est sans qualité pour exiger la dépossession entière de son bail partiellement atteint par l'expropriation.

« Ce raisonnement semble suffire pour trancher la question contre le locataire ; mais afin de lui donner encore plus de force, nous allons démontrer que l'esprit de la loi est ici parfaitement d'accord avec sa lettre, et que le droit refusé au locataire n'aurait pu

être accordé qu'au mépris des principes, et au prix des plus graves difficultés pratiques.

« Pour justifier l'assimilation des locataires aux propriétaires, quant au droit d'exiger l'expropriation entière des lieux loués, il ne suffit pas de dire, avec le jugement et l'arrêt rendus dans l'espèce, que les locataires ont des droits distincts de ceux des propriétaires ; que les uns et les autres peuvent également réclamer une indemnité distincte et particulière. Cela est parfaitement vrai ; mais il ne s'ensuit nullement que les locataires doivent, comme les propriétaires, avoir le droit d'exiger l'acquisition totale des bâtiments frappés d'expropriation partielle. Pour que les locataires eussent ce droit, il faudrait que l'exercice en fût compatible, de leur part, avec la liberté d'option réservée aux propriétaires. Or, il n'est pas difficile d'établir que ces deux termes sont absolument inconciliables. Si l'on prétend que la demande d'expropriation totale, formée par le locataire, devra entraîner l'acquisition entière de la propriété, on subordonne la volonté du propriétaire à celle du locataire, et, loin de maintenir l'indépendance mutuelle de leurs droits, on détruit l'un au profit de l'autre. Si, pour échapper à cette exorbitante conséquence, on ne donne d'effet à la demande du locataire que par rapport au bail, laissant au propriétaire toute la portion de ses bâtiments non affectée aux travaux, on ne lui en impose pas moins, ou la résiliation du bail, ou l'administration pour locataire, suivant le système qu'on adoptera sur la portée légale de l'expropriation totale du bail ; et cela sans aucun motif d'utilité publique, en dehors de toute considération d'intérêt

général, et uniquement pour donner satisfaction à une prétention privée du locataire. Comme on le voit, il est impossible de reconnaître au locataire la faculté que l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841 accorde au propriétaire, sans détruire ou compromettre le droit de celui-ci. Et telle est sans doute la raison pour laquelle le législateur n'a conféré cette faculté qu'au propriétaire seul, la refusant virtuellement au locataire par le fait seul de son silence. Remarquons, en effet, qu'à la différence du locataire, qui ne pourrait exiger l'expropriation totale de son bail qu'au détriment des droits du propriétaire, le propriétaire qui requiert l'acquisition entière de sa propriété, ne porte directement ni indirectement aucun préjudice aux droits du locataire, celui-ci ayant l'option entre la continuation ou la cessation du bail, sauf indemnité dans les deux cas, ainsi que nous l'avons dit plus haut.

« De toute cette discussion, il résulte qu'au propriétaire seul appartient le droit d'exiger l'acquisition totale de ses bâtiments partiellement atteints par l'expropriation, et qu'on ne peut, par analogie, admettre le locataire à requérir l'expropriation totale de son bail. Reconnaître ce droit au locataire, comme l'a fait l'arrêt que nous critiquons, c'est anéantir les droits du propriétaire ; c'est ajouter au texte de la loi, contrairement à son esprit. »

510. — La position de l'usufruitier semble plus favorable, et cependant, nous ne croyons pas qu'il puisse non plus être admis à exercer le droit consacré par l'art. 50. Ce serait mettre le nu-propriétaire à sa merci et subordonner la propriété à l'un

de ses démembrements, et à un démembrement dont le caractère est de n'être que temporaire.

Art. 5. — Droit du propriétaire exproprié sur les terrains qui n'ont pas été affectés aux travaux.

511. — Les anciens propriétaires peuvent réclamer la remise des terrains non employés.
512. — Mode de fixation du prix de la rétrocession.
513. — Délai dans lequel ce droit peut s'exercer.
514. — Forme du contrat de rétrocession.
515. — Il n'y a pas lieu à rétrocession pour les terrains acquis sur la réquisition du propriétaire.

—

511. — L'État n'a pas acquis au même titre qu'un simple particulier ; l'utilité publique justifiait seule la dépossession à son profit ; il n'a pu devenir, il ne peut rester propriétaire que pour cause d'utilité publique. (Voy. *suprà* n° 327.) Si cette cause ne se réalise pas, il est juste que les propriétaires dépossédés puissent, s'ils le veulent, recouvrer la jouissance des immeubles qu'ils ont été contraints de céder ; et ce n'est qu'à leur refus de les reprendre à un prix équitablement réglé, que l'administration peut procéder à une vente publique.

Tel est le principe du droit que l'art. 60 consacre en ces termes : — « Si les terrains acquis pour des « travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette « destination, les anciens propriétaires ou leurs « ayant-droit peuvent en demander la remise. » (Voy. art. 60, § 1^er^.) Cette disposition s'applique aussi bien aux terrains qui, après l'arrêté du préfet, ont fait l'objet d'un traité amiable qu'à ceux dont l'expropriation a été prononcée par le tribunal. Dans

les deux cas, l'aliénation a été réellement forcée; mais s'il s'agissait d'un terrain acquis à l'amiable, l'ancien propriétaire qui l'aurait cédé, sans y être contraint par la menace d'expropriation, ne pourrait invoquer le privilége résultant de l'art. 60 pour demander la rétrocession des parties devenues inutiles au service. (Voy. Solution de la régie, 8 déc. 1847, Menu du Ménil.)

La question de savoir si des terrains sont devenus inutiles au service public, implique une appréciation de faits qui est du domaine exclusif de l'administration (Voy. Cass. 28 déc. 1852, Vve Cuzieux), mais, en cas de contestation entre diverses personnes qui prétendent user, chacune à son profit, du droit d'obtenir la rétrocession, l'autorité administrative est incompétente pour décider à qui il appartient de l'exercer. Elle doit surseoir à statuer jusqu'à ce que la partie la plus diligente ait fait trancher la difficulté par les tribunaux civils. (Voy. ord. 1er avril 1840, Autun.)

512. — « Le prix des terrains rétrocédés est fixé « à l'amiable, et s'il n'y a pas 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. » (Voy. art. 60, § 2.)

Ce texte, non plus que celui du § 1er, n'admet pas de restriction. L'art. 60 est donc applicable, dans le cas où les travaux ne sont pas exécutés, comme dans celui où, après l'exécution, une partie des terrains reste non employée. Mais, dans le cas d'une rétrocession partielle, la limite fixée, comme maximum, à

l'évaluation du jury, se trouvera souvent sans utilité. Vouloir, en effet, établir le prix maximum de la parcelle qui reste, en raison de son étendue comparée à celle du terrain entier, serait souvent blesser les intérêts de l'État; nous pensons que le devoir du jury est seulement de ne jamais excéder la somme moyennant laquelle le terrain entier a été acquis. Cette latitude, laissée au jury, pourrait présenter quelque inconvénient pour les intérêts privés, si les jurés ne se pénétraient pas de la pensée que les rédacteurs de la loi n'ont pas entendu faire profiter l'État de la plus-value que l'immeuble peut avoir acquise. « Il n'y a pas de plus-value au profit de l'État, disait M. Martin (du Nord), rapporteur; si la propriété était restée entre les mains du propriétaire, n'aurait-elle pas augmenté de valeur? La cause d'utilité publique, l'expropriation, est résolue, et le propriétaire rentre en possession de la chose comme s'il n'en avait pas été dépossédé. Il est évident qu'il y aurait injustice à lui faire payer un prix supérieur à celui qu'il aurait reçu. »

513. — « Un avis publié de la manière indiquée « en l'art. 6, fait connaître les terrains que l'adminis- « tration est dans le cas de revendre. Dans les trois « mois de cette publication, les anciens propriétaires « qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains, « sont tenus de le déclarer. » (Voy. art. 61.)

La loi ne prescrit aucune forme pour la déclaration destinée à manifester l'intention du propriétaire, en sorte que toute notification, pourvu qu'elle fût parvenue à l'autorité compétente, suffirait, selon nous, pour conserver le droit; on fera cependant

sagement de suivre, en employant le ministère d'un huissier, l'indication que donne l'art. 2, § 8, de l'ordonnance du 28 sept. 1833, qui fixe l'émolument attaché à l'acte de notification.

Il est à remarquer que le délai de trois mois, n'est pas prolongé en faveur des incapables. Pour eux, comme pour tous autres, il emporte déchéance du privilége offert à l'ancien propriétaire.

514. — L'ordonnance du 22 mars 1835, règle, d'après la loi de 1833, dont la disposition à cet égard est devenue l'art. 61 de la loi de 1841, l'exercice de ce privilége.

« Les terrains ou portions de terrains acquis pour « des travaux d'utilité publique, et qui n'auraient « pas reçu ou ne recevraient pas cette destination, « seront remis à l'administration des domaines pour « être rétrocédés, s'il y a lieu, aux anciens propriétaires ou à leurs ayant-droit, conformément aux « art. 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833.

« Le contrat de rétrocession sera passé devant le « préfet du département ou devant le sous-préfet, sur « délégation du préfet, en présence et avec le concours d'un préposé de l'administration des domaines et d'un agent du ministère pour le compte « duquel l'acquisition des terrains avait été faite.

« Le prix de la rétrocession sera versé dans les « caisses du domaine. » (Voy. ordonn. 22 mars 1835, art. 1^er^.)

C'est dans le mois de la fixation du prix, soit amiable, soit judiciaire, que le contrat de rachat doit être passé et le prix payé (Voy. art. 61); et ce délai est encore prescrit à peine de déchéance. Lorsqu'elle est

encourue, les terrains ou portions de terrains sont aliénés dans la forme tracée pour l'aliénation des biens de l'État, à la diligence de l'administration des domaines. (Voy. ordonn. 22 mars 1835, art. 2.)

515. — Ce serait astreindre l'administration à suivre toutes les variations d'une volonté capricieuse, que de permettre à celui qui, aux termes de l'art. 50, a requis lui-même l'acquisition totale, de se faire rétrocéder les terrains qui restent non employés après les travaux. Le droit d'obtenir la rétrocession, nous l'avons dit, ne trouve sa raison d'être que dans la nature forcée de l'aliénation que le propriétaire a subie. C'est donc avec justice que l'art. 62 déclare que « 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'arti- « cle 50, et qui resteraient disponibles après l'exécu- « tion des travaux. »

Il faut, au surplus, éviter de se méprendre sur l'étendue de cette exception. Elle ne porte évidemment que sur les terrains dont le propriétaire s'est volontairement dépouillé, en requérant l'acquisition totale.

Si, par suite de l'abandon des travaux ou d'un changement de direction de leur tracé, la propriété dont il avait voulu éviter le morcellement, se trouvait n'avoir subi aucune atteinte, il aurait évidemment le droit d'en obtenir la rétrocession. (Voy. *Moniteur* 5 mars 1841, p. 541.)

Art. 6. — Significations et notifications en matière d'expropriation.

516. — Les significations et notifications sont faites à la requête du préfet du département de la situation des biens.

517. — Des agents à employer.
518. — Suite. — Énonciation.
519. — Lieu de remise des significations et notifications.

516. — Le préfet est, dans sa sphère d'action, l'agent supérieur et le représentant direct de l'État. « Les significations et notifications mentionnées dans « la présente loi sont faites à la diligence du préfet « du département de la situation des biens. » (Voy. art. 57, § 1er.) Si les travaux, au lieu d'être d'intérêt général ou départemental, ont lieu dans le sein de la commune et à ses frais, c'est le maire qui est appelé à représenter l'association communale ; enfin, si les travaux ont été concédés, les concessionnaires exercent les droits de l'administration et sont soumis aux mêmes règles qu'elle. (Voy. art. 63.)

C'est naturellement aux fonctionnaires compétents pour requérir les notifications et significations que doivent être adressées celles qui se font à la requête des particuliers.

517. — Une grande latitude est laissée à l'administration dans le choix des intermédiaires. « Ces « significations peuvent être faites, tant par huissier « que par tout agent de l'administration dont les « procès-verbaux font foi en justice. » (Voy. art. 52, § 2.) Et les règles sur la forme de l'acte et les énonciations ne sont pas plus rigoureuses. Alors même que la notification est faite par huissier, l'esprit de la loi n'est pas de prescrire que l'exploit contienne, sous peine de nullité, les conditions voulues par l'art. 61 du Code de procédure, mais seulement d'exiger qu'il y ait certitude que la copie a été re-

mise au domicile indiqué par l'art. 15. (Voy. Cass. 4 avril 1842, Degrais.)

Le rôle des agents de l'administration ne se borne pas, comme on pourrait le penser, à signifier les actes émanés de l'administration, ils peuvent encore, sur l'ordre de leurs chefs, agir à la requête des particuliers, mais ils ne peuvent, en aucun cas, recevoir d'émoluments. (Voy. ord. 18 sept. 1833, art. 29.)

518. — Il suffit, pour justifier le choix de l'administration, que l'employé dont elle se sert soit capable de rédiger, dans l'exercice ordinaire de ses fonctions, des procès verbaux qui fassent foi jusqu'à preuve contraire. Les notifications et significations dont il s'agit peuvent donc être faites par les gendarmes, les gardes-champêtres, les gardes et agents forestiers, les gardes du génie, les portiers-consignes des places de guerre, les conducteurs des ponts et chaussées, les piqueurs et cantonniers-chefs commissionnés et assermentés, les agents-voyers, les porteurs de contrainte, les agents de la navigation, les commissaires de police, les employés des contributions indirectes, des douanes, etc.

La nature même de la mission à accomplir indique qu'elle sera toujours confiée à des agents subalternes, mais la signification n'en serait pas moins valable, pour être faite par un fonctionnaire supérieur dans l'ordre hiérarchique, pourvu que la rédaction des procès-verbaux rentrât dans ses attributions.

519. — Nous venons de dire (*sup.*, n° 517) que la copie doit avoir été remise au domicile indiqué par l'art. 15, et comme nous n'avons fait que citer le texte de cet article, en commentant le chapitre où

il se trouve placé (Voy. *sup.*, n° 393), il convient d'entrer ici dans quelques détails sur l'élection de domicile qu'il prescrit, et sur la manière de procéder quand elle n'a pas eu lieu.

« On s'est effrayé avec raison, disait M. Martin (du Nord), rapporteur (Voy. *Mon.* 27 janv. 1833, p. 210), de la nécessité de notifications individuelles, parce qu'il est souvent fort difficile de découvrir le domicile réel de propriétaires fort éloignés, et que les recherches qu'entraîne le besoin d'exécuter la loi commune dans toute sa rigueur, font perdre un temps précieux et anéantissent, pour ainsi dire, il faut en convenir, les bienfaits de la loi. Ces craintes disparaîtront, si vous adoptez les dispositions que nous vous proposons d'insérer dans la loi. Il nous semble qu'il convient d'imposer aux propriétaires qui pourraient craindre que leurs intérêts ne fussent compromis par l'éloignement de leurs propriétés, l'obligation d'indiquer, sur un registre qui sera déposé dans chaque mairie, soit leur domicile réel, soit le lieu de l'arrondissement de la situation des biens où ils désirent que les notifications concernant ces biens soient remises. Certes, la nécessité de cette indication n'est pas trop rigoureuse et personne ne pourra se plaindre des exigences d'une loi qui, par cela qu'elle est loi, doit être connue de tous. »

L'art. 15 prescrit, en conséquence, aux propriétaires d'indiquer, par une déclaration faite à la mairie de la commune où les biens sont situés, le domicile qu'ils auront élu dans l'arrondissement de la situation de ces biens. Il est du devoir de l'administration de faire parvenir aux maires, en même temps que les

plans parcellaires à publier, un registre spécial destiné à recueillir les déclarations d'élection de domicile. Ce registre sera ensuite transmis à la préfecture et servira à indiquer le lieu où doivent se faire les significations et à constater, au besoin, leur régularité.

Si le propriétaire ne remplit pas le vœu de la loi, les significations doivent être faites, en double copie, au maire de la commune où sont situés les biens expropriés, et au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. (Voy. art. 15.) Cette mesure de précaution concilie les exigences de l'intérêt privé avec le besoin de ne pas multiplier les entraves que les travaux peuvent rencontrer; on ne saurait, en effet, supposer raisonnablement que, de deux copies adressées à des personnes que leur position met en rapport avec le propriétaire, aucune ne lui parvienne. Nous pensons, au surplus, que l'administration est toujours libre de renoncer à la faveur que lui confère l'art. 15, et que les significations faites au domicile réel de l'exproprié seraient parfaitement régulières.

Art. 7. — Dispense des droits d'enregistrement, de timbre et de transcription.

520. — Du principe de la dispense.
521. — Visa pour timbre.
522. — Enregistrement gratuit.
523. — Portée de la dispense relativement aux personnes appelées à en profiter.
524. — Elle n'a lieu que pour les acquisitions faites ensuite d'une *déclaration* d'utilité publique.
525. — Elle doit être restreinte aux seuls immeubles compris dans l'état d'expropriation forcée.
526. — Transcription gratuite des actes.

527. — L'acte de remploi d'un bien dotal doit jouir de la dispense des droits.
528. — Restitution des droits perçus sur certaines acquisitions amiables.
529. — Du cas où une portion seulement de l'immeuble acquis à l'amiable a été employée aux travaux.

—

520. — Le propriétaire qui est forcé de livrer sa chose, l'administration qui s'en empare pour donner satisfaction à un besoin public ne contractent point, à proprement parler et, par conséquent, n'opèrent point de vente. Si la valeur de la chose est payée à celui qu'on dépossède, c'est à titre d'indemnité et comme moyen de concilier, dans les limites du possible, l'intérêt général et l'intérêt privé.

Cette considération a, de tout temps, fait affranchir les expropriations pour cause d'utilité publique des droits perçus sur les transmissions de propriété à titre onéreux. Jointe au désir de favoriser l'accomplissement des entreprises utiles, elle a fait adopter l'art. 58.

« Les plans, procès-verbaux, certificats, significa-
« tions, jugements, contrats, quittances et autres
« actes faits en vertu de la présente loi, seront visés
« pour timbre et enregistrés gratis, lorsqu'il y aura
« lieu à la formalité de l'enregistrement.

« Il ne sera perçu aucun droit pour la transcrip-
« tion des actes au bureau des hypothèques.

« Les droits perçus sur les acquisitions amiables
« faites antérieurement aux arrêtés du préfet seront
« restitués lorsque dans le délai de deux ans, à partir
« de la perception, il sera justifié que les immeubles
« acquis sont compris dans ces arrêtés. La restitution

« des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion « des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à « l'exécution des travaux. »

521. — Les actes et pièces que cet article énumère sont exempts du droit, mais non de la formalité du timbre. A Paris, où est le siége de l'administration du timbre, ils devront être présentés à l'atelier général pour y être frappés du timbre extraordinaire. Dans les départements, l'empreinte est remplacée par le *visa pour timbre* du préposé de l'enregistrement.

522. — D'après une décision du ministre des finances du 20 mars 1843, le visa est apposé au moment où la pièce est présentée à l'enregistrement, car ici encore, c'est sur le droit que porte la dispense et non sur la formalité. Celle-ci doit être accomplie, pour les actes des huissiers ou des agents de l'administration procédant en vertu de l'art. 57, dans le délai de quatre jours; pour les actes des autorités administratives, dans le délai de vingt jours; enfin, pour les actes des notaires, dans le délai de dix ou de quinze jours, selon qu'ils résident ou non dans la commune où le bureau d'enregistrement se trouve établi.

523. — Une délibération de la régie, du 25 octobre 1836, reconnaît à l'art. 58 la plus grande généralité, en ce qui concerne les personnes appelées à profiter de l'exemption. Il ne fait aucune distinction entre les significations qui ont lieu à la requête de l'État ou du concessionnaire de l'État et celles qui sont faites à la requête du propriétaire dont la dépossession est poursuivie. L'affranchissement des droits profite donc aux uns comme aux autres.

Sous un autre point de vue, l'administration s'est cependant, au contraire, efforcée d'atténuer le bénéfice de l'art. 58. Elle a prétendu que les transmissions résultant de traités amiables restaient soumises aux droits. Il lui a bien fallu se résigner à abandonner cette doctrine, mais alors elle n'a d'abord reconnu qu'aux communes le droit de prétendre à la dispense pour les acquisitions par elles faites (Voy. Instr. 15 janvier 1835); et ce n'est que par une instruction du 15 janvier 1836, qu'elle a prescrit à ses préposés d'appliquer l'art. 58 aux acquisitions faites par les départements.

524. — Il ne suffit pas, pour qu'une entreprise jouisse de l'exemption, qu'elle présente, même avec évidence, le caractère de l'utilité publique ; il faut que cette utilité ait été *déclarée* suivant la loi de 1841 et que les actes soient faits en exécution de cette même loi. Cette doctrine est nettement exprimée dans un arrêt de la cour de cassation du 23 août 1841, rendu sur le pourvoi de la régie contre le département de la Dordogne.

« Attendu, y est-il dit, que l'art. 58 de la loi de « 1833, qui est invoqué dans l'espèce, ne prononce « point en termes généraux, l'affranchissement de « tous les actes qui ont pour objet un service public « ou une cause d'utilité publique ; que la loi du 7 « juillet 1833 est une loi spéciale et que son art. 58 « se borne aussi à affranchir les actes faits en vertu « de cette loi ; qu'une pareille disposition, spé- « ciale et exceptionnelle, par son caractère même « d'exception, doit être renfermée dans les limites « que son texte lui assigne ; que l'ordonnance royale

« du 9 janvier 1837 se borne aussi à autoriser l'ac-
« quisition de la maison désignée ; que le caractère
« de cet acte de haute administration est purement
« tutélaire, indispensable pour la validité du contrat
« fait au nom d'un département, mais qu'il n'a au-
« cune relation nécessaire, ni dans ses termes, ni
« dans son objet, avec la loi sur l'expropriation pour
« cause d'utilité publique. » (Voy. aussi Cass. 19 juin 1844, ville de Montpellier, et 30 janvier 1854, commune de la Villette.)

525. — Par application des mêmes principes, on doit soumettre aux droits l'acquisition des immeubles qui ne rentrent pas strictement dans les nécessités des travaux à exécuter. Il arrive fréquemment, sans doute, que les compagnies, pour plus de célérité, ou afin de se procurer certaines facilités d'exécution, sont contraintes d'acheter plus de terrains que leur tracé n'en renferme, mais ce ne peut être un motif pour appliquer à l'intégralité de telles acquisitions une dispense qui n'a sa raison d'être, comme nous l'avons dit, que dans la nécessité d'incorporer au domaine public les propriétés acquises.

La dispense se justifierait bien moins encore, si l'achat des terrains se faisait dans un but de spéculation. Il y aura donc lieu, dans tous les cas, à distinguer, au moyen d'une ventilation, les parcelles imposables de celles qui sont affranchies, sauf à la régie à contester les déclarations de la partie expropriante.

Aux termes de l'art. 16 de la loi du 22 frim. an VII, la ventilation doit être faite dans l'acte présenté à l'enregistrement, ou, du moins, il doit y être suppléé

. . . . . .

par une déclaration estimative, certifiée et signée au pied de l'acte. La cour de cassation a, néanmoins, jugé que le défaut de ventilation dans l'acte même n'autorise pas la régie à percevoir le droit sur la totalité de l'immeuble, du moment qu'elle est faite à la demande de l'administration et, par exemple, en cours d'instance, et que le débat ne s'engage que sur la sincérité de l'estimation. (Voy. Cass. 18 juillet 1849, Ch. de fer de Paris à Versailles.) Et, en présence de cet arrêt, nous croyons qu'il est permis de ne pas tenir compte d'une décision ministérielle du 29 juin 1836 qui exigerait, pour appliquer le bénéfice de la loi à la portion de terrain nécessaire aux travaux, qu'il fût passé deux actes séparés, l'un pour cette portion, l'autre pour l'excédant.

L'exemption des droits n'est pas, non plus, applicable aux actes d'acquisition de terrains voisins du tracé des travaux, et sur lesquels il a été fait des fouilles pour se procurer des matériaux. (Voy. Avis du comité des finances du conseil d'État du 13 oct. 1837.)

526. — L'art. 52 de la loi du 28 avril 1816 réunit, pour les confondre en un seul, le droit d'enregistrement et celui de transcription. Aussi l'exemption du droit de transcription ne faisait-elle aucun doute, même avant la loi de 1841 qui l'a consacrée par une disposition spéciale. Mais des difficultés se sont élevées, avant et après cette loi, quant aux salaires des conservateurs pour la transcription elle-même et pour les inscriptions, radiations et autres formalités hypothécaires.

Ces deux points ont été tranchés par des instructions de la régie des 1er août 1837, 24 mars, 30 mai

et 28 novembre 1842. Cette dernière rappelle et transcrit une décision du ministre des finances du 18 novembre 1842, ainsi conçue : « Considérant que « les lois des 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 ont af- « franchi les actes relatifs aux expropriations des « droits de timbre, d'enregistrement et de transcrip- « tion, mais non pas des salaires, qui ne sont pas « des droits, et ont une autre origine, un autre ca- « ractère, une autre destination ; — Considérant que « ces salaires ont été, en effet, établis pour indem- « niser les conservateurs du travail matériel qu'exige « l'accomplissement des formalités hypothécaires et « de la responsabilité qu'ils encourent aux termes des « lois ; que si le ministre des finances a pu imposer « aux conservateurs des hypothèques, comme agents « de l'administration des finances, et à raison de la « position qui leur est faite, le sacrifice de leurs « salaires dans les opérations qui intéressent direc- « tement le trésor public, il n'existe pas de motifs « semblables pour exiger le même sacrifice envers « les départements et les communes, pas plus qu'en- « vers les compagnies ou les particuliers concession- « naires ;

« Par ces motifs, le ministre rend la décision sui- « vante : conformément à la décision du 24 juillet « 1837, il n'est payé par le trésor public aucun sa- « laire aux conservateurs pour les actes relatifs aux « expropriations pour cause d'utilité publique, dans « tous les cas où les acquisitions sont faites pour le « compte de l'État et à la charge du budget général, « quelle que soit la participation des départements à « la dépense. Mais lorsque les indemnités de dépos-

« session sont dues exclusivement par les départe-
« ments, les communes, ou les compagnies ou par-
« ticuliers concessionnaires, les conservateurs des
« hypothèques conservent le droit de percevoir le
« salaire fixé par le décret du 21 septembre 1810,
« sauf l'exécution de l'ord. du 1er mai 1816. »

527. — Nous devons, pour terminer en ce qui a trait à l'exemption des droits, mentionner l'application qui doit en être faite à l'acquisition pour cause de remploi d'un bien dotal exproprié. Pour soutenir que ce remploi n'est pas une des conséquences de la loi, en vue desquelles l'art. 58 établit l'affranchissement des droits, l'administration s'est fondée sur ce que l'acte de remploi n'est nécessaire, ni pour parvenir à l'expropriation ni pour la consommer. Cet acte, disait-on, n'est commandé que par l'intérêt de la femme et ne s'accomplit qu'en vertu des dispositions du droit commun. Les dispositions exceptionnelles de l'art. 58, en matière d'impôt, lui sont donc inapplicables. Ce système a été repoussé par la cour de cassation. (Voy. Cass. 10 déc. 1845, société du Drot.) La cour a reconnu que le remploi, dans le cas proposé, était une conséquence directe de la loi, qu'il était fait en exécution de ses prescriptions mêmes (Voy. art. 13), en même temps qu'il était une nécessité imposée par le droit commun.

Mais si nous admettons, sans hésitation, l'affranchissement, pour le remploi d'un bien dotal qui constitue, de droit commun, une nécessité pour les époux, il nous est impossible d'étendre cette doctrine au remploi des biens paraphernaux ou des propres de la femme sous le régime de communauté, alors même

qu'il est fait à titre de mesure de conservation prescrite par le tribunal. La dispense doit venir de la loi elle-même et s'appliquer non point à une acquisition facultative, mais à un remploi rendu indispensable par l'expropriation.

528. — Les dispositions de l'art. 58 que nous avons jusqu'ici parcourues, s'appliquent à toutes les acquisitions faites par l'État ou les compagnies concessionnaires à quelque époque que ce soit de l'instruction ou de la procédure, mais toujours après la désignation des terrains faite par le préfet, en vertu de l'art. 2, § 3. Avant la loi de 1841, il résultait d'une instruction ministérielle, du 17 août 1838, que le bénéfice de l'art. 58 ne pouvait être réclamé que pour les contrats *postérieurs* à l'arrêté pris par le préfet pour déterminer les propriétés à céder, et relatifs à des immeubles expressément désignés dans cet arrêté.

« Cependant, disait à la Chambre des pairs, M. Daru, rapporteur de la loi de 1841, il faut reconnaître que les acquisitions antérieures à la déclaration légale d'utilité publique ont droit aux mêmes faveurs et aux mêmes encouragements que celles qui ont lieu postérieurement; mieux que ces dernières encore, elles ont pour résultat d'accélérer ces travaux. Mais, d'un autre côté, si elles étaient immédiatement enregistrées *gratis*, il en pourrait résulter des fraudes et des abus avant la déclaration d'utilité publique. Rien n'atteste, en effet, et il n'y a pas moyen de vérifier, la destination donnée aux immeubles acquis dans les contrats de vente. On a pensé que, sans compromettre les intérêts du trésor,

on pourrait faire jouir les acquisitions antérieures à la déclaration d'utilité publique de la faveur qu'il est dans l'esprit de la loi de leur accorder, en faisant fléchir la règle qui défend de restituer les droits d'enregistrement régulièrement perçus, quels que soient les événements ultérieurs, en ajoutant une nouvelle exception à celles qui sont déjà légalement consacrées. »

Telle est la pensée qui a fait introduire dans l'art. 58, le dernier paragraphe conçu en ces termes : « Les droits perçus sur les acquisitions amiables faites « antérieurement aux arrêtés de préfet seront resti- « tués, lorsque, dans le délai de deux ans à partir « de la perception, il sera justifié que les immeubles « acquis sont compris dans ces arrêtés. La restitution « des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion « des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à « l'exécution des travaux. »

529. — Dans le cas où, comme le prévoient les derniers mots de l'art. 58, l'acquisition a porté sur une étendue de terrain supérieure à celle reconnue, par l'arrêté du préfet, nécessaire à la confection des travaux, il y a lieu, d'après une instruction de la Régie du 14 mars 1842, d'opérer une ventilation proportionnelle du prix exprimé dans l'acte d'acquisition.

Du reste, c'est toujours, en définitive, à la nécessité de l'acquisition qu'il faut s'attacher. Si donc une portion d'immeuble, bien que non comprise dans l'arrêté du préfet, avait été achetée parce que son propriétaire était dans le cas prévu par l'art. 50 de la loi de 1841 et manifestait l'intention d'user du

droit que cet article lui confère, il est clair que l'acquisition aurait été faite, en vertu de la loi sur l'expropriation, pour cause d'utilité publique et la restitution des droits devrait avoir lieu. (Voy. décision du min. des fin. du 29 juin 1836.) En vue d'obtenir plus tard cette restitution, on aura soin de constater d'une manière expresse dans le contrat, l'existence simultanée des diverses conditions auxquelles l'art. 50 subordonne le droit de requérir l'acquisition totale, et d'énoncer, en outre, que le propriétaire a fait connaître son intention de l'exercer.

Les deux ans courent du jour de la perception, sans qu'aucune cause puisse interrompre ou suspendre le cours de cette prescription.

Art. 8. — Dispositions exceptionnelles.

530. — Division.

530. — Les dispositions que nous avons jusqu'ici parcourues forment, pour ainsi dire, le droit commun en matière d'expropriation; celles qu'il nous reste à examiner ont été introduites pour les travaux civils à exécuter d'urgence et pour les travaux militaires et de la marine impériale qui commandent des sacrifices plus prompts, parce qu'ils répondent à un intérêt plus puissant, celui de la défense nationale.

Ces procédures abrégées feront l'objet des deux paragraphes qui vont suivre.

§ 1. — Prise de possession en cas d'urgence.

531. — Motifs de la dérogation au principe de l'indemnité préalable.

532. — Elle ne s'applique qu'aux propriétés non bâties.

533. — Caractère et déclaration de l'urgence.
534. — De l'époque à laquelle le décret doit intervenir.
535. — Notification et assignation données aux propriétaires et détenteurs.
536. — Ils sont tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation.
537. — Fixation de la somme à consigner. — Mesures d'instruction.
538. — Consignation destinée à assurer le service des intérêts.
539. — Prise de possession. — Taxe des dépens.
540. — Fixation définitive de l'indemnité.

—

531. — De graves inconvénients avaient témoigné, postérieurement à la loi de 1833, de la nécessité pour l'administration d'être armée des moyens de vaincre, dans les cas d'urgence, les résistances isolées. M. Dufaure, dans l'exposé des motifs de la loi présenté, en 1840, à la Chambre des pairs, justifiait et expliquait les dispositions proposées pour remédier à cet état des choses dans les termes que voici :

« Si le respect du droit de propriété, force toujours le législateur à entourer la dépossession de formalités qui entraînent nécessairement des délais plus ou moins longs, il y a cependant des circonstances qui ne permettent pas d'attendre. Sans parler des intérêts généraux qui peuvent réclamer la prompte exécution d'un travail, l'intérêt financier de l'État ou de l'industrie privée souffre quelquefois d'un chômage forcé des capitaux destinés à l'entreprise. Il peut se faire, par exemple, que, sur un point du tracé, le gouvernement ou les compagnies aient traité à l'amiable avec un assez grand nombre de propriétaires, et que la résistance malveillante d'un

seul empêche de profiter du bénéfice de tous les traités passés, ou force de payer à tout prix un consentement devenu nécessaire. Il est injuste que la cupidité particulière exploite ainsi les nécessités générales.

« Si donc il était possible, en maintenant au profit des propriétaires, la garantie de toutes les formalités ordinaires pour le règlement définitif des indemnités, d'introduire cependant, à côté de la procédure de 1833, une procédure sommaire, dont les résultats purement provisoires ne pourraient porter aucune atteinte à l'inviolabilité de la propriété, n'aurait-on pas permis la célérité des travaux, sans violer le droit, ni blesser l'intérêt légitime du propriétaire?

« On a pensé qu'un envoi en possession pouvait être organisé de manière à respecter tous les droits, en détruisant beaucoup d'abus. Il s'agissait seulement de savoir si l'introduction de ce principe dans la loi ne serait pas en contradiction avec l'art. 9 de la Charte, qui veut une indemnité préalable à toute expropriation. Il a paru qu'en cas d'urgence, la consignation préalable concilierait suffisamment les garanties constitutionnelles et les intérêts économiques. Ce n'est pas un cas rare, en droit civil, que de voir la consignation substituée au paiement et considérée comme équivalente. Mais, de plus, quel est, en réalité, l'esprit et la volonté de la Charte, quand elle exige que l'indemnité précède la dépossession? Elle veut d'abord assurer au propriétaire qu'il n'éprouvera ni lenteur ni difficulté à se faire indemniser; elle veut ensuite qu'il ne reste pas un instant sans revenus. Eh bien? la consignation atteint évidemment

l'une et l'autre fin que la Charte se propose. La somme consignée est sous la main du propriétaire ; elle ne peut être remise qu'à lui ; elle ne pourra lui être refusée dès que le règlement définitif du jury sera intervenu. De plus, au moyen d'un supplément de consignation destiné à assurer le paiement d'un intérêt à 5 p. 100, le propriétaire ne subit aucune interruption, aucune diminution dans ses revenus. La loi du 30 mars 1831, relative à l'expropriation et à l'occupation temporaire des propriétés privées nécessaires aux fortifications, témoigne suffisamment de la constitutionnalité d'une dépossession provisoire en certains cas. Peu importe qu'aucun intérêt ne puisse être mis en balance avec celui de la défense du royaume, car aucun intérêt, quel qu'il fût, n'eût pu motiver une violation de la Charte.

« L'intérêt privé sera moins aveugle lorsqu'il saura qu'il y a un moyen de triompher provisoirement de ses exigences et qu'on lui aura enlevé l'arme funeste de la résistance passive. » (Voy. *Moniteur*, 20 fév. 1840, p. 333.)

532. — « Ainsi, disait à son tour M. Legrand, commissaire du roi, la *consignation préalable* substituée au *paiement préalable* (car c'est là tout le changement), peut faire gagner au moins cinquante jours. Il est telle circonstance où l'économie d'un délai de cinquante jours peut être d'une utilité capitale. Un retard de cinquante jours, c'est quelquefois la perte d'une campagne entière, c'est quelquefois l'ajournement à une année entière de la fin d'un travail qui allait procurer à la société et au trésor d'immenses avantages ; c'est souvent l'unique moyen de

soustraire un ouvrage important à une ruine imminente, et de prévenir des pertes considérables. De tels motifs sont graves! Ils peuvent bien justifier le recours à quelques mesures exceptionnelles qui ne recevront que de rares applications. »

On reconnaîtra d'autant plus volontiers ce qu'il y a de vrai dans ces considérations, et de juste dans les mesures qu'elles étaient destinées à justifier, que ces mesures n'atteignent pas les propriétés bâties dont l'occupation ferait disparaître les éléments principaux du règlement de l'indemnité.

535. — « Lorsqu'il y aura urgence de prendre « possession des terrains non bâtis, qui seront sou- « mis à l'expropriation, l'urgence sera spéciale- « ment déclarée par une ordonnance royale. » (Voy. art. 65.)

C'est au chef de l'État lui-même, placé dans les plus hautes conditions d'impartialité et puisant dans sa position la force nécessaire pour résister, s'il le faut, à l'impatience des populations et même au désir si naturel de terminer promptement un ouvrage entrepris, qu'est réservée l'appréciation des circonstances exceptionnelles, susceptibles de motiver la déclaration d'urgence. Ces circonstances, on le comprend, sont on ne peut plus variables. L'urgence peut naître soit de circonstances imprévues qui se manifestent en cours d'exécution des travaux, soit de la nature de ces travaux eux-mêmes, soit enfin de l'étendue des intérêts compromis par une résistance coupable. « Supposons, disait M. Daru dans son second rapport à la Chambre des pairs, que, dans un travail quelconque, l'administration ait une tran-

chée à ouvrir; supposez qu'à une certaine profondeur les eaux commencent à paraître, il faudra leur donner un écoulement à travers les propriétés voisines, ou perdre toute une campagne et renvoyer tout un atelier d'ouvriers. Voilà une cause de retard, si les propriétaires voisins se refusent à la cession de leurs terrains..... Voilà l'urgence motivée sur des circonstances exceptionnelles, se produisant 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 gagner du temps; on conçoit qu'alors l'ordonnance royale intervienne en même temps que l'acte autorisant les travaux. » (Voy. *Moniteur* 28 avril 1841, p. 1043.) C'est ici un exemple de l'urgence résultant de la nature même des travaux.

534. — Comme on le voit par les dernières paroles de M. Daru, il n'est pas nécessaire, pour que le décret déclaratif d'urgence intervienne, qu'on ait passé déjà par tous les délais à subir pour arriver au jugement d'expropriation. On perdrait à suivre cet ordre successif une grande partie du temps que le décret doit faire gagner. Il peut donc intervenir à toute époque; mais c'est à la condition de ne recevoir son effet qu'après le jugement d'expropriation, car ce jugement détermine seul d'une manière définitive la portée du décret lui-même, en faisant passer du patrimoine des particuliers dans le domaine national les biens dont la valeur devra être consignée.

535. — La fixation de la somme représentative

de cette valeur doit être contradictoire, mais l'art. 66 n'appelle pas tous ceux qui sont en situation d'avoir des droits à exercer sur le montant de l'indemnité définitive ; il veut seulement qu'on assigne ceux qui auraient qualité pour s'opposer à la prise de possession illégale. Ceux-ci, plus directement intéressés, représentent les autres ayant-droit et veillent pour eux à ce que la somme à consigner soit en rapport avec la véritable valeur de la propriété. « Après le « jugement d'expropriation, dit l'art. 66, l'ordon- « nance qui déclare l'urgence et le jugement seront « notifiés, conformément à l'art. 15, aux proprié- « taires et aux détenteurs avec assignation devant le « tribunal civil. L'assignation sera donnée à trois « jours au moins. Elle énoncera la somme offerte « par l'administration. » On a voulu que l'assignation énonçât le chiffre auquel la partie expropriante croit devoir fixer son offre, afin que les ayant-droit pussent examiner s'il convient d'y adhérer, au jour de la comparution, ou de réclamer la consignation d'une somme plus élevée.

536. — « Au jour fixé, poursuit l'art. 67, le pro- « priétaire et les détenteurs sont tenus de déclarer la « somme dont ils demandent la consignation.

« Faute par eux de comparaître, il sera procédé « en leur absence, » sans qu'ils puissent former opposition au jugement. (Voy. art. 71.)

537. — Le tribunal fixe la somme à consigner. (Voy. art. 68, § 1er.)

Pour accomplir cette mission, il doit d'abord ordonner les mesures d'instruction nécessaires tant pour établir approximativement la valeur que pour

relever les circonstances qui peuvent ajouter à la valeur du terrain non bâti, comme l'existence de plantations et de récoltes, que l'occupation d'urgence va faire disparaître, et dont il importe cependant que le jury ait connaissance.

« Le tribunal peut se transporter sur les lieux ou « commettre un juge pour visiter les terrains, re- « cueillir tous les renseignements propres à en déter- « miner la valeur, et en dresser, s'il y a lieu, un « procès-verbal descriptif. Cette opération devra être « terminée dans les cinq jours, à dater du jugement « qui l'aura ordonnée.

« Dans les trois jours de la remise de ce procès- « verbal au greffe, le tribunal déterminera la somme « à consigner. » (Voy. art. 68, §§ 2 et 3.)

Le même jugement statue sur les questions préjudicielles, par exemple sur la réclamation des propriétaires qui peuvent prétendre que la déclaration d'urgence ne s'applique pas à leurs immeubles, ou que leur propriété n'est pas comprise dans le jugement d'expropriation, ou enfin qu'elle est couverte de constructions de nature à la soustraire à l'empire d'un décret déclaratif d'urgence. Cette dernière prétention, si elle était établie, devrait toujours empêcher de passer outre; mais il ne faut jamais étendre aux dépendances, même les plus nécessaires des propriétés bâties, un privilége strictement limité à celles-ci. Si un préjudice résulte de la prise de possession de terrains non bâtis affectés à l'exploitation et au service de terrains bâtis, il pourra y avoir lieu à examiner si c'est là une juste cause d'indemnité, mais ce serait ajouter à la loi que de créer, à raison de ce

préjudice, un obstacle légal à la prise de possession par urgence. (Voy. Cass. 15 juillet 1845, Ménassier.)

538. — Ce n'est pas seulement une garantie pour le capital de l'indemnité que la loi a voulu donner à l'exproprié ; elle a, de plus, voulu qu'il ne pût subir aucune diminution ni interruption dans ses revenus. « La consignation doit comprendre, outre le princi- « pal, la somme nécessaire pour assurer, pendant « deux ans, le paiement des intérêts à 5 p. 100. » (Voy. art. 69.)

539. — « Sur le vu du procès-verbal de consi- « gnation et sur une nouvelle assignation à deux « jours de délai, au moins, le président ordonne la « prise de possession. » (Voy. art. 70.)

Les propriétaires ou détenteurs sont admis à contester devant le président la régularité et la validité de la consignation. L'ordonnance par laquelle il statue et le jugement du tribunal qui a fixé la somme à consigner « sont exécutoires sur minute et ne peu- « vent être attaqués par opposition, ni par appel. » (Voy. art. 71.) Le projet de la commission proscrivait même le pourvoi en cassation ; mais ce recours n'ayant pas d'effet suspensif, la faculté d'en user a été conservée, sans que cependant le législateur ait donné aucune indication sur la manière de l'exercer. Nous sommes amenés par l'analogie à dire que c'est au greffe du tribunal qui a statué et selon le mode et dans les délais réglés par les art. 20 et 42 de la loi de 1841 que le pourvoi doit être formé.

Le président taxe les dépens occasionnés par l'envoi en possession d'urgence ; ils sont supportés par l'administration. (Voy. art. 72.)

540. — Lorsque le besoin auquel répondait la procédure spéciale que nous venons de décrire, a reçu une entière satisfaction, on rentre dans la procédure ordinaire. « Après la prise de possession, il « sera, à la requête de la partie la plus diligente, « procédé à la fixation définitive de l'indemnité en « exécution du titre IV de la présente loi. » (Voy. art. 73.)

Si cette fixation est inférieure à la somme qui a été consignée, le magistrat directeur du jury ordonne, en rendant exécutoire la décision du jury, la restitution de ce qui excède l'indemnité allouée. Si, au contraire, cette indemnité est supérieure à la somme qui a été déterminée par le tribunal, « le supplément doit « être consigné dans la quinzaine de la notification « de la décision du jury, et, à défaut, le propriétaire « peut s'opposer à la continuation des travaux. » (Voy. art. 74.) L'administration, comme on le faisait observer dans la discussion, ne peut se plaindre d'être astreinte à consigner ou payer ce supplément, puisque l'indemnité préalable est la condition nécessaire de toute expropriation.

§ 2. — Travaux militaires et de la marine impériale.

541. — Les formalités diffèrent, selon que les travaux présentent ou non le caractère d'urgence.

542. — Travaux qui n'ont pas été déclarés urgents. Ils ne sont pas précédés des enquêtes ordinaires.

543. — L'expropriation s'opère par autorité de justice et le règlement de l'indemnité est confié au jury.

544. — Les travaux urgents trouvent leurs règles dans la loi du 30 mars 1831.

545. — Le décret qui autorise les travaux déclare en même temps l'urgence.

546. — Publicité à donner par le maire au décret. — Nomination d'un juge commissaire et d'un expert.
547. — Le juge-commissaire fixe par une ordonnance le jour et l'heure de son transport sur les lieux.
548. — Le maire convoque les intéressés. — Ils peuvent se faire assister d'un expert.
549. — Désignation des experts appelés à représenter les absents ou les incapables.
550. — Réunion sur les lieux des personnes qui doivent concourir aux opérations. — Prestation de serment.
551. — Détermination du périmètre du terrain et levée du plan parcellaire.
552. — Etat descriptif des lieux.
553. — Énonciation que doit contenir cet état descriptif.
554. — Le juge-commissaire doit être présent à toutes les opérations.
555. — Il peut être consenti des traités amiables par les propriétaires.
556. — Dans le cas contraire, le tribunal statue provisoirement sur l'indemnité.
557. — Envoi en possession.
558. — Voies de recours contre le jugement.
559. — Règlement d'indemnité définitive.

---

541. — Les formalités qui précèdent la prise de possession des terrains nécessaires aux travaux militaires varient selon qu'il s'agit de travaux ordinaires ou de travaux présentant le caractère d'urgence parce qu'ils sont entrepris, moins dans des vues d'avenir que pour parer à des circonstances déjà nées.

Les premiers trouvent leur règle dans l'art. 75.

« Les formalités prescrites par les titres I et II de la « présente loi ne sont applicables ni aux travaux mi- « litaires, ni aux travaux de la marine royale. Pour « ces travaux une ordonnance royale détermine les « terrains qui sont soumis à l'expropriation. »

542. — Les intérêts particuliers ne doivent avoir

aucune influence sur le choix de l'emplacement à occuper pour les travaux militaires. Il ne dépend que du but de ces travaux et du besoin qui les fait entreprendre. C'est là la raison qui a fait supprimer les formalités introduites dans le but d'éclairer le gouvernement par une enquête administrative sur les conditions du travail pris en lui-même, d'appeler des commissions d'arrondissement à prononcer sur la convenance du tracé et enfin de faire déterminer par le préfet quelles sont les propriétés cessibles.

La destination de ces travaux, qui est de servir à la défense nationale, mission réservée au pouvoir exécutif, motivait également une exception à la loi commune, en ce sens qu'il suffisait d'une ordonnance royale pour en décider l'exécution. Cette exception se confond dans la règle générale depuis le Sénatus-consulte qui a fait du droit de déclarer l'utilité publique l'une des attributions du pouvoir impérial ; mais le décret émané de cette autorité présente encore cette particularité que la déclaration d'utilité publique peut n'y être qu'implicite et qu'elle résulte de la seule désignation des terrains.

Outre la désignation des terrains, le décret doit contenir l'indication des propriétaires, l'étendue et la nature des biens à occuper et l'époque de la prise de possession. Ces renseignements servent de point de départ à la procédure ultérieure.

543. — Cette procédure se réduit à l'application des titres III, IV et suiv. de la loi de 1841. La suppression des formalités préalables permet au gouvernement de pourvoir en toute liberté à la défense du pays ; dès que cet intérêt a reçu satisfaction, l'in-

térêt privé retrouve les garanties qui lui sont dues et qui consistent dans l'intervention du tribunal et le règlement de l'indemnité par le jury. Le préfet a donc à transmettre au procureur impérial dans le ressort duquel les biens sont situés le décret qui autorise les travaux et désigne les terrains dont la cession est nécessaire. S'il s'agit de travaux utiles à la marine, le préfet maritime a qualité pour faire des offres amiables aux parties intéressées, et, en cas de refus de celles-ci, pour mettre en action le ministère du procureur impérial. (Voy. Cass. 22 déc. 1834, Sénés.) L'expropriation est requise par ce dernier et prononcée comme dans les cas ordinaires, et on suit dans toutes ses phases la procédure que nous avons décrite jusqu'ici.

544. — Lorsque, sous le coup d'une urgence assez pressante pour commander une marche plus rapide encore, l'administration se trouve obligée d'occuper tout ou partie d'une ou plusieurs propriétés particulières, l'expropriation ou l'occupation temporaire de ces propriétés sont régies, jusqu'au règlement de l'indemnité exclusivement, par la loi du 30 mars 1831 et par le titre VI d'un décret du 10 août 1853. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 76, § 1.)

545. — Le décret impérial qui autorise les travaux et déclare l'utilité publique, déclare, en même temps, qu'il y a urgence. (Voy. L. 30 mars 1831, art. 2.) On ne peut douter, nonobstant la teneur de cet article, que l'urgence, survenue postérieurement à la déclaration d'utilité publique, ne puisse être déclarée par un décret spécial.

546.— « Dans les vingt-quatre heures de la récep-

« tion du décret impérial, le préfet du département « où les travaux de fortifications devront être exécu- « tés, transmettra ampliation dudit décret au pro- « cureur impérial près le commissaire de l'arrondis- « sement où seront situées les propriétés qu'il s'agira « d'occuper, et au maire de la commune de leur si- « tuation.

« Sur le vu de ce décret, le procureur impérial « requerra de suite, et le tribunal ordonnera immé- « diatement que l'un des juges se transportera sur « les lieux avec un expert que le tribunal nommera « d'office. » (L. 30 mars 1831, art. 3, §§ 1 et 2.)

Le projet de loi n'attribuait pas au tribunal le droit de nommer un expert. C'est une création de la commission qui la justifiait en ces termes, par l'organe de M. Gillon, son rapporteur : « L'introduction de cet expert a principalement été décidée par cette réflexion, née de l'expérience des expertises juridiques, que tenant ses pouvoirs de la seule autorité de la justice, il se maintiendra plus aisément et aussi plus religieusement, dans l'observation d'une stricte impartialité ; aussi est-ce à lui que nous vous demanderons bientôt de confier le soin de recueillir, dans un procès-verbal, tous les renseignements propres à faire arbitrer par le tribunal l'exacte valeur des propriétés dont se saisit le gouvernement. » L'expert est donc appelé à tenir la balance entre les intérêts divergents qui sont en présence ; c'est à lui qu'il appartient de recueillir avec impartialité les éléments de la bonne justice que le tribunal sera appelé à rendre, et de fixer et de rassurer la conscience des magistrats flottante entre les assertions contraires de l'administration et des

expropriés. (Voy. *Mon.* 14 mars 1841, p. 543 et 544.)

Il est dans l'intention du législateur, que le maire emploie, pour faire parvenir le décret à la connaissance des intéressés, *tous les moyens que sa prudence lui suggérera.* (Voy. *Mon.* 15 mars 1831, p. 538.) Un seul mode de publicité lui est d'ailleurs prescrit, c'est l'affiche tant à la principale porte de l'église du lieu, qu'à celle de la maison commune (Voy. art. 3, § 3); mais la loi de 1841 nous paraît lui indiquer, dans son art. 6, le moyen le plus efficace, à savoir l'insertion dans l'un des journaux de l'arrondissement ou du département.

Les publications et affiches seront certifiées par le maire. (Voy. art. 3 *in fine.*)

547. — « Dans les vingt-quatre heures, le juge-
« commissaire rendra, pour fixer le jour et l'heure
« de sa descente sur les lieux, une ordonnance qui
« sera signifiée, à la requête du procureur impérial,
« au maire de la commune où le transport doit
« s'effectuer et à l'expert nommé par le tribunal.

« Le transport s'effectuera dans les dix jours de
« cette ordonnance et seulement huit jours après la
« signification dont il vient d'être parlé. » (Voy. art. 4, §§ 1 et 2.)

548. — Lors de la réception du décret impérial que le préfet est obligé de lui adresser, le maire a dû s'enquérir de tout ce qui était propre à l'aider à donner bientôt l'avertissement dernier et direct aux citoyens dont les propriétés se trouvent engagées dans les travaux entrepris. (Voy. *Mon.* 18 mars 1831, p. 538.) Il est de son devoir de compléter ces renseignements dans les premiers jours de la huitaine qui

suit la signification de l'ordonnance du juge-commissaire. « Le maire, sur les indications qui lui seront « données par l'agent militaire chargé de la direction « des travaux, convoquera, au moins cinq jours à « l'avance, pour le jour et l'heure indiqués par le « juge-commissaire :

« 1° Les propriétaires intéressés, et, s'ils ne résident pas sur les lieux, leurs agents, mandataires ou « ayant-cause ;

« 2° Les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires ou occupants, à « quelque titre que ce soit.

« Les personnes ainsi convoquées pourront se faire « assister par un expert arpenteur. » (Voy. art. 4, §§ 3 et 4.)

549. — Il convient de rapprocher de ces dispositions le dernier paragraphe de l'art. 7 qui, si des parties intéressées sont absentes et n'ont point nommé d'expert, ou si elles n'ont point le libre exercice de leurs droits, impose au juge-commissaire l'obligation d'en désigner un d'office pour les représenter. (Voy. art. 7, *in fine.*) Si l'on s'attachait uniquement aux explications données sur ce point par le rapporteur à la Chambre des députés, on déciderait que « pour le mineur, pour l'interdit, pour l'homme placé sous un conseil judiciaire et non assisté de ce conseil, pour l'envoyé en possession des biens d'un absent, pour l'héritier bénéficiaire qui ne veut pas perdre sa qualité, pour la femme commune en biens ou séparée de biens, mais non assistée de son mari ou pour la femme assistée de son mari, mais procédant pour un immeuble engagé dans les liens du régime dotal, le

juge doit d'office nommer un expert, encore que les parties intéressées assistent aux opérations. » (Voy. *Mon.* 1831, p. 558.) Mais cette opinion ne peut être acceptée qu'avec des distinctions. Elle s'appuie sur ce motif que la mission de l'expert est de contribuer au règlement du prix, et du mode d'exécution d'une vente immobilière dont les parties elles-mêmes sont incapables de stipuler la convention, motif erroné, car il ne s'agit, à vrai dire, que de fournir des renseignements sur la valeur de l'immeuble. Si donc la nomination d'office est nécessaire pour le mineur non assisté de son tuteur, l'interdit non assisté de son curateur, la femme mariée non assistée de son mari à cause de leur incapacité générale de faire aucun acte civil, il en est autrement de l'envoyé en possession des biens d'un absent, de l'héritier bénéficiaire, du père agissant dans l'intérêt de son fils mineur; ils ont capacité suffisante pour un tel acte d'administration. De même, le tuteur du mineur, le curateur de l'interdit, la femme mariée assistée de son mari, alors même qu'il s'agirait d'un bien dotal, désigneront valablement un expert pour les représenter.

550. — « Un agent de l'administration des do-
« maines et un expert ingénieur, architecte ou ar-
« penteur, désignés l'un et l'autre par le préfet, se
« transporteront sur les lieux au jour et à l'heure in-
« diqués pour se réunir au juge-commissaire, au maire
« ou à l'adjoint, à l'agent militaire et à l'expert dési-
« gné par le tribunal.

« Le juge-commissaire recevra le serment préalable
« des experts sur les lieux, et il en sera fait men-

tion au procès-verbal. » (Voy. art. 5, §§ 1 et 2.)

De toutes les personnes qui doivent se réunir sur les lieux, le maire est le seul qui n'ait pas de rôle déterminé. Selon le rapporteur de la loi à la Chambre des députés, il aurait pour mission de retenir dans la ligne du devoir l'agent militaire et de l'empêcher d'excéder les nécessités que comportent les travaux projetés. (Voy. *Mon.* 15 mars 1831, p. 538.) Nous sommes cependant porté à comprendre autrement l'intervention du maire. Il nous paraît appelé, par sa position et par l'influence locale qu'elle lui assure, à fournir au magistrat les renseignements nécessaires sur les choses et les personnes, en même temps qu'à s'interposer utilement entre les particuliers et les agents de l'État.

551. — « L'agent militaire déterminera, en pré-« sence de tous, par des pieux et piquets, le périmètre « du terrain dont l'exécution des travaux nécessitera « l'occupation. » (Voy. art. 5, § 3.)

« Cette opération achevée, l'expert désigné par le « préfet procédera immédiatement et sans interrup-« tion, de concert avec l'agent de l'administration du « domaine, à la levée du plan parcellaire pour indi-« quer dans le plan général de circonscription les li-« mites et la superficie des propriétés particulières. » (Voy. art. 6.) L'obligation d'exécuter, en présence de tous les intéressés et de tous les agents de l'administration, la détermination du terrain demandé et la levée du plan parcellaire peuvent entraîner, si les travaux ont quelque importance, une perte de temps considérable qui serait facilement évitée, si, les plans étant dressés à l'avance, il ne restait qu'à les soumet-

tre aux parties intéressées en appelant leurs observations. Cette manière de procéder nous paraît donc préférable et rentre, d'ailleurs, dans l'esprit de la loi révélé par le rapport de M. de La Villegontier, à la Chambre des Pairs. (Voy. *Monit.* 26 mars 1831, p. 621.)

552. — Ce n'est pas assez d'avoir, comme le veut l'art. 6, tracé les limites et déterminé l'étendue superficielle des propriétés particulières, il faut encore, pour préparer au jury tous les éléments d'une bonne et complète appréciation, relever et conserver dans un état descriptif toutes les circonstances de nature à influer sur la valeur du fonds dont l'aspect va être entièrement changé par les travaux. L'art. 7 y pourvoit en ces termes : « L'expert nommé par le tribu-
« nal dressera un procès-verbal qui comprendra :

« 1° La désignation des lieux, des cultures, plan-
« tations, clôtures, bâtiments et autres accessoires
« des fonds : cet état descriptif devra être assez dé-
« taillé pour servir de base à l'appréciation de la
« valeur foncière, et, en cas de besoin, de la valeur
« locative, ainsi que des dommages et intérêts résul-
« tant des changements ou dégâts qui pourront avoir
« lieu ultérieurement.

« 2° L'estimation de la valeur foncière et locative
« de chaque parcelle de ces dépendances, ainsi que
« de l'indemnité qui pourra être due pour frais de
« déménagement, pertes de récoltes, détérioration
« d'objets mobiliers ou tous autres dommages.

« Ces diverses opérations auront lieu contradictoi-
« rement avec l'agent de l'administration des domai-
« nes et l'expert nommé par le préfet, avec les par-

« ties intéressées, si elles sont présentes, ou avec « l'expert qu'elles auront désigné. » Les experts désignés par le juge-commissaire pour représenter les personnes absentes ou incapables, doivent également assister à ces opérations.

553. — « L'expert nommé par le tribunal, conti- « nue l'art. 8, devra, dans son procès-verbal :

« 1° Indiquer la nature et la contenance de chaque « propriété ; la nature des constructions, l'usage au- « quel elles sont destinées, les motifs des évaluations « diverses et le temps qu'il paraît nécessaire d'accor- « der aux occupants pour évacuer les lieux. » (Voy. art. 8, § 1er.)

On a cru que l'expert désigné par le tribunal promettait plus d'indépendance et d'impartialité que l'expert nommé par le préfet, et que celui qui tient sa mission des parties intéressées ; mais, tout en accordant plus de confiance au premier, on a voulu faire passer sous les yeux des juges l'avis des deux autres experts et la reproduction entière et fidèle des observations ou renseignements fournis par chacune des personnes ayant le droit d'assister aux opérations. Le procès-verbal comprendra donc « l'avis de « chacun des autres experts et les observations et « réquisitions *telles qu'elles seront faites*, de l'agent « militaire, du maire, de l'agent du domaine, et des « parties intéressées ou de leurs représentants. Cha- « cun signera ses dires ou mention sera faite de la « cause qui en empêche. » (Voy. art. 8, § 2.)

554. — La surveillance continue du juge-commissaire est la garantie essentielle et indispensable des opérations prescrites. L'art. 10, § 1er, exige qu'il

y soit toujours présent et la cour suprême a donné à cet article sa sanction, en cassant un jugement du tribunal de la Seine qui avait regardé comme ayant rempli le mandat qui lui était conféré, un juge-commissaire qui s'était borné à procéder à l'ouverture et à la clôture des opérations et à recevoir et constater les déclarations des personnes intéressées. (Voy. Cass. 5 juillet 1842, de Saint-Albin.)

555. — « Lorsque les propriétaires ayant le libre « exercice de leurs droits consentiront à la cession « qui leur sera demandée et aux conditions qui leur « seront offertes par l'administration, il sera passé « entre eux et le préfet un acte de vente qui sera ré- « digé dans la forme des actes d'administration et « dont la minute restera déposée aux archives de la « préfecture. » (Voy. art. 9.)

Une expédition du contrat de vente devra être transmise à l'administration des domaines, conformément à l'art. 56 de la loi du 3 mai 1841, et la purge des hypothèques sera régie par l'art. 19 de la même loi.

556. — « Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsqu'il « n'est pas consenti de traité amiable, sur le vu de la « minute du procès-verbal dressé par l'expert et de « celui du juge-commissaire qui aura assisté à toutes « les opérations, le tribunal, dans une audience tenue « aussitôt après le retour de ce magistrat, détermi- « nera, en procédant comme en matière sommaire, « sans retard et sans frais :

« 1° L'indemnité de déménagement à payer aux « détenteurs avant l'occupation ;

« 2° L'indemnité approximative et provisionnelle

« de dépossession qui devra être consignée, sauf rè-
« glement ultérieur et définitif, préalablement à la
« prise de possession. » (Voy. art. 10, § 1er.)

De ce que cet article prescrit de procéder *comme en matière sommaire*, il faut se garder de conclure que les intéressés doivent être appelés à l'audience ou peuvent s'y présenter en prenant la voie de l'intervention. C'est sur le terrain soumis à l'expropriation qu'a lieu l'instruction contradictoire, et les art. 4, 7 et 8 organisent tout un système de garanties pour assurer la comparution ou la représentation des propriétaires à cette instruction. Ce serait ouvrir, contrairement au vœu de la loi, une instruction nouvelle que d'admettre encore les parties à prendre à l'audience et à développer des conclusions, alors que leurs observations et réquisitions, insérées au procès-verbal de l'expert, sont déjà sous les yeux du tribunal. Les minutes des deux procès-verbaux, tels sont les documents à l'aide desquels les juges instruisent l'affaire et prononcent. La présence du juge-commissaire n'est pas même exigée. Ces diverses solutions résultent des arrêts rendus les 5 juillet 1842, 17 mai 1843 et 11 décembre 1844, sur la requête du sieur de Saint-Albin. Dans cette affaire, qui a occupé trois fois la cour suprême (Voy. *suprà*, n° 501), l'administration crut pouvoir, après la cassation d'un jugement du tribunal de la Seine et le renvoi devant le tribunal de Versailles, saisir de nouveau le premier tribunal, en recommençant la procédure sur de nouveaux errements ; mais la cour de cassation, sur le pourvoi dirigé par le sieur de Saint-Albin contre la décision intervenue, déclara « que son arrêt de cassation du

« 5 juillet 1842 avait fait, au tribunal civil de Ver-
« sailles, attribution de juridiction sur tous les points
« dont avait été saisi le tribunal de la Seine, lequel
« n'était pas seulement chargé de vérifier les formes
« d'une instruction, mais encore de déterminer l'in-
« demnité provisionnelle et approximative de dépos-
« session ; qu'en cet état le préfet de la Seine ne
« pouvait plus, sans égard pour le renvoi prononcé,
« et au moyen d'un désistement de sa première pour-
« suite, requérir du tribunal dessaisi et désormais
« incompétent, une instruction nouvelle et dépouiller
« par là de l'attribution qui lui est conférée sur le
« fond, le tribunal de Versailles qui seul avait le
« pouvoir de procéder, s'il y avait lieu, par voie de
« nouvelle instruction, de faire, à cet effet, toute dé-
« légation, et de déterminer l'indemnité provision-
« nelle, sans préjudice à la fixation de l'indemnité
« définitive. » (Voy. Cass. 17 mai 1843.)

557. — « Le même jugement, ajoute l'art. 10,
« autorisera le préfet à se mettre en possession à la
« charge :

« 1° De payer sans délai l'indemnité de déména-
« gement soit au propriétaire, soit au locataire ;

« 2° De signifier, avec le jugement, l'acte de con-
« signation de l'indemnité provisionnelle de dépos-
« session. »

La somme allouée pour les frais qu'entraîne le déménagement précipité auquel sont astreintes les personnes qui occupent les lieux, est payée immédiatement et à titre définitif. « Il a paru juste qu'il en fût ainsi, disait l'exposé des motifs présenté à la chambre des députés, afin de ne blesser aucun intérêt, quelque

minime qu'il fût. » D'un autre côté, la consignation de l'indemnité provisionnelle donne au propriétaire, avant qu'il n'abandonne son bien, la certitude d'être payé.

558. — Grâce à ces mesures, les intérêts de la propriété ont reçu toute la satisfaction qu'ils peuvent exiger. « Ledit jugement, dit encore l'art. 10, déter-
« minera le délai dans lequel, à partir de l'accom-
« plissement de ces formalités, les détenteurs seront
« tenus d'abandonner les lieux.

« Ce délai ne pourra excéder cinq jours pour les
« propriétés non bâties et dix jours pour les pro-
« priétés bâties.

« Le jugement sera exécutoire nonobstant appel
« ou opposition. »

La disposition qui termine cet article n'a plus aucune utilité depuis la loi de 1841 qui, dans son article 20, n'ouvre, contre les jugements rendus en matière d'expropriation, qu'une seule voie, celle du pourvoi en cassation, qui n'a pas d'effet suspensif (1).

559. — « L'acceptation de l'indemnité approxima-
« tive et provisionnelle de dépossession ne fera aucun
« préjudice à la fixation de l'indemnité définitive. »
(Voy. art. 11, § 1.) Cette fixation, si les propriétaires ou autres intéressés n'acceptent pas les offres de l'administration, a lieu conformément aux dispositions du tit. IV de la loi du 3 mai 1841. (Voy. L. 3 mai 1841, art. 76, § 2.)

(1) Le pourvoi doit, par application de ce même art. 20, avoir lieu dans les trois jours à dater de la notification du jugement effectuée conformément à l'art. 15, par déclaration au greffe du tribunal.

Les art. 16, 17, 18, 19 et 20, ainsi que le tit. VI de la même loi, sont également applicables aux expropriations poursuivies en vertu de la loi du 30 mars 1831. (Voy. *ib.*, § 3.) Nous ne pouvons que renvoyer aux développements auxquels ces diverses dispositions ont donné lieu.

CHAPITRE DIX-HUITIÈME.

DES FABRIQUES.

Préliminaires.

560. — Ce qu'étaient les fabriques sous l'ancienne législation.
561. — 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.
562. — L'institution, telle qu'elle existe aujourd'hui, est exclusivement régie par le décret du 30 décembre 1809.
563. — Mission assignée aux fabriques. — Elles ne sont que des mandataires représentant les paroisses.

—

560. — 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.

561. — 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.

562. — 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 abrogé

(1) Les marguilliers, *matricularii*, étaient autrefois chargés de tenir les rôles des pauvres admis à participer aux aumônes et de les leur distribuer.

l'ancienne législation. C'est donc dans les dispositions qu'il renferme, en y joignant celles d'une ordonnance du 12 janvier 1825 rendue pour compléter les premières et en assurer la parfaite exécution, qu'il faut chercher et le principe de l'institution, et toutes les règles relatives à son organisation, telle qu'elle existe aujourd'hui.

563. — 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. II, sect. 1, 2 et 3, et chap. III, 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 de l'empire 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. 1er du décret du 30 décembre porte : « Les « fabriques dont l'art. 76 de la loi du 18 germinal « an X a ordonné l'établissement, sont chargées de « veiller à l'entretien et à la conservation des tem- « ples ; d'administrer les aumônes et les biens, rentes « et perceptions autorisés par les lois et règlements, « les sommes supplémentaires fournies par les com- « munes, et, généralement, tous les fonds qui sont « affectés à l'exercice du culte ; enfin d'assurer cet « exercice et le maintien de sa dignité, dans les égli- « ses auxquelles 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. 1. — Constitution des paroisses.

564. — Circonscription territoriale affectée à chaque église consacrée à l'exercice public du culte.

565. — Circonscription des cures.

566. — 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?

567. — La cure et l'église constituent des établissements distincts.

568. — 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.

569. — Caractère et effets des actes qui interviennent sur ces demandes, tant de la part du préfet que de celle de l'évêque.

570. — Le gouvernement a aussi le droit de supprimer les cures. — Exercice de ce droit.

571. — Circonscription des succursales. — Les règles établies pour l'érection ou la suppression des cures s'appliquent aux succursales.

572. — Établissement des chapelles. — Formes de la demande. — Actes prononçant sur la demande.

573. — Les chapelles n'ont que l'usufruit des biens dont elles obtiennent la remise ou la distraction.

574. — Des annexes. — Demande pour obtenir une annexe.

575. — 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.

576. — Chapelles et oratoires particuliers. — Ils ne sont pas susceptibles d'une existence civile.

---

564. — 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*.

565. — 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.)

566. — 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'érection est proposée par l'évêque; le préfet donne son 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, s'il y a lieu, un décret délibéré en conseil d'État, aux termes duquel l'évêque est autorisé à ériger la cure (1).

La création d'une cure est trop évidemment des-

(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 « nouvelles seraient érigées, *d'après les demandes des conseils* « *municipaux*, la proposition des évêques et l'avis des préfets. » Mais cette ordonnance de 1819 n'avait rien de réglementaire; 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

tinée 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.

567. — La cure prise en elle-même constitue un titre ecclésiastique (1) et, sous ce rapport, elle est représentée par le curé et doit être assimilée à un établissement public. Elle forme une personne civile capable de posséder, d'acquérir, et, notamment, de recevoir des dons et legs, sous l'autorisation du gouvernement ou du préfet, selon l'importance du don ou du legs. (Voy. ord. 2 avril 1817, art. 1 et 3.)

Le curé, toutefois, n'est investi, à l'égard des biens formant la dotation de la cure, que des droits d'usufruit ; c'est à la fabrique établie près de chaque paroisse qu'incombe le soin de veiller à la conservation

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 commune et la paroisse sont assez précieux à ménager pour que, dans le fait, le gouvernement consulte les conseils municipaux et qu'il tienne le plus grand compte de leurs observations.

(1) Il y a des cures de première et de seconde classe : la différence des traitements alloués aux titulaires est la seule qui les distingue.

de ces biens (Voy. décr. 6 nov. 1813, art. 1 et 6), de les administrer en cas de vacance par suite de décès du titulaire, et d'en réserver, en ce cas, les revenus pour subvenir en temps et lieu aux grosses réparations des bâtiments. (Voy. *ibid.*, art. 13, 24 et 28.)

L'église à laquelle est attachée une cure doit elle-même être considérée comme un établissement distinct dont le représentant est la fabrique et qui a des biens affectés non pas à l'usage personnel des curés, mais au paiement des dépenses du culte et des frais d'entretien des édifices religieux. (Voy. décr. 30 déc. 1809, art. 37 et 46.)

568. — Le premier soin de la fabrique d'une cure nouvellement créée est d'agir pour recouvrer les biens auxquels peut avoir droit l'église. Voici quelle est, à cet égard, sa mission.

Si l'église est elle-même 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'établissement 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 ces 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 jan-

vier 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 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 qu'autant qu'elle laisse à la fabrique en jouissance des biens revendiqués, des ressources suffisantes pour l'acquittement de ses dépenses. (Voy. ord. 28 mars 1820, art. 1 et 3.)

569. — 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 vis-à-vis d'un particulier, c'est aux tribunaux qu'on doit la soumettre. (Voy. ord. 29 janvier 1839, Ganne de Beaucoudray.)

570. — 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'existence 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 gou-

vernement. 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 ; 24 juillet 1845, Savin (1).)

571. — La *succursale* a une circonscription spéciale, 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 chef de l'État. (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 et les formalités à remplir pour l'obtenir, la nature des actes qui interviennent à cet effet, la distinction entre les biens de la cure et ceux de l'église, s'applique parfaitement aux succursales (2).

572. — Le décret du 30 sept. 1807 porte :

(1) Voy. *suprà*, chap. XIV, nº 25.

(2) Il est essentiel, pour obtenir une succursale, de justifier d'une population d'une certaine importance et de la possession d'une église et d'un presbytère, ou des moyens de loger le desservant.

La proposition au ministre des cultes doit être accompagnée des pièces suivantes :

« 1° Le certificat du maire constatant que dans la commune, ou dans la section de commune, qui demande une succursale, il existe une église et un presbytère en bon état, et, à défaut de presbytère, l'engagement pris régulièrement par le conseil municipal d'assurer au desservant un logement convenable.

« 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

« 2° Un inventaire des vases sacrés, linges et ornements qui se trouvent dans l'église.

« 3° Un tableau désignant les villages, hameaux, habitations isolées, etc., qui formeront la circonscription de la succursale, le nombre total de leurs habitants, et celui des habitants de la paroisse dont il s'agit de les détacher.

« 4° Un plan, en double expédition, revêtu de l'approbation de l'évêque et de celle du préfet, de la circonscription de la nouvelle succursale, si son périmètre n'est pas exactement le même que celui d'une commune.

« 5° L'indication de la distance existant entre les diverses sections de la circonscription proposée et l'église dont elles dépendent actuellement, ainsi que des difficultés de communication de cette église aux sections intéressées. Cette indication doit être fournie et certifiée par l'ingénieur des ponts et chaussées de l'arrondissement.

« 6° L'avis du conseil municipal de la commune, qui sollicite la succursale, sur le projet de circonscription. (L. 18 juill. 1837, art. 21, n° 1 ; circ. 12 août 1844.)

7° Les délibérations du conseil municipal de la commune chef-lieu de la paroisse actuelle et du conseil de fabrique de cette paroisse.

« 8° L'avis motivé de l'évêque diocésain.

« 9° L'avis du préfet rédigé en forme d'arrêté. » (Circulaires des 26 août 1842 et 12 août 1844. — Voy. *Dictionnaire de l'administration française*, par M. Block, article de M. N. de Berty, chef de division au ministère des cultes.)

« l'établissement de la chapelle, le préfet arrêtera et « rendra exécutoire le rôle de répartition de ladite « 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. décr. 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).

L'érection des chapelles est autorisée par un décret de même nature que ceux qui interviennent pour les cures ou les succursales.

Leur administration est confiée à une fabrique et l'acte d'érection leur assigne une circonscription spéciale. (Voy. avis cons. d'État 28 déc. 1819 ; ord. 28 mars 1820 et 12 janv. 1825.) Elles sont, d'ailleurs, aptes à posséder et à acquérir, et susceptibles d'exercer, sous l'autorisation du gouvernement, les mêmes droits que les établissements publics.

(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 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.

573. — 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° 568), proposer des biens et rentes réunis à la paroisse dans le sein de laquelle la chapelle est érigée.

574. — 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 paiement.

La commune qui veut obtenir une annexe, adresse 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 des 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.)

575. — Les annexes dépendent des cures ou succursales dans l'arrondissement desquelles elles sont placées et sont sous la surveillance des curés ou desservants. (Voy. décr. 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 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 considérerait la disposition comme intervenant au regard de la paroisse, mais avec une affectation spéciale ; toutes les formalités seraient remplies par la fabrique paroissiale.

576. — « Les demandes d'oratoires pour les hos-
« pices, les prisons, les maisons de détention et de
« travail, les écoles secondaires ecclésiastiques, les
« congrégations religieuses, les lycées et les colléges,
« et de chapelles et oratoires domestiques, à la ville
« ou à la campagne, pour les individus ou les grands
« établissements de fabriques ou manufactures, 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 du chef de l'État. 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. 2. — Organisation de la fabrique.

577. — Composition de la fabrique.
578. — Nomination des membres. — Révocation.
579. — Renouvellement des membres.
580. — Nomination du président et du secrétaire du conseil de fabrique.
581. — Nombre de membres exigé pour délibérer.
582. — Fonctions du conseil de fabrique. — La délibération lui appartient.
583. — L'action est confiée au bureau des marguilliers. — Composition de ce bureau. — Attributions du bureau.
584. — Transition.

577. — Le conseil de fabrique est composé de

cinq membres dans les paroisses d'une population de moins de 5,000 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. décr. 30 déc. 1809, art. 3 et 4.)

578.—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.)

Le conseil de fabrique peut être révoqué par le ministre des cultes sur la demande des évêques et l'avis des préfets, 1° pour défaut de présentation du budget ou de reddition de comptes, lorsque le conseil, requis de remplir ce devoir, aura refusé ou négligé de le faire; 2° pour toute autre cause grave. Ce dernier motif peut comprendre toute sorte d'omissions, de négligences ou d'infractions de la part du conseil. (Voy. ord. 12 janv. 1825, art. 5.) L'exercice par le ministre des cultes du droit de révocation ainsi consacré, ne peut être l'objet d'un recours par la voie contentieuse. (Voy. décr. 14 juin 1852, Fondani.)

579. — En dehors des cas de révocation, 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. art. 7 et 8.)

Lorsque, par suite d'un changement dans la population, le conseil de fabrique doit être porté de cinq à neuf membres ou descendre de neuf à cinq, la réduction ou l'augmentation doivent s'opérer successivement lors seulement des élections triennales. (Voy. lettre du ministre de la justice et des cultes, du 9 décembre 1843.)

580. — 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.

581. — Le conseil ne peut délibérer que lorsqu'il y a la moitié, plus un, des membres présents à l'assemblée. (Voy. art. 9.)

582. — 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 « dépenses extraordinaires au delà de 50 fr., dans

« les paroisses au-dessous 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.)

585. — 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, et 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.)

584. — 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.

585. — Énumération des principaux objets qui composent le domaine des paroisses. — Transition à l'examen particulier de quelques-unes des branches de leurs revenus.

—

585. — **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. 30 décembre 1809, art. 36.)

Plusieurs de ces branches de revenus exigent quelques observations spéciales.

§ 1. — Des biens-fonds.

586. — Les églises appartiennent-elles aux paroisses ou aux communes ? — Droits respectifs des communes et des fabriques relativement aux églises.

587. — 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.

588. — Propriété du presbytère. — Du cas où il appartient à la paroisse.

589. — 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.

590. — 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.

—

586. — 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 donation.

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; décr. 6 avril 1854, commune de Tocqueville-Bénarville), et, conséquem-

ment, 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 les 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 de l'empire 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 appar-

tient 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° 563), 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 seulement 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 pour-

(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 dommage qui peut en résulter pour le propriétaire,
« comme il le serait de dégradations commises par lui-même. »

voir 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, décr. 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 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 les principaux motifs sont ainsi conçus :

« 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 germinal « an X a ordonné que les édifices anciennement des- « tinés 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 nommés « 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 autorisés « par les lois et règlements, les sommes supplémen- « taires fournies par les communes, et généralement « tous les fonds affectés à l'exercice du culte, d'as- « surer cet exercice en assurant les moyens d'y pour- « voir ; — Que l'art. 12 du même décret dispose que « seront soumis à la délibération du conseil de fa- « brique 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 or- « dinaire des biens des mineurs ; — Que les art. 92 « et 94 chargent les communes de fournir aux grosses « réparations tant des édifices consacrés au culte que « des autres bâtiments appartenant aux fabriques, « 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 contributions « 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-seule- « ment 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 fa- « briques qui ont la faculté et le devoir de les con- « server et de les défendre contre tout envahisse- « ment; — Que les fabriques, chargées de percevoir « les produits dont ces édifices sont susceptibles, no- « tamment ceux des bancs et chapelles, et de les « employer aux dépenses du culte, ont qualité pour « exiger toutes les justifications de titres qui pour- « raient donner des droits à la jouissance 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 cha-
« pelles occupés sans titres, l'action appartient éga-
« lement à la fabrique qui a un intérêt direct à faire
« cesser cette indue jouissance..... »

La même doctrine se retrouve, moins explicite, mais aussi certaine, dans un arrêt du 15 novembre 1853. Il s'agissait, dans cette affaire, de savoir si la fabrique de l'église de *Saint-Jean de Tarbes* avait qualité pour intenter une action contre un particulier, dans le but de faire détruire et enlever des bâtiments qu'il avait adossés aux murs de l'église. La cour suprême a statué en ces termes :

« Attendu, en droit, que si, aux termes de l'avis
« du conseil d'État du 2 pluviôse an XIII, les églises
« sont considérées comme propriétés communales,
« il résulte de la loi du 18 germinal an X, comme
« du décret postérieur du 30 décembre 1809, qu'elles
« ont été remises à la disposition des évêques, et que
« les fabriques ont été chargées de veiller à leur en-
« tretien et à leur conservation ;

« Attendu qu'il suit de là, qu'à ce dernier titre, la
« fabrique demanderesse, dûment autorisée, avait
« qualité pour intenter l'action ci-dessus telle qu'elle
« était formulée. »

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.

587. — 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. décr. 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).

(1) Cet article dit : « Les grosses réparations sont celles des « gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des « couvertures entières ; celui des digues et des murs de soutene- « ment et de clôture aussi en entier : toutes les autres réparations « sont d'entretien. »

Disons donc, en résumé, que la fabrique exerce seule les actions concernant les droits prétendus dans 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.

588. — Les presbytères sont, comme les églises, tantôt la propriété des paroisses, et tantôl 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.

589. — 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, et aussi un avis du conseil d'État du 3 novembre 1836.) (1).

(1) L'avis du 3 nov. 1836 prévoit le cas où il y a lieu, par le

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 en état de réparation. (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

chef de l'Etat, d'autoriser la distraction des parties superflues d'un presbytère, pour un autre service (Voy. ord. 3 mars 1825, art. 1) ; il porte « que la propriété des presbytères des paroisses conser-
« vées par l'organisation ecclésiastique, appartient aux com-
« munes dans la circonscription desquelles ces paroisses sont
« situées, et que la distraction des parties superflues desdits
« presbytères doit être ordonnée sans indemnité pour les fa-
« briques. » Les décisions prises à ce sujet par le gouvernement ont, d'ailleurs, un caractère essentiellement administratif et, par suite, sont essentiellement révocables et susceptibles d'être modifiées suivant les époques et au gré des besoins et des intérêts qu'elles ont pour but de satisfaire et de protéger. C'est dire qu'en aucun cas elles ne sauraient conférer de droits incommutables, ni au profit des communes, ni au profit des fabriques, ni au profit de qui que ce soit et que, partant, les parties qui se prétendent lésées par le résultat de ces décisions n'ont d'autre ressource pour les faire réformer que de s'adresser au gouvernement par la voie gracieuse. (Voy. décr. 4 janv. 1851, commune de l'Isle.)

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 le conserver. La commune est souvent exposée à ne pas trouver de logement, et plus souvent encore, réduite par l'exiguïté 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.

590. — 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 cime-

(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.

tières. (Voy. décr. 30 décembre 1809, art. 36, § 4.) Les fruits des arbres en sont, d'ordinaire, la partie la plus importante.

§ 2. — Biens restitués et biens célés accordés aux fabriques.

591. — Remise ordonnée par l'arrêté du 7 thermidor an XI.
592. — Extension donnée à cette attribution par les décrets des 27 messidor an XIII et 8 novembre 1810.
593. — Application de ces dispositions aux fabriques des métropoles, des cathédrales et des chapitres.
594. — Preuves à fournir à l'appui des réclamations.
595. — Les biens aliénés et les rentes transférées sont exceptés de l'attribution. — Difficultés relatives à l'application de cette restriction.
596. — La mise en possession n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté spécial du préfet.
597. — A quelle autorité appartient l'interprétation et l'application des arrêtés et décrets qui ont pour objet les remises à faire aux fabriques ?
598. — Formes de la demande en remise. — Recours contre l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle.
599. — 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.

—

591. — 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. 1er. 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 desti- « nation.

« Art. 2. Les biens des fabriques des églises sup- « primées seront réunis à ceux des églises conservées « et dans l'arrondissement desquelles ils se trou- « vent (1). »

(1) Ce dernier article a été modifié par le décret du 31 juil-

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, 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.

592. — 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

let 1806, qui dispose expressément que, lors même que les biens restitués sont 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.

dans les églises autrefois paroissiales, appartenaient aux fabriques (1).

593. — 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. 1^er^. En exécution de l'arrêté du 7 thermidor « an XI, les biens et rentes non aliénés provenant « des fabriques des métropoles et des cathédrales des « anciens diocèses, ceux provenant des fabriques « des ci-devant chapitres métropolitains et cathé- « draux, appartiendront aux fabriques des métro- « poles 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 (2).

« Art. 2. Les biens et rentes non aliénés prove- « nant des fabriques des collégiales appartiendront « aux fabriques des cures et succursales dans l'ar-

(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 ne sont aujourd'hui soumis, comme les baux, qu'à l'approbation des préfets. (Voy. art. 2 et 3 et décr. 25 mars 1852, tableau A, n° 55.)

(2) Il n'y a plus aujourd'hui, aux yeux de la loi, de fabriques de chapitres; le décret ne parle que de celles qui existaient autrefois. (Voy. décr. 21 avril 1848, chap. de l'Église métropolitaine de Tours.)

« rondissement desquelles sont situés les biens et « payables les rentes (1). »

594. — 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 janv. 1836, commune 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. Si l'*affectation* est, d'ailleurs, constante, peu importe l'origine du bien. Les presbytères supprimés par suite de la nouvelle circonscription ecclésiastique, bien qu'ils fussent, lors de la suppression, propriétés communales, ont été compris au nombre des biens restitués et réunis aux fabriques et cures des succursales dans l'arrondissement desquelles ils sont situés. (Voy. *ibid.*)

595. — 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

(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.)

point, que les fabriques ont dû suivre les règles de compétence établies pour le contentieux des domaines nationaux.

596. — 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 « possession 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 finances. » Cet avis a sa raison dans un principe auquel il est temps d'arriver.

597. — 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. I^er^, chap. 1^er^, n^os^ 39 et 40), 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 dénomination 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 forte-

(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*.)

ment 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.)

598. — 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. (Voy. ord. 30 août 1845, fabrique de Saint-Cosme.)

Quel que soit donc le détenteur du bien qu'elles entendent réclamer, les fabriques doivent, d'abord, et avant de porter leur demande devant aucune juridiction, sous peine d'être déclarées non recevables, demander au préfet l'envoi en possession. (Voy. ord. 17 fév. 1848, commune d'Argenton; décr. 23 nov. 1849, fabrique de Rouans; 9 mars 1850, fabrique de Chalus; 6 mai 1853, fabrique de Tours; 6 avril 1854, commune de Tocqueville-Bénarville.) 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; décr. 6 avril 1854, commune de Tocqueville-Bénarville.) Mais alors même que le conseil reconnaît qu'il y a lieu d'accueillir la demande d'envoi en possession, ce n'est pas lui qui effectue cet envoi, il annule la décision qui le refusait et renvoie la fabrique devant le ministre des

finances pour se faire mettre en possession : l'envo en possession n'implique en lui-même qu'un acte d'administration. (Voy. décr. 6 mai 1853, fabrique de l'église métropolitaine de Tours.)

599. — L'art. 26 du décret du 30 déc. 1809, après avoir déclaré que *les revenus des fabriques se forment du produit des biens et rentes restitués*, ajoute, dans un troisième paragraphe : « Leurs revenus se « forment 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° 591) 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, 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 un décret impérial. 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 chef de l'État prononce ; et, si l'envoi en possession est accordé, la fabrique exerce son action en revendication devant le juge civil.

§ 3. — Suppléments de ressources dus par les communes.

600. — Énumération des charges de la commune, en ce qui concerne l'exercice du culte.
601. — Exécution de la disposition qui oblige la commune à suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique.
602. — Suite. — De l'obligation de fournir un logement ou une indemnité pécuniaire au curé ou desservant.
603. — Suite. — Des grosses réparations des églises et presbytères.

604. — Du cas où le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes.

605. — Stipulations entre 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.

606. — 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.

607. — Accomplissement de l'obligation pour la commune de supporter les grosses réparations.

608. — Des secours à solliciter du département ou de l'État.

609. — Les départements sont tenus envers les fabriques des cathédrales, aux mêmes obligations que les communes envers les fabriques paroissiales.

—

600. — « Les charges des communes relativement « au culte sont :

« 1° De suppléer à l'insuffisance des revenus de la « fabrique pour les charges portées en l'art. 37 (ce « sont les 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. 30 déc. 1809, art. 92.)

601. — 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 décret impérial. (Voy. décr. 30 déc. 1809, art. 94, 95, 96 et 97.)

602. — L'obligation pour la commune de fournir au curé ou desservant un presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère ou de logement, une indemnité pécuniaire, n'existe que dans les cas où les revenus de la fabrique sont insuffisants pour y pourvoir ; elle est donc essentiellement éventuelle et subordonnée à la constatation de cette insuffisance. Ce point, toutefois, a fait l'objet d'une vive contro-

verse, et, à la suite d'un arrêt de la cour de cassation qui décidait en principe que l'indemnité de logement des curés constituait, *dans tous les cas*, une dette à la charge des communes (Voy. Cass. ch. req. 7 janvier 1839), le ministre de l'intérieur a cru devoir consulter l'assemblée générale du conseil d'État, sur le point de savoir quelles étaient les obligations des communes à l'égard des fabriques, quant au logement des curés ou desservants, et à quelle autorité il appartenait de déterminer l'étendue de ces obligations. Voici le texte de l'avis émis par le conseil à la date du 21 août 1839 :

« Le conseil d'État. . . . . .

. . . . . .

« *sur la première question* : Considérant que l'obli-
« gation pour les fabriques de subvenir, lorsque leurs
« ressources sont suffisantes, à toutes les dépenses
« relatives à la célébration, aux édifices ou au loge-
« ment des ministres du culte, ressort également de
« leur destination, de celle des biens qui leur ont été
« affectés par l'État à titre de dotation, et des dispo-
« sitions formelles des décrets qui régissent la ma-
« tière ; que le décret du 30 mai 1806, notamment,
« leur a donné les églises et presbytères des anciennes
« paroisses supprimées précisément afin, dit l'art. 2,
« qu'elles en tirent, soit par la vente, soit par la
« location, un revenu qui serve en première ligne à
« l'acquisition du presbytère, ou, de toute autre ma-
« nière, aux dépenses du logement des curés ou des-
« servants dans les paroisses où il n'existerait point
« de presbytères ; que l'esprit et les termes du décret
« du 30 novembre 1809, sur l'organisation et l'ad-

« ministration des fabriques, ne sont pas moins clairs « et explicites ; que, dans le § 4 de son art. 37, « comme dans ses art. 42, 43 et 46, relatifs aux « charges et au budget des fabriques, il appelle formellement ces dernières à concourir, jusqu'à concurrence de l'excédant de leurs revenus, aux grosses réparations et reconstructions des églises et des presbytères, et leur impose, par conséquent, en réalité, la charge du logement des curés ou desservants ; que, dans les art. 92 et 93, relatifs aux charges des communes, après avoir mis au nombre de ces charges le logement du curé, ou, à défaut de presbytère, l'indemnité de logement, il explique encore, en termes exprès et formels, que les fabriques ne peuvent cependant recourir aux communes, pour cette dépense, que dans le cas d'insuffisance de leurs propres revenus ; que, dans le système de ce décret, les fabriques sont constamment les premières obligées pour toutes les dépenses du culte, quelle que soit leur nature, de même que les communes sont appelées, par réciprocité, à subvenir à l'insuffisance de leurs revenus, quelle que soit également la nature de la dépense ; qu'aucun acte législatif nouveau n'a modifié, à cet égard, l'état de la législation ; qu'à la vérité la loi municipale, intervenue en 1837, en faisant l'énumération des dépenses obligatoires, y a compris l'indemnité de logement, sans faire la réserve des obligations imposées en première ligne à la fabrique ; mais que, dans cette énumération, la loi n'a eu pour objet que de résumer et de coordonner les charges imposées aux communes par les différents

« actes de législation antérieure, et qu'il est impossible « de conclure de son silence, à l'égard des fabriques, « qu'elle ait voulu modifier la situation que leur avait « faite le décret organique du 30 décembre 1809 ;

« *Sur la seconde question* : Considérant que l'in- « demnité de logement ne constitue pas, au profit « du curé ou desservant, une dette civile, dont les « tribunaux puissent déterminer la valeur et régler le « paiement ; que cette indemnité est une affectation « faite à un fonctionnaire ecclésiastique pour un ser- « vice public ; que, sous ce rapport, il n'appartient « qu'à l'autorité administrative d'en régler l'étendue « et les effets ; que les dispositions des lois spéciales « sur la matière sont, sur ce point, complétement « d'accord avec les principes généraux du droit pu- « blic ; qu'en effet, en même temps qu'il mettait à la « charge des communes, dans le cas d'insuffisance « du revenu des fabriques, l'indemnité de logement « due au curé ou desservant, le décret du 30 dé- « cembre 1809 déterminait les formes dans lesquelles « le recours serait exercé contre la commune, et que, « aux termes de ses art. 93, 96 et 97, dans le cas « de refus fait par le conseil municipal de supporter « tout ou partie de la dépense, il devait être statué « par le roi en conseil d'État, sur le rapport du mi- « nistre des cultes ; que la loi municipale du 18 juil- « let 1837 porte également, dans son art. 39, que, « dans le cas où un conseil municipal n'allouerait « pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire, « ou n'allouerait qu'une somme insuffisante, l'allo- « cation serait inscrite au budget de la commune par « une ordonnance du roi ou un arrêté du préfet, sui-

« vant l'importance des revenus de la commune ;
« que ces dispositions s'appliquent nécessairement à
« l'indemnité de logement qui peut être due au curé
« ou desservant, à défaut de revenus suffisants de la
« fabrique, puisqu'elle est comprise parmi les dé-
« penses obligatoires des communes ;

« Est d'avis :

« 1° Que les fabriques doivent appliquer l'excédant
« de leurs revenus à l'indemnité de logement due au
« curé ou desservant, à défaut de presbytère, et que
« cette indemnité n'est à la charge des communes
« que dans le cas où l'insuffisance des revenus de la
« fabrique ne lui permet pas d'y subvenir sur ses
« propres revenus ; 2° que, dans le cas où la com-
« mune doit payer l'indemnité de logement et où le
« conseil municipal refuse d'allouer les fonds néces-
« saires pour cette dépense, le recours au curé ou
« desservant ne peut être exercé que devant l'autorité
« administrative, dans les formes qui ont été réglées
« par l'art. 39 de la loi du 18 juillet 1837 ; qu'en
« conséquence, lorsqu'un pareil recours est exercé
« devant les tribunaux civils, le conflit doit être élevé
« par le préfet. »

L'autorité de cet avis n'a pas triomphé de la difficulté, elle a été portée devant le conseil d'État, par la voie contentieuse, à l'occasion d'une contestation entre la fabrique de Saint-Epvre et l'église de Nancy. Le commissaire du gouvernement, M. Cornudet, a même formulé, dans des conclusions que nous regrettons de ne pouvoir reproduire, une opinion contraire à celle que nous venons de professer et soutenu que l'indemnité de logement des curés et desservants

constituait dans tous les cas une obligation principale et directe à la charge des communes, mais cette doctrine a été repoussée par le conseil d'État, qui a confirmé la solution donnée dans l'avis émis en 1839. (Voy. décr. 21 avril 1848, fabrique de Saint-Epvre.)

603. — Le même avis, on l'a remarqué, résout incidemment la question, de savoir si les grosses réparations des églises paroissiales et des presbytères sont à la charge des fabriques, sauf à elles, en cas d'insuffisance de leurs revenus, à demander un secours aux communes, ou bien si elles doivent, dans tous les cas, être directement supportées par les communes.

Le conseil d'État n'hésite point à dire que le législateur, en instituant les paroisses à titre d'établissements distincts et en leur affectant un patrimoine et des revenus, s'est précisément proposé de mettre les fabriques à même de subvenir par leurs propres ressources, à tous les frais du culte non supportés par l'État (Voy. décr. 30 déc. 1809, art. 37, 46, 92 et 94) ; et qu'il est, dès lors, juste de laisser, dans la mesure de leurs ressources, les grosses réparations des églises et des presbytères à leur charge, sans qu'il y ait lieu de distinguer si le bâtiment est la propriété de la commune ou de la paroisse. (Voy. avis 30 janv. 1833 et 14 juillet 1835 ; décr. 21 août 1849, commune de Hallignicourt (1).

604. — Si le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes, le conseil de chaque commune

(1) M. L. Aucoc, auditeur au conseil d'État, examine la question et la résout en ce sens dans une remarquable dissertation publiée par l'*École des communes*, numéros de janvier et de février 1855.

sera convoqué et délibérera séparément. (Voy. art. 102.) Le décret ne dit pas expressément par qui et comment se réglera 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.)

605. — 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 ré- « partition des frais de reconstruction de la succur- « sale 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 XIV, 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 suc- « cursale de Sainte-Marie ; qu'il résulte de l'esprit « et des termes de cette convention, que la ville de « Saint-Étienne est restée chargée seule de pourvoir « aux dépenses relatives aux travaux d'agrandisse- « ment qu'il serait nécessaire de faire à ladite suc- « cursale 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 ven- « démiaire an XIV, la commune d'Outre-Furens « doit être affranchie de toute contribution au paye- « ment 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 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 ?

606. — 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 effectuée entre les diverses communes, si la paroisse est composée de plusieurs, d'après

les règles que nous venons d'indiquer, « la réparti-« tion entre les habitants, au marc le franc de la con-« tribution 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 pa-« roisses de 600 à 1,200 âmes, et 300 fr. au-dessus « de 1,200 âmes. La répartition ne pourra être or-« donnée provisoirement que par un décret délibéré « en conseil d'État si elles sont au-dessus, et jusqu'à « concurrence du double des sommes ci-dessus énon-« cées. S'il s'agit de sommes plus fortes, l'autorisa-« tion par une loi sera nécessaire, 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.

607. — Le § 3 de l'art. 92 charge les communes de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte. (Voy. *suprà*, n° 603.) Lorsque de grosses réparations ou reconstructions deviennent nécessaires, la fabrique prend une délibération qui en 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.)

608. — 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 de l'empire 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. 30 déc. 1809, art. 100.)

609. — 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.

610. — Énumération des objets qu'embrasse la régie attribuée aux fabriques.

611. — Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs.
612. — Procédure à suivre pour obtenir cette autorisation.
613. — Opposition de la part des tiers intéressés.
614. — Acceptation.
615. — L'autorisation d'accepter ne préjuge nullement les questions juridiques.
616. — Des baux et contrats de vente, d'aliénation, d'acquisition et d'échange.
617. — Les meubles sont à la disposition du bureau des marguilliers.
618. — L'exécution des contrats est soumise aux tribunaux civils.
619. — Location des chaises.
620. — Concessions de places, bancs et chapelles.
621. — Du juge compétent pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de ces concessions.
622. — Du déplacement, de la réduction et de la suppression des bancs concédés.
623. — Transactions. — Les règles à suivre sont les mêmes que pour les communes.
624. — Exercice des actions juridiques. — Autorisation du conseil de préfecture.
625. — Des dépenses dans leur rapport avec le budget annuel de la fabrique. — Dépenses extraordinaires.
626. — Dépenses de l'église et frais de sacristie.
627. — L'exécution des marchés est soumise aux tribunaux civils.
628. — Du mode de payement des créances contre les fabriques.
629. — Reddition des comptes du trésorier.
630. — Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur les débats relatifs aux comptes entre la fabrique et le trésorier?

—

610. — 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.

611. — 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 chef de l'État, 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.)

612. — 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.

613. — 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 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. On comprend, d'ailleurs, que des appréciations de cette nature sont du domaine exclusif de l'administration et ne peuvent faire l'objet d'un recours par la voie contentieuse. (Voy. décr. 20 juillet 1850, commune de Sanguinet; 21 juillet 1853, Grosse.)

Quel que soit l'objet de la disposition, tant que l'autorisation n'a pas été donnée, il ne peut être

(1) Aux termes de l'art. 4 de l'ord. du 14 janv. 1831, il est interdit de présenter à l'autorisation du chef de l'État les donations qui seraient faites avec réserve d'usufruit au profit du donateur.

procédé qu'aux actes *conservatoires*. (Voy. ord. 14 janv. 1831, art. 1.) (1)

614. — 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)

615. — 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 civiles, 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. 30 déc. 1809, art. 80), elles doivent être soumises aux juges ordinaires.

616. — Les maisons et biens ruraux appartenant

(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.)

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 de l'empereur.

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; Cass., arrêt 27 juin 1853.)

L'autorisation obtenue, l'acte est passé avec le trésorier.

617. — 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.

618. — 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. (Voy. décr. 24 mars 1849, fabrique de Sainte-Soulle.) Les paroisses sont, à cet égard, dans la même position que les communes.

619. — 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.

620. — 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 de l'empereur 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.)

621. — 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.)

622. — 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-intérêts de la compétence des tribunaux ordinaires. (Voy. ord. 12 déc. 1827, Boccaudé.)

623. — 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.

624. — 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 commandements 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 préfecteure 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 observations 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 (1).

(1) Ajoutons qu'il faut se renfermer rigoureusement dans les limites de l'autorisation accordée. Si, par exemple, une fabrique

On est aussi entraîné par la force de l'analogie à 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.) Le desservant de la commune n'a pas qualité pour agir au nom de la fabrique. (Voy. décr. 29 juin 1850, Hugony.)

625. — 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. décr. 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

a obtenu d'intervenir pour demander un sursis à l'effet de se faire envoyer en possession, elle doit s'abstenir de plaider au fond. (Voy. Cass. 12 avril 1847, fabrique de Tours.)

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.)

626. — 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.)

627. — 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 auxquelles elle a souscrit : on l'actionnera, au besoin, devant les tribunaux civils, pour faire constater et fixer la créance.

628. — 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. II, chap. VI, 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.

629. — 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 clôt et arrête le compte, 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 impérial, 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 ren-

due par l'évêque en cours de visite, est tenu de poursuivre le comptable devant le tribunal de première instance, et il le fait condamner 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. décr. 30 déc. 1809, art. 70.)

630. — 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 les difficultés que comporte cette opération tombent sous le coup de l'attribution faite par la loi de 1837 aux conseils de préfecture et à la cour des comptes. (Voy. ord. 13 mai 1829, Olivier;

18 juin 1846, héritiers Bihl; et *suprà*, t. III, n° 483.)

CHAPITRE DIX-NEUVIÈME.

DES FOURNITURES.

Préliminaires.

631. — L'État se procure les objets nécessaires aux divers services publics par des marchés passés avec des particuliers.
632. — Marchés de fournitures.
633. — Division.

—

631. — 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.

632. — Les traités auxquels donnent lieu les tra-

vaux 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*.

633. — Nous traiterons d'abord de la formation, et ensuite de l'exécution des marchés.

Art. 1. — Formation des marchés.

634. — Les marchés pour les services généraux sont passés par les ministres.

635. — Forme des marchés. — Adjudications et traités de gré à gré.

636. — Du cas où il a été traité à l'amiable pour une fourniture qui devait être mise en adjudication.

637. — Les soumissionnaires évincés du concours ne sont pas fondés à réclamer.

638. — De l'approbation réservée au ministre.

639. — Le ministre ne peut annuler l'adjudication prononcée au profit de l'un pour la trancher au profit d'un autre.

—

634. — Les marchés destinés à assurer un service dans toute l'étendue de l'empire 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.

635. — Les marchés sont passés par voie d'adjudication publique et au rabais, ou de gré à gré.

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. article 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 « attribuée à des porteurs de brevets d'invention ou « d'importation ; 4° pour les objets qui n'auraient « qu'un possesseur unique ; 5° pour les ouvrages et « les objets d'art et de précision dont l'exécution « ne peut être confiée qu'à des artistes éprouvés ; « 6° pour les exploitations, fabrications et 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 « arrêter 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 circon- « stances imprévues, ne peuvent pas subir les délais « des adjudications ; 10° pour les affrétements pas- « sés au cours des places par l'intermédiaire des « courtiers, et pour les assurances sur les charge- « ments 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 ti- « tres justificatifs exigés par les cahiers des charges.»

656. — 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 annulé, 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, « puisque 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. 1^er^. 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 fourniture de « planches pour le service de son département, » et il a réformé *la décision en tant qu'elle prononçait la nullité du marché.* (Voy. ord. 28 février 1834, Méjan.)

637. — 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 soulienne 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 quidoit, aux termes de l'art. 1142 du Code civil, se résoudre en dommages-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.

638. — Il est de l'essence des marchés passés par les chefs de service ou les commissions déléguées à cet effet de ne devenir définitifs que par l'approbation du ministre. (Voy. ord. 31 mai 1838, articles 44 et 46.) Si le ministre refuse de s'approprier le marché, 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 s'il n'est pas juste que la position des deux parties soit égale, et que le soumissionnaire reste aussi maître de déserter le traité tant que l'administration supérieure ne l'a pas rendu irrévocable par son adhésion. Mais la réserve de l'approbation ministérielle n'empêche point l'engagement de se former, les parties contractantes sont liées dans les termes de la condition à laquelle est subordonnée l'exécution de la convention, et le fournisseur n'a pas plus le droit de se retirer que le chef de service ne l'aurait s'il prétendait revenir sur le marché.

639. — Le droit du ministre lui-même ne saurait

s'exercer que dans les prévisions du cahier des charges. Si, par exemple, le ministre ne refusait son approbation à l'adjudication prononcée au profit de l'un que pour la trancher au bénéfice de l'autre, le premier soumissionnaire aurait certainement qualité pour réclamer d'abord devant le ministre et déférer, au besoin, au conseil d'État la violation des clauses destinées à régler le rang et les droits respectifs des concurrents. (Voy. décr. 26 juillet 1851, Martin.)

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 nou- « velles conditions ou qu'il consent à ces réserves. » « (Voy. art. 107.)

Art. 2. — Exécution des marchés.

640. — Division.

---

640. — Les règles que nous avons à exposer se rapportent, 1° à la compétence, 2° à l'interprétation

(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.)

et à la résiliation, 3° aux liquidations et règlements de comptes ; adoptons cette division.

§ 1. — Compétence.

641. — Au milieu des incertitudes de la législation, la jurisprudence a proclamé le principe de la juridiction ministérielle.

642. — Les décisions des ministres en matière de marchés, ont les caractères et produisent les effets des jugements.

643. — C'est au ministre de décider si l'auteur d'un marché a ou non traité en qualité d'agent du gouvernement.

644. — La nature de l'objet du marché ne met point obstacle à la compétence du ministre.

645. — Les marchés passés pour les départements ou pour les communes appartiennent à la juridiction des tribunaux civils.

646. — Les marchés de fourniture 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.

647. — Compétence spéciale créée au profit des conseils de préfecture par le décret du 22 avril 1812.

648. — Compétence pour les marchés relatifs aux maisons centrales de détention. — Réfutation de la jurisprudence.

649. — Les réponses des chefs de service aux demandes relatives à l'exécution des traités passés pour les services locaux ne constituent point des décisions.

650. — Les marchés entre les entrepreneurs et les sous-traitants ne sont point soumis à la juridiction administrative.

651. — L'intervention de l'État dans ces marchés ne peut résulter que d'une stipulation expresse.

652. — Privilége accordé aux sous-traitants et sur le cautionnement des entrepreneurs et sur les sommes qui peuvent leur être dues par l'État.

---

641. — 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, disait 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 engagements, seront poursuivis de- « vant 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 vendémiaire 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 comp-

« tables, dans les trois mois au plus tard de leur « remise, et de les faire passer de suite à la tréso- « rerie, avec les pièces justificatives, auxquelles ils « joindront copie des marchés et décisions nécessai- « res à leur vérification ultérieure à la comptabilité « 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 exécu- « toires provisoirement contre les entrepreneurs, « fournisseurs, soumissionnaires et agents quelcon- « ques, chargés des services depuis la mise en acti- « vité de la constitution de l'an III, soit pour la « réintégration des à-compte accordés pour lesdits « services..., soit pour le recouvrement des débets « résultant des comptes qui doivent être arrêtés par « les ministres, et déposés à la trésorerie nationale ; » 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 qu'à procurer *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'or-

ganisation 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. art. 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'em- « pire, et par nos décrets. Il connaîtra en outre : « 1°... 2° De toutes contestations ou demandes rela- « tives 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 tribunal 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 au 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).

642. — 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 au conseil d'État et présentée dans le délai de trois mois, à partir de la notification de la décision attaquée. (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

(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 XV, n° 129, que l'intendant de la maison de l'empereur tient du décret de 1806, le pouvoir 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.

jugements, et cherchons à déterminer avec précision les limites qui circonscrivent l'attribution. (Voy. *suprà*, t. I^er^, n^os^ 172, 173 et suivants.)

643. — 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 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, Fabres; 9 mai 1834, Pons.)

644. — 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 inévitablement 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 Bone sur celle de Bougie pour le service des troupes dans cette place, faisait observer 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.)

645. — La précision du texte qui consacre la compétence de l'autorité administrative (Voy. décr. 11 juin 1806, art. 12), ne permet pas de l'appliquer 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'arrosement 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.

646. — 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. 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 aqueducs 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 main-

tenir 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.

647. — 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.

648. — 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'au- « tant moins le droit de la juger, qu'il était partie « contractante. — Art 1er. Les arrêtés du préfet du « département de la Seine... sont annulés pour cause « d'incompétence. — Art. 2. Les parties sont ren- « voyées à traiter de gré à gré sur le payement de ces « fournitures, ou, en cas de contestation, devant 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 ser-

vice 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. Concluons que la jurisprudence est, en ce point, en contradiction avec les principes, et formons le vœu de la voir se modifier.

649. — 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 acquiescement 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.

650. — 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 les détails 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, et celui-ci ne cesse nullement 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 étrangères à la juridiction administrative et doivent être portées devant les tribunaux ordinaires. (Voy. entre beaucoup d'autres, ord. 22 août 1834, Puech.)

651. — 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.

652. — Le décret du 12 décembre 1806 accorde, mais seulement pour les marchés relatifs au service de la guerre (Voy. Cass., 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. Cass., 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. décr.

13 juin 1806), les pièces justificatives de leurs fournitures (Voy. 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. décr. 12 déc. 1806.) Ils ont aussi la ressource de faire signifier leur opposition au bureau des oppositions établi au trésor, à Paris, et aux caisses des payeurs dans les départements.

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 ayant-cause, de la compétence des tribunaux ordinaires. Le ministre n'a point à en connaître. (Voy. décr. 14 août 1852, Leleu.)

§ 2. — Interprétation et résiliation.

653. — Les stipulations doivent être interprétées suivant la rigueur du droit.

654. — Application de ce principe à la clause de retenue pour cause de retard. — Du cas de force majeure.

655. — Application du même principe à la prévision de l'état de guerre.

656. — Réception des livraisons.

657. — De la résiliation pour cause d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur.

658. — De l'établissement de régies et du recours aux marchés d'urgence aux frais et risques de l'entrepreneur.

659. — De la résiliation pour inexécution. — Droits à exercer sur le cautionnement.

660. — De la résiliation prononcée comme mesure administrative, parce que l'État entend mettre un terme à l'exécution du marché.

653. — 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 rapide analyse excéderait 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 réclamation prend la forme d'une prétention juridique, il n'y peut être répondu 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 que comportent les spéculations, avantage que le gouvernement a précisément pour but de lui ménager en mettant les services publics en entreprise.

654. — 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, ou 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 séjourner. « Ce certificat visé par la principale autorité civile, « déchargera l'entrepreneur de toute retenue 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.)

De quelque rigueur que soient empreintes 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.

655. — Le même principe s'applique à la prévision de l'état de guerre et de ses conséquences. 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.)

656. — Je dois dire un mot d'une condition inhérente à tous les marchés de fournitures et qui, pourtant, est rarement bien comprise, c'est celle qui a trait à la vérification et appréciation des objets à livrer. L'administration se réserve toujours, soit par une stipulation particulière, soit en vertu d'une prévision des *clauses et conditions*, arrêtées pour servir de base à tous les marchés d'un service et auxquelles il est souscrit en termes généraux dans chaque marché, d'admettre ou de rejeter comme satisfaisant ou ne satisfaisant pas aux exigences du cahier des charges, les objets que le soumissionnaire s'engage à fournir. Or, le fournisseur ne doit pas se faire illusion sur le sens et la portée de cette réserve. Il s'ensuit que du moment qu'il a été procédé à la *réception des fournitures* par les agents délégués à cet effet dans l'ordre établi pour l'organisation du service auquel se rattache le marché, le fournisseur est lié par l'appréciation de ces agents. Ce serait sans droit et sans succès possible qu'il prétendrait faire procéder à une vérification en dehors de l'administration. (Voy. décr. 15 nov. 1851, Sorel). Il s'est mis et doit rester à sa discrétion sous ce rapport.

657. — 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 des circonstances de nature à en atténuer la gravité ou à des faire considérer comme involontaires, pour établir que le ministre n'était pas fondé à résilier, 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.

658. — 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-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.

659. — Si, au lieu de poursuivre l'exécution par voie de régie, le ministre se contente de résilier le marché, il a cependant soin de ménager à l'État une allocation pour le préjudice qu'il peut éprouver de l'inexécution des engagements pris par le fournisseur. La décision qui prononce la résiliation ordonne la retenue à titre de dommages-intérêts, de tout ou partie du cautionnement que l'adjudicataire a dû déposer pour être admis à traiter.

Ce cautionnement ne constitue, en principe, qu'une garantie affectée à l'exécution des engagements pris vis-à-vis de l'État, et l'État n'a droit d'exercer de retenues ou de répétitions sur le montant des sommes remises à cet effet dans ses mains que pour raison du traité et dans la mesure des dommages dont il fait preuve. (Voy. décr. 5 avril 1851, Hérout et de Handel.)

Mais, le plus ordinairement, l'administration se place sous la protection de l'art. 1152 du Code civil, elle stipule expressément que le cautionnement sera acquis à l'État en cas d'inexécution du contrat ; c'est

ce qui a notamment lieu dans les concessions de chemins de fer, et alors, elle n'a ni justification ni évaluation de préjudice à faire, elle est autorisée à attribuer à l'État l'intégralité des valeurs formant le cautionnement en vertu d'une clause dont le caractère est celui de *clause pénale*. (Voy. décr. 20 janvier 1853, Marcin et Craisson.)

660. — 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-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 renon-

cer 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 une 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-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-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-intérêts.

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 excéderaient la proportion dans laquelle « les bois de cette nature peuvent entrer dans la con- « sommation de la marine ; que cette cause suffisait « pour autoriser le ministre à prononcer la résilia- « tion. » (Voy. ord. 28 février 1834, Méjan.)

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.

661. — Les déchéances générales ne forment point obstacle à l'application des déchéances spéciales.
662. — Déchéance spéciale aux marchés passés par l'administration de la guerre résultant du décret du 13 juin 1806.
663. — Nature des pièces à produire, conditions essentielles à leur validité.
664. — La liquidation ne devient définitive que par l'arrêté de compte émané du ministre.
665. — Les lettres qui se réfèrent à une première décision ne sauraient donner ouverture à un nouveau délai.
666. — L'exécution volontaire emporte acquiescement.
667. — Révision de comptes pour erreurs, faux ou doubles emplois.
668. — Payement. — L'intérêt légal se calcule à 5, et non point à 6 p. 100.

—

661. — 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 prononçaient certaines déchéances spéciales, et d'interdire toutes stipulations destinées à restreindre les délais ménagés aux créanciers de l'État.

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.)

662. — 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 créancier qui, « par suite de circonstances extraordinaires résul- « tant 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.

663. — 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. Remarquons 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'em-

pressent 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 à laquelle a trait le marché, 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.

664. — On a quelquefois cherché à se prévaloir des à-compte 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 maintenu 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.)

665. — 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 (1). (Voy. ord. 2 juin 1837, Benoît-Meurs.)

666. — 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.)

667. — Le principe de droit commun, d'après lequel il y a lieu à révision des comptes judiciairement arrêtés « pour erreurs, omissions, faux ou dou-« bles 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

(1) A ce point de vue, toutes les décisions du ministre de la guerre portant liquidation des créances des officiers comptables des subsistances militaires doivent être considérées comme définitives. (Voy. décr. 26 janv. 1850, Langlois.)

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.

668. — 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.)



FIN DU CINQUIÈME VOLUME.

TABLE DES MATIÈRES.

CHAPITRE QUATORZIÈME.

DES CULTES.

Préliminaires.

Pages.

1. — Du principe de la liberté des cultes. 1
2. — Réunions soumises à une autorisation du gouvernement. 5
3. — Cultes reconnus. 6
4. — Division. 7

Art. 1. — Organisation des cultes.

5. — Concordat et articles organiques. 9
6. — Indépendance de l'État vis-à-vis de la religion. — Son droit est de la surveiller. 11
7. — Il est du devoir de l'État de protéger la religion. 12
8. — Loi du 18 germinal an X. — Réception, publication et exécution des actes de la cour de Rome. 13
9. — Suite.— Immixtion des mandataires du Souverain Pontife dans les affaires ecclésiastiques. — Publication des décrets des Synodes étrangers et des Conciles. 14
10. — Nécessité d'une permission du gouvernement pour toute assemblée du clergé en France. *id.*
11. — Oblations. 15
12. — Recours pour cause d'abus. — Renvoi. *id.*
13. — Division territoriale pour l'administration du culte. *id.*
14. — Nomination des archevêques et évêques. 16
15. — Attributions des archevêques. — Source du pouvoir juridictionnel de l'Église. *id.*

Pages.

16. — Officialités. 17
17. — Du rétablissement des officialités. 19
18. — L'archevêque veille au maintien de la foi et de la discipline. 21
19. — Juridiction métropolitaine. — Appel des décisions de l'évêque. 22
20. — De l'appel au Pape. *id.*
21. — Attributions des évêques. 23
22. — Pénalités. *id.*
23. — Inamovibilité des curés. *id.*
24. — La destitution doit être approuvée par le gouvernement. 24
25. — De l'approbation dans son rapport avec la faculté d'appel et le droit de recours pour cause d'abus. 25
26. — Réunion d'une cure à une autre ou à un chapitre. — Archiprêtres. 28
27. — Eloignement temporaire du curé. — Remplacement. 29
28. — Interdiction des curés. 30
29. — Vicaires et desservants. — Révocation et interdiction. *id.*
30. — Incorporation du prêtre au diocèse. 31
30 *bis*. — Attributions des curés. 32
31. — Caractères et effets de l'intervention de la puissance civile dans la juridiction ecclésiastique. *id.*
32. — Cultes protestants. — Nomination des pasteurs dans l'Église réformée. 35
33. — Attributions du directoire dans l'Église de la confession d'Augsbourg. *id.*
34. — Destitution des pasteurs. 36
35. — Conseils presbytériaux. — Consistoires. *id.*
36. — Conseil central des églises réformées. *id.*
37. — Consistoire général et directoire des églises de la confession d'Augsbourg. *id.*
38. — Culte israélite. 37

Art. 2. — Appel comme d'abus.

39. — Origine de l'appel comme d'abus. 39
40. — Institution du recours au conseil d'État dans les cas d'abus. — Art. 6, L. 18 germinal an X. 4
41. — De la revendication pour les cours de la connaissance des cas d'abus. 42

Pages.

42. — Cas d'abus. — Usurpation. 43
43. — Excès de pouvoir. 44
44. — Usurpation et excès de pouvoir dans un même acte. 45
45. — Du refus par un évêque de l'autorisation d'imprimer ou de réimprimer les livres d'Église. 46
46. — Contravention aux lois et règlements. 47
47. — Infraction des règles consacrées par les canons. — L'examen du conseil d'État ne va pas au delà de la forme. 49
48. — Effets de la déclaration d'abus en cette matière. 52
49. — Attentat aux libertés de l'Église gallicane. — Origine des maximes de l'Église gallicane. *id.*
50. — Déclaration de 1682. 54
51. — Double portée des maximes de l'Église gallicane. 56
52. — Déclaration d'abus prononcée contre le cardinal de Bonald. 57
53. — Entreprises et procédés contre l'honneur ou la conscience des citoyens. — *id.*
54. — Recours contre les actes de nature à porter atteinte à l'exercice public du culte. 61
55. — Formes du recours comme d'abus. — Par qui le recours peut-il être exercé ? 62
56. — Remise d'un mémoire au ministre. *id.*
57. — Il n'y a pas de délai pour le recours. 63
58. — L'instruction est faite par la section attachée au ministère des cultes. 64
59. — Formules de déclaration d'abus. *id.*
60. — Effets de la déclaration d'abus. 65
61. — Des actes qui constituent en même temps un abus et un crime ou délit. — La poursuite devant les juges du droit commun est subordonnée à une autorisation du conseil d'État. 66
62. — Appréciation de cette garantie. 69
63. — Actes étrangers aux cas d'abus. 71
64. — Du conflit au point de vue des attributions faites au conseil d'État en matière d'abus. 72
65. — Des actes constitutifs d'abus dans le culte protestant. 73
66. — Le recours comme d'abus n'est point ouvert contre les décisions approbatives d'actes de destitution de pasteurs. *id.*
67. — Des actes constitutifs d'abus dans le culte israélite. 74

CHAPITRE QUINZIÈME.

DU DOMAINE NATIONAL.

Pages.

Préliminaires.

68. — Distinction entre le domaine public et le domaine de l'État. — Division. 75

Art. 1. — Domaine public.

69. — Dépendances du domaine public. — Des routes départementales et des chemins vicinaux. 76
70. — Caractères distinctifs des dépendances du domaine public. 78
71. — Rivages de la mer, cours d'eau, chemins. — Renvoi. *id.*
72. — Objets affectés à la défense de l'État. 79
73. — Les mines dépendent-elles du domaine public ? *id.*
74. — Affectation par l'autorité d'une chose à un usage public. 80
75. — Délimitation des biens du domaine public. — Compétence. 82
76. — Actes déclaratifs de domanialité. — Interprétation. — Renvoi. *id.*
77. — Répartition des biens du domaine public entre les divers ministères. 84
78. — Inaliénabilité des dépendances du domaine public. 87
79. — Le non-usage suffit-il pour faire cesser l'affectation d'un bien au service public ? 88
80. — Des actes à l'effet de faire sortir un bien du domaine public. 90
81. — Protection du domaine public contre les entreprises des particuliers. — Renvoi. *id.*

Art. 2. — Domaine de l'État.

82. — Énumération des biens du domaine de l'État. 91
83. — Distinction entre les biens possédés et régis par l'État et les biens formant la dotation de la couronne, et ceux compris sous la dénomination de domaines engagés. 93

Pages.

§ 1. — Biens possédés et administrés par l'État.

84. — L'État n'a pas, relativement à son domaine, de privilége de juridiction. 95
85. — Accroissement du domaine de l'État. — Conquêtes et traités. *id.*
86. — Biens sans maîtres. 96
87. — Attributions de l'administration des domaines. 97
88. — Affectation d'immeubles du domaine à des services publics. *id.*
89. — Gestion des biens du domaine. 98
90. — Baux. 99
91. — De la question de savoir si les baux entraînent hypothèque au profit de l'État. 100
92. — Exécution des baux. — Compétence. 103
93. — Inaliénabilité des droits qui participent de la nature de l'impôt. 104
94. — Ventes de biens du domaine. 106
95. — De la disposition qui réduisait à un droit à indemnité les droits que des tiers pouvaient avoir sur des biens vendus nationalement. 108
96. — Vente de biens indivis entre l'État et des tiers. 109
97. — Conséquences du principe d'inviolabilité des ventes nationales consacré par les chartes de 1814 et 1830. 110
98. — Adjudications. *id.*
99. — Effets de l'adjudication; elle constitue un contrat. 112
100. — Exécution du contrat. — Payement du prix. 113
101. — Calcul des intérêts. 115
102. — Prescription consacrée par le décret du 22 octobre 1808. 119
103. — Interprétation et exécution des contrats de vente. — Compétence. 121
104. — Question de propriété entre l'adjudicataire et des tiers. 124
105. — Contestation touchant la validité du contrat. 126
106. — Question d'interprétation. *id.*
107. — L'examen du conseil de préfecture ne peut aller au delà des actes qui ont préparé ou consommé la vente. 129
108. — Indication de ces actes. *id.*
109. — Questions réservées aux tribunaux civils. 131

Pages.

110. — De la production des actes de ventes dans les procès engagés entre les adjudicataires et des tiers. 131
111. — L'interprétation sur renvoi des tribunaux ne comporte ni expertises, ni enquêtes. 132
112. — Application des actes. — Bornage. 133
113. — Les meubles sont étrangers à l'attribution faite par la loi de pluviôse an VIII. 134
114. — Concessions de biens du domaine. *id.*
115. — Décret du 9 avril 1811. 135
116. — Conciliation de ce décret avec celui du 11 décembre 1808. 137
117. — Application du décret de 1811 aux immeubles dont les communes ou départements se trouvaient en possession. 138
118. — Concessions de biens du domaine pour lesquelles le gouvernement a reçu du législateur une délégation générale. *id.*
119. — Concessions de marais domaniaux. 139
120. — Appréciation et interprétation des actes de concession. 140
121. — Échanges. 142
122. — Exécution du contrat. — Compétence. 143

§ 2. — Dotation de la couronne.

123. — Institution de la dotation de la couronne. — Liste civile. 145
124. — Inaliénabilité et imprescriptibilité des objets formant la dotation de la couronne. 147
125. — Ils ne sont grevés ni des dettes contractées, ni des pensions octroyées par le souverain. 148
126. — Les biens de la dotation sont affranchis de l'impôt. *id.*
127. — Échanges. — Baux à ferme. *id.*
128. — De la réunion des biens particuliers de l'empereur au domaine de l'État. 149
129. — Règles de compétence. *id.*

§ 3. — Domaines engagés.

130. — Origine de la législation spéciale aux domaines engagés. 151
131. — Loi du 14 ventôse an VII. 152

Pages.
132. — Loi du 12 mars 1820. 154
133. — Application de la loi de 1820 aux détenteurs de biens dans lesquels étaient comprises de hautes futaies. 156
134. — Exécution de la loi du 14 ventôse an VII. — Questions de domanialité. 157
135. — Questions de déchéance. — Compétence. 159
136. — Demandes en remboursement du prix d'engagement. *id.*
137. — Appréciation et interprétation des titres résultant de l'exécution de la loi de ventôse an VII. 160

Art. 3. — Actions domaniales.

138. — Le souverain est représenté par l'intendant de la liste civile pour les actions concernant les biens de la dotation. 161
139. — Les règles tracées pour les actions domaniales s'appliquent à tous les biens du domaine national, autres que ceux formant la dotation de la couronne. — Actions du ressort des juges du droit commun. 162
140. — L'exercice des actions est réservé au préfet. *id.*
141. — Obligation de remettre un mémoire préalable à toute action à intenter contre l'État. 163
142. — Teneur du mémoire. 164
143. — Le dépôt doit être préalable. 165
144. — Le mémoire est écrit sur papier timbré. *id.*
145. — Récépissé. *id.*
146. — De l'effet de la remise du mémoire au point de vue de la prescription. *id.*
147. — Le droit du préfet est dégagé de toute entrave. 166
148. — Dispense pour l'État de constituer avoué. *id.*
149. — Actions pour la perception des revenus. 167
150. — Exercice de la faculté d'appel. *id.*
151. — Dispense du préliminaire de conciliation. 168
152. — Actions du ressort de l'autorité administrative. *id.*

CHAPITRE SEIZIÈME.

DES ÉLECTIONS.

Préliminaires.

153. — Définition du sujet. 169
154. — Des bases du système électif établi par le décret du

Pages.

5 juillet 1848, le décret du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet de la même année. 170

155. — Suite. — Conditions d'éligibilité. 172

156. — Suite. — Fixation du nombre des mandataires à élire. — Organisation de l'élection. *id.*

SECTION I.

DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES ET D'ARRONDISSEMENT.

157. — Division. 173

Art. 1. — Listes électorales.

158. — Opérations à distinguer dans la confection des listes. 174

§ 1. — Formation des listes électorales.

159. — Conditions à remplir pour jouir du droit électoral. — Condition d'âge. *id.*

160. — Suite. — Droits civils et politiques. 175

161. — Causes qui peuvent priver un citoyen français de son droit électoral. — Tableau des incapacités. *id.*

162. — Formation des listes par le maire. — Domicile de six mois dans la commune. 181

163. — Les militaires sont portés sur la liste de la commune où ils étaient domiciliés avant leur départ. 183

§ 2. — Révision des listes électorales.

164. — Révision annuelle des listes. — Inscriptions. — Radiations. 184

165. — Du cas où le maire ne peut procéder à la révision ou refuse de le faire. 185

166. — Composition du tableau de rectification. 186

167. — Dépôt et publication de ce tableau au secrétariat de la commune. *id.*

168. — Contrôle administratif du travail des maires. 187

169. — Suite. — Le préfet peut déférer les opérations du maire au conseil de préfecture. *id.*

170. — Formes et délais des réclamations d'ordre individuel. 188

171. — Elles sont jugées en premier ressort par le maire

Pages.

assisté de deux membres du conseil municipal. 189
172. — Formes qui doivent présider à l'exercice de leur pouvoir. *id.*
173. — Notification des décisions. 190
174. — Délai de l'appel. — Il est porté devant le juge de paix. *id.*
175. — Il a lieu par une simple déclaration au greffe. 191
176. — Tout électeur inscrit peut appeler de la décision de la commission municipale. 192
177. — Le juge de paix ne peut être saisi de la connaissance d'une réclamation sur laquelle la commission municipale n'aurait pas statué. *id.*
178. — L'appel doit être jugé sans frais, ni forme de procédure. 193
179. — Les questions d'état doivent être renvoyées devant les tribunaux civils. 194
180. — Procédure devant ces tribunaux. *id.*
181. — Le juge de paix donne avis au maire des infirmations prononcées. 196
182. — L'importance des questions qui peuvent s'agiter devant le juge de paix commandait de permettre le pourvoi en cassation. *id.*
183. — Caractère de l'attribution conférée à la cour de cassation. *id.*
184. — Formes et délais du pourvoi. 197
185. — La chambre des requêtes statue définitivement. — Effets de la cassation. 198
186. — Dispense du droit de timbre et d'enregistrement. *id.*
187. — Clôture de la liste électorale. *id.*
188. — Envoi au préfet du tableau de rectification dressé à l'époque de la clôture. 199
189. — Tableau des opérations et des délais que comporte la révision des listes. *id.*
190. — La liste, une fois close, ne peut plus éprouver de changement dans le cours de l'année. 200
191. — Des actions pendantes devant les tribunaux au moment de la clôture des listes. — Exécution des jugements qui statuent sur ces actions. 201

Pages.

Art. 2. — Éligibles.

192. — Enumération des conditions d'éligibilité pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement. 202
193. — De la jouissance des droits civils. — De l'âge. — Renvoi. 203
194. — Énumération des incompatibilités. *id.*
195. — Incompatibilités *absolues*. 204
196. — De l'étendue de l'incompatibilité prononcée contre les *employés* au recouvrement de l'impôt. *id.*
197. — Incompatibilités *relatives*. 206
198. — Étendue de l'incompatibilité établie contre les architectes. *id.*
199. — Les ingénieurs des mines restent en dehors des incompatibilités. *id.*
200. — On n'admet point, en matière d'incompatibilités, les raisons d'analogie. 207
201. — Les empêchements pour cause de parenté ont été rejetés. *id.*
202. — Réclamations. — Renvoi. *id.*
203. — De l'impossibilité d'être, simultanément, membre de plusieurs conseils. 208

Art. 3. — Opérations électorales.

204. — Division. *id.*

§ 1. — Convocation des électeurs.

205. — L'élection au conseil général a lieu par cantons. 209
206. — Il en est de même pour le conseil d'arrondissement. 210
207. — La convocation est motivée par des vacances ou par le renouvellement triennal. *id.*
208. — Des vacances. — Options. — Décès. — Démissions. *id.*
209. — Suite. — Démission forcée pour cause d'absences réitérées. 211
210. — Renouvellement des conseils généraux et d'arrondissement. 213
211. — Division de ces conseils en séries. *id.*
212. — Dissolutions prononcées par le chef de l'État. *id.*

Pages.

213. — Du délai fixé pour la convocation, en cas de vacances, de renouvellement et de dissolution. 214
214. — Le droit de convocation est réservé au préfet. 215

§ 2. — Opérations de l'assemblée électorale.

215. — Les formes des assemblées électorales sont réglées par le décret réglementaire du 2 février 1852. 217
216. — Présidence de l'assemblée. *id.*
217. — Lieu de l'assemblée. 218
218. — Ouverture de la séance. — Formation du bureau. 219
219. — Nomination du secrétaire. *id.*
220. — Nécessité de la présence continuelle de trois membres au bureau. 220
221. — Ouverture du procès-verbal. — Avertissement à donner par le président aux électeurs. *id.*
222. — Pour être admis à voter, il suffit d'être inscrit, mais cette condition est indispensable. — Exceptions. 221
223. — Appel des électeurs pour le dépôt des bulletins. *id.*
224. — Le bulletin doit avoir été préparé hors de l'assemblée. 222
225. — Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs. *id.*
226. — Fermeture de la boîte du scrutin. 223
227. — Réappel des électeurs qui n'ont pas voté. 224
228. — Durée du scrutin. *id.*
229. — Précautions prises en vue d'assurer l'inviolabilité des boîtes du scrutin. *id.*
230. — Clôture du scrutin. *id.*
231. — Dépouillement du scrutin. 225
232. — Attribution des bulletins douteux ; bulletins blancs et autres. 226
233. — Le résultat du scrutin est rendu public après le dépouillement. — Recensement général des votes. 227
234. — Majorité nécessaire pour qu'il y ait élection. — Règles de préférence entre les candidats qui obtiennent la majorité. *id.*
235. — Incinération des bulletins. — Conservation des bulletins qui ont motivé quelque réclamation. 228
236. — Deuxième tour de scrutin ; majorité exigée. 229
237. — Convocation des électeurs pour ce second tour. 230

Pages.

238. — Les opérations sont les mêmes que pour le premier tour. 231
239. — Formes à observer en cas d'élection simultanée au conseil général et au conseil d'arrondissement. *id.*
240. — Pouvoir de décision attribué au bureau. 232
241. — Caractère provisoire de ces décisions. — Conséquences qui en résultent. 233
242. — Pouvoirs du président. — Police de l'assemblée. 234
243. — Réquisition de la force armée. — Renvoi des élections à un autre jour. *id.*
244. — Expulsion des citoyens non électeurs. — Electeurs porteurs d'armes quelconques. — Interdiction des entreprises contraires à la liberté des suffrages. 235
245. — Représentation par les électeurs de leurs cartes. *id.*
246. — Rédaction du procès-verbal. 236
247. — De la foi due à ses énonciations. 239
248. — Lecture du procès-verbal. *id.*

§ 3. — Réclamations contre les opérations des assemblées électorales.

249. — Du droit conféré au préfet de provoquer l'annulation des opérations électorales. 240
250. — Exercice de ce droit. 241
251. — Il n'a trait qu'à l'*action*, et ne saurait emporter le droit de combattre les réclamations des électeurs. 242
252. — Du droit de réclamation réservé aux électeurs. — Appartient-il à tout électeur inscrit sur les listes? *id.*
253. — Les fonctions de membre du bureau ne mettent nul obstacle à l'exercice du droit de réclamation. 244
254. — Délai pour réclamer. *id.*
255. — Le conseil de préfecture est tenu de ne point excéder les limites de la demande dont il est saisi. *id.*
256. — Il doit prononcer dans le délai d'un mois. — Point de départ du délai. — Sa rigueur. 245
257. — Règles de compétence. — Attributions respectives du conseil de préfecture et des tribunaux. 246
258. — De la preuve des faits allégués à l'appui des réclamations. 251
259. — Les réclamations doivent, avant tout, se juger par appréciation des résultats dus, en réalité, aux irrégularités signalées. 252

Pages.

260. — Le conseil de préfecture doit se borner à l'examen des nullités qui lui ont été dénoncées. 253
261. — Recours au conseil d'État. *id.*
262. — Délai dans lequel ce recours doit être formé. *id.*
263. — Application des règles générales à la matière spéciale des élections. 254

SECTION II.

DES ÉLECTIONS MUNICIPALES.

264. — Division. 256

Art. 1. — Éligibilité.

265. — Énumération des conditions d'éligibilité. 257
266. — Incompatibilités. *id.*
267. — Incompatibilité frappant les ministres du culte. 258
268. — Empêchements. — Comptables. 259
269. — Agents salariés par la commune. 261
270. — Les percepteurs des contributions directes tombent-ils sous le coup d'un empêchement ? 263
271. — Les fonctions confiées aux femmes ne sauraient préjudicier aux droits électoraux de leurs maris. 264
272. — Alliance. *id.*
273. — L'empêchement pour cause d'alliance ne s'applique qu'aux personnes siégeant au même titre au conseil municipal. 265
274. — Règles de compétence. — Renvoi. 266
275. — Du moyen de faire cesser l'incompatibilité. *id.*
276. — Cessation de l'empêchement. *id.*
277. — De la préférence entre deux parents ou alliés simultanément élus. 267

Art. 2. — Opérations électorales.

278. — Division. 268

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

279. — L'élection est destinée à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal, ou au renouvellement quinquennal. 26

Pages.

280. — Des vacances. — Exclusions. 269
281. — Suite. — Révocation pour cause d'absences répétées. 270
282. — Exclusion pour cause d'incompatibilité ou d'empêchement. 271
283. — Exclusion pour refus de prestation de serment. *id.*
284. — 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. *id.*
285. — Du cas où le même citoyen a été élu membre de deux ou plusieurs conseils municipaux. 273
286. — Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion ne sauraient être étendues. *id.*
287. — Application de ces dispositions. — Des arrêtés pris à cet effet, par le préfet. 274
288. — Des règles à suivre à l'égard des conseillers qui deviennent *alliés*. *id.*
289. — Du droit, pour l'administration, de compléter le conseil municipal, au fur et à mesure des vacances. 275
290. — Du renouvellement quinquennal. 278
291. — Le renouvellement quinquennal constitue une mesure générale pour tout l'empire. 279
292. — De l'influence des variations de la population sur le nombre des conseillers à élire. 280
293. — Répartition du nombre des conseillers à élire dans les communes divisées en plusieurs sections. — Constitution des sections. 281
294. — Des arrêtés pris par les préfets, à l'effet de fixer et de répartir le nombre des conseillers à élire. — Recours contre ces arrêtés. 282

§ 2. — Convocation des électeurs.

295. — Convocation des électeurs par le préfet. 285
296. — De la nécessité de la publication des arrêtés de convocation. — Mesures à prendre à cet effet. 286
297. — Fixation de l'heure et du lieu de l'assemblée. 287
298. — Confection des listes de sections. — Répartition des électeurs entre les sections. *id.*
299. — Réclamations contre les listes de sections. 288

Pages.

§ 3. — Forme des opérations électorales.

300. — Renvoi, pour les détails, aux explications données dans la section relative aux élections départementales. 289
301. — Présidence de l'assemblée. 290
302. — Composition du bureau. *id.*
303. — Nomination du secrétaire. *id.*
304. — Les élections ont lieu au scrutin de liste. — Avertissement à donner par le président. 291
305. — Durée du scrutin. *id.*
306. — Admission au vote. — Appel des électeurs. 292
307. — Précautions prises en vue d'assurer le secret des votes et la sincérité du scrutin. 293
308. — Réappel des électeurs et clôture du scrutin. *id.*
309. — Dépouillement du scrutin. *id.*
310. — Attribution des bulletins douteux, bulletins blancs ou autres. 294
311. — Majorité exigée pour qu'il y ait élection. — Deuxième tour de scrutin. *id.*
312. — Proclamation du résultat de l'élection et incinération des bulletins. 295
313. — Pouvoirs attribués au bureau et à son président. *id.*
314. — Rédaction du procès-verbal. — Renvoi. *id.*

§ 4. — Réclamations contre les opérations électorales.

315. — Texte des art. 45, 46 et 47 de la loi du 5 mai 1855. 297
316. — Renvoi à la section précédente pour l'explication des dispositions contenues dans les art. 45 et 46. 298
317. — Limites respectives de la compétence entre les conseils de préfecture et les tribunaux. *id.*
318. — Appréciation des irrégularités alléguées, dans leurs rapports avec les résultats de l'élection. 299
319. — Mise en cause des conseillers dont l'élection est contestée. 300
320. — Délai accordé au conseil de préfecture pour statuer. 301
321. — Formes et délai du recours au conseil d'État. — Renvoi. *id.*

CHAPITRE DIX-SEPTIÈME.

DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Préliminaires.

Pages.

322. — Source du droit d'expropriation. 302
323. — Loi du 16 septembre 1807. 304
324. — Loi du 8 mars 1810. — Distinction entre l'expropriation et l'altération de la propriété. 305
325. — La jurisprudence n'admet plus, quant à la compétence, de distinction entre les dommages permanents et les dommages temporaires. 307
326. — Les lois de 1833 et 1841 n'ont apporté aucun changement aux principes établis à cet égard par la loi de 1807. 311
327. — Limites assignées au droit d'expropriation. — Le gouvernement ne peut s'emparer de la propriété privée que pour l'affecter à un usage public. *id.*
328. — Exceptions consacrées dans l'intérêt de la salubrité et dans l'intérêt de la voirie. 313
329. — Le droit d'expropriation appartient aux départements et aux communes aussi bien qu'à l'État. 315
330. — Du droit d'expropriation relativement à la propriété mobilière. *id.*
331. — Des immeubles par nature et par destination. 318
332. — Des choses qui sont immeubles par l'objet auquel elles s'appliquent. — Usufruit. — Usage. — Habitation. — Servitudes. 319
333. — Des droits des fermiers et locataires. 321
334. — Division. 326

Art. 1. — Constatation et déclaration de l'utilité publique.

335. — La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent trois opérations distinctes. 327

§ 1. — Autorisation de l'entreprise.

336. — L'autorisation donnée pour une entreprise s'étend à tous les travaux accessoires que son exécution nécessite. 329
337. — L'autorisation est donnée dans tous les cas par un

Pages.

décret impérial rendu dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique. 331

338. — Suite. — Distinction entre les travaux qui n'engagent pas le trésor public et ceux qui sont faits, en tout ou en partie, aux frais de l'État. 332

339. — Pour ces derniers, un crédit doit être voté par une loi avant la mise à exécution. 334

340. — Néanmoins, des crédits peuvent être ouverts en cas d'urgence. 335

341. — Le décret 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. 336

342. — L'acte d'autorisation doit être précédé d'une enquête. — Travaux nécessaires pour préparer l'avant-projet. 337

343. — Les formalités de l'enquête sont fixées par des règlements d'administration publique. 338

344. — La question d'utilité générale fait seule l'objet de l'enquête. Les observations ne doivent porter que sur ce point. *id.*

345. — Documents qui servent de base à l'enquête. *id.*

346. — Réunion et opérations de la commission appelée à émettre son avis. *id.*

347. — Formes particulières à l'enquête relative aux travaux d'utilité simplement communale. 339

348. — 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. *id.*

§ 2. — Désignation des territoires sur lesquels les travaux doivent avoir lieu.

349. — 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. 341

§ 3. — Détermination des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.

Pages.

350. — Levée du plan parcellaire des héritages dont la cession est jugée nécessaire. 342
351. — Dépôt des plans à la mairie. — Avertissement. 343
352. — Réunion d'une commission au chef-lieu de l'arrondissement. 344
353. — Ses attributions. — Procès-verbal de ses opérations. 345
354. — Changements proposés par la commission. 346
355. — Les observations n'ont plus trait à la question d'utilité de l'entreprise. — La discussion est ouverte aux intérêts privés. 347
356. — Motifs pour lesquels le législateur a réglé lui-même les formalités de l'enquête. 348
357. — Détermination par le préfet des propriétés qui doivent être cédées, et de l'époque de la cession. 349
358. — Règles spéciales aux travaux d'intérêt communal. 351

Art. 2. — Transmission du droit de propriété.

359. — Division. *id.*

§ 1. — Traités amiables.

360. — Des divers genres de traités amiables. 352
361. — Les représentants des incapables peuvent, après autorisation du tribunal, consentir à l'aliénation des biens des mineurs, interdits, absents, etc. 354
362. — Des immeubles dotaux et majorats. 356
363. — Règles à suivre pour les biens des départements, des communes et établissements publics, pour les biens de l'État et pour les biens faisant partie du domaine de la couronne. 357
364. — De la purge des priviléges et hypothèques et de l'extinction des actions réelles. 358
365. — L'intervention du jugement d'expropriation ne constitue pas un obstacle absolu aux traités amiables. *id.*
366. — Les actes en forme administrative suffisent à la constatation des conventions. *id.*

§ 2. — Jugement d'expropriation.

Pages.

367. — Division. 360

1° Procédure et jugement.

368. — Attributions du tribunal. *id.*
369. — Transmission des pièces. 361
370. — Procédure. 362
371. — Le tribunal vérifie l'accomplissement des formalités et le caractère extérieur des actes qu'on lui soumet. 364
372. — Énonciations que doit contenir le jugement. 365
373. — En cas d'inaction de l'administration pendant une année, le propriétaire peut provoquer lui-même le jugement d'expropriation. 366
374. — Publicité à donner au jugement d'expropriation. — Notification. 367

2° Voies de recours.

375. — La voie du recours en cassation est seule ouverte. — Dans quels cas et à quelles personnes. 369
376. — Le pourvoi se forme par une déclaration au greffe du tribunal. 370
377. — Le délai est de trois jours francs à partir de la notification du jugement. — La notification doit en être faite dans le délai de huitaine. 371
378. — Consignation de l'amende. 372
379. — Transmission des pièces à la cour de cassation. *id.*
380. — Suite. — Délai pour la transmission. — La chambre civile est saisie directement. 373
381. — Des effets de l'arrêt qui rejette le pourvoi ou qui prononce la cassation. 374
382. — Procédure devant le tribunal de renvoi. *id.*

3° Effets du jugement d'expropriation.

383. — Par l'effet du jugement, la propriété de l'immeuble est transférée au domaine public. Le propriétaire exproprié ne possède plus qu'en vertu d'un droit de rétention. 376

Pages.

384. — De l'extinction des actions en résolution, ou revendication et autres actions réelles. 376
385. — Transcription du jugement d'expropriation. 377
386. — Les priviléges et les hypothèques doivent être inscrits dans la quinzaine de la transcription. *id.*
387. — Les créanciers, après l'expiration du délai de quinzaine, conservent un droit de préférence sur l'indemnité. 379
388. — En cas de traité amiable entre l'administration et le propriétaire, les créanciers de ce dernier conservent le droit de faire régler l'indemnité par le jury. 380
389. — De la purge des priviléges et hypothèques et de l'extinction des actions réelles en cas de traité amiable. *id.*
390. — Des cas où la purge n'a pas été faite. 381

Art. 3. — Règlement de l'indemnité.

391. — Division. 382

§ 1. — Offres.

392. — Recherche des ayant-droit. 383
393. — Le propriétaire est tenu de faire connaître à l'administration les fermiers, locataires, usufruitiers, usagers, etc. *id.*
394. — Les autres intéressés sont tenus de se présenter d'eux-mêmes. 385
395. — L'usufruitier est soumis aux mêmes obligations que le propriétaire. 386
396. — Notification des offres. *id.*
397. — Acceptation ou refus des offres. — Délai. 388
398. — Du cas où il s'agit de biens appartenant à des femmes mariées, à des mineurs ou autres incapables. 389
399. — Du cas où il s'agit de biens de l'État, des communes ou des établissements publics. 390
400. — En cas de refus des offres, la fixation de l'indemnité est confiée à un jury spécial. 391

§ 2. — Constitution du jury.

	Pages.
401. — De l'institution du jury.	392
402. — Désignation des personnes qui doivent figurer sur les listes générales.	394
403. — Choix des membres qui doivent composer chaque jury.	397
404. — Dispenses et incompatibilités.	399
405. — Transmission de la liste des jurés spéciaux et convocation du jury. — Notification aux parties des noms des jurés.	403
406. — Des irrégularités dans la convocation des parties et des jurés.	405
407. — Du magistrat directeur du jury, de son remplacement et de sa récusation.	407
408. — Attributions du magistrat directeur.	408
409. — Il est assisté du greffier qui tient procès-verbal des opérations.	409
410. — Règles relatives à la rédaction de ce procès-verbal et aux énonciations qui doivent y trouver place.	*id.*
411. — Composition définitive du jury spécial. — Pénalités encourues par les jurés qui sont absents sans motifs légitimes.	411
412. — Remplacement des jurés empêchés ou exclus. — Appel des jurés complémentaires.	412
413. — Exercice du droit de récusation. — Élimination des jurés au delà du nombre de douze.	414
414. — Constitution du jury d'indemnité. — Transition.	416

§ 3. — Procédure devant le jury.

415. — Les jurés doivent, avant tout, prêter serment de remplir leurs fonctions avec impartialité.	418
416. — Il n'est pas nécessaire que l'instruction commence immédiatement après la prestation du serment.	419
417. — Le magistrat directeur met sous les yeux du jury les plans parcellaires, le tableau des offres et les documents produits par les parties.	420
418. — Quelles personnes peuvent prendre part à la discussion devant le jury.	421
419. — Plaidoiries et conclusions.	422

Pages.

420. — Le jury a la faculté d'entendre toutes les personnes qui peuvent l'éclairer et de se transporter sur les lieux. 423
421. — Mais ces voies d'information ne sont pas soumises aux formes ordinaires de la procédure. 424
422. — La discussion est publique. Elle peut être continuée à un autre jour. 425
423. — Clôture des débats. — Position des questions. 428
424. — Désignation du président du jury. 431
425. — Quelles personnes peuvent prendre part à la délibération du jury. *id.*
426. — Le jury doit délibérer secrètement et sans désemparer. — Vote du jury. 433
427. — La décision du jury doit fixer le montant de l'indemnité. — Renvoi. 434
428. — Lecture de la déclaration. — Le magistrat directeur la rend exécutoire. *id.*
429. — Envoi en possession de l'administration. 435
430. — Règlement des dépens. *id.*
431. — Tarif des dépens. 437
432. — Les frais antérieurs à l'offre de l'administration ne peuvent jamais être mis à la charge des expropriés. 438
433. — Réserve de la question des dépens dans le cas où l'administration conteste le droit à indemnité. 439
434. — Le jury ne connaît que des affaires dont il est saisi lors de sa convocation. *id.*
435. — Des affaires commencées avant l'expiration des pouvoirs du jury. 440
436. — Dépôt des pièces au greffe. *id.*

§ 4. — Fixation de l'indemnité.

437. — Division. 442
438. — Des moyens d'instruction. 443
439. — Objet de l'indemnité. *id.*
440. — De la plus-value. 446
441. — Bases de l'indemnité. — Valeur de l'immeuble au moment de l'entreprise. 451
442. — État des lieux à la même époque. *id.*
443. — L'indemnité doit être certaine. *id.*
444. — Elle ne doit pas être subordonnée au résultat d'une opération ultérieure. 452

Pages.

445. — Fixation de l'indemnité en bloc. 453
446. — Elle doit être d'une somme d'argent. 454
447. — Suite. — Conventions contraires. *id.*
448. — Elle ne peut être convertie en une redevance annuelle. 455
449. — Limites assignées à l'évaluation. *id.*
450. — L'évaluation doit être distincte pour chacun. 456
451. — Le règlement de l'indemnité doit mettre fin à toute difficulté entre les divers ayant-droit. 457
452. — Du cas où il y a litige sur le fond du droit entre des particuliers. 458
453. — Du cas où l'administration conteste le droit à indemnité. 459
454. — Indemnité alternative. *id.*
455. — La partie la plus diligente saisit le tribunal compétent du litige réservé. *id.*
456. — Transition à un ordre de règles plus spéciales. 460
457. — Des bâtiments et plantations existant sur l'immeuble exproprié. *id.*
458. — Constructions faites en vue de l'expropriation. *id.*
459. — Mines ou carrières. 461
460. — Le propriétaire doit être indemnisé de la privation de jouissance qu'il a éprouvée avant la prise de possession. 462
461. — Il doit lui être alloué des frais de remploi. 463
462. — Des droits du nu-propriétaire et de l'usufruitier. *id.*
463. — De la caution à fournir par l'usufruitier. 465
464. — Des droits d'usage et d'habitation. 466
465. — Des locataires et fermiers. 467
466. — Des preuves à invoquer par le locataire à l'effet d'établir son droit. *id.*
467. — Les art. 1744 et 1755 du Code Napoléon sont-ils applicables en cas d'expropriation ? 468
468. — Des frais de bail et autres. 469
469. — Des frais de déménagement. *id.*
470. — De la perte de la clientèle. 470
471. — De la clause par laquelle le locataire a renoncé pour le cas d'expropriation à tout recours contre le propriétaire. *id.*
472. — De l'expropriation partielle des lieux loués. 471

Pages.

473. — Du cas où le propriétaire a requis l'expropriation totale. 472
474. — Contrats de bail à rente, à locatairie perpétuelle, etc. 473
475. — Baux emphytéotiques. *id.*
476. — Du droit des parties de requérir la fixation de l'indemnité. 474
477. — Mise en demeure de l'administration. *id.*
478. — Offres. 475
479. — Désignation du jury. *id.*
480. — Production des pièces. *id.*

§ 5. — Recours contre les décisions du jury et contre les ordonnances du magistrat directeur.

481. — Du recours en cassation en général. 476
482. — Des moyens de cassation contre la décision du jury. 477
483. — Renvoi pour l'examen spécial de chaque ouverture à cassation. 478
484. — Le pourvoi ne peut être formé que par les parties ou leur mandataire. *id.*
485. — Délai du pourvoi. *id.*
486. — Formation du pourvoi. — Consignation d'amende. 479
487. — Notification du pourvoi. — Ses effets. 480
488. — Transmission des pièces à la cour de cassation. *id.*
489. — Instruction et jugement de l'affaire par la cour de cassation. 482
490. — Des effets du rejet ou de l'admission du pourvoi. 483
491. — Renvoi devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement. 484
492. — Du renvoi devant un jury choisi dans un arrondissement voisin. 485
493. — Désignation du nouveau jury et du nouveau magistrat directeur. 486

§ 6. — Payement de l'indemnité.

494. — Obligation de payement préalable. 487
495. — Du cas où les ayant-droit sont incapables ou refusent de recevoir. — Offres réelles. — Consignation. 488
496. — Il n'est pas nécessaire de faire suivre la consignation d'un jugement de validité. 489

Pages.

497. — Offres réelles à la requête du gouvernement ou des départements. 489
498. — Des saisies-arrêts sur sommes dues par l'État et de la consignation des sommes saisies-arrêtées. 490
499. — Les intérêts courent de plein droit six mois après la décision du jury. 494
500. — Droit pour le propriétaire de requérir la consignation du montant des offres qu'il a acceptées. 495
501. — Des infractions à l'obligation du payement préalable. 496
502. — De la résistance par voies de fait à la prise de possession. 499

Art. 4. — Droit du propriétaire dont l'héritage est morcelé

503. — Principe du droit du propriétaire au cas de morcellement. 500
504. — Distinction entre les bâtiments et les terrains non bâtis. — Texte de l'art. 50. *id.*
505. — Limites du droit. 501
506. — Conditions de l'exercice du droit. 502
507. — Délai et forme de la réquisition. 503
508. — Caractère de la transmission qui s'opère au profit de l'administration. *id.*
509. — Le droit d'exiger l'expropriation entière appartient-il au locataire ? 504
510. — De l'usufruitier. 507

Art. 5. — Droit du propriétaire exproprié sur les terrains qui n'ont pas été affectés aux travaux.

511. — Les anciens propriétaires peuvent réclamer la remise des terrains non employés. 508
512. — Mode de fixation du prix de la rétrocession. 509
513. — Délai dans lequel ce droit peut s'exercer. 510
514. — Forme du contrat de rétrocession. 511
515. — Il n'y a pas lieu à rétrocession pour les terrains acquis sur la réquisition du propriétaire. 512

Art. 6. — Significations et notifications en matière d'expropriation.

516. — Les significations et notifications sont faites à la re-

Pages.

quête du préfet du département de la situation des biens. 513
517. — Des agents à employer. *id.*
518. — Suite. — Énonciations. 514
519. — Lieu de remise des significations et notifications. *id.*

Art. 7. — Dispense des droits d'enregistrement, de timbre et de transcription.

520. — Du principe de la dispense. 517
521. — Visa pour timbre. 518
522. — Enregistrement gratuit. *id.*
523. — Portée de la dispense relativement aux personnes appelées à en profiter. *id.*
524. — Elle n'a lieu que pour les acquisitions faites ensuite d'une *déclaration* d'utilité publique. 519
525. — Elle doit être restreinte aux seuls immeubles compris dans l'état d'expropriation forcée. 520
526. — Transcription gratuite des actes. 521
527. — L'acte de remploi d'un bien dotal doit jouir de la dispense des droits. 523
528. — Restitution des droits perçus sur certaines acquisitions amiables. 524
529. — Du cas où une portion seulement de l'immeuble acquis à l'amiable a été employée aux travaux. 525

Art. 8. — Dispositions exceptionnelles.

530. — Division. 526

§ 1. — Prise de possession en cas d'urgence.

531. — Motifs de la dérogation au principe de l'indemnité préalable. 527
532. — Elle ne s'applique qu'aux propriétés non bâties. 529
533. — Caractère et déclaration de l'urgence. 530
534. — De l'époque à laquelle le décret doit intervenir. 531
535. — Notification et assignation données aux propriétaires et détenteurs. *id.*
536. — Ils sont tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation. 532
537. — Fixation de la somme à consigner. — Mesures d'instruction. *id.*

Pages.

538. — Consignation destinée à assurer le service des intérêts. 534
539. — Prise de possession. — Taxe des dépens. *id.*
540. — Fixation définitive de l'indemnité. 535

§ 2. — Travaux militaires et de la marine impériale.

541. — Les formalités diffèrent, selon que les travaux présentent ou non le caractère d'urgence. 536
542. — Travaux qui n'ont pas été déclarés urgents. Ils ne sont pas précédés des enquêtes ordinaires. *id.*
543. — L'expropriation s'opère par autorité de justice et le règlement de l'indemnité est confié au jury. 537
544. — Les travaux urgents trouvent leurs règles dans la loi du 30 mars 1831. 538
545. — Le décret qui autorise les travaux déclare en même temps l'urgence. *id.*
546. — Publicité à donner par le maire au décret. — Nomination d'un juge-commissaire et d'un expert. *id.*
547. — Le juge-commissaire fixe par une ordonnance le jour et l'heure de son transport sur les lieux. 540
548. — Le maire convoque les intéressés. — Ils peuvent se faire assister d'un expert. *id.*
549. — Désignation des experts appelés à représenter les absents ou les incapables. 541
550. — Réunion sur les lieux des personnes qui doivent concourir aux opérations. — Prestation de serment. 542
551. — Détermination du périmètre du terrain et levée du plan parcellaire. 543
552. — Etat descriptif des lieux. 544
553. — Énonciations que doit contenir cet état descriptif. 545
554. — Le juge-commissaire doit être présent à toutes les opérations. *id.*
555. — Il peut être consenti des traités amiables par les propriétaires. 546
556. — Dans le cas contraire, le tribunal statue provisoirement sur l'indemnité. *id.*
557. — Envoi en possession. 548
558. — Voies de recours contre le jugement. 549
559. — Règlement de l'indemnité définitive. *id.*

CHAPITRE DIX-HUITIÈME.

DES FABRIQUES.

Préliminaires.

Pages.

560. — Ce qu'étaient les fabriques sous l'ancienne législation. 550

561. — 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. *id.*

562. — L'institution, telle qu'elle existe aujourd'hui, est exclusivement régie par le décret du 30 décembre 1809. 551

563. — Mission assignée aux fabriques. — Elles ne sont que des mandataires représentant les paroisses. 552

Art. 1. — Constitution des paroisses.

564. — Circonscription territoriale affectée à chaque église consacrée à l'exercice public du culte. 555

565. — Circonscription des cures. *id.*

566. — 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? *id.*

567. — La cure et l'église constituent des établissements distincts. 557

568. — 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. 558

569. — Caractère et effets des actes qui interviennent sur ces demandes, tant de la part du préfet que de celle de l'évêque. 559

570. — Le gouvernement a aussi le droit de supprimer les cures. — Exercice de ce droit. 560

571. — Circonscription des succursales. — Les règles éta-

Pages.

blies pour l'érection ou la suppression des cures s'appliquent aux succursales. 561

572. — Établissement des chapelles. — Formes de la demande. — Actes prononçant sur la demande. *id.*

573. — Les chapelles n'ont que l'usufruit des biens dont elles obtiennent la remise ou la distraction. 564

574. — Des annexes. — Demande pour obtenir une annexe. *id.*

575. — 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. 565

576. — Chapelles et oratoires particuliers. — Ils ne sont pas susceptibles d'une existence civile. *id.*

Art. 2. — Organisation de la fabrique.

577. — Composition de la fabrique. 566

578. — Nomination des membres. — Révocation. 567

579. — Renouvellement des membres. 568

580. — Nomination du président et du secrétaire du conseil de fabrique. *id.*

581. — Nombre de membres exigé pour délibérer. *id.*

582. — Fonctions du conseil de fabrique. — La délibération lui appartient. *id.*

583. — L'action est confiée au bureau des marguilliers. — Composition de ce bureau. — Attributions du bureau. 569

584. — Transition. 570

Art. 3. — Composition du domaine dont la gestion est confiée aux fabriques.

585. — Énumération des principaux objets qui composent le domaine des paroisses. — Transition à l'examen particulier de quelques-unes des branches de leurs revenus. *id.*

§ 1. — Des biens-fonds.

586. — Les églises appartiennent-elles aux paroisses ou aux communes ? — Droits respectifs des communes et des fabriques relativement aux églises. 571

587. — Conséquences pratiques du principe que ces droits

Pages.

sont déterminés par la législation spéciale à la matière. — De l'exercice des actions qui concernent l'église. 581

588. — Propriété du presbytère. — Du cas où il appartient à la paroisse. 584

589. — 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. *id.*

590. — 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. 586

§ 2. — Biens restitués et biens célés accordés aux fabriques.

591. — Remise ordonnée par l'arrêté du 7 thermidor an XI. 587

592. — Extension donnée à cette attribution par les décrets des 27 messidor an XIII et 8 novembre 1810. 588

593. — Application de ces dispositions aux fabriques des métropoles, des cathédrales et des chapitres. 589

594. — Preuves à fournir à l'appui des réclamations. 590

595. — Les biens aliénés et les rentes transférées sont exceptés de l'attribution. — Difficultés relatives à l'application de cette restriction. *id.*

596. — La mise en possession n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté spécial du préfet. 591

597. — A quelle autorité appartient l'interprétation et l'application des arrêtés et décrets qui ont pour objet les remises à faire aux fabriques ? *id.*

598. — Formes de la demande en remise. — Recours contre l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle. 593

599. — 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. 594

§ 3. — Suppléments de ressources dus par les communes.

600. — Énumération des charges de la commune, en ce qui concerne l'exercice du culte. 596

601. — Exécution de la disposition qui oblige la commune à suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique. *id.*

Pages.

602. — Suite. — De l'obligation de fournir un logement ou une indemnité pécuniaire au curé ou desservant. 597
603. — Suite. — Des grosses réparations des églises et presbytères. 602
604. — Du cas où le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes. *id.*
605. — Stipulations 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. 603
606. — 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. 606
607. — Accomplissement de l'obligation pour la commune de supporter les grosses réparations. 607
608. — Des secours à solliciter du département ou de l'État. 608
609. — Les départements sont tenus envers les fabriques des cathédrales, aux mêmes obligations que les communes envers les fabriques paroissiales. *id.*

Art. 4. — Régie des biens confiés aux fabriques.

610. — Énumération des objets qu'embrasse la régie attribuée aux fabriques. 609
611. — Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs. 610
612. — Procédure à suivre pour obtenir cette autorisation. *id.*
613. — Opposition de la part des tiers intéressés. *id.*
614. — Acceptation. 612
615. — L'autorisation d'accepter ne préjuge nullement les questions juridiques. *id.*
616. — Des baux et contrats de vente, d'aliénation, d'acquisition et d'échange. *id.*
617. — Les meubles sont à la disposition du bureau des marguilliers. 613
618. — L'exécution des contrats est soumise aux tribunaux civils. *id.*
619. — Location des chaises. *id.*
620. — Concessions de places, bancs et chapelles. 614

Pages.

621. — Du juge compétent pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de ces concessions. 614
622. — Du déplacement, de la réduction et de la suppression des bancs concédés. 615
623. — Transactions. — Les règles à suivre sont les mêmes que pour les communes. *id.*
624. — Exercice des actions juridiques. — Autorisation du conseil de préfecture. 616
625. — Des dépenses dans leur rapport avec le budget annuel de la fabrique. — Dépenses extraordinaires. 617
626. — Dépenses de l'église et frais de sacristie. 618
627. — L'exécution des marchés est soumise aux tribunaux civils. *id.*
628. — Du mode de payement des créances contre les fabriques. *id.*
629. — Reddition des comptes du trésorier. 619
630. — Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur les débats relatifs aux comptes entre la fabrique et le trésorier ? 620

CHAPITRE DIX-NEUVIÈME.

DES FOURNITURES.

Préliminaires.

631. — L'État se procure les objets nécessaires aux divers services publics par des marchés passés avec des particuliers. 621
632. — Marchés de fournitures. *id.*
633. — Division. 622

Art. 1. — Formation des marchés.

634. — Les marchés pour les services généraux sont passés par les ministres. *id.*
635. — Forme des marchés. — Adjudications et traités de gré à gré. *id.*
636. — Du cas où il a été traité à l'amiable pour une fourniture qui devait être mise en adjudication. 624
637. — Les soumissionnaires évincés du concours ne sont pas fondés à réclamer. 627
638. — De l'approbation réservée au ministre. 628

Pages.

639. — Le ministre ne peut annuler l'adjudication prononcée au profit d'un soumissionnaire pour la trancher au profit d'un autre. 628

Art. 2. — Exécution des marchés.

640. — Division. 629

§ 1. — Compétence.

641. — Au milieu des incertitudes de la législation, la jurisprudence a proclamé le principe de la juridiction ministérielle. 630

642. — Les décisions des ministres en matière de marchés, ont les caractères et produisent les effets des jugements. 634

643. — C'est au ministre de décider si l'auteur d'un marché a ou non traité en qualité d'agent du gouvernement. 635

644. — La nature de l'objet du marché ne met point obstacle à la compétence du ministre. *id.*

645. — Les marchés passés pour les départements ou pour les communes appartiennent à la juridiction des tribunaux civils. 636

646. — Les marchés de fournitures des matériaux pour les travaux publics sont soumis à la compétence consacrée par la loi du 28 pluviôse an VIII. — Marchés pour le service des eaux dans Paris. 637

647. — Compétence spéciale créée au profit des conseils de préfecture par le décret du 22 avril 1812. 638

648. — Compétence pour les marchés relatifs aux maisons centrales de détention. — Réfutation de la jurisprudence. *id.*

649. — Les réponses des chefs de service aux demandes relatives à l'exécution des traités passés pour les services locaux ne constituent point des décisions. 640

650. — Les marchés entre les entrepreneurs et les sous-traitants ne sont point soumis à la juridiction administrative. 641

651. — L'intervention de l'État dans ces marchés ne peut résulter que d'une stipulation expresse. *id.*

652. — Privilége accordé aux sous-traitants et sur le cautionnement des entrepreneurs et sur les sommes qui peuvent leur être dues par l'État. 642

§ 2. — Interprétation et résiliation.

Pages.

653. — Les stipulations doivent être interprétées suivant la rigueur du droit. 644

654. — Application de ce principe à la clause de retenue pour cause de retard. — Du cas de force majeure. *id.*

655. — Application du même principe à la prévision de l'état de guerre. 646

656. — Réception des livraisons. 647

657. — De la résiliation pour cause d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur. *id.*

658. — De l'établissement de régies et du recours aux marchés d'urgence aux frais et risques de l'entrepreneur. 648

659. — De la résiliation pour inexécution. — Droits à exercer sur le cautionnement. 650

660. — De la résiliation prononcée comme mesure administrative, parce que l'État entend mettre un terme à l'exécution du marché. 651

§ 3. — Liquidations et règlements de comptes.

661. — Les déchéances générales ne forment point obstacle à l'application des déchéances spéciales. 654

662. — Déchéance spéciale aux marchés passés par l'administration de la guerre résultant du décret du 13 juin 1806. 655

663. — Nature des pièces à produire, conditions essentielles à leur validité. 656

664. — La liquidation ne devient définitive que par l'arrêté de compte émané du ministre. 657

665. — Les lettres qui se réfèrent à une première décision ne sauraient donner ouverture à un nouveau délai. *id.*

666. — L'exécution volontaire emporte acquiescement. 658

667. — Révision de comptes pour erreurs, faux ou doubles emplois. *id.*

668. — Payement. — L'intérêt légal se calcule à 5, et non point à 6 p. 100. 659

FIN.

Corbeil, imprimerie de Crété.

CHAPITRE QUATORZIEME. DES CULTES.
Préliminaires.
1. - Du principe de la liberté des cultes.
2. - Réunions soumises à une autorisation du gouvernement.
3. - Cultes reconnus.
4. - Division.
Art. 1. - Organisation des cultes.
5. - Concordat et articles organiques.
6. - Indépendance de l'Etat vis-à-vis de la religion. - Son droit est de la surveiller.
7. - Il est du devoir de l'Etat de protéger la religion.
8. - Loi du 18 germinal an X. - Réception, publication et exécution des actes de la cour de Rome.
9. - Suite. - Immixtion des mandataires du Souverain Pontife dans les affaires ecclésiastiques. - Publication des décrets des Synodes étrangers et des Conciles.
10. - Nécessité d'une permission du gouvernement pour toute assemblée du clergé en France.
11. - Oblations.
12. - Recours pour cause d'abus. - Renvoi.
13. - Division territoriale pour l'administration du culte.
14. - Nomination des archevêques et évêques.
15. - Attributions des archevêques. - Source du pouvoir juridictionnel de l'Eglise.
16. - Officialités.
17. - Du rétablissement des officialités.
18. - L'archevêque veille au maintien de la foi et de la discipline.
19. - Juridiction métropolitaine. - Appel des décisions de l'évêque.
20. - De l'appel au Pape.
21. - Attributions des évêques.
22. - Pénalités.
23. - Inamovibilité des curés.
24. - La destitution doit être approuvée par le gouvernement.
25. - De l'approbation dans son rapport avec la faculté d'appel et le droit de recours pour cause d'abus.
26. - Réunion d'une cure à une autre ou à un chapitre. - Archiprêtres.
27. - Eloignement temporaire du curé. - Remplacement.
28. - Interdiction des curés.
29. - Vicaires et desservants. - Révocation et interdiction.
Incorporation du prêtre au diocèse.
30 *bis.* - Attributions des curés.
31. - Caractères et effets de l'intervention de la puissance civile dans la juridiction ecclésiastique.
32. - Cultes protestants. - Nomination des pasteurs dans l'Eglise réformée.
33. - Attributions du directoire dans l'Eglise de la confession d'Augsbourg.
34. - Destitution des pasteurs.
35. - Conseils presbytériaux. - Consistoires.
36. - Conseil central des églises réformées.
37. - Consistoire général et directoire des églises de la confession d'Augsbourg.
38. - Culte israélite.
Art. 2. - Appel comme d'abus.
39. - Origine de l'appel comme d'abus.
40. - Institution du recours au conseil d'Etat dans les cas d'abus. - Art. 6, L. 18 germinal an X.
41. - De la revendication pour les cours de la connaissance des cas d'abus.
42. - Cas d'abus. - Usurpation.
43. - Excès de pouvoir.
44. - Usurpation et excès de pouvoir dans un même acte.
45. - Du refus par un évêque de l'autorisation d'imprimer ou de réimprimer les livres d'Eglise.
46. - Contravention aux lois et règlements.
47. - Infraction des règles consacrées par les canons. - L'examen du conseil d'Etat ne va pas au delà de la forme.
48. - Effets de la déclaration d'abus en cette matière.
49. - Attentat aux libertés de l'Eglise gallicane. - Origine des maximes de l'Eglise gallicane.
50. - Déclaration de 1682.
51. - Double portée des maximes de l'Eglise gallicane.
52. - Déclaration d'abus prononcée contre le cardinal de Bonald.
53. - Entreprises et procédés contre l'honneur ou la conscience des citoyens.
54. - Recours contre les actes de nature à porter atteinte à l'exercice public du culte.
55. - Formes du recours comme d'abus. - Par qui le recours peut-il être exercé?
56. - Remise d'un mémoire au ministre.
57. - Il n'y a pas de délai pour le recours.
58. - L'instruction est faite par la section attachée au ministère des cultes.
59. - Formules de déclaration d'abus.
60. - Effets de la déclaration d'abus.
61. - Des actes qui constituent en même temps un abus et un crime ou délit. - La poursuite devant les juges du droit commun est subordonnée à une autorisation du conseil d'Etat.
62. - Appréciation de cette garantie.
63. - Actes étrangers aux cas d'abus.
64. - Du conflit au point de vue des attributions faites au conseil d'Etat en matière d'abus.
65. - Des actes constitutifs d'abus dans le culte protestant.
66. - Le recours comme d'abus n'est point ouvert contre les décisions approbatives d'actes de destitution de pasteurs.
67. - Des actes constitutifs d'abus dans le culte israélite.
CHAPITRE QUINZIEME. DU DOMAINE NATIONAL.
Préliminaires.
68. - Distinction entre le domaine public et le domaine de l'Etat. - Division.
Art. 1. - Domaine public.
69. - Dépendances du domaine public. - Des routes départementales et des chemins vicinaux.
70. - Caractères distinctifs des dépendances du domaine public.
71. - Rivages de la mer, cours d'eau, chemins. - Renvoi.
72. - Objets affectés à la défense de l'Etat.
73. - Les mines dépendent-elles du domaine public?
74. - Affectation par l'autorité d'une chose à un usage public.
75. - Délimitation des biens du domaine public. - Compétence.
76. - Actes déclaratifs de domanialité. - Interprétation. - Renvoi.
77. - Répartition des biens du domaine public entre les divers ministères.
78. - Inaliénabilité des dépendances du domaine public.
79. - Le non-usage suffit-il pour faire cesser l'affectation d'un bien au service public?
80. - Des actes à l'effet de faire sortir un bien du domaine public.
81. - Protection du domaine public contre les entreprises des particuliers. - Renvoi.
Art. 2. - Domaine de l'Etat.
82. - Enumération des biens du domaine de l'Etat.
83. - Distinction entre les biens possédés et régis par l'Etat et les biens formant la dotation de la couronne, et ceux compris sous la dénomination de domaines engagés.
§ 1. - Biens possédés et administrés par l'Etat.
84. - L'Etat n'a pas, relativement à son domaine, de privilége de juridiction.
85. - Accroissement du domaine de l'Etat. - Conquêtes et traités.
86. - Biens sans maîtres.
87. - Attributions de l'administration des domaines.
88. - Affectation d'immeubles du domaine à des services publics.
89. - Gestion des biens du domaine.
90. - Baux.
91. - De la question de savoir si les baux entraînent hypothèque au profit de l'Etat.
92. - Exécution des baux. - Compétence.
93. - Inaliénabilité des droits qui participent de la nature de l'impôt.
94. - Ventes de biens du domaine.
95. - De la disposition qui réduisait à un droit à indemnité les droits que des tiers pouvaient avoir sur des biens vendus nationalement.
96. - Vente de biens indivis entre l'Etat et des tiers.
97. - Conséquences du principe d'inviolabilité des ventes nationales consacré par les chartes de 1814 et 1830.

98. - Adjudications.
99. - Effets de l'adjudication; elle constitue un contrat.
100. - Exécution du contrat. - Payement du prix.
101. - Calcul des intérêts.
102. - Prescription consacrée par le décret du 22 octobre 1808.
103. - Interprétation et exécution des contrats de vente. - Compétence.
104. - Question de propriété entre l'adjudicataire et des tiers.
105. - Contestation touchant la validité du contrat.
106. - Question d'interprétation.
107. - L'examen du conseil de préfecture ne peut aller au delà des actes qui ont préparé ou consommé la vente.
108. - Indication de ces actes.
109. - Questions réservées aux tribunaux civils.
110. - De la production des actes de ventes dans les procès engagés entre les adjudicataires et des tiers.
111. - L'interprétation sur renvoi des tribunaux ne comporte ni expertises, ni enquêtes.
112. - Application des actes. - Bornage.
113. - Les meubles sont étrangers à l'attribution faite par la loi de pluviôse an VIII.
114. - Concessions de biens du domaine.
115. - Décret du 9 avril 1811.
116. - Conciliation de ce décret avec celui du 11 décembre 1808.
117. - Application du décret de 1811 aux immeubles dont les communes ou départements se trouvaient en possession.
118. - Concessions de biens du domaine pour lesquelles le gouvernement a reçu du législateur une délégation générale.
119. - Concessions de marais domaniaux.
120. - Appréciation et interprétation des actes de concession.
121. - Echanges.
122. - Exécution du contrat. - Compétence.
§ 2. - Dotation de la couronne.
123. - Institution de la dotation de la couronne. - Liste civile.
124. - Inaliénabilité et imprescriptibilité des objets formant la dotation de la couronne.
125. - Ils ne sont grevés ni des dettes contractées, ni des pensions octroyées par le souverain.
126. - Les biens de la dotation sont affranchis de l'impôt.
127. - Echanges. - Baux à ferme.
128. - De la réunion des biens particuliers de l'empereur au domaine de l'Etat.
129. - Règles de compétence.
§ 3. - Domaines engagés.
130. - Origine de la législation spéciale aux domaines engagés.
131. - Loi du 14 ventôse an VII.
132. - Loi du 12 mars 1820.
133. - Application de la loi de 1820 aux détenteurs de biens dans lesquels étaient comprises de hautes futaies.
134. - Exécution de la loi du 14 ventôse an VII. - Questions de domanialité.
135. - Questions de déchéance. - Compétence.
136. - Demandes en remboursement du prix d'engagement.
137. - Appréciation et interprétation des titres résultant de l'exécution de la loi de ventôse an VII.
Art. 3. - Actions domaniales.
138. - Le souverain est représenté par l'intendant de la liste civile pour les actions concernant les biens de la dotation.
139. - Les règles tracées pour les actions domaniales s'appliquent à tous les biens du domaine national, autres que ceux formant la dotation de la couronne. - Actions du ressort des juges du droit commun.
140. - L'exercice des actions est réservé au préfet.
141. - Obligation de remettre un mémoire préalable à toute action à intenter contre l'Etat.
142. - Teneur du mémoire.
143. - Le dépôt doit être préalable.
144. - Le mémoire est écrit sur papier timbré.
145. - Récépissé.
146. - De l'effet de la remise du mémoire au point de vue de la prescription.
147. - Le droit du préfet est dégagé de toute entrave.
148. - Dispense pour l'Etat de constituer avoué.
149. - Actions pour la perception des revenus.
150. - Exercice de la faculté d'appel.
151. - Dispense du préliminaire de conciliation.
152. - Actions du ressort de l'autorité administrative.
CHAPITRE SEIZIEME. DES ELECTIONS.
Préliminaires.
153. - Définition du sujet.
154. - Des bases du système électif établi par le décret du 5 juillet 1848, le décret du 2 février 1852 et la loi du 7 juillet de la même année.
155. - Suite. - Conditions d'éligibilité.
156. - Suite. - Fixation du nombre des mandataires à élire. - Organisation de l'élection.
SECTION I. DES ELECTIONS DEPARTEMENTALES ET D'ARRONDISSEMENT.
157. - Division.
Art. 1. - Listes électorales.
158. - Opérations à distinguer dans la confection des listes.
§ 1. - Formation des listes électorales.
159. - Conditions à remplir pour jouir du droit électoral. - Condition d'âge.
160. - Suite. - Droits civils et politiques.
161. - Causes qui peuvent priver un citoyen français de son droit électoral. - Tableau des incapacités.
162. - Formation des listes par le maire. - Domicile de six mois dans la commune.
163. - Les militaires sont portés sur la liste de la commune où ils étaient domiciliés avant leur départ.
§ 2. - Révision des listes électorales.
164. - Révision annuelle des listes. - Inscriptions. - Radiations.
165. - Du cas où le maire ne peut procéder à la révision ou refuse de le faire.
166. - Composition du tableau de rectification.
167. - Dépôt et publication de ce tableau au secrétariat de la commune.
168. - Contrôle administratif du travail des maires.
169. - Suite. - Le préfet peut déférer les opérations du maire au conseil de préfecture.
170. - Formes et délais des réclamations d'ordre individuel.
171. - Elles sont jugées en premier ressort par le maire assisté de deux membres du conseil municipal.
172. - Formes qui doivent présider à l'exercice de leur pouvoir.
173. - Notification des décisions.
174. - Délai de l'appel. - Il est porté devant le juge de paix.
175. - Il a lieu par une simple déclaration au greffe.
176. - Tout électeur inscrit peut appeler de la décision de la commission municipale.
177. - Le juge de paix ne peut être saisi de la connaissance d'une réclamation sur laquelle la commission municipale n'aurait pas statué.
178. - L'appel doit être jugé sans frais, ni forme de procédure.
179. - Les questions d'état doivent être renvoyées devant les tribunaux civils.
180. - Procédure devant ces tribunaux.
181. - Le juge de paix donne avis au maire des infirmations prononcées.
182. - L'importance des questions qui peuvent s'agiter devant le juge de paix commandait de permettre le pourvoi en cassation.
183. - Caractère de l'attribution conférée à la cour de cassation.
184. - Formes et délais du pourvoi.
185. - La chambre des requêtes statue définitivement. - Effets de la cassation.
186. - Dispense du droit de timbre et d'enregistrement.
187. - Clôture de la liste électorale.
188. - Envoi au préfet du tableau de rectification dressé à l'époque de la clôture.
189. - Tableau des opérations et des délais que comporte la révision des listes.
190. - La liste, une fois close, ne peut plus éprouver de changement dans le cours de l'année.
191. - Des actions pendantes devant les tribunaux au moment de la clôture des listes. - Exécution des jugements qui statuent sur ces actions.
Art. 2. - Eligibles.
192. - Enumération des conditions d'éligibilité pour le conseil général et pour le conseil d'arrondissement.
193. - De la jouissance des droits civils. - De l'âge. - Renvoi.
194. - Enumération des incompatibilités.

195. - Incompatibilités *absolues.*
196. - De l'étendue de l'incompatibilité prononcée contre les *employés* au recouvrement de l'impôt.
197. - Incompatibilités *relatives.*
198. - Etendue de l'incompatibilité établie contre les architectes.
199. - Les ingénieurs des mines restent en dehors des incompatibilités.
200. - On n'admet point, en matière d'incompatibilités, les raisons d'analogie.
201. - Les empêchements pour cause de parenté ont été rejetés.
202. - Réclamations. - Renvoi.
203. - De l'impossibilité d'être, simultanément, membre de plusieurs conseils.
Art. 3. - Opérations électorales.
204. - Division.
§ 1. - Convocation des électeurs.
205. - L'élection au conseil général a lieu par cantons.
206. - Il en est de même pour le conseil d'arrondissement.
207. - La convocation est motivée par des vacances ou par le renouvellement triennal.
208. - Des vacances. - Options. - Décès. - Démissions.
209. - Suite. - Démission forcée pour cause d'absences réitérées.
210. - Renouvellement des conseils généraux et d'arrondissement.
211. - Division de ces conseils en séries.
212. - Dissolutions prononcées par le chef de l'Etat.
213. - Du délai fixé pour la convocation, en cas de vacances, de renouvellement et de dissolution.
214. - Le droit de convocation est réservé au préfet.
§ 2. - Opérations de l'assemblée électorale.
215. - Les formes des assemblées électorales sont réglées par le décret réglementaire du 2 février 1852.
216. - Présidence de l'assemblée.
217. - Lieu de l'assemblée.
218. - Ouverture de la séance. - Formation du bureau.
219. - Nomination du secrétaire.
220. - Nécessité de la présence continuelle de trois membres au bureau.
221. - Ouverture du procès-verbal. - Avertissement à donner par le président aux électeurs.
222. - Pour être admis à voter, il suffit d'être inscrit, mais cette condition est indispensable. - Exceptions.
223. - Appel des électeurs pour le dépôt des bulletins.
224. - Le bulletin doit avoir été préparé hors de l'assemblée.
225. - Le papier du bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs.
226. - Fermeture de la boîte du scrutin.
227. - Réappel des électeurs qui n'ont pas voté.
228. - Durée du scrutin.
229. - Précautions prises en vue d'assurer l'inviolabilité des boîtes du scrutin.
230. - Clôture du scrutin.
231. - Dépouillement du scrutin.
232. - Attribution des bulletins douteux; bulletins blancs et autres.
233. - Le résultat du scrutin est rendu public après le dépouillement. - Recensement général des votes.
234. - Majorité nécessaire pour qu'il y ait élection. - Règles de préférence entre les candidats qui obtiennent la majorité.
235. - Incinération des bulletins. - Conservation des bulletins qui ont motivé quelque réclamation.
236. - Deuxième tour de scrutin; majorité exigée.
237. - Convocation des électeurs pour ce second tour.
238. - Les opérations sont les mêmes que pour le premier tour.
239. - Formes à observer en cas d'élection simultanée au conseil général et au conseil d'arrondissement.
240. - Pouvoir de décision attribué au bureau.
241. - Caractère provisoire de ces décisions. - Conséquences qui en résultent.
242. - Pouvoirs du président. - Police de l'assemblée.
243. - Réquisition de la force armée. - Renvoi des élections à un autre jour.
244. - Expulsion des citoyens non électeurs. - Electeurs porteurs d'armes quelconques. - Interdiction des entreprises contraires à la liberté des suffrages.
245. - Représentation par les électeurs de leurs cartes.
246. - Rédaction du procès-verbal.
247. - De la foi due à ses énonciations.
248. - Lecture du procès-verbal.
§ 3. - Réclamations contre les opérations des assemblées électorales.
249. - Du droit conféré au préfet de provoquer l'annulation des opérations électorales.
250. - Exercice de ce droit.
251. - Il n'a trait qu'à l'*action,* et ne saurait emporter le droit de combattre les réclamations des électeurs.
252. - Du droit de réclamation réservé aux électeurs. - Appartient-il à tout électeur inscrit sur les listes?
253. - Les fonctions de membre du bureau ne mettent nul obstacle à l'exercice du droit de réclamation.
254. - Délai pour réclamer.
255. - Le conseil de préfecture est tenu de ne point excéder les limites de la demande dont il est saisi.
256. - Il doit prononcer dans le délai d'un mois. - Point de départ du délai. - Sa rigueur.
257. - Règles de compétence. - Attributions respectives du conseil de préfecture et des tribunaux.
258. - De la preuve des faits allégués à l'appui des réclamations.
259. - Les réclamations doivent, avant tout, se juger par appréciation des résultats dus, en réalité, aux irrégularités signalées.
260. - Le conseil de préfecture doit se borner à l'examen des nullités qui lui ont été dénoncées.
261. - Recours au conseil d'Etat.
262. - Délai dans lequel ce recours doit être formé.
263. - Application des règles générales à la matière spéciale des élections.
SECTION II. DES ELECTIONS MUNICIPALES.
264. - Division.
Art. 1. - Eligibilité.
265. - Enumération des conditions d'éligibilité.
266. - Incompatibilités.
267. - Incompatibilité frappant les ministres du culte.
268. - Empêchements. - Comptables.
269. - Agents salariés par la commune.
270. - Les percepteurs des contributions directes tombent-ils sous le coup d'un empêchement?
271. - Les fonctions confiées aux femmes ne sauraient préjudicier aux droits électoraux de leurs maris.
272. - Alliance.
273. - L'empêchement pour cause d'alliance ne s'applique qu'aux personnes siégeant au même titre au conseil municipal.
274. - Règles de compétence. - Renvoi.
275. - Du moyen de faire cesser l'incompatibilité.
276. - Cessation de l'empêchement.
277. - De la préférence entre deux parents ou alliés simultanément élus.
Art. 2. - Opérations électorales.
278. - Division.
§ 1. - Détermination du nombre de conseillers à élire.
279. - L'élection est destinée à pourvoir aux places vacantes dans le conseil municipal, ou au renouvellement quinquennal.
280. - Des vacances. - Exclusions.
281. - Suite. - Révocation pour cause d'absences répétées.
282. - Exclusion pour cause d'incompatibilité ou d'empêchement.
283. - Exclusion pour refus de prestation de serment.
284. - 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.
285. - Du cas où le même citoyen a été élu membre de deux ou plusieurs conseils municipaux.
286. - Les dispositions qui déterminent les causes d'exclusion ne sauraient être étendues.
287. - Application de ces dispositions. - Des arrêtés pris à cet effet, par le préfet.
288. - Des règles à suivre à l'égard des conseillers qui deviennent *alliés.*
289. - Du droit, pour l'administration, de compléter le conseil municipal, au fur et à mesure des vacances.
290. - Du renouvellement quinquennal.
291. - Le renouvellement quinquennal constitue une mesure générale pour tout l'empire.
292. - De l'influence des variations de la population sur le nombre des conseillers à élire.
293. - Répartition du nombre des conseillers à élire dans les communes divisées en plusieurs sections. - Constitution des sections.

294. - Des arrêtés pris par les préfets, à l'effet de fixer et de répartir le nombre des conseillers à élire. - Recours contre ces arrêtés.
§ 2. - Convocation des électeurs.
295. - Convocation des électeurs par le préfet.
296. - De la nécessité de la publication des arrêtés de convocation. - Mesures à prendre à cet effet.
297. - Fixation de l'heure et du lieu de l'assemblée.
298. - Confection des listes de sections. - Répartition des électeurs entre les sections.
299. - Réclamations contre les listes de sections.
§ 3. - Forme des opérations électorales.
300. - Renvoi, pour les détails, aux explications données dans la section relative aux élections départementales.
301. - Présidence de l'assemblée.
302. - Composition du bureau.
303. - Nomination du secrétaire.
304. - Les élections ont lieu au scrutin de liste. - Avertissement à donner par le président.
305. - Durée du scrutin.
306. - Admission au vote. - Appel des électeurs.
307. - Précautions prises en vue d'assurer le secret des votes et la sincérité du scrutin.
308. - Réappel des électeurs et clôture du scrutin.
309. - Dépouillement du scrutin.
310. - Attribution des bulletins douteux, bulletins blancs ou autres.
311. - Majorité exigée pour qu'il y ait élection. - Deuxième tour de scrutin.
312. - Proclamation du résultat de l'élection et incinération des bulletins.
313. - Pouvoirs attribués au bureau et à son président.
314. - Rédaction du procès-verbal. - Renvoi.
§ 4. - Réclamations contre les opérations électorales.
315. - Texte des art. 45, 46 et 47 de la loi du 5 mai 1855.
316. - Renvoi à la section précédente pour l'explication des dispositions contenues dans les art. 45 et 46.
317. - Limites respectives de la compétence entre les conseils de préfecture et les tribunaux.
318. - Appréciation des irrégularités alléguées, dans leurs rapports avec les résultats de l'élection.
319. - Mise en cause des conseillers dont l'élection est contestée.
320. - Délai accordé au conseil de préfecture pour statuer.
321. - Formes et délai du recours au conseil d'Etat. - Renvoi.
CHAPITRE DIX-SEPTIEME. DE L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE.
Préliminaires.
322. - Source du droit d'expropriation. Pages.
323. - Loi du 16 septembre 1807.
324. - Loi du 8 mars 1810. - Distinction entre l'expropriation et l'altération de la propriété.
325. - La jurisprudence n'admet plus, quant à la compétence, de distinction entre les dommages permanents et les dommages temporaires.
326. - Les lois de 1833 et 1841 n'ont apporté aucun changement aux principes établis à cet égard par la loi de 1807.
327. - Limites assignées au droit d'expropriation. - Le gouvernement ne peut s'emparer de la propriété privée que pour l'affecter à un usage public.
328. - Exceptions consacrées dans l'intérêt de la salubrité et dans l'intérêt de la voirie.
329. - Le droit d'expropriation appartient aux départements et aux communes aussi bien qu'à l'Etat.
330. - Du droit d'expropriation relativement à la propriété mobilière.
331. - Des immeubles par nature et par destination.
332. - Des choses qui sont immeubles par l'objet auquel elles s'appliquent. - Usufruit. - Usage. - Habitation. - Servitudes.
333. - Des droits des fermiers et locataires.
334. - Division.
Art. 1. - Constatation et déclaration de l'utilité publique.
335. - La constatation et la déclaration de l'utilité publique impliquent trois opérations distinctes.
§ 1. - Autorisation de l'entreprise.
336. - L'autorisation donnée pour une entreprise s'étend à tous les travaux accessoires que son exécution nécessite.
337. - L'autorisation est donnée dans tous les cas par un décret impérial rendu dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique.
338. - Suite. - Distinction entre les travaux qui n'engagent pas le trésor public et ceux qui sont faits, en tout ou en partie, aux frais de l'Etat.
339. - Pour ces derniers, un crédit doit être voté par une loi avant la mise à exécution.
340. - Néanmoins, des crédits peuvent être ouverts en cas d'urgence.
341. - Le décret 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.
342. - L'acte d'autorisation doit être précédé d'une enquête. - Travaux nécessaires pour préparer l'avant-projet.
343. - Les formalités de l'enquête sont fixées par des règlements d'administration publique.
344. - La question d'utilité générale fait seule l'objet de l'enquête. Les observations ne doivent porter que sur ce point.
345. - Documents qui servent de base à l'enquête.
346. - Réunion et opérations de la commission appelée à émettre son avis.
347. - Formes particulières à l'enquête relative aux travaux d'utilité simplement communale.
348. - 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.
349. - 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.
§ 3. - Détermination des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable.
350. - Levée du plan parcellaire des héritages dont la cession est jugée nécessaire.
351. - Dépôt des plans à la mairie. - Avertissement.
352. - Réunion d'une commission au chef-lieu de l'arrondissement.
353. - Ses attributions. - Procès-verbal de ses opérations.
354. - Changements proposés par la commission.
355. - Les observations n'ont plus trait à la question d'utilité de l'entreprise. - La discussion est ouverte aux intérêts privés.
356. - Motifs pour lesquels le législateur a réglé lui-même les formalités de l'enquête.
357. - Détermination par le préfet des propriétés qui doivent être cédées, et de l'époque de la cession.
358. - Règles spéciales aux travaux d'intérêt communal.
Art. 2. - Transmission du droit de propriété.
359. - Division.
§ 1. - Traités amiables.
360. - Des divers genres de traités amiables.
361. - Les représentants des incapables peuvent, après autorisation du tribunal, consentir à l'aliénation des biens des mineurs, interdits, absents, etc.
362. - Des immeubles dotaux et majorats.
363. - Règles à suivre pour les biens des départements, des communes et établissements publics, pour les biens de l'Etat et pour les biens faisant partie du domaine de la couronne.
364. - De la purge des priviléges et hypothèques et de l'extinction des actions réelles.
365. - L'intervention du jugement d'expropriation ne constitue pas un obstacle absolu aux traités amiables.
366. - Les actes en forme administrative suffisent à la constatation des conventions.
§ 2. - Jugement d'expropriation.
367. - Division.
1° Procédure et jugement.
368. - Attributions du tribunal.
369. - Transmission des pièces.
370. - Procédure.
371. - Le tribunal vérifie l'accomplissement des formalités et le caractère extérieur des actes qu'on lui soumet.
372. - Enonciations que doit contenir le jugement.
373. - En cas d'inaction de l'administration pendant une année, le propriétaire peut provoquer lui-même le jugement d'expropriation.
374. - Publicité à donner au jugement d'expropriation. - Notification.
2° Voies de recours.
375. - La voie du recours en cassation est seule ouverte. - Dans quels cas et à quelles personnes.
376. - Le pourvoi se forme par une déclaration au greffe du tribunal.
377. - Le délai est de trois jours francs à partir de la notification du jugement. - La notification doit en être faite dans le délai de huitaine.
378. - Consignation de l'amende.
379. - Transmission des pièces à la cour de cassation.
380. - Suite. - Délai pour la transmission. - La chambre civile est saisie directement.
381. - Des effets de l'arrêt qui rejette le pourvoi ou qui prononce la cassation.
382. - Procédure devant le tribunal de renvoi.
3° Effets du jugement d'expropriation.

383. - Par l'effet du jugement, la propriété de l'immeuble est transférée au domaine public. Le propriétaire exproprié ne possède plus qu'en vertu d'un droit de rétention.
384. - De l'extinction des actions en résolution, ou revendication et autres actions réelles.
385. - Transcription du jugement d'expropriation.
386. - Les priviléges et les hypothèques doivent être inscrits dans la quinzaine de la transcription.
387. - Les créanciers, après l'expiration du délai de quinzaine, conservent un droit de préférence sur l'indemnité.
388. - En cas de traité amiable entre l'administration et le propriétaire, les créanciers de ce dernier conservent le droit de faire régler l'indemnité par le jury.
389. - De la purge des priviléges et hypothèques et de l'extinction des actions réelles en cas de traité amiable.
390. - Des cas où la purge n'a pas été faite.
Art. 3. - Règlement de l'indemnité.
391. - Division.
§ 1. - Offres.
392. - Recherche des ayant-droit.
393. - Le propriétaire est tenu de faire connaître à l'administration les fermiers, locataires, usufruitiers, usagers, etc.
394. - Les autres intéressés sont tenus de se présenter d'eux-mêmes.
395. - L'usufruitier est soumis aux mêmes obligations que le propriétaire.
396. - Notification des offres.
397. - Acceptation ou refus des offres. - Délai.
398. - Du cas où il s'agit de biens appartenant à des femmes mariées, à des mineurs ou autres incapables.
399. - Du cas où il s'agit de biens de l'Etat, des communes ou des établissements publics.
400. - En cas de refus des offres, la fixation de l'indemnité est confiée à un jury spécial.
§ 2. - Constitution du jury.
401. - De l'institution du jury.
402. - Désignation des personnes qui doivent figurer sur les listes générales.
403. - Choix des membres qui doivent composer chaque jury.
404. - Dispenses et incompatibilités.
405. - Transmission de la liste des jurés spéciaux et convocation du jury. - Notification aux parties des noms des jurés.
406. - Des irrégularités dans la convocation des parties et des jurés.
407. - Du magistrat directeur du jury, de son remplacement et de sa récusation.
408. - Attributions du magistrat directeur.
409. - Il est assisté du greffier qui tient procès-verbal des opérations.
410. - Règles relatives à la rédaction de ce procès-verbal et aux énonciations qui doivent y trouver place.
411. - Composition définitive du jury spécial. - Pénalités encourues par les jurés qui sont absents sans motifs légitimes.
412. - Remplacement des jurés empêchés ou exclus. - Appel des jurés complémentaires.
413. - Exercice du droit de récusation. - Elimination des jurés au delà du nombre de douze.
414. - Constitution du jury d'indemnité. - Transition.
§ 3. - Procédure devant le jury.
415. - Les jurés doivent, avant tout, prêter serment de remplir leurs fonctions avec impartialité.
416. - Il n'est pas nécessaire que l'instruction commence immédiatement après la prestation du serment.
417. - Le magistrat directeur met sous les yeux du jury les plans parcellaires, le tableau des offres et les documents produits par les parties.
418. - Quelles personnes peuvent prendre part à la discussion devant le jury.
419. - Plaidoiries et conclusions.
420. - Le jury a la faculté d'entendre toutes les personnes qui peuvent l'éclairer et de se transporter sur les lieux.
421. - Mais ces voies d'information ne sont pas soumises aux formes ordinaires de la procédure.
422. - La discussion est publique. Elle peut être continuée à un autre jour.
423. - Clôture des débats. - Position des questions.
424. - Désignation du président du jury.
425. - Quelles personnes peuvent prendre part à la délibération du jury.
426. - Le jury doit délibérer secrètement et sans désemparer. - Vote du jury.
427. - La décision du jury doit fixer le montant de l'indemnité. - Renvoi.
428. - Lecture de la déclaration. - Le magistrat directeur la rend exécutoire.
429. - Envoi en possession de l'administration.
430. - Règlement des dépens.
431. - Tarif des dépens.
432. - Les frais antérieurs à l'offre de l'administration ne peuvent jamais être mis à la charge des expropriés.
433. - Réserve de la question des dépens dans le cas où l'administration conteste le droit à indemnité.
434. - Le jury ne connaît que des affaires dont il est saisi lors de sa convocation.
435. - Des affaires commencées avant l'expiration des pouvoirs du jury.
436. - Dépôt des pièces au greffe.
§ 4. - Fixation de l'indemnité.
437. - Division.
438. - Des moyens d'instruction.
439. - Objet de l'indemnité.
440. - De la plus-value.
441. - Bases de l'indemnité. - Valeur de l'immeuble au moment de l'entreprise.
442. - Etat des lieux à la même époque.
443. - L'indemnité doit être certaine.
444. - Elle ne doit pas être subordonnée au résultat d'une opération ultérieure.
445. - Fixation de l'indemnité en bloc.
446. - Elle doit être d'une somme d'argent.
447. - Suite. - Conventions contraires.
448. - Elle ne peut être convertie en une redevance annuelle.
449. - Limites assignées à l'évaluation.
450. - L'évaluation doit être distincte pour chacun.
451. - Le règlement de l'indemnité doit mettre fin à toute difficulté entre les divers ayant-droit.
452. - Du cas où il y a litige sur le fond du droit entre des particuliers.
453. - Du cas où l'administration conteste le droit à indemnité.
454. - Indemnité alternative.
455. - La partie la plus diligente saisit le tribunal compétent du litige réservé.
456. - Transition à un ordre de règles plus spéciales.
457. - Des bâtiments et plantations existant sur l'immeuble exproprié.
458. - Constructions faites en vue de l'expropriation.
459. - Mines ou carrières.
460. - Le propriétaire doit être indemnisé de la privation de jouissance qu'il a éprouvée avant la prise de possession.
461. - Il doit lui être alloué des frais de remploi.
462. - Des droits du nu-propriétaire et de l'usufruitier.
463. - De la caution à fournir par l'usufruitier.
464. - Des droits d'usage et d'habitation.
465. - Des locataires et fermiers.
466. - Des preuves à invoquer par le locataire à l'effet d'établir son droit.
467. - Les art. 1744 et 1755 du Code Napoléon sont-ils applicables en cas d'expropriation?
468. - Des frais de bail et autres.
469. - Des frais de déménagement.
470. - De la perte de la clientèle.
471. - De la clause par laquelle le locataire a renoncé pour le cas d'expropriation à tout recours contre le propriétaire.
472. - De l'expropriation partielle des lieux loués.
473. - Du cas où le propriétaire a requis l'expropriation totale.
474. - Contrats de bail à rente, à locatairie perpétuelle, etc.
475. - Baux emphytéotiques.
476. - Du droit des parties de requérir la fixation de l'indemnité.
477. - Mise en demeure de l'administration.
478. - Offres.
479. - Désignation du jury.
480. - Production des pièces.
§ 5. - Recours contre les décisions du jury et contre les ordonnances du magistrat directeur.
481. - Du recours en cassation en général.
482. - Des moyens de cassation contre la décision du jury.
483. - Renvoi pour l'examen spécial de chaque ouverture à cassation.

484. - Le pourvoi ne peut être formé que par les parties ou leur mandataire.
485. - Délai du pourvoi.
486. - Formation du pourvoi. - Consignation d'amende.
487. - Notification du pourvoi. - Ses effets.
488. - Transmission des pièces à la cour de cassation.
489. - Instruction et jugement de l'affaire par la cour de cassation.
490. - Des effets du rejet ou de l'admission du pourvoi.
491. - Renvoi devant un nouveau jury choisi dans le même arrondissement.
492. - Du renvoi devant un jury choisi dans un arrondissement voisin.
493. - Désignation du nouveau jury et du nouveau magistrat directeur.
§ 6. - Payement de l'indemnité.
494. - Obligation de payement préalable.
495. - Du cas où les ayant-droit sont incapables ou refusent de recevoir. - Offres réelles. - Consignation.
496. - Il n'est pas nécessaire de faire suivre la consignation d'un jugement de validité.
497. - Offres réelles à la requête du gouvernement ou des départements.
498. - Des saisies-arrêts sur sommes dues par l'Etat et de la consignation des sommes saisies-arrêtées.
499. - Les intérêts courent de plein droit six mois après la décision du jury.
500. - Droit pour le propriétaire de requérir la consignation du montant des offres qu'il a acceptées.
501. - Des infractions à l'obligation du payement préalable.
502. - De la résistance par voies de fait à la prise de possession.
Art. 4. - Droit du propriétaire dont l'héritage est morcelé
503. - Principe du droit du propriétaire au cas de morcellement.
504. - Distinction entre les bâtiments et les terrains non bâtis. - Texte de l'art. 50.
505. - Limites du droit.
506. - Conditions de l'exercice du droit.
507. - Délai et forme de la réquisition.
508. - Caractère de la transmission qui s'opère au profit de l'administration.
509. - Le droit d'exiger l'expropriation entière appartient-il au locataire?
510. - De l'usufruitier.
Art. 5. - Droit du propriétaire exproprié sur les terrains qui n'ont pas été affectés aux travaux.
511. - Les anciens propriétaires peuvent réclamer la remise des terrains non employés.
512. - Mode de fixation du prix de la rétrocession.
513. - Délai dans lequel ce droit peut s'exercer.
514. - Forme du contrat de rétrocession.
515. - Il n'y a pas lieu à rétrocession pour les terrains acquis sur la réquisition du propriétaire.
Art. 6. - Significations et notifications en matière d'expropriation.
516. - Les significations et notifications sont faites à la requête du préfet du département de la situation des biens.
517. - Des agents à employer.
518. - Suite. - Enonciations.
519. - Lieu de remise des significations et notifications.
Art. 7. - Dispense des droits d'enregistrement, de timbre et de transcription.
520. - Du principe de la dispense.
521. - Visa pour timbre.
522. - Enregistrement gratuit.
523. - Portée de la dispense relativement aux personnes appelées à en profiter.
524. - Elle n'a lieu que pour les acquisitions faites ensuite d'une *déclaration* d'utilité publique.
525. - Elle doit être restreinte aux seuls immeubles compris dans l'état d'expropriation forcée.
526. - Transcription gratuite des actes.
527. - L'acte de remploi d'un bien dotal doit jouir de la dispense des droits.
528. - Restitution des droits perçus sur certaines acquisitions amiables.
529. - Du cas où une portion seulement de l'immeuble acquis à l'amiable a été employée aux travaux.
Art. 8. - Dispositions exceptionnelles.
530. - Division.
§ 1. - Prise de possession en cas d'urgence.
531. - Motifs de la dérogation au principe de l'indemnité préalable.
532. - Elle ne s'applique qu'aux propriétés non bâties.
533. - Caractère et déclaration de l'urgence.
534. - De l'époque à laquelle le décret doit intervenir.
535. - Notification et assignation données aux propriétaires et détenteurs.
536. - Ils sont tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation.
537. - Fixation de la somme à consigner. - Mesures d'instruction.
538. - Consignation destinée à assurer le service des intérêts.
539. - Prise de possession. - Taxe des dépens.
540. - Fixation définitive de l'indemnité.
§ 2. - Travaux militaires et de la marine impériale.
541. - Les formalités diffèrent, selon que les travaux présentent ou non le caractère d'urgence.
542. - Travaux qui n'ont pas été déclarés urgents. Ils ne sont pas précédés des enquêtes ordinaires.
543. - L'expropriation s'opère par autorité de justice et le règlement de l'indemnité est confié au jury.
544. - Les travaux urgents trouvent leurs règles dans la loi du 30 mars 1831.
545. - Le décret qui autorise les travaux déclare en même temps l'urgence.
546. - Publicité à donner par le maire au décret. - Nomination d'un juge-commissaire et d'un expert.
547. - Le juge-commissaire fixe par une ordonnance le jour et l'heure de son transport sur les lieux.
548. - Le maire convoque les intéressés. - Ils peuvent se faire assister d'un expert.
549. - Désignation des experts appelés à représenter les absents ou les incapables.
550. - Réunion sur les lieux des personnes qui doivent concourir aux opérations. - Prestation de serment.
551. - Détermination du périmètre du terrain et levée du plan parcellaire.
552. - Etat descriptif des lieux.
553. - Enonciations que doit contenir cet état descriptif.
554. - Le juge-commissaire doit être présent à toutes les opérations.
555. - Il peut être consenti des traités amiables par les propriétaires.
556. - Dans le cas contraire, le tribunal statue provisoirement sur l'indemnité.
557. - Envoi en possession.
558. - Voies de recours contre le jugement.
559. - Règlement de l'indemnité définitive.
CHAPITRE DIX-HUITIEME. DES FABRIQUES.
Préliminaires.
560. - Ce qu'étaient les fabriques sous l'ancienne législation.
561. - 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.
562. - L'institution, telle qu'elle existe aujourd'hui, est exclusivement régie par le décret du 30 décembre 1809.
563. - Mission assignée aux fabriques. - Elles ne sont que des mandataires représentant les paroisses.
Art. 1. - Constitution des paroisses.
564. - Circonscription territoriale affectée à chaque église consacrée à l'exercice public du culte.
565. - Circonscription des cures.
566. - Erection des cures. - Formes de la demande. - Nature et effets de l'acte qui autorise l'érection d'une cure. - Est-il susceptible de recours?
567. - La cure et l'église constituent des établissements distincts.
568. - 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'Etat; et demande en distraction de tout ou partie de ceux qui ont été réunis au domaine d'une autre paroisse.
569. - Caractère et effets des actes qui interviennent sur ces demandes, tant de la part du préfet que de celle de l'évêque.
570. - Le gouvernement a aussi le droit de supprimer les cures. - Exercice de ce droit.
571. - Circonscription des succursales. - Les règles établies pour l'érection ou la suppression des cures s'appliquent aux succursales.
572. - Etablissement des chapelles. - Formes de la demande. - Actes prononçant sur la demande.
573. - Les chapelles n'ont que l'usufruit des biens dont elles obtiennent la remise ou la distraction.
574. - Des annexes. - Demande pour obtenir une annexe.
575. - 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.
576. - Chapelles et oratoires particuliers. - Ils ne sont pas susceptibles d'une existence civile.
Art. 2. - Organisation de la fabrique.

577. - Composition de la fabrique.
578. - Nomination des membres. - Révocation.
579. - Renouvellement des membres.
580. - Nomination du président et du secrétaire du conseil de fabrique.
581. - Nombre de membres exigé pour délibérer.
582. - Fonctions du conseil de fabrique. - La délibération lui appartient.
583. - L'action est confiée au bureau des marguilliers. - Composition de ce bureau. - Attributions du bureau.
584. - Transition.
Art. 3. - Composition du domaine dont la gestion est confiée aux fabriques.
585. - Enumération des principaux objets qui composent le domaine des paroisses. - Transition à l'examen particulier de quelques-unes des branches de leurs revenus.
§ 1. - Des biens-fonds.
586. - Les églises appartiennent-elles aux paroisses ou aux communes? - Droits respectifs des communes et des fabriques relativement aux églises.
587. - 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.
588. - Propriété du presbytère. - Du cas où il appartient à la paroisse.
589. - 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.
590. - 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. - Biens restitués et biens célés accordés aux fabriques.
591. - Remise ordonnée par l'arrêté du 7 thermidor an XI.
592. - Extension donnée à cette attribution par les décrets des 27 messidor an XIII et 8 novembre 1810.
593. - Application de ces dispositions aux fabriques des métropoles, des cathédrales et des chapitres.
594. - Preuves à fournir à l'appui des réclamations.
595. - Les biens aliénés et les rentes transférées sont exceptés de l'attribution. - Difficultés relatives à l'application de cette restriction.
596. - La mise en possession n'a lieu qu'en vertu d'un arrêté spécial du préfet.
597. - A quelle autorité appartient l'interprétation et l'application des arrêtés et décrets qui ont pour objet les remises à faire aux fabriques?
598. - Formes de la demande en remise. - Recours contre l'arrêté préfectoral et la décision ministérielle.
599. - 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. - Suppléments de ressources dus par les communes.
600. - Enumération des charges de la commune, en ce qui concerne l'exercice du culte.
601. - Exécution de la disposition qui oblige la commune à suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique.
602. - Suite. - De l'obligation de fournir un logement ou une indemnité pécuniaire au curé ou desservant.
603. - Suite. - Des grosses réparations des églises et presbytères.
604. - Du cas où le territoire de la paroisse comprend plusieurs communes.
605. - Stipulations 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'Etat.
606. - 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.
607. - Accomplissement de l'obligation pour la commune de supporter les grosses réparations.
608. - Des secours à solliciter du département ou de l'Etat.
609. - 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.
610. - Enumération des objets qu'embrasse la régie attribuée aux fabriques.
611. - Nécessité d'une autorisation pour l'acceptation des dons et legs.
612. - Procédure à suivre pour obtenir cette autorisation.
613. - Opposition de la part des tiers intéressés.
614. - Acceptation.
615. - L'autorisation d'accepter ne préjuge nullement les questions juridiques.
616. - Des baux et contrats de vente, d'aliénation, d'acquisition et d'échange.
617. - Les meubles sont à la disposition du bureau des marguilliers.
618. - L'exécution des contrats est soumise aux tribunaux civils.
619. - Location des chaises.
620. - Concessions de places, bancs et chapelles.
621. - Du juge compétent pour connaître des difficultés relatives à l'exécution de ces concessions.
622. - Du déplacement, de la réduction et de la suppression des bancs concédés.
623. - Transactions. - Les règles à suivre sont les mêmes que pour les communes.
624. - Exercice des actions juridiques. - Autorisation du conseil de préfecture.
625. - Des dépenses dans leur rapport avec le budget annuel de la fabrique. - Dépenses extraordinaires.
626. - Dépenses de l'église et frais de sacristie.
627. - L'exécution des marchés est soumise aux tribunaux civils.
628. - Du mode de payement des créances contre les fabriques.
629. - Reddition des comptes du trésorier.
630. - Quelle est l'autorité compétente pour prononcer sur les débats relatifs aux comptes entre la fabrique et le trésorier?
CHAPITRE DIX-NEUVIEME. DES FOURNITURES.
Préliminaires.
631. - L'Etat se procure les objets nécessaires aux divers services publics par des marchés passés avec des particuliers.
632. - Marchés de fournitures.
633. - Division.
Art. 1. - Formation des marchés.
634. - Les marchés pour les services généraux sont passés par les ministres.
635. - Forme des marchés. - Adjudications et traités de gré à gré.
636. - Du cas où il a été traité à l'amiable pour une fourniture qui devait être mise en adjudication.
637. - Les soumissionnaires évincés du concours ne sont pas fondés à réclamer.
638. - De l'approbation réservée au ministre.
639. - Le ministre ne peut annuler l'adjudication prononcée au profit d'un soumissionnaire pour la trancher au profit d'un autre.
Art. 2. - Exécution des marchés.
640. - Division.
§ 1. - Compétence.
641. - Au milieu des incertitudes de la législation, la jurisprudence a proclamé le principe de la juridiction ministérielle.
642. - Les décisions des ministres en matière de marchés, ont les caractères et produisent les effets des jugements.
643. - C'est au ministre de décider si l'auteur d'un marché a ou non traité en qualité d'agent du gouvernement.
644. - La nature de l'objet du marché ne met point obstacle à la compétence du ministre.
645. - Les marchés passés pour les départements ou pour les communes appartiennent à la juridiction des tribunaux civils.
646. - Les marchés de fournitures des matériaux pour les travaux publics sont soumis à la compétence consacrée par la loi du 28 pluviôse an VIII. - Marchés pour le service des eaux dans Paris.
647. - Compétence spéciale créée au profit des conseils de préfecture par le décret du 22 avril 1812.
648. - Compétence pour les marchés relatifs aux maisons centrales de détention. - Réfutation de la jurisprudence.
649. - Les réponses des chefs de service aux demandes relatives à l'exécution des traités passés pour les services locaux ne constituent point des décisions.
650. - Les marchés entre les entrepreneurs et les sous-traitants ne sont point soumis à la juridiction administrative.
651. - L'intervention de l'Etat dans ces marchés ne peut résulter que d'une stipulation expresse.
652. - Privilége accordé aux sous-traitants et sur le cautionnement des entrepreneurs et sur les sommes qui peuvent leur être dues par l'Etat.
§ 2. - Interprétation et résiliation.
653. - Les stipulations doivent être interprétées suivant la rigueur du droit.
654. - Application de ce principe à la clause de retenue pour cause de retard. - Du cas de force majeure.
655. - Application du même principe à la prévision de l'état de guerre.
656. - Réception des livraisons.
657. - De la résiliation pour cause d'infraction aux engagements pris par l'entrepreneur.
658. - De l'établissement de régies et du recours aux marchés d'urgence aux frais et risques de l'entrepreneur.
659. - De la résiliation pour inexécution. - Droits à exercer sur le cautionnement.
660. - De la résiliation prononcée comme mesure administrative, parce que l'Etat entend mettre un terme à l'exécution du marché.
§ 3. - Liquidations et règlements de comptes.
661. - Les déchéances générales ne forment point obstacle à l'application des déchéances spéciales.
662. - Déchéance spéciale aux marchés passés par l'administration de la guerre résultant du décret du 13 juin 1806.
663. - Nature des pièces à produire, conditions essentielles à leur validité.
664. - La liquidation ne devient définitive que par l'arrêté de compte émané du ministre.
665. - Les lettres qui se réfèrent à une première décision ne sauraient donner ouverture à un nouveau délai.
666. - L'exécution volontaire emporte acquiescement.
667. - Révision de comptes pour erreurs, faux ou doubles emplois.
668. - Payement. - L'intérêt légal se calcule à 5, et non point à 6 p. 100.

FIN.